

Finanzas públicas con perspectiva de género en la construcción de la democracia en México

Elia Marúm-Espinosa

Introducción

La teoría económica de las Finanzas Públicas ha considerado como neutrales los instrumentos que la forman, en especial el gasto público y las políticas públicas que lo orientan, y, por ello, las decisiones de sus montos y destinatarios; así también ha considerado como imparciales sus impactos, que debían considerarse con una sola perspectiva agregada. Sin embargo, la situación de rezago y discriminación generalizada que han enfrentado las mujeres, quienes son un poco más de la mitad de la población en México y en muchas otras latitudes, la inequidad ancestral y la representación social que de ellas se tiene, han requerido una visión diferente de la acción gubernamental para poder construir una sociedad verdaderamente democrática y socialmente justa. De ahí que la perspectiva de género haya irrumpido no solo como parte de los derechos humanos fundamentales, sino incluso en la elaboración de políticas y decisiones públicas en general, y en la asignación del gasto público en particular, sin que aún haya tenido su correlato en la teoría económica que sustenta la consecución y asignación de recursos en la actividad pública, la teoría de las Finanzas Públicas.

La perspectiva de género lleva a considerar equívoca y a poner en duda la neutralidad del impacto de las políticas públicas, en especial el de la política fiscal (política de gasto, política tributaria y de otros ingresos gubernamentales o fuentes de financiamiento) y sus instrumentos. Dicha perspectiva también contribuye con la equidad, ya que implica identificar las necesidades e intereses que en función del género tienen, de manera diferenciada, hombres y mujeres, y los impactos, diferenciados también, que entre géneros tiene el presupuesto público, tanto de ingresos como de egresos, reconociendo las desigualdades socialmente construidas entre estos, las cuales afectan básicamente a las mujeres. Por ello, las finanzas públicas con perspectiva de género, deben incorporar estas diferencias en el diseño de las políticas, programas, acciones y presupuestos para superar las inequidades y garantizar la igualdad entre las y los mexicanos.

Los derechos y libertades no se sostienen por sí solos ni se logran con solo plasmarlos en la ley, así sea esta la propia Constitución. En México, como en muchos otros países, a pesar de ser consideradas iguales ante la ley, las mujeres siguen teniendo un trato desigual e inequitativo respecto del que reciben los hombres. Esto impacta negativamente en las posibilidades de avanzar en la construcción de la democracia, considerada, de acuerdo con la Constitución mexicana, como un sistema social que, más allá de lo jurídico y electoral, permite que México sea un país justo que asegure a la totalidad de la población, por igual, la mejora permanente de sus condiciones de vida en lo económico, social, político, cultural y moral.

Se ha reconocido que “Hay pruebas sólidas de todo el mundo que confirman que la igualdad entre los géneros acelera el crecimiento económico general, fortalece la gobernabilidad democrática y reduce la pobreza y la inseguridad”¹. De ahí que la igualdad para las mujeres y la perspectiva de equidad de género (*mainstreaming*) no sea solo “cosa de mujeres”, sino un asunto crucial para las políticas públicas y un criterio fundamental para las finanzas públicas si se quiere asegurar la sustentabilidad institucional y social del desarrollo. De hecho, es en los ingresos y en los gastos públicos donde, en última instancia, se reflejan y hacen realidad las prioridades de sociedad y de gobierno.

El presupuesto sensible al género o con perspectiva de género asume la conceptualización de género como las relaciones sociales entre los sexos, partiendo del reconocimiento de que la desigualdad resulta de la construcción social de la diferencia sexual. Un presupuesto gubernamental que permite constatar y evaluar diferenciadamente sus repercusiones en mujeres y hombres se considera elaborado

con una perspectiva de género, y posibilita la identificación de impactos diferenciados para las distintas posiciones económicas y sociales de mujeres y hombres.

Género y presupuesto con enfoque de género

Resulta conveniente especificar la connotación de género a que nos referimos, ya que “sexo” y “género” son conceptos distintos. *Sexo* se refiere a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres. La confusión entre sexo y género puede clarificarse si al hablar de hombres y mujeres utilizamos la palabra *sexo*, y si se utiliza el concepto de *género* para referirse al conjunto de ideas, percepciones y valoraciones sociales sobre lo femenino y lo masculino (Hofbauer ...[et al], 2006: 21). La perspectiva de género implica entonces “analizar con ojos críticos los procesos de diferenciación, dominación y subordinación entre los hombres y las mujeres; es decir, las relaciones sociales entre los sexos, partiendo del reconocimiento de que la desigualdad resulta de la construcción social de un hecho biológico: la diferencia sexual. Cuando se habla de incorporar la perspectiva de género al diseño de políticas y programas públicos, a los factores determinantes de las finanzas públicas, sobre todo en la parte de gasto público, se hace referencia al proceso de evaluación de las consecuencias de dichos programas para las mujeres y los hombres en todos los sectores y en todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y las experiencias de las mujeres y los hombres sean un elemento integrante de la elaboración, instrumentación, supervisión y evaluación de políticas y programas a fin de que ambos se beneficien por igual y se impida que la desigualdad se perpetúe” (Hofbauer ...[et al], 2006: 22).

El presupuesto público es uno de los instrumentos de las finanzas públicas más poderosos en la acción gubernamental, por lo que darle la perspectiva de género lo potencia aún más. El presupuesto con perspectiva de género va más allá del presupuesto etiquetado o destinado específicamente para programas que benefician a las mujeres, pues si bien estos recursos presupuestales son necesarios como acciones afirmativas o de discriminación positiva, resultan insuficientes para el avance de la igualdad social promovida por la acción del Estado. De ahí que la construcción del presupuesto gubernamental, así como su ejercicio y evaluación dentro de las políticas públicas y de la gestión del gobierno, deben considerarse como una actividad que corte transversalmente a todos los niveles y órdenes de gobierno, así como a todos los programas y acciones públicas.

