

Los presupuestos públicos en la institucionalización de la perspectiva de género en México

Introducción

La institucionalización de la perspectiva de género es conceptualizada como el proceso mediante el cual las demandas de las mujeres por la igualdad de género se incluyen en las políticas públicas como un valor u objetivo en las rutinas y normas de las instituciones públicas. Este proceso como tal no es reciente, surge con la primera oleada del feminismo moderno, identificado con el sufragismo en la mitad del siglo diecinueve (Serret, 2005). Sin embargo, es con la segunda ola del movimiento feminista en los setenta del siglo veinte, que retoma un nuevo aliento y adquiere importancia mayor importancia a partir de los noventa.

Los mecanismos para la institucionalización de la perspectiva de género han sido diversos y variados en el tiempo y el espacio, su adopción e implementación dependen, entre otros, de la relación entre el movimiento feminista con el Estado, del contexto económico, político, social y cultural en el que se desarrollan, así como de los distintos enfoques de desigualdad de género bajo las cuales se formulan y se eligen las estrategias de intervención pública, de ahí la variación del proceso de un país a otro o de una región a otra .

Para ilustrar, las mujeres lucharon por el derecho al voto, la demanda y la obtención de este derecho civil se concibieron bajo el enfoque de la igualdad de trato, el momento del logro de las movilizaciones de las mujeres y de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales, por ejemplo en Argentina, Bolivia, costa Rica, Cuba y Venezuela la obtención del derecho al voto coincidió con proceso de profundización democrática, que condicionaron positivamente el logro de las demandas de las sufragistas (Bareiro, 2000, citado por Guzmán, 2001).

De acuerdo a Inchaústegui y Ugalde (2005), la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado se ha realizado a través de distintas acciones públicas, desde los años setenta. A estas acciones se les ha demonizado “Políticas de Equidad de Género”, las cuales están dirigidas a contrarrestar las desventajas sociales que se asocian a la diferencia sexual (Inchaústegui y Ugalde, 2005).

La principal estrategia para la institucionalización de la perspectiva de género ha sido la formulación de políticas de equidad de género, poca atención y menor desarrollo ha tenido el presupuesto público, el cual representa el medio de política pública que hace posible la concreción de lo planeado. En términos lógicos, los presupuestos deben responder a la

política pública, si la política no corresponde al presupuesto, resulta complejo asegurar el cumplimiento de los objetivos de equidad (Hofbauer y Vinay, 2001: 7, citado por Zebadúa, 2002: 2). En este sentido, la institucionalidad de la perspectiva de género precisa que la incorporación de la perspectiva de género en las políticas se exprese en términos monetarios en el presupuesto público.

Desde la economía feminista se han propuesto ejercicios de presupuesto público con perspectiva de género, a los que también se les ha denominado sensibles al género o pro equidad de género. Este tipo de ejercicios no son presupuestos para mujeres, proponen evaluar si los gastos e ingresos están respondiendo a las demandas y necesidades específicas de las mujeres y si éstos están profundizando, reproduciendo, perpetuando, reduciendo o eliminando las desigualdades por género, con el fin de diseñar y aplicar estrategias de política y presupuesto que promuevan la equidad entre hombres y mujeres.

Los ejercicios de presupuestos públicos con perspectiva de género se han desarrollado básicamente en dos líneas de trabajo complementarias: el análisis del presupuesto público desde un enfoque de género, tanto de los gastos como de los ingresos, y la incorporación de las demandas o necesidades de las mujeres en el presupuesto público, particularmente en el componente del gasto.

Con respecto a los análisis del presupuesto público, estos ejercicios, en términos generales, tienen tres propósitos:

1. Evaluar la política que subyace a los gastos e impuestos
2. Monitorear cuánto del gasto y de los ingresos satisface las demandas o necesidades de las mujeres, niños, niñas y hombres, cuánto a las acciones tendientes a promover la equidad de género; y cuánto se clasifica como resto del gasto.
3. Evaluar el impacto que éstos gastos e ingresos tienen en las relaciones de desigualdad por género.

Como podrá observarse, estos análisis proponen abordar dos componentes indispensables en la institucionalidad de la perspectiva de género: la política y el presupuesto público. Los estudios realizados revelan, no solamente, las desigualdades por género, la cuantificación de los montos y las políticas que los subyacen, sino también a los obstáculos y límites identificados en el desarrollo del análisis, por ejemplo, la capacidad técnica, disponibilidad de información, culturas laborales en las instituciones, voluntad política, situación de la política fiscal, contexto económico, político y social, por mencionar algunos.

De estos resultados han surgido el diseño y elección de estrategias para la inclusión de la perspectiva de género en la política y en el presupuesto público. En materia de presupuesto, la incorporación se ha dado a través del gasto etiquetado para mujeres y de acciones para transversalizar la perspectiva de género en el proceso presupuestario.

El primer ejercicio de presupuesto público sensible al género surgió en 1984, esta fue una práctica focalizada que desarrolló el gobierno federal y los gobiernos locales en Australia, durante doce años. En los noventa se expandió a diversos países, surgieron iniciativas en distintos lugares del mundo, particularmente después de 1995, como cumplimiento a los objetivos y estrategias planteados en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial, que en materia de presupuestos especificaba lo siguiente: “los gobiernos deberán incluir gastos que aseguren la no discriminación a las mujeres”. Según datos de UNIFEM, existen más de medio centenar de iniciativas de presupuestos públicos sensibles al género en el mundo.

Si bien, los ejercicios de presupuestos públicos con perspectiva de género cobraron importancia a partir de los acuerdos en los eventos internacionales sobre la mujeres, este no fue el único factor que influyó en la expansión, también contribuyeron, entre otros, el activismo de las organizaciones de las mujeres feministas, la existencia de una masa crítica en la academia, la participación de instituciones multilaterales, el reconocimiento de que formulación del gasto público con una perspectiva de género era un estrategia fundamental para la igualdad entre hombres y mujeres y para la institucionalidad de la perspectiva de género; y el proceso de democratización y rendición de cuentas que en algunos países, especialmente de América Latina, se venía dando desde principios de los noventa.

En México, las acciones públicas para incluir las demandas y necesidades de las mujeres en los presupuestos públicos son relativamente recientes, surgen en 1998. Durante estos siete años, algunas instituciones han desarrollado iniciativas para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto público, las estrategias han sido diversas, en su mayoría dirigidas a la parte del gasto público, muy poco se ha hecho con respecto a los ingresos. Estas acciones responden a los enfoques de la desigualdad de género bajo las cuales han sido formuladas las políticas de equidad entre hombres y mujeres, dada la correspondencia que debe existir entre las políticas y presupuesto público. Aquí habría que preguntarse si el presupuesto público responde a lo planteado en las políticas de equidad de género.

Así también, hay que mencionar que en nuestro país, las acciones públicas en materia de presupuestos públicos son resultado del trabajo interrelacionado entre instituciones públicas (poderes ejecutivo y legislativo), organizaciones de mujeres, integrantes de la academia y

organismos multilaterales, por lo que en el proceso de institucionalización participan diferentes sectores de la sociedad donde aparecen como responsables las instituciones públicas.

En este contexto surgen cuatro preguntas ¿cuáles han sido las principales acciones en materia de presupuesto público que se han desarrollado en México? ¿cuál es enfoque de desigualdad de género bajo el cual se han formulado? ¿cómo se han interrelacionados los actores participantes? y ¿cuáles han sido los avances y desafíos de estas acciones en la institucionalidad de la perspectiva de género?

La respuesta a estas preguntas permitirá alcanzar el objetivo que se propone este trabajo: analizar el proceso de desarrollo de la inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto público, básicamente en el componente del gasto a nivel federal, así como los avances y restos de este proceso. Es pertinente señalar que este análisis representa una primera aproximación, ya que se basa en la revisión de bibliografía, documentos de las instituciones publicados y disponibles para todo el público, así como información cualitativa captada por quien elabora este análisis, en diversas actividades tendientes a la construcción de los presupuestos públicos con perspectiva de género; la falta de acceso a la información de algunas instituciones públicas y la no captación de información cualitativa de personas claves en este proceso le da un carácter de acercamiento, proponiendo el desarrollo de una línea de investigación más fina en una segunda fase.

La exposición se desarrolla en tres apartados: en el primero se aborda y analizan los enfoques de equidad de género bajo los cuales se han formulado las políticas dirigidas a las mujeres y que subyacen en la determinación del gasto dirigido a las mujeres, para tener un marco teórico que permita analizar el abordaje que se le ha dado a las mujeres en el presupuesto público y los avances y retos a los que se enfrenta la institucionalización de la perspectiva de género. En el segundo apartado se analizan las acciones públicas para la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos y la interrelación entre los diferentes actores participantes. Por último, se reflexionará sobre los avances, limitaciones y retos de este proceso.

1. Enfoques para la formulación de las políticas de equidad de género y los mecanismos de género

La institucionalidad del género se ha desarrollado a través de las denominadas políticas de equidad de género, las cuales han experimentado cambios debido principalmente a enfoques

distintos de la desigualdad de género y a una estrategia de intervención pública diferente, adaptándose a las concepciones políticas y a las diferencias entre los sistemas y tradiciones políticas de cada país (Inchaústegui y Ugalde, 2005). En términos generales, se han desarrollado tres enfoques principales: el de igualdad de trato, igualdad de oportunidades y transversalidad de género.

Políticas de equidad con enfoque de igualdad de trato

En la primera etapa del movimiento feminista de mediados del siglo diecinueve hasta 1970, las mujeres lucharon por el acceso a la educación, la participación política y el derecho al voto, bajo un contexto ideológico de reconocimiento a la igualdad entre las personas, (Guzmán, 2001: 13). Las políticas de equidad que se formularon para responder a estas reivindicaciones fueron concebidas bajo el enfoque de igualdad de trato, basadas en el concepto liberal de igualdad, que supone que todas las personas son iguales ante la ley sin atender a sus diferencias de sexo, color y condición social. Estas políticas estuvieron orientadas a introducir los principios de “la igualdad de jure” en el sistema legal de los gobiernos y en los principios rectores del sistema internacional de Naciones Unidas: algunos ejemplos de cómo este enfoque se expresa en las políticas está, entre otros derechos, el reconocimiento de la igualdad de derechos civiles y políticos de hombres y mujeres; la igualdad de trato en el trabajo que adoptó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), declaratorias relativas a la educación, al estado civil y al derecho al voto de las mujeres (Inchaústegui y Ugalde, 2005).

