

Logo del
ISM



Bufete de Estudios
Interdisciplinarios A. C.

**Estudio del presupuesto
proequidad de género
en el estado de Baja California Sur**

**Magdalena García Hernández
Con la colaboración de Norma Fiol
Diciembre de 2008**

Diseño Gráfico
Mtra. Magdalena García Hernández
Diseño General
Cecilia Fernández Zayas
Corrección de texto

Colección Políticas y Presupuesto Público para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 3 /
Diciembre 2008

Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres

Antonio Rosales, esquina Aquiles Sedán,
Edificio 1, La Paz, Baja California Sur C.P. 23000.
Agradeceremos sus comentarios a la siguiente dirección:
institutosudcalifornianomujer@yahoo.com.mx

Índice

Página

Presentación

Prólogo

Introducción

Capítulo I. Marco teórico

1. Antecedentes
2. Conceptos básicos
3. La teoría de género y el análisis presupuestal
4. Los presupuestos sensibles al género

Capítulo II. Los marcos normativos y programáticos

1. Los marcos jurídicos nacionales e internacionales
2. Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, especiales seleccionados

Capítulo III. Las experiencias nacionales de PSG

1. El ámbito federal
2. Las mejores prácticas estatales

Capítulo IV. Estado del arte en Baja California Sur

1. Los marcos normativos
2. El contenido programático
3. Las finanzas públicas estatales
4. Percepciones locales sobre el tema de Presupuestos Sensibles al Género: resultados de las entrevistas
5. Conclusión

Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Índice de cuadros

No.		Página
1	Estrategias para avanzar en la equidad de género	
2	Propuestas para diversas clasificaciones del gasto público	
3	Propuestas para incorporar la perspectiva de género en la clasificación por objeto de gasto	
4	Los pasos para hacer presupuestos sensibles al género	
5	Mujer en el desarrollo MED versus género en el desarrollo GED	
6	Programas federales sujetos a reglas de operación	
7	Proyectos de presupuesto de egresos de la Federación en 2008 y 2009	
8	Subfunción 12. Igualdad de género	
9	Participación de los componentes de la Subfunción 12	
10	Fuente de los recursos aplicados en igualdad de género por modalidad en Baja California Sur, 2002-2007 (miles de pesos)	
11	Recursos aplicados en Igualdad de género por dependencia en Baja California Sur 2002-2007 (miles de pesos)	
12	Recursos etiquetados para el Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (millones de pesos)	

Índice de gráficas

1	Ingresos/gastos públicos per cápita por entidad federativa en 2006. Pesos por habitante	
2	Egresos públicos a PIB en 2006 por entidad federativa. Por cientos	
3	Correlación entre el crecimiento del gasto público y el PIB por entidad federativa en el periodo 2000-2007	
4	Correlación entre crecimiento del PIB e Índice de Desarrollo Relativo al Género del PNUD en las entidades federativas del país	
5	Índices de ingresos/egresos totales a precios corrientes 1990 = 100	
6	Autonomía financiera de las finanzas públicas estatales	
7	Índice de participaciones y aportaciones federales en pesos corrientes 2004 = 100	
8	Fondos del Ramo 33 en el estado de Baja California Sur en millones de pesos a precios de 2007	
9	Estructura porcentual del ingreso público en Baja California Sur 2004-2007	
10	Participación porcentual de los productos del total de ingresos de la entidad 2004-2007	
11	Participación porcentual de los derechos en el total de ingresos de la entidad 2004-2007	
12	Monto de impuestos en pesos 2003-2006	
13	Impuestos en pesos per cápita por año. 2004-2007	
14	Estructura porcentual del gasto público en Baja California Sur con datos en pesos corrientes 1999-2007	
15	Porcentajes del gasto público en renglones de gasto de desarrollo social en Baja California Sur 1999-2007	
16	Gasto en educación, salud y asistencia social en el estado de Baja California Sur 2005-2007, miles de pesos	
17	Porcentajes del gasto público en renglones de gasto de desarrollo económico en Baja California Sur 1999-2007	
18	Porcentajes del gasto público en renglones de gasto del sector industrial y telecomunicaciones en Baja California Sur 1999-2007	

19	Porcentajes del gasto público en renglones de gasto de desarrollo urbano en Baja California Sur 1999-2007	
20	Porcentaje de población ocupada en el sector gobierno, mujeres (hombres) de 14 años y más por entidad federativa en 2000 y 2007	
21	Porcentaje del gasto público en la entidad que se destina al pago de servicios personales 2004-2007	
22	Gasto en servicios personales en pesos corrientes por trabajadores al mes 2004-2007	

Presentación

El análisis de los presupuestos públicos es un asunto de gran relevancia para el desarrollo de la vida cotidiana de las y los habitantes de un país; son la más simple expresión de las prioridades establecidas por las autoridades gubernamentales. Sin presupuesto suficiente y oportuno cualquier política, programa o acción no es prioritaria.

En diciembre de 2007 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión propuso y etiquetó recursos para un Fondo de Transversalidad para el ejercicio presupuestal 2008, el cual habría de ser operado por el Instituto Nacional de las Mujeres; para ello, el Instituto estableció lineamientos y canalizó los recursos a los Institutos Estatales de las Mujeres u organismos afines para avanzar en la transversalización de la política pública con perspectiva de género. En este marco es que el Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres se propuso realizar un “Estudio del presupuesto proequidad de género en el estado de Baja California Sur”, por considerar que este tema es central para el acceso a los derechos humanos y a la no discriminación de las mujeres.

El tema de los presupuestos, además, está contenido en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres, CEDAW, instrumento que señala directrices precisas para los Estados Parte de esta Convención y establece cuatro criterios de igualdad de género en el tema: gasto, ingreso, macroeconomía del presupuesto y procesos de toma de decisiones presupuestarias. Cabe mencionar que el Estado Parte a que hacen referencia ésta y otras convenciones y acuerdos internacionales involucra a los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, por cuanto el Estado mexicano incluye dichos órdenes de gobierno.

Este estudio constituye, entonces, un intento comprensivo por recoger el estado del arte sobre el tema en las prácticas del proceso de planeación-programación-presupuestación en el estado de Baja California Sur, para dar respuesta a las recomendaciones derivadas de instrumentos internacionales signados por el Gobierno mexicano que deben ser atendidos en dicho ámbito territorial.

Soledad Saldaña Bañales
Directora General
Instituto Sudcaliforniano de la Mujer
Diciembre de 2008

Introducción

En México las experiencias de presupuestos que comienzan a considerar las necesidades de las mujeres y la equidad de género comenzaron a expresarse en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, que fue la primera Legislatura Post-Beijing (1997-2000); aunque entonces no se lograron avances en la materia, se comenzó a incorporar el tema en la agenda legislativa, con resultados concretos hasta el año de 2002. El método predominante, desde entonces, ha sido la etiquetación de fondos destinados a programas de mujeres.

La incorporación del enfoque de género en la política pública mexicana en general, y en los presupuestos públicos en particular, ha sido lenta y limitada. No obstante, la aprobación de marcos normativos de gran envergadura en fechas recientes –las Leyes Generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia–, que establecen mandatos precisos en materia de previsiones presupuestales, ya han tenido efectos, al comenzarse a etiquetar recursos por parte de la Comisión de Equidad y Género en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación en 2008 y 2009.

Adicionalmente, existe un contexto mundial que está provocando un retorno a las concepciones de un Estado interventor capaz de revertir la magnitud de la depresión en marcha; en diversos países del mundo el Estado está adoptando planteamientos keynesianos para utilizar a la política fiscal para lograr la recuperación económica. La política fiscal, también denominada finanzas públicas, cuyos instrumentos son los ingresos y gastos públicos, está comenzando a jugar un papel central en la intención de reactivar las economías de los países del mundo.