El presupuesto etiquetado tiene fines compensatorios limitados. No significa que se produzcan avances importantes en las finanzas gubernamentales en la perspectiva de género, ni que se formule una política pública que integre la perspectiva a toda la actividad gubernamental. Esto último requiere la definición de objetivos explícitos en los planes de gobierno, el establecimiento de metas-resultados y, con base en ellas, la asignación presupuestal y la evaluación con el criterio metas-logros como efectividad social (y no solo contable) del gasto público. Por ello, el reto no es solo asegurar un presupuesto creciente en la perspectiva de la equidad de género, sino promover transformaciones en el presupuesto público y en la acción gubernamental que aseguren la persistencia del enfoque de equidad de género. Además, deben permitir la evaluación de las políticas públicas, de los planes y programas y del presupuesto gubernamental, a partir de los impactos y de la respuesta positiva a las necesidades sociales de construcción de la igualdad plena.

Una estrategia reciente de la Unión Europea (UE) acerca de la política de igualdad entre mujeres y hombres se conoce como *mainstreaming* de género, que en España se ha traducido como “transversalidad”. El *mainstreaming* de género fue asumido explícitamente por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres, de Naciones Unidas, que se celebró en Pekín en 1995. La Plataforma de Pekín requiere a “los gobiernos y otros actores promocionar una política activa y visible del *mainstreaming* de género, en todas las políticas y programas, para que, antes de que se tomen las decisiones, se realice un análisis de los efectos producidos en mujeres y hombres, respectivamente. (...) por lo que implica la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se

incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas” (Lombardo, 2003: 1).

Si bien es importante formular el presupuesto público con enfoque de género, es imprescindible garantizarlo en el proceso de construcción de las agendas estratégicas de gobierno, donde la participación amplia y efectiva de la sociedad determine el diseño y aplicación de las políticas públicas que se traduzcan en un presupuesto participativo.

Las finanzas públicas y las funciones del Estado

Dentro de las finanzas públicas, el presupuesto público es la manifestación financiera de las políticas, estrategias, acciones y prioridades públicas que llevarán al logro de objetivos comprometidos en los planes y programas gubernamentales exigidos por el Sistema Nacional de Planeación Democrática, consagrado en el artículo 26 de la Constitución, en los tratados y acuerdos internacionales, y en los acuerdos entre sociedad y gobierno que aseguran la gobernanza.

La acción del Estado en la sociedad y su expresión concreta en el caso de las economías que no han logrado su pleno desarrollo se realiza a través de cuatro funciones, una más que en las economías desarrolladas:

a) Función eficiencia. El Estado debe enfrentar las fallas (o fallos) del mercado para subsanar las imperfecciones de su funcionamiento, proporcionar un marco normativo para que la economía y la sociedad funcionen adecuadamente y puedan resolver sus problemas, y recaudar impuestos y otros gravámenes para cubrir sus gastos.

b) Función equidad o redistribución del ingreso. El Estado debe manejar impuestos y subsidios que permitan al sistema económico y social funcionar sin que se incremente la brecha de la desigualdad social y de la riqueza y pobreza extremas.

c) Función estabilidad. El Estado debe controlar la inflación e impulsar el empleo, de manera que garantice el funcionamiento armónico y estable de la sociedad y la economía.

d) Función desarrollo económico y social. El Estado es el actor fundamental que impulsa y propicia procesos económicos y sociales que acerquen a la sociedad a una situación de mayor desarrollo económico y bienestar social para todos, sin exclusiones. Es en esta función donde se integran los objetivos de las otras tres y donde se ubican los fines de igualdad y, con ellos, la equidad de género, y dentro de las finanzas públicas, el presupuesto con esta perspectiva.

Las principales teorías de la acción económica del Estado elaboradas en y para países desarrollados, así como autores muy difundidos en nuestras latitudes (v.g. Musgrave y Musgrave, 1992; Sevilla, 2004; Stiglitz, 2000), no mencionan la función del desarrollo económico y social como sustantiva del Estado, ya que en general se refieren a países que han alcanzado dicho desarrollo y por tanto sus gobiernos no requieren promoverlo. Lo negativo es que los países en desarrollo siguen los pasos de los desarrollados y, dada su alta dependencia científica y tecnológica, toman o trasladan casi mecánicamente las teorías propias de estos países y de sus problemáticas, que son diferentes a las de aquellos. En este sentido, es fundamental que tanto en el papel del Estado en la economía y en la sociedad, así como en el diseño y aplicación de políticas públicas y en los presupuestos con perspectiva de género, se tenga en cuenta esta vital y adicional función.

No todo lo que hace el Estado requiere recursos financieros o gasto público, por lo tanto, sería un error considerar que todo lo que impulse la igualdad entre mujeres y hombres tiene que pasar por el presupuesto público. Hay muchas acciones que deben estar incluidas en los Programas Operativos Anuales (POA) de las unidades de gasto de los gobiernos que no necesariamente requieren presupuesto, pero que aún así deben estar en observación y evaluación constante para sopesar sus impactos en la construcción de la igualdad social.

El presupuesto público tiene las funciones de distribución de los recursos hacia toda la población de manera eficiente y equitativa, de estabilización económica y de desarrollo económico; es decir debe asignar recursos públicos tanto nacionales como de fondos provenientes de países desarrollados con los

que existe libre comercio. Sin embargo, esto último no sucede en México a pesar que desde el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), ahora Organización Mundial del Comercio (OMC), se obliga a los países desarrollados a destinar recursos para compensar las asimetrías en el desarrollo de los países que liberen sus economías y su comercio. Ello no ocurrió con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1993, ni a partir de su entrada en vigor en 1994. Tampoco ha sucedido desde que México se hizo miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización de países desarrollados que “agrupa a 30 miembros comprometidos con la democracia y el libre mercado”². Por tal motivo, los países de América del Norte ya no tuvieron la obligación de aportar fondos a México para combatir las asimetrías que existen en materia de desarrollo, ni el presupuesto público en México pudo incluir este tipo de recursos que mucho apoyarían, entre otros fines, a la equidad de género.

El presupuesto, que al ejercerse se convierte en gasto público, es un instrumento que obliga al gobierno a informar y a rendir cuentas al Poder Legislativo, representante de la ciudadanía. Esta rendición de cuentas o “*accountability*” conlleva implícita y explícitamente la responsabilización por los resultados y efectos o incidencias que genera la acción gubernamental en la sociedad, y, por tanto, el cumplimiento cabal de los objetivos y metas comprometidos en los planes y programas de gobierno.