En México, los principales ejemplos de políticas con este enfoque lo constituye el derecho de las mujeres al voto y la modificación al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “todos los mexicanos, hombres y mujeres son iguales ante la ley”, sin embargo, como se mencionará mas adelante, este derecho de las mujeres, representó un avance pero no atendió la situación de subordinación de las mujeres frente a la ley.

Las políticas de desarrollo y enfoque de bienestar

Las políticas de desarrollo propuestas a partir de la década de los sesentas, también expresan el uso de este enfoque. La declaración de las Naciones Unidas¹ que anunciaba la Primera Década del Desarrollo (1961-1970) y presentaba las directrices para la formulación de políticas de desarrollo estuvo desprovista de cualquier referencia específica de las mujeres (Kabeer, 1998: 20) y atención a la pobreza. El tratamiento que este organismo le dio a las problemáticas de la población femenina en sus primeros años de funcionamiento fue primordialmente en el contexto de los derechos civiles. Con respecto a la pobreza, la concepción del desarrollo no daba cabida a que ésta se presentara como un problema de envergadura que debía ser atendido explícitamente, el desarrollo se sustentaba en el supuesto de que el crecimiento filtraría a la población.

En este marco, la atención a la pobreza en los países menos desarrollados se concibió como asistencia al bienestar para grupos dependientes y vulnerables², dentro de los cuales se ubicaban las mujeres. La interrelación entre esta idea y los prejuicios sociales sobre el ser y hacer de hombres y mujeres significó que las problemáticas de la población femenina fueran atendidas en el sector del bienestar social, en su carácter de madres y amas de casa. Con esta idea, en nuestro país y otros muchos, se desarrollaron programas de capacitación para la nutrición, atención a la salud, de economía doméstica, atención a la salud materna e infantil y planificación familiar. Las mujeres entraban en ellos de un modo pasivo, como receptoras y no como contribuidoras, como clientas no como agentes y como reproductoras en lugar de productoras, reforzando sus roles como madres y esposas y las desigualdades de género.

El crecimiento económico como eje dominante del desarrollo, marginó los programas de bienestar social, éstos fueron desarrollados únicamente cuando fueron satisfechos los requerimientos económicos y en ocasiones se prescindieron de ellos cuando no había recursos suficientes para llevarlos a cabo.

La falta de reconocimiento de las desiguales condiciones y posiciones entre hombres y mujeres en esta década implicó una reproducción de la posición subordinada de las mujeres,

¹ Desde los principios de los sesenta, las Naciones Unidas han distinguido cada “década del desarrollo” oficial con una declaración que sintetiza las lecciones aprendidas de las experiencias anteriores y las prioridades del organismo para los diez años siguientes. (Kabeer, Naila 1998: 20)

² Según Moser (1989), dentro del desarrollo la atención a los pobres se apoyó en la perspectiva del bienestar proveniente de la noción de bienestar social inserta en las leyes europeas para los pobres en el siglo XIX. Las Leyes para los pobres nacieron en Europa en el momento en que el esfuerzo individual en el mercado se consideraba la ruta para el mejoramiento individual. A los pobres se les veía como fallas del sistema, incapaces de mejorarse así mismo a través de sus propios esfuerzos. Sus necesidades básicas se convirtieron en responsabilidad de las organizaciones voluntarias de caridad. Más tarde se inauguraron ministerios de bienestar social para realiza transferencias de gastos que satisficieran las necesidades de “grupos vulnerables” que habían sido descuidados por la “estructura normal de suministro, de la familia y el mercado” (Moser 1989, citado por Kabeer, 1998: 24)

mientras los hombres entraban en el proceso político como jefes de familia y agentes productivos, las mujeres eran contempladas primordialmente por su capacidad como amas de casa, madres y “reproductoras por su cuenta y riesgo” (Jaquette y Staudt 1998 citado por Kabeer, 1998). Los principales esfuerzos de desarrollo estaban dirigidos sobre todo a la población masculina, mientras las mujeres fueron relegadas al sector más marginal del “bienestar” (Kabeer, 1998: 23).

La aplicación de políticas basadas en el enfoque de trato igual tuvo resultados limitados para la igualdad por género: en primer lugar, el principio de igualdad y la configuración de los derechos se basó en el modelo masculino, frente a lo cual las mujeres resultaban invisibilizadas por el hecho de ser legalmente tratadas como iguales, aunque en la realidad este trato fuera desigual (Incháustegui, 20005), por el no reconocimiento de las desigualdades entre hombres y mujeres. En un segundo plano, la igualdad de las mujeres sólo se propuso en el ámbito público y no en el privado, lo que mantuvo la división entre estos dos espacios. Por último, el efecto positivo que tuvieron las mujeres con el derecho al voto, el acceso a la educación, a la salud y al empleo, resultaba nimio frente al gran número de inequidades que persistía tanto en al ámbito doméstico como el extradoméstico.

El enfoque de igualdad de oportunidades y las políticas de equidad de género

Las políticas de equidad de género adquieren un nuevo matiz y relevancia en los años setenta con la segunda oleada del movimiento feminista y con la realización de las convenciones internacionales que inician con la primera Década de la Mujer (1975-1985). Durante esta década y los ochenta el reconocimiento del carácter estructural de la desigualdad de género y del aporte de las mujeres al desarrollo (con la publicación del libro de Ester Boserup), llevó a una segunda fase en las políticas de equidad de género, basadas en acciones positivas y programas diferenciados para mujeres (Inchaústegui y Ugalde, 2005)

El movimiento feminista que inicia en los años setenta en los países desarrollado y entre los setenta y ochenta en los países de América Latina, cuestionó las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres que prevalecían en los diferentes ámbitos sociales. Las mujeres desafían los privilegios masculinos y plantean la posición subordinada de las mujeres, visibilizando la existencia de un sistema de desigualdad diferente al sistema de desigualdad de clase (Guzmán, 2001:14). Así, las demandas se dirigían a la creación de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Las acciones públicas, bajo este enfoque se orientaron, entre otras cosas a reformas legales, a la promoción de la educación, de la salud y de la información sobre derechos, lo que ha permitido derogar leyes discriminatorias por género.

Políticas del desarrollo y la equidad por género

En la vertiente del desarrollo, el incremento de la pobreza que invalidaba el supuesto básico de desarrollo que se venía aplicando y la forma como esta pobreza afectaba a las mujeres en su nivel de vida y en la violencia de género, enfrentó a la comunidad del desarrollo a reformular sus metas de desarrollo. En la Estrategia Internacional del Desarrollo para la Segunda Década se planteó como objetivo: “que el desarrollo debía provocar un mejoramiento sostenido del bienestar del individuo y otorgar beneficios a todos. Si persisten privilegios indebidos y extremos de riqueza y de injusticia social, entonces el desarrollo fracasa en sus propósitos esenciales”, así también se declaraba la necesidad de la “plena integración de las mujeres al esfuerzo total del Desarrollo” (Kabeer, 1998: 20 y 21)

En el ámbito de las estrategias de desarrollo, la incorporación de las mujeres en este proceso, se sustentó en el establecimiento del vínculo conceptual entre las cuestiones de las mujeres y el desarrollo económico; análisis de la participación de las mujeres en la alimentación y la planeación contribuyeron a la construcción de este vínculo. La sección de nutrición de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), puso de relieve el papel que las mujeres desempeñaban en la cadena alimenticia y en el abastecimiento de alimentos. Por otra parte, investigaciones sociales mostraron que los altos índices de natalidad no iban a descender solo con el mejoramiento de métodos de planeación familiar si las condiciones que provocaban la demanda de familias numerosas, seguía intacta (Mamdani 1972, Epstein y Jackson 1977, citados por Kabeer, 1998: 22). Esta afirmación se fortaleció con los análisis de los indicadores de la condición social de las mujeres en relación con las tasas de fertilidad, concluyendo que “el papel y condición social de las mujeres era una variable crucial que influye en las decisiones de fertilidad, muy aparte de los derechos humanos intrínsecos” (Jackson, 1977, citado por Kabeer, 1998: 22).

El sustento económico abrió el camino para que las mujeres fueran incorporadas en el desarrollo, visibilizándolas en la perspectiva de Mujeres en el Desarrollo (MED). La gran importancia de MED, con respecto al enfoque que se aplicó en la Primera Década del Desarrollo fue el cambio de foco de atención del bienestar a la igualdad para las mujeres en el proceso de desarrollo. Este cambio implicaba no sólo integrarlas, sino hacerlo

productivamente. Las diferentes agencias nacionales e internacionales, en general, consideraron que la ruta clave para este tipo de integración era la igualdad de oportunidades mediante la educación y la capacitación (Kabeer, 1998: 25).

El contexto de pobreza en el que surge y se desarrolla MED, planteó grandes retos. Al mismo tiempo, el problema de la pobreza requería ser atendido, lo cual exigía traducir el enfoque de igualdad de MED a políticas específicas planteaba grandes retos para los gobiernos y agencias internacionales. En primer lugar, el logro de la equidad planteado por el segundo Decenio exigía una distribución de los recursos a través del proceso de desarrollo, cuando en los hechos, se despuntaba hacia un cambio de modelo donde el papel de Estado como agente de la distribución de los recursos, se reducía. En segundo término, se proponía igualdad para todas las mujeres en todos los niveles y las políticas desarrollistas se centraron solo en las mujeres pobres, tratando de resolver dos problemáticas de carácter económico, sin considerar que la posición de las mujeres en las estructuras económicas está vinculada a las relaciones de género.

La atención a las mujeres pobres, se realizó bajo la visión de alivio a la pobreza y necesidades básicas, la cual planteaba que la desigualdad económica entre hombres y mujeres no está en la subordinación de las mujeres a los hombres, sino en su subordinación a la pobreza, con lo que se modifica el objetivo de reducir la desigualdad por género a la reducción de la desigualdad de ingreso. El alivio a la pobreza y necesidades básicas, significó para las mujeres, ser consideradas como administradoras de los hogares de bajos ingresos y provisoras de las necesidades básicas de la familia, visión que daba continuidad al enfoque de bienestar, en la medida que se centra en la responsabilidad de las mujeres en el bienestar de la familia y los niños.