La adopción de un enfoque keynesiano inserto en la economía del bienestar con políticas sociales de amplia cobertura, significa colocar el énfasis en garantizar el disfrute de los derechos sociales de la población mexicana en general, y la sudcaliforniana en particular, asegurando su acceso al desarrollo social y humano, en conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur y los tratados internacionales ratificados por el Senado.

En el estado de Baja California Sur se ha encontrado un rico contenido de género y de atención a necesidades específicas de las mujeres en los planes de desarrollo del estado desde el correspondiente al periodo gubernamental 1999-2004, contenido que continúa en el plan 2005-2011, en el que el enfoque de género está considerado como uno de los seis principios programáticos rectores del desarrollo, y es, además, uno de sus 10 objetivos estratégicos.

No obstante lo anterior, los contenidos de género y de atención a necesidades específicas de las mujeres en estos planes registran deficiencias en materia de transversalidad, además de que no han trascendido a la fase de presupuestación; a pesar de que estos contenidos fueron visibilizados en los

informes gubernamentales, sus montos son irregulares y poco significativos, situación común a muchos estados y que se deriva, en parte, del desconocimiento sobre cómo hacerlo.

Las directrices generales para instrumentar presupuestos sensibles al género, PSG, en el estado de Baja California Sur, es el propósito central de este estudio, que contiene cinco capítulos: en el primero se presenta el marco teórico que considera el marco referencial que alude a los antecedentes, los principios teóricos y el marco conceptual sobre el tema.

En el segundo capítulo se revisan los marcos jurídicos nacionales e internacionales estratégicos en el tema de PSG, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales relevantes, y los programas federales sujetos a reglas de operación que han merecido la atención de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En el tercer capítulo se revisan las experiencias federal y de entidades federativas en la aplicación de PSG en el Distrito Federal y Oaxaca, que son ejemplos de mejores prácticas.

En el cuarto capítulo se presenta el estado del arte del estado de Baja California Sur en materia de presupuestos sensibles al género. Se revisan los alcances de las leyes relacionadas con el tema presupuestal, se resumen las características del proceso de planeación estatal y se sistematizan 16 entrevistas a personajes de la localidad pertenecientes a la sociedad civil, la academia, el servicio público y el poder legislativo.

En el quinto capítulo se establecen conclusiones y recomendaciones que esperamos resulten de utilidad para el avance en el proceso de construcción de una iniciativa que contemple la perspectiva de género en todo el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de presupuestos sensibles al género en el estado.

Capítulo I. Marco teórico

1. Antecedentes

En este apartado se presentará una breve reseña del inicio y contexto de las iniciativas de presupuestos sensibles al género, del papel de las Naciones Unidas en el impulso de estas experiencias, de las experiencias pioneras y de las lecciones aprendidas recogidas de diversas experiencias (García, 2007) que interesa especialmente tomar en cuenta para no recaer en prácticas y procedimientos que dificulten el avance en la instrumentación de iniciativas en esta materia.

El inicio y su contexto

La historia de las intervenciones de presupuestos públicos sensibles al género no tiene más de dos décadas; esto es, existe una coincidencia absoluta del inicio de su aplicación con la proliferación de las políticas de ajuste estructural en los países del mundo, políticas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a principios de la década de los 80. El modelo que subyace a estas políticas deja en manos del mercado el mecanismo predominante de asignación de recursos y le asigna al Estado buena parte de las competencias y la responsabilidad de favorecer a la inversión privada; entre las tareas que se le asignan están la de promover la desregulación económica y financiera, imponer el repliegue de la participación del gobierno en la economía y reducir el gasto social en aras de conseguir un equilibrio macroeconómico que proporcione estabilidad a la globalización de las finanzas y el comercio. El proceso de reducción –o incluso desaparición– del papel redistributivo del gobierno, buena parte del cual se realiza a través del ejercicio del gasto público, se acompaña de una creciente exclusión social con efectos negativos sobre la equidad de género.

Adicionalmente, la mayoría de las iniciativas de presupuestos públicos sensibles al género en diversos países del mundo se ha centrado en el gasto. En los países en los que se ha considerado el ingreso han tenido particular relevancia esquemas de tributación de ingresos sobre la renta que establecen regímenes de presentación conjunta, “impuesto al matrimonio”, los que habitualmente se consideran como discriminatorios hacia las mujeres, aunque igualmente afectan al marido en caso de ser él el que obtenga el ingreso secundario en la familia.

La convocatoria para llevar a cabo iniciativas de presupuestos sensibles al género en diferentes países del mundo provino originalmente de instancias de gobierno –particularmente de mujeres funcionarias públicas feministas que lograron incorporar la agenda de la igualdad-equidad de género en la agenda pública–, los parlamentos y la sociedad civil, o una combinación de estos grupos. Por ámbito territorial las iniciativas han sido nacionales, federales, regionales, estatales y municipales. Por tipo de cobertura las hay sectoriales, con énfasis particular en los sectores de salud y educación, y las hay también transversales.

El involucramiento de diversos organismos internacionales en su impulso ha sido decisivo, –el Commonwealth, la Unión Europea, UNIFEM, PNUD, etc.– agencias que han apoyado con financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

Los presupuestos producto de estas experiencias estuvieron originalmente orientados hacia las mujeres, sin embargo, han ido evolucionando hacia presupuestos sensibles al género con objetivos múltiples que se resumen en:

- ✚ Mejorar la asignación de recursos dirigidos a las mujeres.
- ✚ Apoyar la transversalidad de género en la macroeconomía.
- ✚ Reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones político-económicas.
- ✚ Incrementar los vínculos entre los resultados de las políticas sociales y económicas.
- ✚ Contrastar el gasto público con los compromisos de las políticas de género y de desarrollo.
- ✚ Contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El papel de las Naciones Unidas en el impulso de iniciativas de presupuestos sensibles al género

La IV Conferencia Mundial de la Mujer de la Organización de Naciones Unidas realizada en Beijing, China, en 1995, fue un parteaguas para el avance de la equidad de género en muchas regiones del mundo. La Plataforma de Acción Mundial emanada de esta cumbre se pronunció de manera precisa sobre el tema presupuestal. A partir de entonces UNIFEM colabora con otras organizaciones, particularmente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la Commonwealth y el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá, IDRC, en la promoción de nuevas iniciativas a nivel mundial. Tal dinamización de iniciativas también ha tenido lugar en los ámbitos del Consejo Nórdico y el Consejo de Europa.

En 2001 UNIFEM lanzó un programa para el periodo 2001-2004 que buscaba la incorporación de la perspectiva de género en la política presupuestaria en 20 países, involucrando a los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil. Este programa continúa en la actualidad en los países involucrados, y está ampliando su cobertura hacia nuevos países y gobiernos subnacionales.

Experiencias pioneras

En la experiencia pionera australiana, así como en la sudafricana, se habló de “presupuestos de mujeres”; posteriormente esta denominación y su alcance evolucionaron a “presupuestos sensibles al género” y en algunos casos, “auditorías de género”. En la actualidad el término más usado es el de “presupuestos con enfoque de género”.

Existen tres marcos básicos para el análisis presupuestal, dos de ellos surgidos de la sistematización de las experiencias australiana y sudafricana. El tercer marco proviene de la experta británica Diane

Elson, quien enriquece notablemente dichas propuestas no sólo por considerar los ingresos, sino por situar el ejercicio presupuestal con enfoque de género en el marco macroeconómico, lo que implica la consideración de temporalidad, viabilidad y uso del tiempo de mujeres y hombres, con su correlato de cargas de trabajo no remunerado, doméstico, reproductivo, de cuidado y comunitario.