El gasto público y sus efectos o incidencias

La “política presupuestaria es aquella cuyos resultados deseamos medir en cada caso particular. Fuera del caso clásico del pleno empleo, el problema se considera dentro de un contexto de un sistema compensatorio” (Musgrave y Musgrave, 1992: 219). Esto, sin duda, como lo señalan estos mismos autores, crea “nuevos elementos para la incidencia diferencial de la política de gasto” (*ibídem*). “Por lo tanto, los problemas de cambio distributivo o incidencia tienen interés primario con respecto a la política de impuestos y transferencias” (Stiglitz, 2000: 223).

Los efectos o resultados en la realidad económica y social de parte de las funciones que realiza el gobierno y de la forma en que éste programa y ejecuta el gasto público pueden observarse y evaluarse en el corto, mediano y largo plazos. Ellas van desde la satisfacción de necesidades cotidianas de la población, directa o indirectamente, hasta la generación de condiciones para reducir o eliminar las desigualdades, la exclusión y la inequidad. Por ello, el monto y estructura del gasto público no está separado de la ideología de la sociedad, ni de la de los grupos o sectores económicamente más fuertes, ya sean nacionales o extranjeros, y de sus expresiones en los ámbitos donde se toman decisiones públicas (en los tres poderes de gobierno y en sus niveles federal, estatal y municipal). Pero deberían ser las prioridades nacionales las que definan el monto y composición del gasto, acorde con la visión de futuro del país y con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales y especiales, así como en sus correlatos en los otros órdenes y niveles de gobierno.

Sin embargo, la revisión de las cuentas públicas en los tres niveles de gobierno por parte del Poder Legislativo mexicano no ha incluido, hasta ahora, la plena responsabilización por los objetivos y metas de los planes y programas aprobados por ese mismo orden de gobierno, ni la plena responsabilización por los efectos o incidencia del gasto, en términos del acuerdo social constitucional y del proyecto de sociedad democrática, justa y equitativa que señala. De ahí que la perspectiva de género sea incipiente en cuanto a la evaluación de las políticas públicas y la rendición de cuentas.

Se debe reconocer que en los efectos o incidencia del gasto público “no siempre es fácil averiguar quién se beneficia realmente” (Stiglitz, 2000: 271). Por ello, es importante ubicar y diagnosticar si han ocurrido traslados o cambios de los beneficiarios originalmente considerados en el gasto, y quiénes realmente se benefician de él, o si la “incidencia real (es decir, en quién recaen realmente los beneficios) es diferente de los beneficiarios a los que se pretendía ayudar. En los últimos años se han realizado numerosas investigaciones para determinar la incidencia real de los programas públicos” (Stiglitz, 2000: 273) y, por tanto, del gasto público realizado a través de ellos.

Es aquí donde entra el enfoque o perspectiva de género (*mainstreaming*) en los modelos teóricos

del gasto público, pues su diseño y presupuestación, así como sus incidencias, o sea las consecuencias distributivas del gasto, tanto monetarias como no monetarias, deben contemplar los efectos diferenciados en mujeres y hombres. Las primeras enfrentan construcciones sociales de género desfavorables, además de concepciones y objetivos distintos entre quienes realizan el gasto público, donde suele ser escasa la participación de las mujeres.

El presupuesto con perspectiva de género

El género es una variable determinante para el funcionamiento de la sociedad y debe estar incluida en las cuestiones de política pública, pues contribuye a superar las limitaciones del desarrollo y la igualdad en todo el país, ya que no solo beneficia a las mujeres sino que permite percibir impactos diferenciados en los géneros.

En general, y como premisa importante, el presupuesto refleja las prioridades de las políticas económicas y sociales del gobierno; de esta manera, el objetivo de un presupuesto socialmente responsable es incorporar la perspectiva de género en los planes de gastos de los gobiernos en todos los niveles. Ello no significa hacer presupuestos separados para hombres y mujeres, sino incluir un enfoque que considere las desigualdades entre los géneros en los gastos e intereses de los gobiernos, esto es, un enfoque transversal de las finanzas públicas.

Se ha destacado que “el objetivo de todos (...) es mejorar la posición de las mujeres y la equidad entre los géneros; pero los medios para alcanzarlos son complejos, entre otras cosas, porque los presupuestos sensibles al género (PSG) exigen articular, en el área de las políticas públicas, dos campos que hasta hace poco fueron ajenos entre sí: los estudios de género, por un lado, y, por otro, las finanzas públicas. (...) Conjuguar dos lenguajes, dos campos que se han construido con enfoques y metodologías distantes ofrece retos y exige apertura y creatividad” (Espinoza, 2004), de ahí que no solo la concepción teórica requiera innovaciones, sino también el enfoque de las finanzas públicas, la metodología del presupuesto gubernamental y la de la evaluación de las políticas públicas.

De acuerdo con Hofbauer (2003: 15), “existe una diferencia entre el análisis presupuestario sensible al género y la formulación de un presupuesto sensible al género”. El primero se refiere a los esfuerzos que se emprenden para evaluar la forma en que los pasados y actuales presupuestos reconocen y responden a las necesidades diferenciadas de diversos grupos de hombres, mujeres, niños y niñas. El segundo consiste en introducir el género y otras categorías (entre ellas raza, etnicidad, edad, sexualidad y ubicación geográfica) como criterios transversales en las actividades de planificación y en la subsiguiente asignación de recursos. “No sobra recordar que la conformación del presupuesto usualmente ignora los distintos roles, responsabilidades y capacidades de mujeres y hombres que son determinados socialmente. Dichas diferencias frecuentemente están estructuradas de forma que colocan a las mujeres en una posición desigual con relación a los hombres, con un poder económico, social y político inferior” (Budlender y Sharp, 1998: 67). Así, mediante “los presupuestos con perspectiva de género se busca modificar las desigualdades existentes, al distribuir y orientar de una manera más adecuada y equitativa los recursos” (Hofbauer ...[et al], 2006: 31).