Aún cuando en MED se consideraba tomar en cuenta el papel productivo de las mujeres, mediante el reconocimiento de que esas responsabilidades de bienestar tenían un componente económico, en la práctica esta visión no se cristalizó, tuvo mayor peso la identificación de los problemas de las mujeres en términos de necesidades básicas de la familia y no en función de su acceso desigual a los recursos. Los proyectos de generación de ingresos tuvieron lugar en entornos sexualmente segregados, habitualmente cerca del hogar y, dada la ininterrumpida influencia de los estereotipos de los papeles sexuales, ocasionaban actividades marginales y financieramente inviable escogidas por su compatibilidad con los papeles reproductores /domésticos de las mujeres más que por el rendimiento económico de éstas (Kabeer, 1998:25).

Así, las políticas de equidad en la vertiente del desarrollo se abocaron a proyectos de salud, educación, desarrollo comunitario, actividades productivas para las mujeres relacionadas con su rol tradicional y para atender el problema de la pobreza, dejando intactas las desigualdades entre hombres y mujeres y las causas que la provocaban, no se consideraba la influencia de las desiguales relaciones género ni la articulación de los roles productivos y reproductivos en el acceso a los recursos productivos Guzmán, 2001: 18).

Los mecanismos de género

En las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de México, en 1975, se afirma que “el establecimiento de una maquinaria interdisciplinaria y multisectorial dentro del gobierno, tales como comisiones nacionales, oficinas de la mujeres y otros cuerpos con un staff y recursos adecuados, puede hacer una efectiva medida transicional para la aceleración del logro de la igualdad de oportunidades para las mujeres y su total integración en la vida nacional”

En este marco surgen los primeros mecanismos o instituciones de género, en el discurso como instancias responsables de coordinar las actividades dirigidas a impulsar la igualdad entre hombres y mujeres, en la práctica como instancias restringidas por las decisiones centralistas y burocráticas que caracterizaron a los gobiernos desarrollistas. En materia de desarrollo, los objetivos y funciones asignadas, en el mejor de los casos, estuvieron influidas por el enfoque de MED, en otros, solo eran instancias figurativas sin ninguna autonomía ni responsabilidad en la coordinación de las acciones públicas de igualdad de oportunidades para las mujeres, estas eran llevadas a cabo por las instancias gubernamentales relacionadas con las acciones.

En México, se crea el Programa Nacional de Integración de la Mujer (PRONAM) en 1980, dentro del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el cual tuvo como tarea proponer un conjunto de iniciativas específicas orientadas al mejoramiento de la condición social de las mujeres. Cinco años más tarde se instaló la Comisión Nacional de la Mujer, con el fin de coordinar y fortalecer las actividades y proyectos sectoriales dirigidos a las mujeres (CONMUJER, 2000: 171), funciones asignadas bajo el enfoque de bienestar de MED.

Avances y limitaciones del enfoque de igualdad de oportunidades

El enfoque de igualdad de oportunidades representa un avance con respecto a las políticas de igualdad de trato, en tanto que visibilizan a las mujeres en la esfera pública y promueven su

incursión en ella. Se sustenta en el reconocimiento de la diferencia y plantea esta diferencia como base de las desigualdades. Se focalizan acciones para las mujeres pobres, lo que potencialmente significa un empoderamiento. Sin embargo, para la igualdad entre hombres y mujeres todavía quedan muchas tareas pendientes de hacer y consideraciones para tomarse en cuenta. En primer lugar son acciones focalizadas dentro de la política social que no modifican la orientación general de la política principal, sus impactos son parciales y no siempre sustentables, no modifican los modelos de género que subyacen en las instituciones, normas y valores de cultura androcéntrica. Preparan a las mujeres para actuar en el mundo de los hombres, pero no desafían realmente el dominio de la cultura, ni los sesgos masculinistas de las instituciones, (Incháustegui y Ugalde, 2005), y representan un riesgo porque pueden reforzar y profundizar la subordinación de las mujeres.

Por ejemplo, en las acciones de proyectos productivos vinculados a las actividades tradicionales de las mujeres, el efecto positivo es la generación del ingreso, sin embargo, el negativo es la reproducción de su rol tradicional y el incremento en la jornada de trabajo.

El enfoque de la transversalidad de género en las políticas de equidad

La estrategia la transversalidad del enfoque de género surgió por primera vez en los textos posteriores a la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, -1985- (Instituto de la Mujer, 2001, citado por PNUD, 2004: 17) y como propuesta para la política de equidad de género a fines de los ochenta y principios de los noventa.

El surgimiento de un nuevo marco interpretativo denominado Género y los pocos resultados que las políticas, programas y acciones formuladas bajo los enfoques previos de políticas de equidad, tuvieron en la igualdad de las mujeres, plantearon la necesidad de nuevas estrategias. Se requerían no solo cambios en las relaciones de género, sino también de transformaciones profundas en las estructuras que la sustentaban.

La transversalidad de género surge como expresión de la necesidad del movimiento internacional de las mujeres, de avanzar en el cumplimiento de los acuerdos en materia de equidad de género que se acordaron en las diferentes conferencias internacionales. Con esta nueva estrategia se buscaba evitar la tendencia de los gobiernos de atender las demandas de género como “asunto de mujeres”, para integrarla en el proceso de formulación y aplicación en la política pública.

La firma de la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (1995) por parte de los países participantes, significó la adopción del nuevo enfoque de

transversalidad en las políticas dirigidas a promover la igualdad de las mujeres. Así también, la mayor parte de las agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias de cooperación bilateral y otras organizaciones de desarrollo también adoptaron el denominado *mainstreaming* (término en inglés) (PNUD, 2004: 17).

De acuerdo a Inchaustegui y Ugalde (1995), la transversalidad ha sido ampliamente debatida. No obstante, la característica básica del enfoque es la aplicación de la perspectiva de género a todo el proceso de la actuación pública, para transformar el orden social de género establecido. La responsabilidad de este proceso no recae única y exclusivamente en manos de expertas y expertos, en él deben de participar todos los servidores públicos, incluyendo a los altos funcionarios.

En este sentido, todas las acciones públicas deben estar permeadas por la perspectiva de género y no dirigirse única y exclusivamente a determinados grupos sociales, como se hizo en el enfoque de igualdad de oportunidades al focalizarse en las mujeres pobres. Esta nueva estrategia no sustituye ni excluye a las políticas de equidad anteriores (igualdad de trato y de oportunidades), por el contrario, es complementaria y parte de un proceso de ampliación del campo de actividad de las políticas de género.

La transversalidad de género, plantea que cada una de las intervenciones de política sea analizada en términos de los impactos diferenciados entre hombres y mujeres, considerando su efecto agregado en las relaciones de poder en los diversos ámbitos del orden social de género. Este planteamiento constituye un punto nodal en los presupuestos públicos sensibles al género, no basta con saber cuánto se está gastando en hombres y mujeres, hay que conocer el impacto que estos gastos tiene en las relaciones entre hombres y mujeres y en las desigualdades de género.

El análisis del impactos de las políticas de equidad de género, propone someter a dos tipos de análisis toda acción pública: 1. El análisis y las intervenciones *ex ante* para integrar el factor de la igualdad entre los géneros en todo programa de política, haciendo los ajustes necesarios para garantizarla y 2. El análisis "*ex post*" con el objeto de evaluar los resultados de las acciones desarrolladas en las relaciones de género establecidas y en el avance de las mujeres (Inchaustegui y Ugalde, 2005). Esto supone la elaboración de diagnósticos con perspectiva de género que den cuenta de las desigualdades entre hombres y mujeres para que el diseño y formulación de la política pública incluya acciones tendientes promover la igualdad por género y a construir los mecanismos para evaluar los avances en la posición y condición de las mujeres.

Es conveniente señalar que la transversalidad de género no prevé acciones únicamente para mejorar la condición y la posición de las mujeres, sino también plantea desarrollar intervenciones dirigidas a modificar la condición masculina para replantear la ubicación de los hombres en los ámbitos donde han sido excluidos o se hace necesario su replanteamiento. Este enfoque es un modelo de cambio de las relaciones de género establecidas, que fija el acento en los cambios institucionales necesarios para modificar la condición social de las mujeres y el balance de poder entre géneros. La transformación que busca la transversalidad (Rees, 1998, citado por Inchaustegui y Ugalde, 2005), no es la asimilación de las mujeres dentro de las vías o canales forjados para los hombres; no es tampoco el mantenimiento del dualismo entre mujeres y hombres, sino algo nuevo, una forma positiva y distinta de integrar y de lograr resultados, en la que lo marginado, lo que ha quedado invisibilizado y fuera de la consideración de las políticas públicas pase a ser parte de la corriente principal por la que cruzan las políticas de desarrollo (Inchaustegui y Ugalde, 2005).

Los mecanismos de género en la transversalidad de la perspectiva de género en México

El enfoque de la transversalidad propone transformaciones en las funciones de los mecanismos de género para impulsar la equidad entre hombres y mujeres. La descentralización de la responsabilidad de la equidad a los servidores públicos, les confirió a las instancias de las mujeres la tarea de coordinar las políticas y comandar el proceso de la transversalización de la perspectiva de género, lo que implicaba contar con una mejor posición en la estructura gubernamental, tener recursos y autoridad suficientes para acceder a los distintos círculos de decisión, dentro y fuera del Estado, e influir desde allí al conjunto de las políticas públicas; situación y posición diferente a la que venían desarrollando: con mandatos pocos claros, sin staff adecuado, ni sistemas de capacitación interno, sin soporte de los liderazgos políticos nacionales, en posiciones marginales dentro de las estructuras de gobierno y con escasos recursos (Guzmán, 2001:18).

De acuerdo a la información oficial publicada por las instancias de la mujer en México, se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo en 1980, el cual propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres. Posteriormente, en 1985, se instaló una Comisión para coordinar las actividades y los proyectos sectoriales en la materia, y preparar la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985). (CONMUJER, 2000:171). En ambos casos, la instancia de la mujer era una oficina más dentro de una dependencia, no

disponía de recursos suficientes para desarrollar actividades de coordinación, ni tampoco autonomía en la toma de decisiones, quedaba sujeta a las directrices de la dependencia bajo la cual se encontraba integrada.