El caso australiano

Esta iniciativa se inició en 1984 y fue la primera a nivel mundial. Consistía en obtener información sobre lo que se estaba haciendo a favor de las mujeres para aumentar el nivel de los programas y obtener así más fondos. En cada oficina pública se creaba conciencia acerca del impacto que tenía cada dólar que se gastaba, y de las diferencias de ese impacto para las mujeres y para los hombres. (Sharp y Broomhill, 2002: 6)

Este planteamiento contenía ya la mirada que posteriormente se convertiría en la estrategia de transversalidad, la que de hecho tiene sus primeros desarrollos en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Copenhague en 1980; en esa reunión se reconoció que los problemas de las mujeres afectan a toda la sociedad, y están fuertemente relacionados con el nivel, estructura y ritmo de desarrollo general. A partir de dicho reconocimiento se defendió la necesidad de que los programas de los gobiernos y las organizaciones internacionales integrasen en su planificación y ejecución el reparto equitativo de responsabilidades entre mujeres y hombres de forma efectiva.

En la Conferencia de Nairobi, en 1985, se insistió en el perjuicio social que supone la discriminación contra las mujeres y se presentó por primera vez la transversalidad de género como una estrategia política a instrumentar con objeto de lograr el avance de las mujeres. Pero no fue sino hasta 1995, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, China, que se avanzó y popularizó el concepto de transversalidad –el cual pasó a formar parte de los instrumentos estratégicos para el avance de la equidad de género en el mundo– y se establecieron lineamientos específicos en materia de presupuesto.

Ronda Sharp resume la experiencia bajo la consideración de los siguientes elementos para la elaboración de presupuestos sensibles al género (Sharp y Broomhill, 2002):

1. Considerar los gastos específicamente enfocados a las mujeres. Por ejemplo, programas de salud específicos para mujeres indígenas y programas educativos, de formación y de empleo específicos para mujeres jóvenes.
2. Promover iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades dentro del sector público. Por ejemplo, formación específica para mujeres trabajadoras del sector público, permisos por maternidad y paternidad, cambios en la descripción de los puestos de trabajo para dismantelar la discriminación de género y reflejar la igualdad de oportunidades, etc.

3. Diseñar estrategias generales para el resto del gasto público. Por ejemplo, desagregando por sexo el conjunto de personas usuarias de programas y ayudas de distinto tipo, que cubren la práctica totalidad del presupuesto. Con ello será posible:
 - Contar con un análisis de la incidencia del gasto público desagregado por sexo.
 - Disponer de partidas presupuestarias con perspectiva de género.
 - Lograr la valoración de la política desde la conciencia de género.

El caso sudafricano

Esta iniciativa se puso en marcha en 1995, resultado de un esfuerzo conjunto de organizaciones de la sociedad civil y parlamentarias que recibió el nombre de Iniciativa de Presupuestos de Mujeres (IPM) o Women's Budget Initiative (WBI). Desde un principio fue vista como extra-gubernamental, ya que el grupo parlamentario se consideraba representante de la sociedad civil con tareas de control del gobierno. En esta experiencia se procedió a analizar los presupuestos de 27 dependencias de gobierno y posteriormente se extendió a los gobiernos locales. Esta iniciativa se resume en cinco pasos que se exponen a continuación (Budlender y Hewitt, 2002a).

1. Se examinó la posición de las niñas, niños, mujeres y hombres dentro de cada sector, mediante la desagregación de la información por sexo, edad, etnia y ubicación geográfica.
2. Se analizaron las políticas del sector, para evaluar si la situación está siendo tratada de manera sensible al género.
3. Se revisaron los recursos asignados para instrumentar la política en cada caso.
4. Se definieron indicadores para evaluar si los recursos estaban siendo usados para alcanzar los objetivos planteados. Se reconoció que el control de los servicios públicos financiados con el gasto requieren de indicadores cruzados que den información sobre la sensibilidad de género de los presupuestos en los diferentes ámbitos de actuación, lo cual a veces resulta laborioso.
5. Se consideró el hecho de que la evaluación de resultados presenta la dificultad de atribuir a un programa el cambio en una situación normalmente vinculada a muchos más factores que el analizado.

Herramientas propuestas por Diane Elson

Diane Elson recopila las experiencias pioneras descritas y abunda en elementos a considerar cuando se diseñan e instrumentan presupuestos sensibles al género, que se resumen en lo siguiente.

1. Propone la elaboración de una estrategia macroeconómica agregada, lo que constituye la integración del género en el marco a mediano plazo de la política económica y en la estrategia macroeconómica general. Lo anterior significa considerar el análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto en el uso del tiempo. Si el recorte del déficit público se

ha realizado a costa de incrementar el tiempo de trabajo de las mujeres en actividades no remuneradas para sustituir las carencias de los servicios públicos, la sostenibilidad del presupuesto a largo plazo puede ser ficticia ya que está agotando los recursos humanos y sociales.

2. Señala la utilización de la composición de los gastos e ingresos utilizando la metodología de los cinco pasos descrita para el caso sudafricano.
3. Recomienda el análisis de la eficiencia en la prestación de servicios a través de la evaluación de las necesidades, el análisis de los indicadores de la calidad del servicio y la evaluación de las personas beneficiarias a través de técnicas cualitativas de entrevistas, cuestionarios, o de trabajo en grupos; la evaluación de los costes “invisibles”, tanto los monetarios como los relacionados con el tiempo, y la evaluación de los beneficios de la igualdad de oportunidades en la prestación de servicios.

Las metodologías descritas requieren indicadores de género para cuantificar y valorar la situación de las mujeres y los hombres en la sociedad analizada. Para este propósito el Secretariado de la Commonwealth propone los siguientes indicadores como punto de partida del proceso de control de la asignación de recursos, y en respuesta a los compromisos internacionales asumidos en el tema por los países.

1. El porcentaje de gasto total destinado a los programas de igualdad de género.
2. La distribución (escala, categoría laboral y tipo de empleo) por sexo del empleo en el sector público.
3. El porcentaje de gasto dedicado a las necesidades prioritarias de las mujeres en los servicios públicos.
4. El porcentaje de gasto dedicado a las estructuras y organismos relacionados con la problemática de las mujeres a nivel institucional y a las unidades de género dentro de cada ministerio/secretaría.
5. El porcentaje de gasto en las transferencias dedicadas a las prioridades de las mujeres (ayudas de apoyo a la crianza...).
6. La distribución en función del género de los apoyos del sector público al empresarial, y en los contratos que realiza con el sector privado (constructor, obras públicas...).
7. El porcentaje de mujeres y hombres en los comités y otros órganos de gobierno.
8. El porcentaje de mujeres y hombres en los programas de formación gubernamental.

En materia de indicadores, una experiencia que resume con mucha sencillez una batería de indicadores mínimos es el caso sueco. En este país el índice de igualdad de género se basa en la definición de que la igualdad se consigue cuando los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos, opciones y responsabilidades en tres ámbitos (Jubeto, 2006: 183):

1. Conseguir un empleo que les permita independencia financiera.
2. El cuidado de la casa y de la descendencia.
3. La participación en las actividades políticas y sociales.

Lecciones aprendidas

En este subapartado se retoma lo elaborado en García, *et al.* (2007), donde se desarrolló una exhaustiva búsqueda y sistematización de lecciones aprendidas provenientes de Budlender y Hewitt, 2002b; Stotsky, 2005; Andía, 2003 y de la autora de este libro. Las lecciones aprendidas están ordenadas bajo diversos epígrafes, que aportan información precisa acerca de qué hacer y qué no hacer para instrumentar iniciativas de presupuestos sensibles al género en las mejores condiciones.