Presupuesto con enfoque de género y gasto público para mujeres

En los años recientes, en los ejercicios presupuestales se han podido etiquetar o dedicar recursos para programas específicos para mujeres; sin embargo, esto no significa que el presupuesto tenga la perspectiva de género. “El presupuesto con enfoque de género puede verse desde dos perspectivas: con el uso de la herramienta de gasto etiquetado para mujeres y el presupuesto sensible al género. El gasto etiquetado identifica los recursos que los gobiernos destinan a programas y acciones para atender las necesidades, intereses y derechos de las mujeres y/o a promover la equidad de género. Esta herramienta ha sido la más utilizada en México, dentro del proceso de construcción del presupuesto sensible al género” (Congreso de la Unión, 2008: 9).

Un presupuesto gubernamental que permite constatar y evaluar diferenciadamente sus

repercusiones en las mujeres y los hombres se considera elaborado con una perspectiva de género, por lo que posibilita la identificación de impactos diferenciados para las distintas posiciones económicas y sociales de mujeres y hombres. Es, en sí, la concreción de una política económica y social de desarrollo, dado que implica una transversalidad y es consecuencia directa de asumir el principio de igualdad como eje del modelo socioeconómico y de las decisiones públicas. Lo que busca un presupuesto con perspectiva de género es la inclusión de todas las variables de funcionamiento de la sociedad en el análisis macroeconómico y en las políticas gubernamentales y públicas, y su transformación en políticas de Estado. De ahí que se requiere de un análisis presupuestario sensible al género a fin de identificar lo que debe hacerse para llegar a la formulación de un presupuesto sensible al género.

En este sentido, se ha afirmado que “si el *mainstreaming* es la estrategia que pretende incorporar una perspectiva de género en la agenda política principal y en todas las áreas políticas, y esto incluye también el presupuesto, la evaluación de impacto de género de las políticas, incluida la presupuestaria, es uno de los instrumentos que permiten evaluar *ex-ante* el impacto sobre las relaciones de género de cualquier propuesta política y normativa, y cualquier asignación presupuestaria o medida fiscal, para modificar las medidas propuestas en el caso en el que se detectaran unas consecuencias no deseadas para la igualdad de género” (Lombardo, 2006: 2).

Dado el rezago histórico de las mujeres en nuestra sociedad, es el género femenino quien lleva una prioridad en los presupuestos con enfoque de género. “Los presupuestos con perspectiva de género tienen cuatro objetivos: mejorar la adjudicación de recursos a las mujeres; apoyar la incorporación de la perspectiva de género en la macroeconomía; fortalecer la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas económicas; y realizar un seguimiento del gasto público respecto a los compromisos en cuestiones de género y desarrollo. El análisis presupuestario con perspectiva de género proporciona un claro panorama de cómo la distribución, el uso y la generación de recursos públicos afecta de manera distinta a mujeres y hombres” (Secretaría de la Commonwealth, 2001).

En México, dentro del análisis de la política fiscal, que incluye tanto el gasto público como los ingresos, solo el gasto público se ha observado con un enfoque de género, aunque limitado. Sin embargo, también debe incluirse en esta perspectiva la política de ingresos, como por ejemplo los impactos fiscales de los nuevos regímenes impositivos hacia las mujeres empresarias, trabajadoras, jefas de familia, campesinas, etc., que también reflejan impactos diferenciados.

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM) ha apoyado presupuestos con perspectiva de género en 34 países. En 2001 lanza una campaña para que cada país se comprometa a elaborar y aplicar la perspectiva en sus iniciativas presupuestales al año 2015³. La perspectiva de género plantea una política de transversalidad, y en México ésta se encuentra en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (Proigualdad)⁴, que marca estrategias, objetivos y metas que, articulados a la programación y a la presupuestación en todos los niveles, asegurarían los logros planteados y permitirían evaluar las incidencias generadas, pero hace falta aún que la planeación y el presupuesto sean vinculantes.

La elaboración del presupuesto público con enfoque de género

No existe una metodología única sobre cómo elaborar presupuestos con enfoque de género; sin embargo, las propuestas existentes plantean recopilar información básica que permita construir el presupuesto, acompañado de un marco normativo adecuado y de indicadores de incidencia y de impacto transversales construidos considerando la perspectiva de género. Esta sencilla y simple recomendación metodológica se enfrenta a una realidad burocratizada donde los formatos, las claves, las unidades programáticas, las unidades responsables de gasto divididas en las distintas áreas y niveles gubernamentales hacen del presupuesto un instrumento complejo, lleno de tecnicismos jurídicos y contables, difíciles de entender aun para los especialistas. Revisar la Ley de Egresos que contiene el presupuesto gubernamental, y comprender y analizar el formato en el que se presenta, es entrar a un

dialecto difícil de entender, más aún para neófitos, por lo que evaluar sus incidencias desde la perspectiva de género se hace altamente complejo, pues requiere conocer y tener acceso a marcos lógicos, a los beneficiarios explícitos e implícitos de cada programa o proyecto, y esta tarea no es sencilla ni existen mecanismos claros y expeditos para realizarla.

El Congreso de la Unión ha señalado que “En el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) consideramos que mientras no se incorpore la perspectiva de género en todas las etapas del proceso presupuestal, no se podrá tener presupuesto con perspectiva de género, no obstante es importante reconocer el trabajo que se hace en la Cámara de Diputados encaminado a aprobar recursos para el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y para incentivar la construcción de presupuestos pro equidad de género” (Congreso de la Unión, 2008), por lo que es necesario fomentar la perspectiva de género en la ejecución de programas que, aun cuando no están dirigidos a beneficiar directamente a las mujeres, es posible identificar los resultados que benefician específicamente a las mujeres, lo cual implica no solo la coordinación sino la interacción entre los niveles e instancias de diseño y ejecución del gasto público.

De acuerdo a la Fracción IV del Artículo 25 Anexo 9 del Presupuesto 2008 del gobierno federal, se deben establecer las metodologías o sistemas para que los programas generen indicadores con perspectiva de género; asimismo, la Fracción VI del Artículo 25 menciona que “las dependencias y entidades informarán trimestralmente, a través del sistema de información y en los términos y plazos que dé a conocer en su oportunidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre las acciones realizadas en materia de mujeres y equidad de género, detallando objetivos específicos, población objetivo, indicadores utilizados, la programación de las erogaciones y el ejercicio de los recursos”⁵.