Como parte de los trabajos preparatorios hacia la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer se instaló en 1993, un Comité Nacional Coordinador que elaboró un informe detallado sobre la situación de las mujeres en México, así como un conjunto de diagnósticos temáticos. Posteriormente, en respuesta a los compromisos asumidos en dicha Conferencia, el gobierno de México se avocó a la tarea de formular el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (PRONAM), cuyo objetivo principal fue impulsar la formulación, el ordenamiento, la coordinación y el cumplimiento de las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el hombre (PROEQUIDAD, 2001: 9). El enfoque que permeó la elaboración de este programa fue el de igualdad de oportunidades, en él se propusieron acciones focalizadas para atender problemáticas de necesidades básicas de las mujeres, tales como atención a la salud reproductiva de las mujeres y apoyo a proyectos productivos para las mujeres en situación de pobreza; en este programa no se hizo ninguna alusión, ni mención a la importancia del presupuesto público.

Para coordinar las actividades del PRONAM, se creó en 1996 la Coordinación General del PRONAM, dependiente de la Secretaría de Gobernación, la cual contaba con un Consejo Consultivo y una Contraloría Social integrados por representantes de las diferentes dependencias federales. Después de dos años de funcionamiento, con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el Diario Oficial de la Federación, en agosto de 1998, se estableció la creación de la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer CONMUJER, como órgano administrativo desconcentrado (CONMUJER, 2000: 174).

La Comisión Nacional de la Mujer funcionó con un Consejo Intersecretarial, como órgano de consulta y seguimiento del PRONAM, y una titular de la Coordinación General, designada o removida por el ejecutivo federal a través del Secretario de Gobernación. El Consejo Intersecretarial se integró por representantes de catorce secretarías y dependencias de la administración pública federal vinculadas con los bienes públicos que el PRONAM proponía ofrecer a las mujeres y era presidido por el Secretario de Gobernación.

A su vez, la coordinación general contó con un Consejo Directivo integrado por el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios, el Oficial Mayor, el Contralor Interno de la Secretaría de gobernación y la titular de la coordinación, que tenía la responsabilidad de

aprobar los proyectos de programa y de presupuesto de CONMUJER, el reglamento de la coordinación y evaluar el desarrollo de los programa, donde la titular de la coordinación general tenía voz pero no voto.

La normatividad para el funcionamiento de CONMUJER, restringía su autonomía, al quedar circunscrita a las directrices generales de la Secretaría de Gobernación, se especificaban las actividades que debía de desempeñar para la coordinación de la integración, ejecución, supervisión, evaluación y control del PRONAM, sin embargo, las decisiones quedaban en manos de funcionarios públicos que seguramente tenían poca sensibilidad ante las desigualdades de género.

Después de varios años de esfuerzos por parte de las mujeres de diferentes sectores, el 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), mediante la cual se creaba esta nueva instancia, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines. Cabe subrayar que la Ley surgió a iniciativa de las diputadas de varios partidos políticos y fue aprobada por mayoría, por todas las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión (PROEQUIDAD, 2001:9).

El nuevo marco jurídico normativo, propiciaba las condiciones para que el INMUJERES fomentara las políticas de equidad de género bajo el enfoque de transversalidad. En el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (PROEQUIDAD), se planteó el marco conceptual que sustentaba la estrategia de acción. En términos generales, se señala: “ (...) la integración de la perspectiva de género y desarrollar políticas de equidad en la acción regular del Estado, implica permear toda la estructura de las organizaciones públicas, para ello se propone

- **Modificar** leyes, normas, políticas y presupuestos.
- **Transformar** los métodos de interpretación y análisis de los problemas sociales, la cultura organizacional, así como las estructuras organizativas y los procedimientos operativos en los tres poderes del Estado y en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal.
- **Incorporar**, sistemática y regularmente, la dimensión de género en todas las prácticas y actividades del Estado mexicano.
- **Mantener** un compromiso político que desde la pluralidad impulse la justicia social.

De acuerdo a PROEQUIDAD, el efecto de este proceso es que los asuntos de género y las necesidades de las mujeres ingresen a la agenda global de las políticas sectoriales como reorganizadores de los campos de intervención y de los vínculos entre las distintas instituciones del Estado (...). Esto implica un proceso complejo que requiere aunar voluntades, activar mecanismos, ampliar las conciencias y establecer nuevos compromisos, entre personas y en la sociedad, lo que a su vez requiere:

- Disposición de **recursos** humanos y económicos suficientes,
- Desarrollo de un **instrumental** técnico capaz de incorporar esta nueva perspectiva en la planeación de la política, y
- **Acciones** específicas de intervención que hagan posible el logro de relaciones equitativas. (PROEQUIDAD, 2001:20-21)

La personalidad jurídica que la Ley del Instituto de las Mujeres le otorgó al mecanismo de género y el marco conceptual bajo el cual se elaboró el PROEQUIDAD en materia de transversalidad de la perspectiva de género, le confirieron al INMUJERES la responsabilidad de comandar el proceso de transversalización en la administración pública federal. Su desempeño sobre este proceso aún no a sido evaluado sistemáticamente dado que es relativamente reciente y que a aún no concluye el periodo de gestión de la actual administración.

2. La incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público, en México

La experiencia australiana un marco de referencia obligado

Los presupuestos públicos con perspectiva de género, como se comentó en la introducción, surgen en Australia, en 1984; a lo largo de estos veinte años han evolucionado: su marco teórico conceptual se ha enriquecido, se han generado nuevas metodologías y nuevos actores participan en su construcción. En términos generales, se puede afirmar que la transformación es resultado de situaciones globales (de nivel mundial), de las condiciones históricas específicas en las que se han desarrollado los ejercicios y de las lecciones aprendidas en la

elaboración de estas experiencias, lo que ha configurado un panorama heterogéneo entre los diversos países que desarrollan este tipo de presupuestos.

Cuando surgieron en Australia las condiciones políticas fueron favorables, el Primer Ministro Bob Hawke, del partido laborista, impulsó la iniciativa, adicionalmente se contó con una denominada maquinaria política de las mujeres dentro del gobierno, provenientes en su mayoría del movimiento feminista, quienes se incorporaron a la administración pública y cumplieron un papel esencial, como iniciadoras, asesoras y coordinadoras de los ejercicios de “presupuestos de mujeres”. De acuerdo a Sharp (2001), los arreglos institucionales entre las femócratas y el gobierno resultaron ser una fuerza y una debilidad a la vez para el éxito de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género.

Las feministas australianas impulsaron en el gobierno una política de género que aseguró que todos los organismos gubernamentales estimaran los efectos de sus políticas y presupuestos para las mujeres y las niñas. Esto tuvo una incidencia entre la burocracia en el desarrollo de la conciencia sobre temas de género con respecto a la política y la asignación de recursos. Sin embargo, para mantener el impulso hacia el cambio e ir más allá de la concientización fue necesario aplicar una considerable presión política. Esta presión resultó muy difícil de mantener para las instituciones políticas centrales coordinadoras de las mujeres, especialmente frente a una importante resistencia de organismos con intereses económicos como la Secretaría de Hacienda, de Industria y de Comercio (Sharp and Broomhill, 1990, citado por Sharp, 2001: 57) y la débil alianza entre las demócratas y los grupos de mujeres de nivel comunitario.

La experiencia australiana ha sido sujeta de consideración para el resto de los países. Las metodologías y las estrategias han sido retomadas y mejoradas, sin embargo, también las condiciones políticas, sociales y económicas deben ser analizadas, si es que se tiene el propósito de institucionalizar los presupuestos con perspectiva de género, ya que en el gobierno federal de Australia ya no se llevan a cabo los presupuestos sensibles al género. El arribo del partido conservador al gobierno terminó con la voluntad política y propició la salida de las femócratas del ámbito gubernamental, la debilidad de la alianza entre los diversos sectores de mujeres eliminó la presión política y la privatización de los servicios públicos, dejaron sin sustento y apoyo a la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público interrumpiendo con ello el proceso de institucionalización que se venía dando desde 1984.

El proceso en México

La incorporación de las demandas y necesidades de las mujeres en el presupuesto público como un valor u objetivo en las rutinas y normas de las instituciones públicas para reducir y eliminar las desigualdades de género, es parte de un proceso global denominado institucionalización de la perspectiva de género. Como se ha mencionado este proceso es desarrollado a través del diseño y aplicación de acciones públicas por parte de las diversas instancias gubernamentales. En México, la inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto público ha sido responsabilidad de las dependencias gubernamentales; sin embargo, las organizaciones de las mujeres, la academia y agencias multilaterales han jugado un papel muy importante.

Aún cuando las instancias de las mujeres del poder ejecutivo aparecen como responsables directas de coordinar los esfuerzos de los diferentes actores participantes para institucionalizar la perspectiva de género, en el tema de los presupuestos públicos lo que en primera instancia se observa es el importante papel que ha cumplido el poder legislativo (la Comisión de Equidad de Género y de otras Comisiones relacionadas con los derechos de las mujeres y niñas).

La mayoría de las acciones se han desarrollado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); nada se ha hecho con respecto a la política de tributación en este orden de gobierno, en este último tema existe una experiencia a nivel estatal, impulsada por el Instituto de la Mujer en Oaxaca. A nivel estatal y municipal los análisis de presupuestos públicos pro equidad de género se han desarrollado algunos esfuerzos aunque este proceso aún es incipiente.

Los antecedentes: primeras iniciativas públicas

De acuerdo a la información hasta ahora consultada, la primera acción pública sobre presupuestos con perspectiva de género se desarrolló en la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados. Esta Comisión se creó en la LVII Legislatura como una comisión especial, el 7 octubre de 1997, y dentro de ésta se instituyó la subcomisión de Presupuesto Federal Etiquetado, como resultado del trabajo conjunto desarrollado entre las diputadas de la Comisión y la organización de la sociedad civil DIVERSA, la cual agrupa a un número importante de organizaciones de mujeres y que trabajan por la equidad de género.