Generales

- a. Los grandes cambios políticos pueden brindar puntos de entrada para las iniciativas, tal como se ha visto en Escocia, el Reino Unido, Sudáfrica y Ruanda. En el caso de eventos más cotidianos, como la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo, abren posibilidades de fijar agendas en periodos electorales.
- b. El señalamiento anterior puede usarse como referente para afirmar que los grandes cambios económicos, como el requerido para superar la crisis económico-financiera-social de la actualidad, abren oportunidades para proponer y lograr la aplicación la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos gubernamentales.
- c. No existe una única manera de hacer este tipo de trabajo; cada iniciativa exitosa cobra forma de acuerdo al contexto social, cultural, político y económico.
- d. Aunque la meta final es formular un presupuesto sensible al género, el trabajo para este tipo de presupuesto puede ser una forma de potenciar la democracia y promover la participación de la sociedad civil y la rendición de cuentas.

Precondicionantes

- e. Es indispensable la desagregación de la información por sexo, edad y otras categorías relevantes.

Participativas

- f. Es esencial que la iniciativa cuente con respaldo y participación amplia, para favorecer la institucionalización y la sustentabilidad del proceso.
- g. La sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica que la administración pública; esto destaca la importancia de involucrar a la sociedad civil en los procesos de incorporación de los presupuestos sensibles al género.
- h. Debe recurrirse al apoyo de la sociedad civil para cuestiones de investigación, y utilizar su conocimiento a nivel de los gobiernos subnacionales.
- i. Es crucial involucrar a una gama de grupos de interés, tal como lo advierte el desdibujamiento de la iniciativa australiana con el paso del tiempo. Las iniciativas del

Secretariado de la Mancomunidad también aprendieron sobre el valor de involucrar a la sociedad civil y no sólo a los gobiernos para garantizar su institucionalización, mediante el reclamo permanente de transparencia y rendimiento de cuentas que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

Metodológicas

- j. Deben abordarse las partidas tanto de gasto como de ingreso.
- k. En vez de abordar todo el presupuesto de una vez, puede ser práctico empezar por centrarse en un área particular, según se ha hecho en Corea y Filipinas.
- l. Es fundamental que los procedimientos de evaluación y la definición de objetivos partan de criterios pro-equidad de género.
- m. Deben fijarse metas concretas, como una menor desigualdad en el nivel de instrucción, que generen ventajas claras y que puedan medirse aunque sea con mecanismos y datos rudimentarios.
- n. Como regla general, no deben fijarse metas específicas de gasto en los programas para mujeres (salvo que haya fuertes limitaciones presupuestarias y que ese gasto sea exageradamente bajo); tales metas pueden conducir a una menor flexibilidad y pueden hacer que el proceso presupuestario sea menos eficaz.

Procedimentales

- o. Es importante, pero insuficiente por sí sola, la sensibilización de funcionarios/as del gobierno e integrantes de la sociedad civil acerca de la necesidad de ver el presupuesto desde una perspectiva de género. Los cambios de actitud deben ir acompañados de los recursos adecuados y de la adquisición de las habilidades necesarias para utilizarlos correctamente.
- p. Existe un riesgo potencial en depender excesivamente del trabajo de las personas que realizan las investigaciones, ya que sus intereses pueden no coincidir con los intereses de las personas afectadas por las políticas.

Institucionalización

- q. Los presupuestos basados en el género deben institucionalizarse plenamente mediante el proceso presupuestario normal, incorporándose a los marcos reglamentarios a partir de los cuales se realiza el procedimiento; de otro modo, el entusiasmo inicial de muchas iniciativas puede perderse. Ciertas tareas necesarias, como los análisis de beneficios o de incidencia impositiva, podrían exigir esfuerzos periódicos.

Por región

- r. Uno de los puntos fuertes del Programa de la Commonwealth es la implicación directa del Estado, en colaboración con instituciones de la sociedad civil, en el diseño y puesta en práctica de estas iniciativas.

- s. En iniciativas multi-países, como en la Región Andina, han surgido importantes diferencias de enfoque entre países y aun dentro de éstos, lo cual confirma que no existe un plan **único** a seguir.

De los organismos internacionales

- t. Las agencias internacionales también tienen un rol que jugar en la promoción del trabajo por presupuestos con sensibilidad de género, sin embargo, las iniciativas han sido y deberían permanecer siendo propiedad de los grupos de interés en el país.
- u. Aunque hay un rol para las agencias internacionales a todos los niveles del gobierno, continúa siendo importante que el país se apropie de las iniciativas, para hacerlas sustentables.

2. Conceptos básicos

En este apartado se presenta una selección de conceptos básicos relativos a la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de planeación-programación-presupuestación gubernamental. Su elaboración utilizó, ordenó y resumió los contenidos de diversas fuentes bibliográficas,¹ y se agregaron elementos considerados por la autora de este libro.

Sexo

Las diferencias y características biológicas, anatómicas, fisiológicas que definen a mujeres y hombres.

Género

Construcción social de las diferencias sexuales en un momento y lugar histórico, aprendidas a partir de la socialización. Se expresa en un conjunto de características culturales específicas que identifican el comportamiento social diferenciado de mujeres y hombres, así como las relaciones que se establecen entre ellos. **No es equivalente a mujer.**

El concepto género así definido permite:

- ✚ Diferenciar y separar lo biológico, atribuido al sexo, de lo cultural, determinado por el género.
- ✚ Reconocer la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres, expresadas en opresión, injusticia, subordinación y discriminación, mayoritariamente hacia las mujeres.
- ✚ Apremiar su construcción cultural aprendida a partir de la socialización.

¹ Se presentan al final del documento.

- ✚ Visibilizarlo como un término relacional que no es sinónimo del vocablo mujeres u hombres, sino que se refiere a la relación que existe entre ellos y a la manera en que ambos se construyen socialmente.

El concepto de género, por tanto, no es un concepto aislado sino una perspectiva teórica constituida por un corpus que busca explicaciones sobre la subordinación de la mujer y analiza de forma completa y multidisciplinaria la diferencia sexual. (García, *et al.*, 2007)

GÉNERO	
✚	El enfoque <ul style="list-style-type: none">▪ Transformar la posición subordinada de las mujeres.
✚	El tema central <ul style="list-style-type: none">▪ Las relaciones entre los hombres y las mujeres.
✚	El problema <ul style="list-style-type: none">▪ Las relaciones de poder desiguales que no permiten un desarrollo equitativo y la plena participación de las mujeres.
✚	La meta <ul style="list-style-type: none">▪ Un desarrollo equitativo y pleno, con la participación de las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad en la toma de decisiones.
✚	La solución <ul style="list-style-type: none">▪ Transformar las relaciones desiguales entre mujeres y hombres.
✚	El método <ul style="list-style-type: none">▪ Identificar y encarar las necesidades e intereses de las mujeres y de los hombres, determinadas por ellos mismos, para mejorar su condición.
✚	Las estrategias <ul style="list-style-type: none">▪ Empoderamiento▪ Igualdad de oportunidades, incluyendo acciones afirmativas▪ Democracia de género

Análisis de género

El objetivo central del análisis de género consiste en identificar las desigualdades o “brechas” de género que se dan en una población determinada entre mujeres y hombres y/o entre diferentes colectivos, cuyo grado o valor sirve como punto de partida para la definición de líneas de intervención, lo que define el qué en la fase de planeación.

El análisis de género es una herramienta de diagnóstico, pero también de evaluación.