En la planeación del presupuesto público tanto de ingresos como de egresos, y a los efectos de incorporar el enfoque de género en las finanzas públicas, “hay algunas consideraciones a tomar en cuenta. Lo más importante es contar con todos los elementos necesarios para dicha incorporación, como por ejemplo el elemento de la información y la transparencia. No es posible su aplicación si no se cuenta con los elementos básicos de información como contar con información desagregada por género, para hacer posible diagnosticar la brecha de género existente en cada una de las Secretarías de Estado. En México, esta información no está disponible en la totalidad de las Secretarías, las más destacadas son aquellas que tienen que ver con el sector privado y que se vinculan con la mujer, como lo son las Secretarías de educación y salud, entre otras” (Cholico, 2009).

Sigue entonces estando vigente el reto de construir estas metodologías específicas y con el nivel de detalle suficiente para poder contar con indicadores y evaluaciones para la construcción de presupuestos gubernamentales con enfoque de género. Ello permitirá aumentar la transparencia y la fiscalización sobre ingresos y gastos del gobierno, posibilitará reemplazar las políticas y acciones temporales y compensatorias por políticas permanentes que lleguen a construir verdaderas políticas de Estado; pero, sobre todo, como ha sido referido en este trabajo, un presupuesto con perspectiva de género permite tener un recurso estratégico para que las mujeres hagan que sus voces sean escuchadas y sus acciones sean apreciadas, contribuyendo con ello al avance de una sociedad democrática e igualitaria.

Las acciones realizadas en favor de un presupuesto con perspectiva de género

Se reconoce que, al igual que en otros países del continente, “el tema del presupuesto sensible al género es reciente en México. Los primeros análisis con esta perspectiva datan de finales de los 90 cuando la sociedad civil organizada decidió adoptar herramientas y metodología que otros países habían desarrollado para este propósito. Hasta ahora, México ha hecho avances significativos y adelantos cualitativos en el desarrollo de sus propias metodologías para la formulación de presupuestos con enfoque de género, específicamente en el sector salud” (Cooper y Gómez, s.f.).

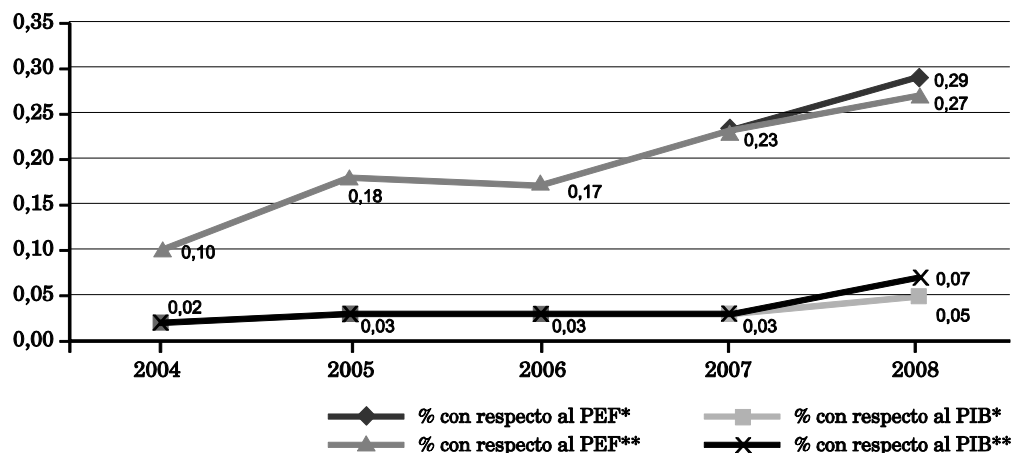
Desde 2007 existe un Programa de Mejora de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁶, que, entre otros objetivos, busca impulsar la igualdad de género, pero falta su correlato

en los gobiernos estatales y municipales. Se tiene el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como el Programa Nacional de Capacitación y Desarrollo de Metodología para especializar a los funcionarios públicos en el manejo de herramientas en este sentido.

También se articuló una Mesa Interinstitucional de Presupuesto con Perspectiva de Género con el objetivo de reunir esfuerzos y voluntades políticas de todos los miembros de la Cámara de Diputados, cuyos resultados han sido consensos entre las fuerzas políticas, y presupuesto etiquetado de 7.281 millones de pesos distribuidos en 76 programas y actividades, y en 23 ramos localizados en el Anexo 9A, Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género⁷.

Asimismo, se incorporó el Art. 25 al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Elementos mínimos para el diseño, aplicación y evaluación del ejercicio de los recursos desde una perspectiva de género, atendiendo de forma diferenciada las necesidades de hombres y mujeres)⁸. En este tenor, en 2008, el presupuesto destinado a programas para mujeres creció 113% bruto con respecto al 2007, pero representó únicamente el 0,27% (o el 0,29% en el mejor de los casos) del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el 0,05% (o el 0,07%) del PIB, según la fuente que se utilice como referencia, tal como se ilustra en el Gráfico 1. Lo anterior indica que la información relativa al género adolece de las mismas deficiencias que la información estadística del país, por lo que es indispensable compatibilizar sus referentes y homogeneizar los criterios para su consideración.

Gráfico 1
Proporción del GEMEG en el PEF respecto al PIB y al Gasto Programable del Gasto Federal



* Tomado de CEG.

** Tomado del Anexo 9A y de la Cámara de Diputados.

Fuente: elaboración propia a partir de Merino Vázquez (2008: 9).

En el Cuadro 1 puede observarse la trayectoria del presupuesto etiquetado para mujeres y para promover la equidad de género, tanto respecto al Producto Interno Bruto (PIB) como al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y al gasto programable de este nivel de gobierno. Si bien es reciente el ejercicio de etiquetar recursos con la perspectiva de género, buscando compensar las asimetrías que enfrentan las mujeres respecto de los hombres, puede observarse que la tendencia ha sido creciente en términos porcentuales tanto respecto al PIB como al PEF, pero siendo la base de estos incrementos ínfima en relación con las disparidades y desigualdades existentes. Ello considerando que las mujeres son un poco más de la mitad de la población y que es en este sector donde se manifiestan con mayor magnitud los indicadores de pobreza, analfabetismo, enfermedad, violencia, entre otros aspectos de rezago socio económico.