El 10 noviembre de 1998, la Diputada Presidenta Colegiada de la Comisión de Equidad y Género, inició los trabajos de la Subcomisión de Presupuestos Etiquetados, al entrevistarse con un funcionario de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, al cual le solicitó la información necesaria para que el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) contemplara claramente entre sus apartados, los programas específicos para las mujeres. Se acordó una reunión para el 13 de octubre, a la que asistieron diputadas integrantes de la Subcomisión, el Director Adjunto de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, la Coordinadora de Asesores de la Subcomisión y economistas expertas en el tema de presupuestos. De esta reunión se obtuvo una versión estenográfica del encuentro y un documento titulado “Instrumentos para la Programación y Presupuesto 1999 de la Subsecretaría de Egresos”, que envió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese mismo año, 1998, en otro ámbito de la sociedad, las organizaciones feministas Grupo de Información de Reproducción Elegida (GIRE) y Equidad de Género, Familia, Trabajo y Ciudadanía, A.C., organizaron un taller sobre “Presupuestos Públicos para Mujeres Líderes”. La idea del taller surgió a raíz de que una de las integrantes de GIRE participó en una de las conferencias internacionales sobre presupuestos del Internacional Budget Project, donde conoció las experiencias desarrolladas a nivel internacional sobre presupuestos y género (UNIFEM, 2006). Con este taller, la organización Equidad de Género, Familia, Trabajo y Ciudadanía, A.C., denominada de aquí en adelante como Equidad de Género, inició el proyecto “Fortaleciendo la incidencia de las mujeres líderes en el presupuesto público con enfoque de género”, el cual con su desarrollo va a generar información importante sobre el gasto público para la incidencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En este primer taller participaron mujeres líderes de organizaciones civiles de diferentes estados de la república y funcionarios públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), esta última institución estaba impulsando activamente los temas de género en los programas a su cargo, por lo que se consideró muy importante su participación en el taller (UNIFEM, 2006). Aunque no se sabe exactamente la incidencia que el taller tuvo en la SEDESOL, es pertinente mencionar que en 1999, esta dependencia estableció dentro de su normatividad, que todos los programas de combate a la pobreza, debían incorporar el enfoque de género y reorientar el 50 por ciento de los recursos y acciones a atender las necesidades específicas de las mujeres, esta disposición desapareció cuando se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

En 1999, Equidad de Género lleva a cabo un segundo taller sobre presupuestos públicos, al que fue invitada la organización FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C., denominada en lo sucesivo como FUNDAR, como coparticipante en la selección de los contenidos temáticos y como ponentes, dado que esta organización venía desarrollando

actividades de monitoreo del gasto y manejaba la técnica de análisis presupuestal. Estas dos organizaciones en el año 2000 iniciaron un proyecto conjunto, titulado en Equidad de Género como “Fortaleciendo la incidencia de Mujeres Líderes con la herramienta de Análisis de Presupuestos Públicos desde la Perspectiva de Género”; y en FUNDAR, como “Presupuestos Públicos con Enfoque de Género”, el cual fue financiado durante dos años por la Fundación Ford.

El proyecto consideró dos ámbitos de gobierno: federal y estatal. En función de estos ámbitos se organizaron dos equipos de trabajo a nivel federal, uno en FUNDAR y otro en Equidad de Género; a nivel estatal se conformaron cuatro grupos en las entidades participantes: Chiapas, Coahuila, Puebla y Querétaro; dentro de estos equipos estatales se integraron a los distintos grupos de las organizaciones civiles denominado Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población. Los temas analizados fueron dos: pobreza y salud y la meta fue incidir en el presupuesto a nivel federal y a nivel estatal.

El gasto etiquetado para mujeres

El 2000, representa un año en que iniciaron las acciones públicas en materia de presupuesto público con perspectiva de género de manera continua, bajo un marco político de fin de sexenio, conclusión de la LVII Legislatura en la Cámara de Diputados y un primer semestre de campañas políticas para elegir nuevo presidente y a las y los diputados de la LVIII Legislatura. En el ambiente político se percibía un cambio después de más de cincuenta años de un partido en el poder. Al mismo tiempo, en el presupuesto público se desarrollaban cambios tendientes a la formulación de un presupuesto público por desempeño o resultados, la rendición de cuentas y la transparencia empezaban a cobrar relevancia en nuestro país.

Las organizaciones de las mujeres desarrollaban una fuerte actividad con los aún funcionarios públicos vinculados al presupuesto y con los que se esperaba que ascendieran al poder en el próximo periodo de gobierno sexenal para acordar acciones que beneficiaran a las mujeres. Más de 120 organizaciones civiles trabajaban por la equidad de género y no discriminación, firmaron un Pacto entre Mujeres hacia una Agenda Legislativa y de gobierno por la Equidad, con 319 candidatas a puestos de elección popular, el cual contenía 13 puntos, para que las candidatas elegidas se comprometieran a cumplirlos. En el plano económico, existía incertidumbre ante la posibilidad de una crisis típica de final de sexenio y el crecimiento prácticamente se mantenía estancado, en tanto que en la parte social los niveles de pobreza se incrementaban.

Bajo este contexto, en junio de 2000, se dieron a conocer los resultados del monitoreo del gasto con perspectiva de género que el Consejo Nacional de la Mujer (CONMUJER), instancia del gobierno federal, realizó en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La metodología se basó en la experiencia australiana, solicitando a todas las dependencias y entidades que entregaran un reporte o informe de sus gastos clasificados por género³, sin embargo, este esfuerzo no fructificó debido a que la gran mayoría de las dependencias y entidades no entregaron la información solicitada. De acuerdo a la información proporcionada por el responsable de este ejercicio, esto se debió a que no existía un marco normativo que obligara a las dependencias a entregar los reportes; algunos lo hicieron, pero otros no, para muchos significaba un trabajo adicional y además engorroso (Cooper y Guzmán, 2003). Los logros de este ejercicio fue la cuantificación de ramos, programas y proyectos que se dirigían explícitamente o que estaban vinculados a las mujeres, es decir, la etiquetación de categorías programáticas para mujeres.

En ese mismo año, como ya se mencionó en el apartado anterior, Equidad de Género y FUNDAR inician un proyecto conjunto que entre otras actividades desarrolló el monitoreo del gasto. El objetivo del proyecto en el ámbito federal, para el año 2000, fue desarrollar un análisis integral de los programas de combate a la pobreza desde la perspectiva de género e identificar la totalidad del gasto etiquetado para mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A nivel estatal, se propuso dar seguimiento a dos programas específicos: el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), un programa de salud dirigido a las regiones más pobres del país. Adicionalmente a los análisis y monitoreos del gasto, el proyecto se estructuró para generar mecanismos y canales de incidencia.

Estas organizaciones, con los resultados obtenidos de las investigaciones realizadas, desarrollaron actividades tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, para incidir en el PEF. En el poder ejecutivo tuvieron reuniones continuas con funcionarios gubernamentales de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, directores de distintos programas de desarrollo social y el Consejo Nacional de la Mujer. En la Cámara de Diputados se entrevistaron con las diputadas de la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura, quienes fueron sensibles a sus propuestas de gasto etiquetado para mujeres, particularmente de las áreas investigadas.

³ La metodología australiana para la clasificación del gasto desde una perspectiva de género, propone la identificación de tres grupos de gasto: 1. el gasto directamente dirigido a mujeres y niñas y a hombres y niños; 2. gastos dirigidos a promover las oportunidades equitativas por género en el empleo público y 3. el resto de gasto o gasto general.

Es pertinente mencionar que hay otras organizaciones que también han propuesto gastos para las mujeres, especialmente en el área de salud reproductiva, los han gestionado en forma individual o colectiva a través de gestión personalizada con las diputadas o en las sesiones del Parlamento de Mujeres, evento organizado una vez al año desde 1998 por las Comisiones de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y de Senadores; en este espacio las dependencias del poder ejecutivo vinculadas a las mujeres y equidad de género y las organizaciones de mujeres, presentan propuestas y demandas para que sean abordadas en la práctica legislativa, durante estos 8 años se han presentado propuestas de gastos etiquetados para mujeres y muchos de ellos han sido llevados a la agenda y al Presupuesto de Egresos de la Federación.

La falta de datos desglosados por sexo, convirtió los presupuestos sensibles al género en gastos etiquetados para mujeres. La aplicación de la metodología propuesta por la experiencia australiana de clasificar en gasto en las tres categorías mencionadas en la nota de pie de página número 3, permitió la identificación de dos grupos de gasto, los gastos dirigidos a las mujeres, porque no existen datos dirigidos explícitamente a los hombres, y el resto del gasto o el gasto general. Pese a que en la metodología original para el monitoreo del gasto público desde una perspectiva de género, se propone el análisis del impacto que cada uno de los tres gastos tenía en hombres y mujeres, y con base en estos resultados diseñar estrategias que impulsaran la equidad de género⁴, esta segunda parte de la metodología no se llevó a cabo, ni siquiera con los gastos dirigidos a las mujeres.

Las organizaciones de mujeres que realizaban los análisis del gasto público al clasificar los gastos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), encontraban relativamente poco gasto comparado con la gran cantidad de desigualdades por género que se sabía que existían, y con la magnitud de los problemas que investigaban. En este sentido, la estrategia que se siguió para incorporar las necesidades de las mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación fue la etiquetación de los gastos, es decir, asignar recursos a programas y proyectos dirigidos a las mujeres e incrementar en los que ya estaban etiquetados. De esa fecha y hasta la actualidad, la mayor parte de los gastos etiquetados se han dirigido a las mujeres pobres, básicamente al área de salud reproductiva y proyectos productivos relacionados con el rol tradicional de las mujeres. Es evidente que el gasto etiquetado se circunscribe dentro del enfoque de la igualdad de oportunidades, en primer lugar se dirige a

⁴ Para mayor detalle sobre la metodología de la experiencia Australiana, véase Sharp, Ronda. Budgetin for equity:gender budget initiative within a framework of performance oriented budgeting. UNIFEM, 2003: Cooper , Jennifer y Flérida Guzmán, 2005 Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos. INMUJERES, México, 2005.

ciertos sectores de la población femenina, con un efecto positivo para el grupo de mujeres que son atendidas, pero que deja intactas las causas que provocan las relaciones desiguales de género y las que se puedan generar por la aplicación de estas políticas públicas.