- ✚ Como herramienta diagnóstica permite conocer la situación y posición de hombres, mujeres y colectivos en forma comparativa.

- ✚ Como herramienta de evaluación permite realizar un análisis de género en las diferentes fases del ciclo de un programa y proporciona una medición de los efectos que la política produce a través de sus programas y acciones.

El análisis de género permite visibilizar el género, realizar auditorías para determinar el impacto diferenciado para mujeres y hombres de los ingresos y gastos público, incorporar la transversalidad de género al proceso presupuestal, evaluar los impactos que ello genera y recurrir a referentes nacionales e internacionales para dimensionar los avances de una experiencia concreta.

Equidad de género

Principio conforme al cual mujeres y hombres acceden con justicia e igualdad al uso, disfrute y control de los bienes y servicios de la sociedad, y participan en las responsabilidades y toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

Perspectiva de género

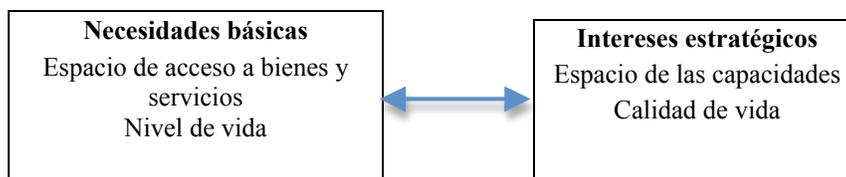
Herramienta de análisis para identificar las diferencias entre mujeres y hombres en el uso, disfrute y control de los bienes y servicios de la sociedad.

Institucionalización de la perspectiva de género

Consiste en crear instancias dentro de los aparatos gubernamentales para visibilizar las desigualdades de género y atender la problemática de la población femenina: institutos, oficinas de alto nivel al interior de las secretarías y dependencias públicas y comisiones de equidad de género en los cuerpos legislativos.

Necesidades básicas e intereses estratégicos

Se abordan a través de capacidades o recursos que le permitan a una persona realizar un mínimo de actividades necesarias para garantizar su bienestar.



Necesidades básicas

- ✚ Alimentación
- ✚ Vestido
- ✚ Vivienda

Cinco capacidades básicas (Amartya Sen, 1980 y Desai, 1992)

- ✚ La capacidad de permanecer vivo y disfrutar de una vida prolongada

- ✚ La capacidad para asegurar su reproducción biológica
- ✚ La capacidad para tener una vida saludable
- ✚ La capacidad para interactuar socialmente
- ✚ La capacidad para tener conocimiento, libertad de pensamiento y expresión

Estrategias para la equidad de género

Hacia finales del siglo XX se dispuso de tres orientaciones generales que pueden ser catalogadas como estrategias para la equidad de género (Meentzen, y Gomáriz, 2002)



Cada estrategia es un fin en sí mismo, pero también un medio para avanzar en la reducción de la discriminación contra las mujeres, es decir, cada una de ellas parte de un enfoque, se dota de una metodología y construye herramientas operativas para su instrumentación. Estas estrategias son resultado de un proceso acumulativo de experiencias. Cada una de ellas amplía su horizonte pero no desecha la estrategia previa.

Hay empoderamiento en políticas de igualdad de oportunidades y de democracia de género; aumenta la igualdad de oportunidades tanto al aplicar estrategias de empoderamiento como de democracia de género. La democracia de género es una estrategia que surge para superar la inconsistencia de un enfoque de género que opera sólo con y para la población femenina.

Las estrategias de igualdad de oportunidades / equidad de género y de democracia de género, son herramientas para la planificación de género que utilizan como instrumento los presupuestos sensibles al género.

Empoderamiento

El proceso de adquirir control sobre sí misma y sobre los recursos que determinan el poder. Implica potenciar un amplio rango de habilidades humanas e involucra la capacidad de deconstruir los patrones sociales y culturales que oprimen para tener la capacidad de cambio, actuando y transformando. El proceso de empoderamiento se entiende respecto de dos aspectos centrales: el control de los recursos naturales, físicos, humanos, intelectuales, financieros y del propio ser, y el control de la ideología, es decir, de las creencias, valores y actitudes. El ejercicio del empoderamiento requiere que las mujeres definan sus intereses y necesidades frente a sí mismas, y los de otros, lo que incluye a la familia y a la comunidad. (García, 2003)

Los planes de igualdad de oportunidades

Fueron aplicados fundamentalmente en los años 80 y principios de los 90. En el transcurso de esta última década dichos planes se transformaron en planes de equidad/igualdad de género. A partir de entonces se enfocan a la atención a los impactos diferenciales ya no sólo entre hombres y mujeres, sino en el interior de cada uno de estos colectivos. El énfasis inicial en la igualdad entre de género fue dejando paso a la idea de equidad.

Con la equidad de género se buscaba, entonces, no sólo la igualdad en la distribución de los recursos, sino la asignación diferenciada de éstos, de acuerdo a las necesidades particulares de cada sexo y las capacidades económicas de las personas. En las políticas públicas comienzan a integrarse otros ejes de diferenciación derivados de la clase, la situación étnica o la etnia.

Con este nuevo enfoque se busca una mayor relación entre los objetivos de desarrollo y la equidad de género. Algunos países comienzan a instrumentar una estrategia dual, que combina la aplicación de medidas de acción positiva y acciones de transversalidad de género, con lo que se pretende erradicar las causas estructurales de las desigualdades.

En este proceso, las acciones afirmativas surgen como herramienta complementaria a los planes de igualdad de oportunidades. Los planes de igualdad/equidad de género involucran, entonces, a todos los agentes sociales, refuerzan marcos institucionales, establecen marcos interinstitucionales e intersectoriales, delimitan objetivos, medidas de actuación concretas, metas y plazos precisos, y hacen explícita la voluntad política que debe animar su realización. Los criterios básicos de intervención de estos planes son la promoción de las mujeres y la prevención de la desigualdad de género (UrbAl, 2007).

Este cambio cualitativo que resulta de ir incorporando actores y elementos con una visión cada vez más integral y holística, provoca el cambio de enfoque de igualdad de oportunidades, como estrategia para alcanzar la equidad de género, al de democracia genérica.

Acciones afirmativas

Medidas específicas de carácter temporal que se ponen en marcha para proporcionar ventajas concretas a poblaciones en situación de desventaja, en este caso las mujeres.

La democracia de género

Convoca y corresponsabiliza al conjunto de la sociedad para lograr un cambio en las estructuras y en la identidad de género de mujeres y hombres, y lograr relaciones democráticas de género en lo interpersonal, laboral, familiar y político.

Nace a mediados de los 90 en Alemania, como una propuesta para superar el estancamiento en el avance en la equidad de género. Esta iniciativa requiere de un nuevo contrato social entre mujeres y hombres, pues propone un cambio de paradigma que involucre a los hombres en el lanzamiento de las políticas de género.

En el cuadro siguiente se presenta un esquema del enfoque e instrumentos adoptados por cada una de estas tres estrategias para la equidad de género.