Cuadro 1
Proporción del Gasto Etiquetado para Mujeres y para la Equidad de Género (GEMEG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) respecto al Producto Interno Bruto (PIB) y al Gasto Programable del Gasto Federal

	AÑO (millones de pesos)					
	2004	2005	2006	2007	2008*	2008**
Recursos destinados a la Equidad de Género	1.231,20	2.323,50	2.418,20	3.282,70	5.602,50	7.024,80
PIB	7.713.796,00	8.374.348,50	8.963.465,10	9.813.200,00	10.504.500,00	10.504.500,00
PEF	1.183.604,00	1.317.103,80	1.406.939,10	1.422.732,80	1.899.925,00	2.569.450,20
% respecto al PEF	0,10	0,18	0,17	0,23	0,29	0,27
% respecto al PIB	0,02	0,03	0,03	0,03	0,05	0,07
Incremento absoluto al año pasado	--	1.092,30	94,70	864,50	2.319,80	3.742,10
Incremento % al año pasado	--	88,71	4,07	35,74	70,66	113,99

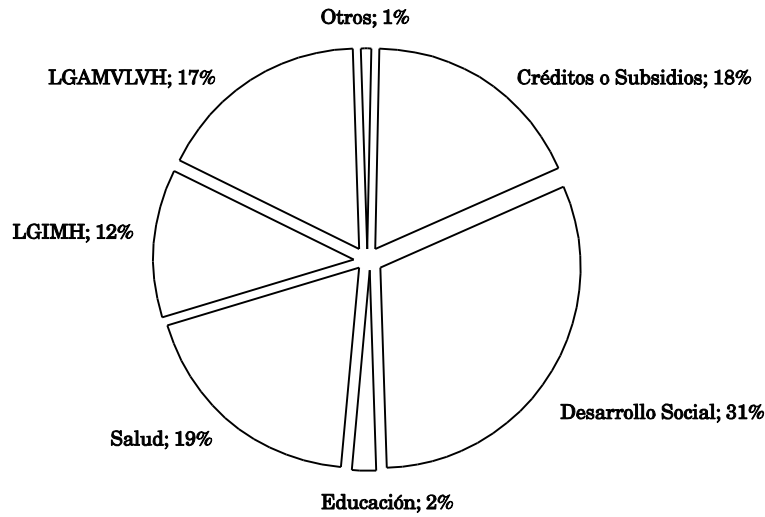
* Tomado de Comisión de Equidad de Género (CEG).

** Tomado del Anexo 9A y de la Cámara de Diputados.

Fuente: Merino Vázquez (2008: 9).

Otra perspectiva del análisis del Presupuesto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad de Género (PEMEG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) puede observarse en el Gráfico 2, donde se desglosan los porcentajes presupuestales asignados para hacer vigentes los ejercicios de las dos leyes específicas para este fin, así como los recursos etiquetados para desarrollo social, salud, educación y otros aspectos de promoción de la igualdad y las mejores condiciones de vida de las mujeres.

Gráfico 2
Estructura del PEMEG
2008

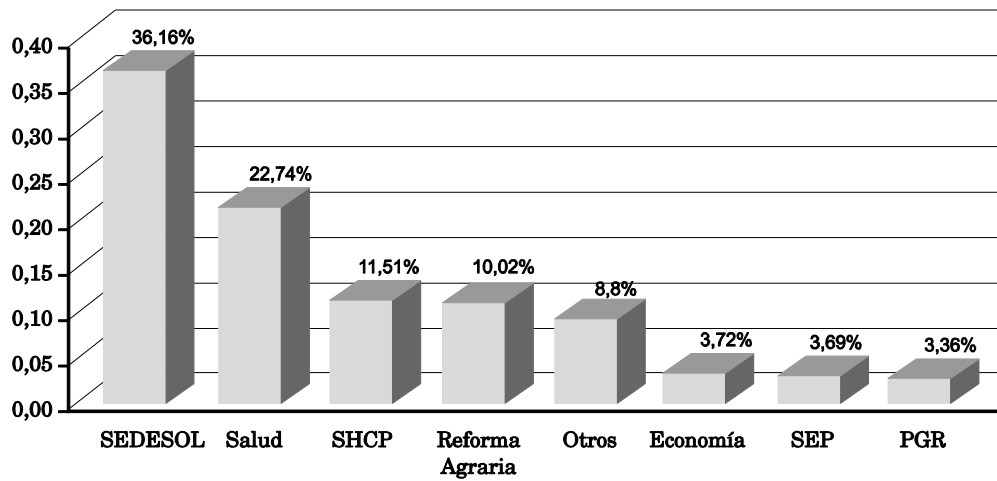


LGAMVLV: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
LGIMH: Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Fuente: Merino Vázquez (2008: 7).

Considerando la clasificación administrativa del gasto, esto es, el presupuesto dividido entre las diferentes dependencias del gobierno federal, puede observarse nuevamente, comparando el Gráfico 2 con el Gráfico 3 precedente, que los porcentajes del presupuesto considerados para la equidad de género difieren, aun procediendo de la misma instancia de gobierno responsable de la aprobación del presupuesto: la Cámara de Diputados. Lo anterior indica que se requiere, como ya se ha anotado, una mejora en las bases de datos y en los criterios de clasificación del presupuesto para poder hacer operativas perspectivas transversales como la de género.

Gráfico 3
Distribución del Presupuesto de Equidad de Género por Ramos
2008



Fuente: Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gov.mx/camara/content/view/full/168045>.

El compromiso de la educación con la perspectiva de género

La educación es fundamental para impulsar una cultura de igualdad entre hombres y mujeres, y también es importante porque es el sector al que más presupuesto público se le dedica; de ahí que el “*mainstreaming*” o perspectiva de género tenga un impacto multiplicador en la asignación de recursos presupuestales.