Los análisis de los gastos etiquetados y la evaluación de programas y proyectos dirigidos a las mujeres desde el ámbito académico, revelan que el gasto etiquetado presenta problemas como estrategia para impulsar la equidad entre hombres y mujeres, no solo por su papel marginal dentro de la línea general de la política, sino por el efecto adverso que puede tener en la posición de las mujeres. Si no se tiene un diagnóstico de las desigualdades por género y las causas que la provocan, los gastos etiquetados pueden reproducir y profundizar las desigualdades. Los gastos etiquetados funcionarían verdaderamente como acciones afirmativas o como políticas de igualdad de oportunidades cuando se sepa que las desigualdades por género se pretende resolver.

La transversalización de la perspectiva de género en la Secretaría de Salud

En el contexto de cambio de gobierno, en diciembre de 2000, surgió la oportunidad para que las organizaciones feministas pudieran incidir en la política de salud, el recién elegido Presidente de la República Mexicana había designado al Dr. Julio Frenk Mora como Secretario de Salud, persona conocida por su sensibilidad en los temas de género y quien llegaba a la Secretaría con la idea de crear un programa que transversalizara la perspectiva de género en Salud (UNIFEM , 2006). Esta situación y la amplia experiencia y trabajo que las organizaciones de las mujeres han desarrollado en materia de salud, especialmente salud sexual y reproductiva, permitió establecer una relación entre ambas partes e iniciar un trabajo conjunto.

A iniciativa de Equidad de Género, FUNDAR y el Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población (red civil que agrupaba a cerca de 60 organizaciones de mujeres), UNIFEM, la Secretaría de Salud, la Organización Panamericana de Salud y UNFPA, se organizó un Seminario sobre Género y Políticas de Salud en marzo de 2001. Con este evento se logró la participación de altos funcionarios de la Secretaría de Salud, incluyendo al Secretario, organizaciones de mujeres, académicos expertos en el tema de salud y género, así como de presupuesto con enfoque de género. Los resultados del seminario fueron los siguientes:

- La construcción de una agenda de trabajo en el tema de género y salud
- Una relación de interlocución entre la sociedad civil organizada y la Secretaría de Salud

- La creación del Programa Mujer y Salud en la Secretaría de Salud

A partir de este seminario, se generó la idea de desarrollar un proyecto que abordará el tema de los presupuestos públicos con perspectiva de género. En 2002 se creó el proyecto “Elaboración de presupuestos sensibles al Género”, con la participación de Equidad de Género, FUNDAR y la Coordinación del Programa Mujer y Salud de la Secretaría de Salud. Este proyecto recibió financiamiento de UNIFEM, de marzo de 2002 a noviembre de 2003.

De este proyecto se logro, por un lado, sensibilizar y capacitar al personal vinculado al trabajo de VIH/SIDA y una guía metodológica para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género para el sector salud.

La guía representa un aporte en la tarea de la incorporación de la perspectiva de equidad de género en el diseño, y formulación de las políticas públicas y constituye uno de los primeros pasos que se dan en el área de programación y presupuestación (Pérez y Rangel, 2004: 7), lo cual representa un avance en la transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto de la Secretaría de Salud.

El Instituto Nacional de las Mujeres

El PROEQUIDAD constituye el programa que norma las actividades del INMUJERES para lograr la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado. En materia de presupuestos se hacen los siguientes ordenamientos:

1 Se concibe el presupuesto como un medio que debe coadyuvar al proceso de institucionalización de la perspectiva de género, específicamente se señala que: integrar la perspectiva de género y desarrollar políticas de equidad en la acción regular del Estado, implica permear toda la estructura de las organizaciones públicas. Esto, entre otras cosas, implica:

· Modificar leyes, normas, políticas y **presupuestos** (PROEQUIDAD, 2001:20).

2. La institucionalización de la perspectiva de género se concretiza, entre otros medios, a través de etiquetar los presupuestos públicos. En este tenor, el presupuesto de la administración pública federal, estatal y municipal, debe visualizar el monto de recursos que cada sector destina al empoderamiento de las mujeres, con objeto de valorar la eficacia de sus acciones y determinar la medida en que contribuyen efectivamente a mejorar la equidad entre hombres y mujeres. En otras palabras, los recursos financieros ya no se enfocan como un problema de dotación suficiente de presupuesto a las instancias encargadas de la condición de

las mujeres, sino por su eficacia en el logro de los objetivos programados (PROEQUIDAD, 2001: 32).

3. Los presupuestos etiquetados se complementaran con acciones sobre los ingresos públicos para lograr propuestas presupuestales integrales y dinámicas de planeación, asignación y evaluación que permitan desarrollar políticas adecuadas en el tiempo; e impulsaremos la elaboración de una iniciativa legislativa de reforma presupuestal con enfoque de género. Con esta reforma presupuestal se pretende atender la problemática del contenido inercial de los Programas Operativos Anuales; que impulse el trabajo de coordinación, colaboración y de equipo entre las dependencias públicas. Este mismo enfoque debe existir en el presupuesto de los Poderes Legislativo y Judicial tanto federales como estatales (PROEQUIDAD, 2001: 32-33).

Bajo este marco normativo, las actividades desarrolladas por el INMUJERES para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto público, de 2001a 2004, fueron las siguientes:

Capacitación

Se han impartido conferencias y talleres de capacitación para servidores públicos de la Administración Pública Federal y de algunos gobiernos estatales, en estos talleres ha sido importante la participación de los enlaces federales, quienes en el discurso cumplen un papel muy importante en la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Estas actividades y otras que se desarrollaran más adelante han sido realizadas por académicas e integrantes de la organización FUNDAR, debido a que en el INMUJERES no hay personal capacitado para desarrollar acciones sobre el tema de presupuestos públicos con una perspectiva de género.

En el marco del convenio FLACSO-INMUJERES, celebrado en diciembre de 2001, se llevo a cabo durante cuatro años un Diplomado sobre “Género y Políticas públicas”, el cual tenía un módulo denominado Presupuestos con perspectiva de género, este taller fue impartido por una académica y una integrante de FUNDAR. En estos cursos de capacitación participaron servidores públicos de diferente nivel, integrantes de organizaciones de mujeres y académicos de distintos estados del país.

También se llevaron a cabo talleres de fortalecimiento a instancias municipales de la mujer, donde se tocó el tema de los presupuestos públicos con perspectiva de género

Materiales y herramientas para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de egresos.

Diseño y formulación de la guía para presentar informes presupuestales sectoriales con perspectiva de género, la cual se distribuyó a las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elaborada por FUNDAR en 2002.

Diseño y elaboración de la Guía Conceptual 2004 para la elaboración de presupuestos públicos sensibles al género, elaborada por FUNDAR en 2002 y publicada por INMUJERES en 2004.

Diseño y elaboración de la guía analítica por parte de una académica de la UNAM, en 2003

Diseño y elaboración de la guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos. Elaborada por dos académicas y publicada en 2005.

Monitoreo y Análisis del PEF para incluir propuestas de incorporación de la perspectiva en el presupuesto de egresos

Se realizó el análisis de los diagnósticos presupuestales de programas que cuentan con reglas de operación de la Secretaría de Economía, de Salud y de Desarrollo Social.

En trabajo conjunto con integrantes de organizaciones de mujeres y personal del INMUJERES se elaboraron propuesta para incorporar la perspectiva de género en el PEF de 2003. Esta práctica se realizó para el presupuesto de siguiente año, en trabajo conjunto entre académicas y personal del INMUJERES.

Con el fin de apoyar a las dependencias que tiene a su cargo programas federales enmarcados en el Artículo 64 del Presupuesto de Egresos de la Federación, se analizaron 69 reglas de operación. Con el resultado de este análisis se prepararon comentarios y sugerencias para la incorporación de la perspectiva de género, así como para el diseño de indicadores de evaluación con enfoque de género. Esta iniciativa se vio concretizada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2003.

En 2003 y 2004 se elaboraron propuestas de cambios legislativos para la elaboración e integración de presupuestos públicos con perspectiva de género, este trabajo fue desarrollado por académicas de la UNAM.

Participación en eventos donde se aborde el presupuesto público con perspectiva de género

En el sexto y séptimo Parlamento de Mujeres el INMUJERES presentó propuestas, entre otros temas, sobre la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público.

Reuniones con enlaces federales e instancias estatales

En 2003 y 2004 se llevaron a cabo reuniones de trabajo con enlaces federales en materia de género de la Administración Pública Federal y en entre otros aspectos se abordó el tema de los presupuesto público, en la VI reunión, en 2003, se impartió un taller sobre la incorporación de la perspectiva de género en el PEF y el seguimiento y recomendaciones al comité de la CEDAW al VI Informe de México. En dicha reunión se llegó al siguiente acuerdo: integrar un grupo de trabajo que de seguimiento al presupuesto sensible al género. Al siguiente año, el 4 de noviembre se volvieron a reunir para revisar el seguimiento a los programas y acciones del PEF (2004).

La mayor parte de las acciones desarrolladas por INMUJERES en materia de presupuestos públicos con perspectiva de género, se desarrollaron bajo el enfoque de política pública de la transversalidad, las cuales no tienen los resultados tan inmediatos e impactantes como los tiene el gasto etiquetado. Particularmente, la sensibilización, capacitación y las herramientas metodológicas, son acciones que no son aplicables de forma inmediata, en gran medida, su aplicación depende del marco jurídico normativo que regula la formulación del proceso de planeación, programación y presupuestación que se lleva a cabo en las instancias gubernamentales, así como de la voluntad política y la cultural del trabajo institucional.

La Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados se desarrollaron acciones tendientes a etiquetar el gasto y a transversalizar la perspectiva de género. Durante la Legislatura LVII, la primera actividad de la Comisión de Equidad y Género fue la serie de reuniones que tres organizaciones no gubernamentales tuvieron con las diputadas de la Comisión de Equidad y Género. A partir de éstas se desarrollaron esfuerzos conjuntos para organizar el Foro “Por la equidad y transparencia en los presupuestos públicos” el 14 de noviembre de 2001.