Cuadro 1. Estrategias para avanzar en la equidad de género

Empoderamiento de las mujeres	Igualdad de oportunidades/ equidad de género	Democracia de género
ENFOQUE		
<ul style="list-style-type: none">• Situación y condición de las mujeres.• Potencialidad de las mujeres para el cambio.• Empoderamiento individual y colectivo.	<ul style="list-style-type: none">• Situación y condición de las mujeres.• Análisis y comparación entre géneros.• Relaciones de género más equitativas.• Igualdad/equidad entre mujeres y hombres.	<ul style="list-style-type: none">• Situación y condición de mujeres y hombres.• Convoca y corresponsabiliza al conjunto de la sociedad.• Cambio en las estructuras y en la identidad de género de mujeres y hombres.• Relaciones democráticas de género en lo interpersonal, laboral, familiar y político.
INSTRUMENTOS		
<ul style="list-style-type: none">• Talleres de autoconciencia.• Talleres de autoestima.• Promoción de control sobre su sexualidad y salud reproductiva.• Promoción de autonomía personal y económica.• Redes contra la violencia de género	<ul style="list-style-type: none">• Análisis de género.• Acciones afirmativas a favor de las mujeres.• Planes de Igualdad de Oportunidades.• Información y sensibilización de los hombres.• <i>Mainstreaming</i> mujeres y género a nivel institucional, estatal y de políticas sociales.	<ul style="list-style-type: none">• Análisis holístico de género.• Acciones diferenciadas para mujeres y hombres en espacios separados y mixtos.• Promoción de diálogo y negociación entre los géneros.• Normativa de corresponsabilidad de hombres y mujeres.• Redistribución de recursos y del cuidado social.• Compatibilización de mundos público/laboral y privado/familiar.

<ul style="list-style-type: none"> • Conquista de espacios de poder por mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto de género. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mainstreaming</i> género-inclusivo y transversalidad.* • Campañas de cambio cultural para el conjunto de la sociedad.
---	--	---

Fuente: Meentzen y Gomáriz, 2002: 16.

Gasto etiquetado

Son gastos de destino específico que no pueden identificarse a través de ningún otro componente de la clave programática-presupuestal. Se refieren a tipo de población (rural o urbana), territorio (región, municipio, localidad), o población beneficiada (mujeres, hombres, infantes, tercera edad, etc.).

Transversalidad

Es una estrategia instrumental para la igualdad de género que convoca a la incorporación sistemática de una temática (género en este caso) en todos los componentes de una estructura.

La transversalidad es la reorganización, mejoramiento, desarrollo y evaluación de procesos de toma de decisiones en todas las políticas públicas y en la estructura institucional. El objetivo es, incluir en todos los procesos de toma de decisiones la perspectiva de las relaciones entre los géneros² (sic) y aprovechar dichos espacios para promover la equidad. (Plataforma Beijing, 1995)

Mainstreaming

Es una estrategia que incorpora un tema (el género en este caso) como corriente principal de la agenda política (Meentzen y Gomáriz, 2002: 17). El *mainstreaming* de género y la transversalidad, por tanto, no son sinónimos. De hecho el Diccionario de la Real Academia Española define al vocablo “transversal” en una de sus acepciones como algo “que se aparta o desvía de la dirección principal o recta.”

² “Los géneros” no es una expresión adecuada al tema de género considerado como un concepto referencial que alude a relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres.

3. La teoría de género y el análisis presupuestal

En este apartado se presentará el aporte de la teoría de género a la teoría económica en general y a la visión de las finanzas públicas en particular, cuyo manejo juega un papel central en la distribución de las cargas y el disfrute de mujeres y hombres de las responsabilidades y riqueza generadas por mujeres y hombres en una sociedad. En este marco se resumen fortalezas y oportunidades existentes en la actualidad en México para incorporar la teoría de género en el proceso presupuestal.

La teoría de género y la ciencia económica

Una teoría no es otra cosa que un modelo conceptual elaborado por algún sujeto individual o colectivo que pretende describir la realidad, pero no es la realidad misma, la cual es histórica y multifacética, y por lo tanto cambiante y objeto de miradas múltiples, lo que contribuye al desarrollo del conocimiento científico (García, 2007).

El presupuesto es un tema inserto en el tema económico, el cual ancestralmente ha sido ciego al género. Ninguno de los cuerpos doctrinarios de la ciencia económica³ en la historia moderna de las doctrinas económicas ha considerado la aportación que hacen las unidades domésticas⁴ a las necesidades humanas o al bienestar y sólo incluyen las actividades monetizadas.

El trabajo reproductivo doméstico, de cuidado y comunitario no remunerado, mayoritariamente desempeñado por las mujeres, no forma parte de estos circuitos teóricos de producción, distribución, circulación y consumo a pesar de su aportación al nivel y calidad de vida de la población. En este aspecto crucial está la aportación central de la Teoría de Género al tema presupuestal.

³ La teoría económica, en su enfoque subjetivo o marginalista, de teoría positiva, se define como el análisis del comportamiento humano de la relación entre fines dados y medios escasos que tienen usos alternativos. Por su parte, la escuela conocida como la Economía del Bienestar se define como el estudio de las condiciones bajo las cuales se puede maximizar el bienestar de una comunidad, y la elección de las acciones necesarias para llevarlo a cabo. (Basada en gran parte en el concepto de óptimo social paretiano, Willfredo Pareto [1848-1923]). En el caso de la economía política, ésta se define como la ciencia que estudia las leyes que rigen la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los bienes materiales que satisfacen necesidades humanas. En el caso del marxismo, la Teoría del Valor Trabajo podría haber recuperado parte de la aportación del trabajo doméstico, al ser éste parte del valor de la fuerza del trabajo cuando se vende como mercancía, y en consideración al valor de uso de un trabajo realizado, pero no fue así.

⁴ Es la unidad de convivencia cotidiana que incluye las estrategias de cooperación y los conflictos que se desarrollan al interior de la misma por las diferencias de sus miembros en preferencias, opciones y capacidad de influir en las decisiones colectivas. El género es la base de la división sexual del trabajo dentro de la familia en el análisis de las unidades domésticas.

La división sexual del trabajo

La teoría de género busca explicar las razones por las cuales las mujeres están en posiciones de desventaja en múltiples ámbitos de la vida económica, política, social y cultural de una sociedad, situación que ha sido justificada por la división sexual del trabajo y el valor que a éste se asigna según se desarrolle en la esfera pública o privada de la sociedad.

La teoría de género postula que la sociedad asigna un conjunto de responsabilidades, papeles y funciones diferenciados a mujeres y hombres, lo que determina el acceso a recursos y posiciones de decisión y genera relaciones jerárquicas de poder entre mujeres y hombres que provocan discriminación e inequidades. Describe cómo la división sexual del trabajo, con orígenes en diferencias fisiológicas entre mujeres y hombres, basadas en la procreación de los hijos, degenera en una valorización diferenciada del trabajo productivo y reproductivo de una sociedad, siendo el primero remunerado, en tanto que el segundo no.

Cualquier sociedad requiere que sus miembros desempeñen diferentes roles que aseguren su funcionamiento y sobrevivencia. Los dos grandes agregados en que clasifican estos roles lo constituyen la esfera productiva y la esfera reproductiva: la primera consiste en la obtención, transformación e intercambio de bienes, asignada tradicionalmente a los hombres; la segunda es un conjunto de actividades y funciones, que adicionalmente producen bienes y servicios, pero en este caso destinados a garantizar la continuidad de la vida cotidiana y la reproducción del grupo familiar. Ambas esferas son complementarias y ninguna puede existir sin la otra.

La distribución diferenciada de tareas y funciones entre mujeres y hombres crea, necesariamente, diferencias entre ellos, pero las desigualdades aparecen como producto de la distinta valoración de las actividades desempeñadas en una u otra esfera por uno y otro sexo. Esta división no es universal, rígida o ahistórica, sino específica de cada cultura y de cada época.