Aunque el PEMEG de 2008 para educación fue solo del 2% según una fuente, o de 3,69% según otra, a principios de ese año se firmó un convenio de colaboración entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)⁹, donde la SEP como cabeza del sector educativo reconoce la necesidad de promover la equidad de género convalidando el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres para participar equitativamente en los ámbitos de la vida social, política, económica, cultural y familiar, así como en la toma de decisiones que contribuya efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de vida. La Secretaría de Educación Pública refrendó este compromiso con el Instituto Nacional de las Mujeres de diseñar y llevar a cabo un plan marco para incorporar y promover la perspectiva de género en el Sistema Educativo Nacional y, al mismo tiempo, realizar de manera conjunta la formación y capacitación del personal de la dependencia, orientada a mejorar la formación académica de la comunidad estudiantil.

Otro compromiso importante asumido por la SEP en el mencionado convenio es colaborar con Inmujeres en el desarrollo de indicadores con perspectiva de género para su planeación, seguimiento y evaluación, así como aportar, en la medida de sus posibilidades, información al sistema de indicadores para dar continuidad al tema de la violencia de género en el ámbito de su competencia e incluir en sus funciones sustantivas el enfoque de equidad de género. Además, se incorporarán los principios de igualdad entre mujeres y hombres, así como de no discriminación como ejes rectores de sus planes, programas, proyectos y acciones que se realicen a nivel institucional como de ejecución de política pública.

Estos esfuerzos muestran el avance paulatino pero constante de la perspectiva de género en el presupuesto público de México, aunque es urgente acelerar el ritmo.

Los temas pendientes

Es necesario aumentar el gasto gubernamental, ya que menos del 1,0% del total del presupuesto de egresos se dirigió, específicamente, a las mujeres, situación agravada por el hecho de que la liberación de los fondos para programas etiquetados no ha tenido una administración oportuna, generando riesgos de subejercicio del gasto. Pero se requiere ir más allá del gasto etiquetado. La transversalización del género en el presupuesto no es un problema técnico de introducir una nueva unidad responsable de gasto y una nueva clave programática. Es ineludible contar con mayor transparencia en la ejecución del gasto etiquetado y capacitación para monitorearlo. La sensibilización y el desarrollo de competencias en la ciudadanía, en sus representantes populares (diputadas y diputados, senadoras y senadores) y en los servidores y funcionarios de la administración pública acerca de la perspectiva de género y la transversalización de la asignación e incidencia de los recursos y esfuerzos públicos son urgentes en México.

Así como hace falta redoblar esfuerzos para aumentar la participación cuantitativa y porcentual en las partidas presupuestarias, primero para programas etiquetados para mujeres y luego para impulsar el verdadero presupuesto con enfoque de género y la evaluación de las políticas y acciones públicas desde esta perspectiva, también hace falta incluir la perspectiva de género en las estadísticas económico-sociales, en los marcos teóricos del Estado y la economía, en el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB), en las leyes de Planeación y de Fiscalización, y en las leyes estatales y municipales.

De igual forma, un tema pendiente importante dentro del federalismo fiscal mexicano es la distribución diferenciada del presupuesto en localidades, municipios y entidades, considerando los hogares encabezados por mujeres y las necesidades diferenciadas según el porcentaje de población femenina. Es necesario también incorporar, en todas las dependencias de los tres órdenes y niveles de gobierno, la perspectiva de género (no solo en proyectos destinados a las mujeres) en la elaboración de sus Programas Operativos Anuales (POA). Esto requiere pasar de un presupuesto diseñado y ejercido verticalmente a un presupuesto participativo. Este presupuesto combina la participación directa y representativa de las ciudadanas, la elección de delegadas y delegados, tanto expertas y expertos como líderes de opinión formales e informales, el control de la gestión pública por parte de las vecinas y los vecinos, y el compromiso gubernamental de procesar y asumir las prioridades fijadas en un ejercicio de transparencia, rendición de cuentas y responsabilización de resultados con enfoque de género. Esto hace necesaria la creación de un sistema de seguimiento y evaluación presupuestaria de los programas contenidos en el Anexo 9A, ya referido, para conocer las incidencias de los montos asignados al avance de la igualdad entre mujeres y hombres, esto es, construir un sistema de evaluación de las políticas públicas y de rendición de cuentas con enfoque de género.

La perspectiva de género no puede quedarse limitada al ámbito gubernamental y al presupuesto público. Es necesario insistir en establecer mecanismos de coordinación, cooperación e inducción, e incluso de obligatoriedad para hacer cumplir las nuevas leyes dentro de las empresas y otros organismos e instituciones. Sigue siendo un faltante importante la articulación entre objetivos, metas y estrategias de los productos del Sistema Nacional de Planeación Democrática (Art. 26 constitucional) y los recursos presupuestarios, humanos y materiales asignados, incluyendo la perspectiva de género.

El compromiso asumido por la SEP en el convenio con Inmujeres es un ejemplo de lo que aún queda pendiente, en muchas de las dependencias gubernamentales y en otros ámbitos de la realidad social, para incorporar los principios de igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de presupuestos, programas y acciones con indicadores desde la perspectiva de género.

A manera de conclusiones

La verdadera igualdad entre hombres y mujeres, como lo estipula el derecho constitucional mexicano, exige una nueva perspectiva que incorpore la transversalidad de género y asegure el empoderamiento de las mujeres mexicanas, esto es, su capacidad para decidir y actuar en todos los ámbitos y niveles de

la vida nacional. Significa, en especial, incorporar plenamente sus capacidades y potencialidades en el liderazgo y toma de decisiones en los cargos directivos y de la mayor responsabilidad social, gubernamental y privada. Para ello es indispensable planear el presupuesto, ejercerlo y evaluarlo con la perspectiva de género, considerando las necesidades e impactos diferenciados para mujeres y hombres, de modo que asegure la eliminación de las desigualdades existentes.