A este evento asistieron integrantes de organizaciones no gubernamentales, de instituciones públicas con programas dirigidos a mujeres, el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, y diputados y diputadas de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Equidad y Género. (García, 2005)

Este evento tuvo como propósito que la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, diera a conocer los gastos que en el ejecutivo se etiquetaron para mujeres. De hecho en la versión estenográfica de este foro se menciona que el funcionario de la Subsecretaría mencionó que ya se contaba con un presupuesto con perspectiva de género porque había gastos etiquetados para mujeres.

Como parte de las acciones tendientes a transversalizar la perspectiva de género en el PEF, la Comisión de Equidad de Género, presentó el 28 de noviembre de 2003, la iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Planeación, para garantizar la equidad de género en el diseño y ejercicio del presupuesto y para que se desagregaran por sexo los resultados de los programas sociales. El proceso que toda iniciativa de ley desarrolla no se llevó a cabo durante la LVIII Legislatura, quedo pendiente para la siguiente (Guzmán, 2006).

Otra acción igualmente importante, fue incluir en el apartado I del Artículo 54, Capítulo VIII del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2003, la disposición de que los programas sujetos a reglas de operación tenían *“la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por género, y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres a los beneficios de los programas”*(PEF, 2003)

En la Fracción IV, Inciso b, del mismo artículo, se exigía *“Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a la Secretaría y a la Contraloría, a más tardar el 15 de octubre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Dicha evaluación deberá incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres”*. (PEF, 2003)

Estas acciones representaron avances importantes en la transversalidad de la perspectiva de género en la planeación, aprobación, monitoreo y evaluación del gasto de estos programas y como consecuencia, en la institucionalidad de los presupuestos pro equidad de género al ser incluidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En materia de gasto etiquetado para mujeres, se registró un aumento importante en el monto etiquetado de 2000 a 2003.

De acuerdo con datos de organizaciones no gubernamentales, el gasto etiquetado para mujeres en 2000 representó el 0.030 % del total del PEF aprobado (FUNDAR, 2001) en 2002 la proporción se incrementó a 0.34% y en 2003 a 0.85% (Pérez y Rangel, 2004).

Algunos programas, proyectos y actividades institucionales etiquetados se mencionan a continuación: Proyecto de Atención a Mujeres Indígenas, Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (Proequidad), Fondo de Financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), Desarrollar y ampliar las oportunidades para la atención a proyectos productivos viables y sustentables de mujeres, Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, Administración y atención médica en el Hospital de la Mujer, Apoyar el desarrollo del Hospital de la Mujer en el D.F., Programa Mujer y Salud, Violencia contra las Mujeres; Impulsar mejores condiciones para la inserción y permanencia de la mujer en el ámbito laboral; Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), Atención a la demanda de las mujeres jefas de familia para ejecutar proyectos; así como a acciones vinculadas a la salud reproductiva, atención y prevención del cáncer cérvico uterino y mamario (Guzmán, 2006).

En la LIX Legislatura, las y los diputados fortalecieron la línea del gasto etiquetado, de acuerdo a datos proporcionados por la Memoria de la Comisión de Equidad de Género, de 2004 a 2005 el gasto se incrementó 157%, y para el PEF de 2006 se aprobó un mil millones de pesos dirigidos a ampliaciones para la equidad de género, la mayor parte de los cuales se concentran en la Secretaría de Salud: 58.2% del total de estos recursos (Guzmán, 2006). Es pertinente señalar que durante esta legislatura se registró un importante etiquetamiento de gastos para atender la violencia hacia las mujeres, particularmente para los feminicidios.

En materia de transversalización se realizaron las siguientes acciones:

1. Se envió una propuesta de modificación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004 en el rubro presupuestal y reformas al cuerpo legal del Presupuesto, a efecto de incorporar la perspectiva de género y la asignación de recursos presupuestarios dirigidos a programas para mujeres. Los artículos que se plantearon a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su modificación fueron el 15, 16, 25, 33 y 55, del PEF, modificaciones que fueron aceptadas en su mayoría por la propia Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública y aprobadas posteriormente por el pleno de la Cámara (Guzmán 2006).

El artículo 33 hace referencia al atributo que tiene el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP de reducir, diferir o cancelar programas y gastos, y el 55 a los programas sujetos a reglas de operación. Con la aprobación de modificación a la propuesta se logró incorporar en el cuerpo legal del PEF reformas, a efecto de que los programas sociales sujetos a reglas de operación, enfocados principalmente a las mujeres no sufrieran modificaciones, reducciones o diferimientos por ajustes al presupuesto, que en algunas ocasiones la Subsecretaría de Egresos de la SHCP realiza posteriormente a la aprobación del mismo (Guzmán 2006).

2. Se presentó al Pleno de la Cámara la aprobación del proyecto de dictamen sobre el proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan los Artículos 2, 3, 8, 9 y 14 de la Ley de Planeación, el 18 de noviembre de 2003 (Guzmán 2006)

El proyecto de dictamen fue turnado a la Comisión de Gobernación y está pendiente de aprobación, en el Pleno de las Comisiones Unidas (Guzmán 2006) (Guzmán 2006).

Las propuestas de modificaciones a la Ley de Planeación, son fundamentales en la transversalización de la perspectiva de género en el PEF, ya que de no hacerse así desde la planeación, difícilmente podrá incorporarse en la estructura programática (Guzmán 2006).

3. La Comisión también aprobó los proyectos de dictamen sobre un punto de acuerdo para exhortar al Ejecutivo Federal, a incorporar la perspectiva de género en las dependencias y órganos de la administración pública federal, con transversalidad, así como crear nuevos mecanismos de asignación presupuestal, distribución y ejecución en los programas de gobierno. Presentada el 28 de octubre de 2003. Este proyecto de dictamen fue turnado el 5 de octubre de 2004 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y está pendiente de aprobación por el pleno de las Comisiones Unidas de Equidad y Género y de Presupuesto y Cuenta Pública.

Las acciones desarrolladas por el poder legislativo, principalmente por la Comisión de Equidad y Género, en materia de gasto etiquetado para mujeres, representa acciones que se circunscriben bajo el enfoque de igualdad de oportunidades, al focalizar el gasto a cierto grupo de mujeres. No obstante, también llevaron a cabo acciones importantes en materia de transversalidad del género en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Instituto Nacional de Desarrollo Social

El Programa de Coinversión Social es el medio a través del cual el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) ha desarrollado acciones para impulsar la inclusión de la perspectiva de género en el gasto público de los programas de combate a la pobreza instrumentados por la Secretaría de Desarrollo Social y a nivel municipal.

FUNDAR y Equidad de Género, en 2002 solicitaron al Instituto de Desarrollo Social (INDESOL), financiamiento del Fondo de Coinversión Social para analizar diez programas de combate a la pobreza. Como resultado de este estudio se obtuvo un manual introductorio que fue distribuido entre funcionarios federales y estatales de la SEDESOL.

En las convocatorias del Programa de Coinversión Social de 2004 y 2005, la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, sede México, logro obtener apoyo para llevar a cabo un Diplomado de fortalecimiento de capacidades para funcionarios públicos de la Secretaría de Desarrollo Social, en el cual se impartió un módulo sobre herramientas y técnicas de análisis presupuestal con la finalidad de que se incluyera la perspectiva de género en las reglas de operación y en los gastos de los programas de combate a la pobreza.

La organización Equidad de Género en 2004 y 2005 también obtuvo apoyo por parte de INDESOL para la elaboración de una guía para incluir la perspectiva de género en el presupuesto de egresos a nivel municipal.

El enfoque que guió las acciones desarrolladas conjuntamente entre INDESOL y la sociedad civil, fue la de la transversalización de la perspectiva de género, bajo el entendido que para lograr esta meta, se requiere de capacitación y diseño de herramientas metodológicas que coadyuven a la incorporación de la perspectiva de género en el gasto público de los programas de combate a la pobreza y en los presupuestos municipales.

3- Avances, obstáculos y retos.

De lo anteriormente expuestos y por las experiencias en los análisis y talleres, se observan avances y se detectan obstáculos que se convierten en retos y desafíos para la incorporación de la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Avances

Los gastos etiquetados para mujeres representan un avance, porque se incorporan las demandas de un grupo de mujeres en situación doblemente desfavorable y visibiliza que la desigualdad de género es reproducida por el presupuesto público si no es elaborado con perspectiva de género.

Así también, los gastos etiquetados representan la aplicación de una política de equidad de género tendiente a igualar las oportunidades entre hombres y mujeres, las acciones afirmativas que el gasto etiquetado promueve, estas han tenido efectos positivos en la condición de las mujeres.

Los monitoreos de los gastos públicos han orientado la estrategia para a inclusión de la perspectiva de género a través de las acciones positivas, en este marco, se han sentado las bases para la construcción de un presupuesto de egresos con esta perspectiva.

Se ha detectado la necesidad de presentar datos de los beneficiarios del gasto desglosados por sexo, la elaboración de un diagnóstico que oriente la política de igualdad de oportunidades, la necesidad de vincular la planeación con la presupuestación. Se han propuesto metodologías para la transversalización de la perspectiva de género en el componente del gasto público y se ha capacitado a funcionarios públicos, todas estas acciones públicas tendientes a transversalizar la perspectiva de género en el gasto público.

Obstáculos

La incorporación de la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación ha encontrado múltiples obstáculos, entre los que se encuentran los siguientes:

1. Desconocimiento de la perspectiva de género entre las personas involucradas en el proceso presupuestario.

La gran mayoría de los servidores públicos vinculados con el proceso presupuestario desconocen qué es el género y como consecuencia la perspectiva de género. Esta bastante extendida la idea de que mujeres es género.

2. Falta de datos de los beneficiarios desglosados por sexo

La carencia de datos sobre el sexo de los beneficiarios y el monto que reciben ha limitado el monitoreo del gasto

3. Insuficiencia de diagnósticos de las desigualdades de género, de objetivos generales de política pública y de indicadores con perspectiva de género, en el proceso de formulación del presupuesto de egresos.

5. Ausencia de instrumentos de análisis técnicos para evaluar el impacto del gasto general y del gasto etiquetado en las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres.