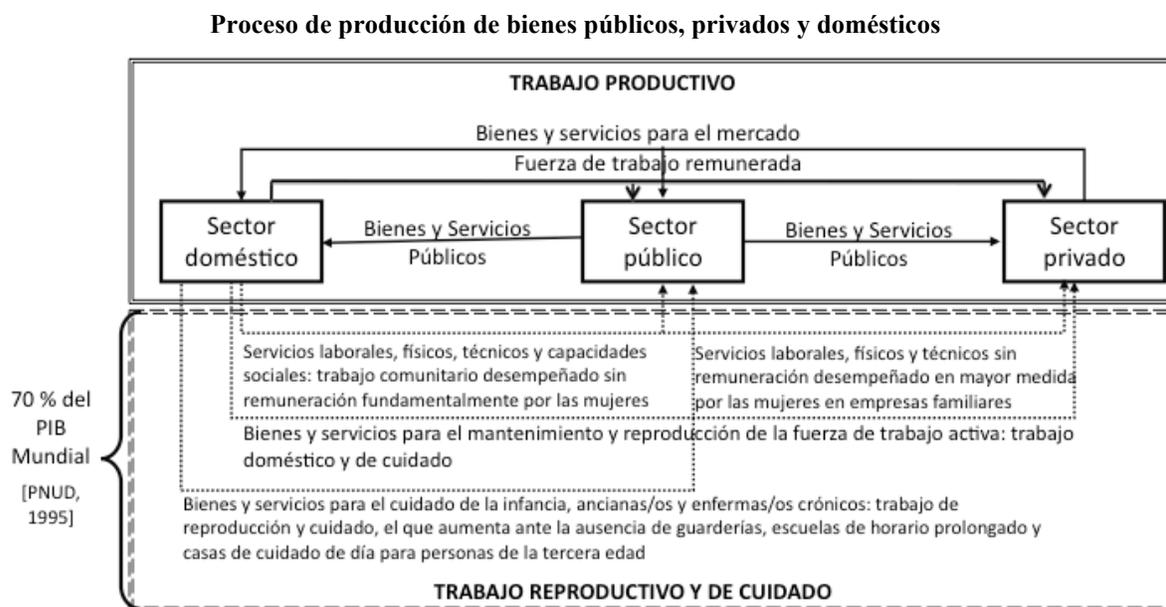
La división sexual del trabajo, que se inició como un simple reparto de tareas asociado a la procreación, asume características de subordinación de las mujeres en etapas previas a la formación de los Estados nacionales. Tales características se profundizan en el sistema capitalista de producción, en el que la familia deja de ser una unidad de producción y se convierte fundamentalmente en unidad de consumo y reproducción, lo cual provoca una mayor dependencia de las mujeres en relación con los hombres, al invisibilizarse su función productiva y perderse su posibilidad remuneradora al interior de la unidad doméstica.

Cada una de las tareas asignadas a hombres y mujeres en la división sexual del trabajo posee, sin lugar a duda, ámbitos privilegiados para su desarrollo. Sin embargo, en el transcurso del tiempo, y al paso de diferentes modos de producción, las actividades y funciones asignadas a los hombres fueron ganando jerarquía y prestigio, y se fueron desvinculando de lo reproductivo tal como sucedía en el medioevo; en tanto que las asignadas a las mujeres fueron progresivamente desvalorizadas por

la sociedad, hasta casi volverse invisibles. De hecho, el trabajo doméstico y de cuidado que realizan las mujeres no se considera como trabajo, y se alude a él como una acción de amor perteneciente a la esfera afectiva, y por ende, tampoco se contabiliza en las cuentas nacionales. Las mujeres trabajan sin ser remuneradas y sin ser reconocida la magnitud de su contribución al bienestar nacional.

Un marco teórico que reúne a las grandes esferas de la realidad social, los espacios público y privado, constituye una aportación invaluable no sólo para reconocer y valorar la aportación de mujeres y hombres al bienestar nacional y modificar con ello las relaciones de poder existentes que mantienen en condición de subordinación a las mujeres, sino también para develar la verdadera aportación de la política pública, el presupuesto entre ellas, a este bienestar nacional.

A continuación se presenta un diagrama con los flujos de bienes y servicios que se generan en los sectores público, privado y doméstico. Con él se busca representar el contenido y magnitud del trabajo no remunerado que realizan las unidades domésticas.



Fuente: elaboración propia.

La aportación del trabajo no remunerado ha sido objeto de medición. De acuerdo a un cálculo elaborado en 1995 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el valor total mundial fue equivalente al 70% del valor del Producto Interno Bruto Mundial de ese mismo año, del cual más del 80% es aportado por las mujeres.

En el diagrama anterior se advierten varias labores que son desempeñadas en el campo reproductivo y de cuidado que no son objeto de remuneración, actividades que, en su mayoría, son desempeñadas por las mujeres:

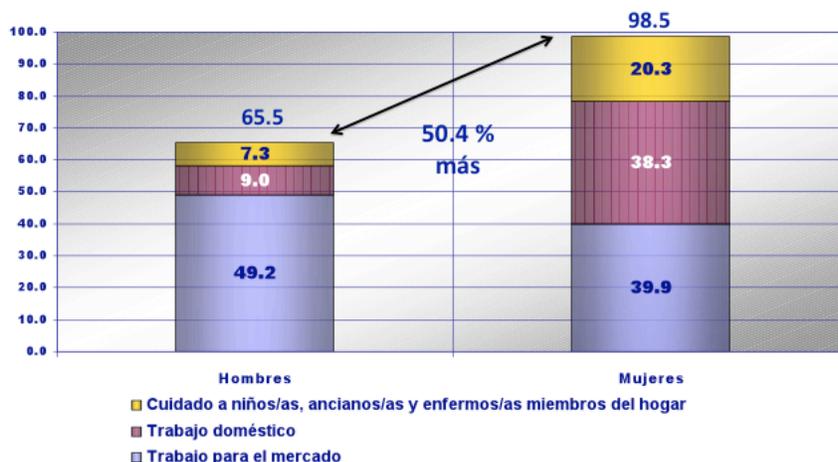
- ✚ Trabajo doméstico: que incluye actividades de adquisición de alimentos, aseo, lavado, planchado, etc. indispensables para el mantenimiento y reproducción de los miembros de la familia y del personal que desarrolla actividades para el mercado.
- ✚ Trabajo de cuidado: atención médica, asistencia escolar, desarrollo de actividades lúdicas con los hijos, cuidado de infantes, personas adultas mayores y enfermas/os crónicos.
- ✚ Trabajo comunitario: que se traduce en servicios físicos, técnicos y de aportación de capacidades sociales de gestión y negociación que desarrollan en mayor medida las mujeres para contar con servicios básicos en sus comunidades.
- ✚ Trabajo en actividades productivas familiares por el cual no se recibe remuneración. En este tema las mujeres continúan estando en condición de desventaja respecto de los hombres, en su participación en mayor porcentaje en actividades no remuneradas.

La utilidad práctica de la teoría de género para apoyar el proceso presupuestal se sustenta, entonces, en su categoría de análisis fundamental, el concepto de género, y la utilización del mismo en el proceso de planeación-programación-presupuestación, en el cual la división sexual del trabajo, y por tanto la distribución entre trabajo remunerado y no remunerado, juegan un papel fundamental para visibilizar la aportación real que hacen mujeres y hombres al bienestar nacional.

De acuerdo a las encuestas de uso de tiempo en este ámbito, se advierte que las mujeres que realizaban un trabajo para el mercado trabajaban 50% más horas a la semana que los hombres, con una jornada laboral de 14.1 horas diarias frente a 9.4 de los hombres, en la dedicación al trabajo para el mercado, las actividades domésticas y de cuidado de infantes ancianas/os y enfermos/as.