Para avanzar en el presupuesto con enfoque de género es fundamental contar con resultados de investigaciones que constituyan avances en la teoría de las finanzas públicas y, con ella, en las metodologías y técnicas presupuestarias para incorporar la perspectiva de género, con lo cual se crearía un campo interdisciplinario que tendería hacia la transdisciplina al integrar campos de la Sociología (género como construcción y representación social), de la Ciencia Política (políticas públicas) y de la Economía (Economía Institucional y Finanzas Públicas), con lo que se contribuiría efectivamente a la transformación del presupuesto con enfoque de género. Es igualmente indispensable contar con la infraestructura de información necesaria para incorporar esta perspectiva a las finanzas públicas, fortaleciendo así el sustento de información del Sistema Nacional de Planeación Democrática, adecuar el marco normativo para ello y hacer vinculante la planeación democrática del desarrollo nacional junto con el presupuesto. Con ello se fortalecería la rendición de cuentas y la responsabilización de resultados ante la sociedad, así como el avance de la democracia.

Sin embargo, el énfasis en la perspectiva de género de las finanzas públicas limitada a su inserción en los presupuestos públicos y en sus programas operativos anuales no asegura la institucionalización del tema ni garantiza el logro de resultados. Para ello se debe garantizar, en el proceso de construcción de las agendas estratégicas de gobierno, la incorporación de la perspectiva de género como forma de legitimarlo, donde la parte más rezagada de la ciudadanía en la equidad, las mujeres, dejen de ser solo un objeto del gasto y un beneficiario de las políticas públicas, para ser protagonistas en su formulación, verdaderas coproductoras y corresponsables de las mismas. El avance del presupuesto participativo sería uno de los caminos, pero aún falta mucha investigación al respecto.

Notas

¹ Alocución de Kemal Dervis, ex administrador del PNUD, ante la Junta Ejecutiva del PNUD y el UNFPA, 6 de septiembre de 2005 (consulta en <http://www.undp.org/cu/documentos/genero/Alocucion%20de%20Kemal%20Dervis%202005.pdf>).

² <http://www.oecd.org/dataoecd/29/6/40516024.ppt>.

³ Ver más información en: <http://www.unv.org/es/noticias/noticias/doc/unifem-y-vnu-promueven.html>.

⁴ http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100919.pdf.

⁵ <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/63/default.htm?>

⁶ Compromiso de la SFP para incorporar el enfoque de género en los modelos de gestión pública de cada secretaría.

⁷ http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/015_equidad_y_genero/010_presupuesto.

⁸ *Ídem*.

⁹ Ver <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol0260208> y <http://www.cimacnoticias.com/site/s07012301-REPORTAJE-Presupue.16291.0.html>.

Bibliografía

Budlender, Debbie y Sharp, Rhonda (1998), *Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: investigaciones y prácticas contemporáneas*, Londres, Secretaría de la Commonwealth.

Cholico, Mónica (2009), Propuestas de presupuesto con enfoque de género: sus limitaciones, <http://www.suite101.net/content/propuestas-de-presupuesto-con-enfoque-de-genero-sus-limitaciones-a40395>, 17-02-2010.

Ciciliani, Graciela (2007), "Gender-Based Participatory Budget: the Experience in Rosario -

- Argentina”, paper presented at the Forum on Gender Equality and Government in the Americas, Atlanta, September 5-7.
- Congreso de la Unión (2008), “Análisis del gasto etiquetado para mujeres y para promover la equidad de género (GEMEG)”, en *Presupuesto de egresos de la federación (PEF)*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Cooper, Jennifer y Gómez, Norma (s.f.), *Budgets and Gender, Mexico’s Experience*, New York, United Nations Development Fund for Women, http://www.gender-budgets.org/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,296/, 17-01-2011.
- Espinoza Damián, G. (2004), “Presupuestos sensibles al género”, en *Tecnología y finanzas en un marco de política económica sistémica*, C. Rozo Bernal y M. Saleme Aguilar (eds.), México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Hofbauer Balmori, Helena (2003), *Género y presupuestos: informe general*, Brighton, Universidad de Sussex. Instituto de Estudios de Desarrollo. BRIDGE.
- Hofbauer Balmori, Helena; Sánchez-Hidalgo, Dora; y Zebadúa Yáñez, Verónica (2006), *Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos*, México, Secretaría de Salud, http://www.presupuestoygenero.net/libreria/index.php?option=com_content&task=view&id=122&Itemid=47, 08-01-2009.
- Instituto Vasco de la Mujer (2006), *Presupuestos públicos en clave de género*, Vitoria-Gasteiz, EMAKUNDE, http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/presu_publicos_clave_genero, 28-05-2008.
- Lascano, Marcelo Ramón (2008), *A propósito de la intervención estatal en la economía*, Buenos Aires, Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, <http://www.ieeba.com.ar/colaboraciones2/proposito.pdf>, 08-01-2009.
- Lombardo, Emanuela (2003), “El *mainstreaming* de género en la Unión Europea”, en *Aequalitas: Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, Vol. 10-15, mayo-diciembre, http://www.sernam.cl/pmg/archivos_2007/pdf/Art_MainstreamingUE.pdf, 27-11-2008.
- _____ (2006), *Mainstreaming, evaluación de impacto y presupuesto de género: conceptos y criterios*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Merino Vázquez, Belén (2008), “Seguimiento presupuestal, por fin una realidad. Logros del presupuesto: mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas”, en *Equivalencia Parlamentaria*, Año 2 N° 1, <http://www.diputados.gob.mx/documentos/equivalencia01.pdf>, 08-01-2009.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1992), *Hacienda pública teórica y aplicada*, Madrid, McGraw-Hill.
- Secretaría de la Commonwealth (2001), “Informe sobre trabajo presupuestario aplicado para la Agencia Internacional Sueca de Cooperación y Desarrollo (SIDA)”, en *Boletín Bimensual*, N° 4, julio-agosto, <http://www.thecommonwealth.org>, 08-01-2009.
- Sevilla Segura, José V. (2004), *Política y técnica tributarias*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Stiglitz, Joseph E. (2000), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Zebadúa Yáñez, Verónica (2002), “Presupuestos sensibles al género: la experiencia mexicana”, documento presentado en la Conferencia Centroamericana y del Caribe sobre Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género, Managua, 28 al 30 de agosto, http://www.gtzgenero.org.ni/docs/2_7_2.pdf, 22-11-2009.