No se han desarrollado experiencias que evalúen cuál ha sido el impacto que el gasto tiene en las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres. No podemos suponer que etiquetar un gasto va a reducir o eliminar desigualdades por género, es necesario hacer este tipo de ejercicios

6. Falta de marcos jurídicos normativos que regulan el proceso presupuestario con una perspectiva de género.

7. Falta de conocimientos técnicos sobre el presupuesto

8. Cultura de trabajo institucional

La estancia de los servidores públicos se ha caracterizado por la alta movilidad

Alta movilidad del personal vinculado a este proceso

10. Negación de las desigualdades por género.

Entre los funcionarios públicos involucrados en el presupuesto, se asume que las desigualdades por género no existen o que están no deben ser preocupación de la política pública. Bajo el sesgo de neutralidad de la política pública, se argumenta que el gasto público beneficia por igual a mujeres que a hombres, y que hay otros asuntos más importantes que atender.

11. Escasa participación de las organizaciones de las mujeres.

La sistematización de las experiencias, nos revelan que aún cuando se han dado cursos de capacitación a organizaciones de mujeres, aún falta mucho por hacer. Solamente dos organizaciones de mujeres destacan por su participación en este proceso.

12. Falta de voluntad política de quienes toman las decisiones en materia de presupuestos públicos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha presentado fuertes resistencia para incorporar la perspectiva de género en el proceso de elaboración de la perspectiva de género. En el legislativo se presenta la misma situación, un ejemplo, lo ilustra Lourdes García, en su trabajo Los presupuestos pro equidad de género en la Cámara de Diputados de México, cuando narra que Diputadas del PRD intentaron incorporar la perspectiva de género en el Decreto de presupuesto de 2005 y los integrantes del Partido Acción Nacional de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, rechazaron la propuesta. En este ámbito, las diputadas se enfrascan en largas negociaciones para arrancarle unas migajas al pastel.

13. Sesgo hacia la parte técnica y cuantitativa en los presupuestos públicos.

Un obstáculo de suma relevancia en los presupuestos públicos con perspectiva de género y que no fue abordado aquí dados los objetivos del trabajo pero que vale la pena mencionar es la referente al vínculo entre género y presupuesto. Esta reflexión ha sido desarrollada en el ámbito académico y a grandes rasgos plantea la siguiente situación: la articulación entre presupuestos públicos y el género ha conjuntado dos tipos de especialistas que manejan distintos conceptos, enfoques y metodologías. En el género, por lo regular, se asocia a metodologías y enfoques cualitativos; en el presupuesto a análisis donde lo cuantitativo es clave. Si bien se ha establecido un diálogo entre ambos campos, la parte técnica y cuantitativa se ha privilegiado en esta corta historia de los presupuestos con perspectiva de género. Quizás sea cierto temor que producen los rubros, los pesos, las tasas, etcétera, a quienes estaban familiarizadas con análisis cualitativos, el que ha llevado a que la parte cuantitativa y técnica

se haya colocado como tema central en los presupuestos públicos con perspectiva de género (Espinosa, 2004:239)

Retos

Los retos son más amplios de lo que se supone, la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto público, exige no solo superar los obstáculos planteados en este trabajo, sino también considerar aspectos que no han sido abordados y que se abren como una línea de trabajo futura dada su importancia en el proceso de institucionalización. Se requiere analizar el marco macroeconómico, el papel del Estado en la política económica y social, y las culturas institucionales. Si bien, la experiencia australiana deja la lección que la voluntad política y la alianza entre las organizaciones de las mujeres son elementos indispensables en la sostenibilidad de este proceso, también lo es el contexto económico, social y cultural en el cual se encuentran inmersos los procesos presupuestarios.

Es importante señalar que unos de los requerimientos en la transversalización de la perspectiva de género es la modificación al marco jurídico normativo que regula el proceso presupuestario. De inicio la ley de planeación y después la de presupuesto y cuenta pública, para que la perspectiva de género transversalice los planes y programas rectores de la política pública, esta condición es importante para el presupuesto de egresos: si las demandas de las mujeres aparece de manera marginal en unos de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así aparecerá en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Conclusiones

La construcción de los presupuestos públicos con perspectiva de género tiene poco tiempo de desarrollo y no obstante este corto período de han logrado avances en ciertos aspectos.

La mayoría de las acciones públicas en el ámbito de gobierno federal están dirigidas al componente de presupuesto de egresos, nada se ha hecho con respecto a los ingresos.

La incorporación de las demandas de las mujeres al gasto público ha sido a través del gasto etiquetado para mujeres, bajo en enfoque de igualdad de oportunidades. Este gasto etiquetado se ha dirigido básicamente a las mujeres en situación desfavorable, las áreas prioritarias han sido, salud reproductiva, pobreza y violencia.

Se han implementado acciones públicas tendientes a la transversalización de la perspectiva de género en la parte del gasto público, pero esto aún no ha sido visible en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este proceso han participado algunas instituciones públicas, organizaciones de mujeres, la academia, agencias multilaterales y fundaciones. Por parte del gobierno, la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados y de Senados, principalmente la primera, el Instituto de las Mujeres, la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Desarrollo Social. De las organizaciones de las mujeres, Equidad de Género, Familia, Trabajo y Ciudadanía, a.C., y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Por parte de los agencias multilaterales UNIFEM y PNUD México, organismos de cooperación internacional, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), y por último, las fundaciones Ford y Mac Arthur

En cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en la estructura programática, esta no se ha podido transversalizar, está incorporada de manera marginal, solo se visibilizan los gastos etiquetados para mujeres cuando aparece el PROEQUIDAD o los programas o unidades responsables que denotan mujeres, género u otra palabra relacionado con ellas.

La forma como esta organizada la estructura, con categorías programáticas que se refieren a funciones del gasto público, programas, unidades responsables, actividades institucionales, impide que los gastos con perspectiva de género sean visibles, se propone la posibilidad de que la perspectiva de género se incluya en el presupuesto de egresos, a través del proceso de programación y presupuestación que desarrollan cada una de las unidades de trabajo de la administración pública federal. La subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite las directrices y manuales para la elaboración del Presupuesto de Egresos, estos manuales deberán estar elaborados con perspectiva de género.

Una nueva propuesta, que intenta que todas las acciones públicas dirigidas a la población estén transversalizadas por género, es el esquema de la cadena el cual está vinculado a la idea sustancial de los presupuestos por resultados o desempeño, los cuales hacen énfasis en la elaboración de metas, objetivos, productos, resultados e impactos. En este esquema se propone que desde la planeación se incluya la perspectiva de género, para ello es necesario elaborar un diagnóstico también bajo esa perspectiva, de tal manera que esto sirva como punto de partida para que las metas, objetivos, productos e indicadores cuantitativos y cualitativos en cada una de las actividades institucionales, proyectos y programas se elaboren con perspectiva de género. En esta propuesta los indicadores cualitativos de género cumplen un papel fundamental, ya que éstos expresarían de alguna manera la propuesta de cambio en las relaciones de género.

Aún quedan muchos retos por superar y para ello se exigen el esfuerzo de todos los sectores involucrados en la institucionalización de la perspectiva de género en la política pública.

Bibliografía

CONMUJER, **Informe de Ejecución. Plataforma de Acción, Pekín. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.** 2000.

Cooper, Jennifer y Guzmán, Flérida. **Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos.** 2005

Cooper, Jennifer y Guzmán, Flérida. **Un análisis presupuestario con enfoque de género. Reporte de Investigación.** FE-UNAM, 2003

Espinosa, Gisela. “Presupuestos sensibles al género2. En Rozo, Carlos y Salame Ma. Magdalena (Coomp.) **Tecnologías y finanzas en un marco de política económica sistémica.** UAM-Xóchimilco, 2004, pp. 227-247

García, María de Lourdes, “Los presupuestos pro equidad de género en la Cámara de Diputados”, Mimeo, México, 15 de agosto de 2005.

Guzmán Virginia. La institucionalidad de género en el Estado. Nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y Desarrollo. No. 32. CEPAL. 2001

Guzmán, Flérida. La Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados en el proceso de construcción de un Presupuesto de Egresos de la Federación Pro Equidad de Género. Mimeo, En prensa. 2006.

Incháustegui, Teresa y Ugalde Yamilet. **Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género.** INMUJERES-DF. 2005.

INMUJERES. **Guía Conceptual 2004 para la elaboración de presupuestos públicos sensibles al género.** 2004

Kabeer, Naila. Realidades trastocadas. **Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo.** Paidós. 1998.

Pérez, Lucía y Rangel Rosalío. **Guía para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género en el sector salud.** 2004

Pérez, Lucía y Rosalío Rangel, *Agenda de Estadísticas Básicas del Presupuesto Federal 2004.* Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. México, 2004.

Rhonda Sharp. **Budgeting for equity. Gender budget initiative within a framework of performance oriented budgeting.** UNIFEM, 2003.

Sharp, Rondha. Economía y política de la auditoria de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género. En **Investigación Económica**, vol. LXI: 236, abril-junio de 2001, pp 45-76.

UNIFEM, Sistematización de la experiencia de las dos organizaciones no gubernamentales. Equidad de Género: ciudadanía, trabajo y familia A.C. y FUNDAR, Centro de Análisis e

Investigación, A.C., de trabajar con la Secretaría de Salud en un proceso de reflexión para introducir la perspectiva de género en la Programación y Presupuestación de dicho sector. 2006. Mimeo.

Zebadúa, Verónica. “Presupuestos sensibles al género: la experiencia mexicana”. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Ponencia presentada en la **Conferencia Centroamericana y del Caribe sobre Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad, Democracia y Equidad de Género**. Cooperación Técnica Alemana, Managua, Nicaragua, 28, 29 y 30 de agosto, 20002.

Documentos

Balance de la LIX Legislatura en materia de Equidad de Género, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Consorcio para el Dialogo Parlamentario y la Equidad

Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados. Informe de Actividades diversos años de la Legislatura LVII y LIX

Comisión de Equidad y Género. Memoria. de la Cámara de Diputados, 2005

FUNDAR Centro de Análisis e Investigación. A.C., Informe de actividades de 1999 a 2004

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. y Equipo Federal de Equidad de Género, “Resultados preliminares de la investigación a nivel federal sobre presupuesto para combate a la pobreza bajo una perspectiva de género”, *Presentación en Power Point*. <http://www.fundar.org.mx>. consultado en línea el 4 de diciembre de 2001.

INMUJERES, Primer, Segundo, Tercero y Cuarto Informe de Actividades. Varios años.