Las decisiones en materia presupuestal sin duda impactan la jornada laboral de las mujeres; por ejemplo, cuando las autoridades deciden recortar o no destinar presupuesto para actividades necesarias como es el cuidado de los hijos en guarderías y escuelas de horario prolongado, el cuidado de personas de la tercera edad en casas de cuidado diario, el cuidado de enfermos crónicos con tratamientos u hospitalizados que requieren de atención directa de un miembro de la familia ante la falta de personal médico en el sistema de salud, el control de enfermedades cuyas tareas de sanidad se trasladan a la población, la provisión de servicios básicos como el suministro de agua que alguien tiene que acarrear para el aseo y alimentación de los integrantes de la familia, la disponibilidad de transporte eficiente y que atienda a la movilidad específica de las mujeres, la dotación de servicios comunales como lavanderías y comedores que apoyen a las mujeres insertas en el mercado laboral.

Trabajo doméstico y extradoméstico (Horas promedio por semana)



Fuente: Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, 2002, INEGI.



La incorporación de la teoría de género en la disciplina económica, y por ende en el marco general en que se inserta el tema del presupuesto constituye un reto de grandes dimensiones:

- ✚ En el ámbito teórico conceptual la disciplina económica tradicional utiliza herramientas que no hacen explícitas las relaciones de poder existentes entre los agentes involucrados, lo que dificulta la elaboración de análisis de las dinámicas de género en las que se basan estas relaciones de poder.
- ✚ En el ámbito operativo instrumental se dificulta la incorporación de categorías diferentes en ámbitos permeados por la metodología dominante.

Sin embargo, la teoría de género es un cuerpo doctrinario que proporciona principios, técnicas y procedimientos en materia presupuestal, los que sin duda son más pertinentes que los tradicionalmente utilizados, y tienen un potencial aún no explotado para lo siguiente:

- ✚ Para atender los problemas de fondo de las sociedades contemporáneas.
- ✚ Para entender la importancia y magnitud del valor que aportan mujeres y hombres de manera al bienestar de toda la población.
- ✚ Para visibilizar los efectos de una política pública que, al reducir servicios en calidad y cantidad, no hace sino trasladar los costos de su acción a otro grupo social, en muchos casos

las mujeres, lo que no se traduce en una mejora neta de la situación de la población en su conjunto.

Actualmente en México, la incorporación de la teoría de género en el tema presupuestal es una propuesta que presenta fortalezas y oportunidades importantes que deben ser aprovechadas, las que se resumen a continuación:

- ✚ El mandato de previsión presupuestal derivado de las Leyes Generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a un Vida Libre de Violencia.
- ✚ La implantación de presupuestos por resultados que centran su atención en la calidad de vida de las y los sujetos receptores de las políticas gubernamentales.
- ✚ Los invaluable referentes de presupuestos sensibles al género provenientes de mejores prácticas desarrolladas en el presente siglo en varias entidades federativas del país.
- ✚ La crisis económico-financiera internacional que está provocando un cambio de época en materia económica, con el abandono de las “virtudes” de la supremacía del mercado del modelo neoliberal y el regreso al keynesianismo, cuerpo doctrinario afin a las políticas sociales de corte universal, paradigma que permite una mejor articulación entre las políticas económicas, los derechos humanos y la justicia social a través de los derechos exigibles como respuesta de acción gubernamental ante la profundidad de la crisis que se enfrenta. Una política de gasto en el marco keynesiano coloca el énfasis en la generación de empleo, en la mejora en la calidad de vida de la población y no sólo, como desde hace más de tres décadas, en el “equilibrio macroeconómico” referido al crecimiento de precios, tasa de interés y tipo de cambio.
- ✚ Los niveles de violencia y delincuencia en el país, problemática cuya gravedad requiere de respuestas inmediatas, pertinentes y osadas. Atender lo importante significa reconocer los estragos que ha generado el modelo económico prevaleciente sobre la vida cotidiana de mujeres y hombres y actuar para revertirlos. En este terreno las consideraciones del tema de género tiene mucho que aportar, es decir, el reconocimiento de las necesidades básicas e intereses estratégicos de mujeres y hombres de diferentes edades en el diseño e instrumentación de la política pública es fundamental si se ponderan en su justa dimensión los siguientes elementos:

La relación entre la violencia social y la violencia familiar y de género es profunda:

- ✓ La violencia doméstica tiene impactos puntuales y acumulativos en las víctimas, en otros miembros de la familia y en la sociedad en su conjunto;

- ✓ En los penales más poblados del país, la mayoría de las y los internos abandonó su casa en la adolescencia por la necesidad de trabajar y por violencia intrafamiliar, y en casi todos los casos proviene de familias disfuncionales;
- ✓ Las experiencias tempranas de la niñez dan a las personas la “confianza básica”, que se desarrolla por las atenciones afectuosas de los primeros cuidadores y funda la sociabilidad inconsciente (Sen, 2000); las personas que de pequeñas no satisficieron sus necesidades fisiológicas (alimentación, vestido, seguridad, afecto y autoestima), no reconocen a los otros como seres de derecho. Cuando aumenta tan fuertemente el número de pobres la probabilidad de generar estas personalidades sociópatas se incrementa en estos hogares (Boltvinik, 2004); la falta de afecto en la infancia constituye una de las causas “biológicas” de la conducta criminal (Vázquez 2002).

Prevenir la violencia requiere, entonces, de la consideración de la problemática que enfrentan los niños, niñas y jóvenes que requieren de servicios que garanticen un sano desarrollo, con oportunidades que les permitan acceder a todos sus derechos; y para ello es indispensable que se tomen en cuenta las necesidades e intereses de mujeres y hombres que buscan el sustento cotidiano en un mercado laboral pauperizado, situación que limita y deteriora sus relaciones interpersonales y su salud física y mental.

4. Los presupuestos sensibles al género

En este apartado se presentan los contenidos y alcances del presupuesto público, sus potencialidades, las clasificaciones de los ingresos y los gastos, las etapas del proceso de planeación-programación-presupuestación, y la definición del presupuesto sensible al género.

El presupuesto público

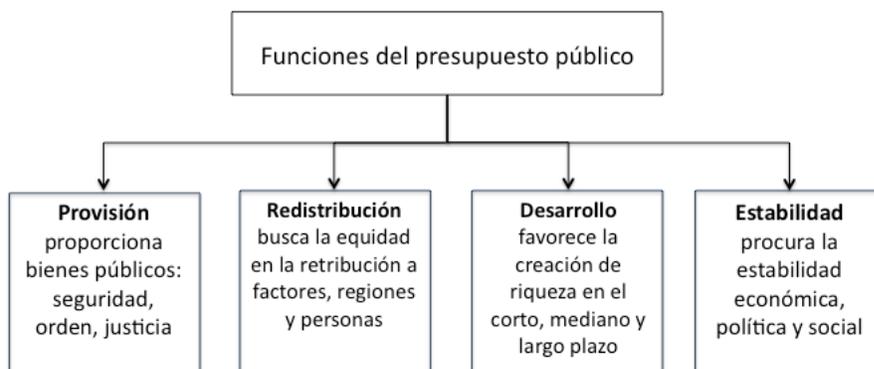
Es un instrumento fundamental de la política económica, un procedimiento contable que estima y calcula anticipadamente los ingresos y los gastos que recibirá y erogará el gobierno durante un periodo determinado, regularmente un año; responde a lineamientos de política contenidos en un plan de mediano y largo plazo el cual establece objetivos y metas en programas de gobierno para cada dependencia gubernamental.

¿Por qué el presupuesto público es un instrumento fundamental de política económica? Porque permite regular la demanda efectiva y con ello incidir sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y el nivel de precios. Todos los componentes del presupuesto público –los ingresos, incluido el endeudamiento, y los gastos– se denominan también finanzas públicas o política fiscal, la cual es una de las más importantes políticas económicas ya que junto con la política monetaria adquiere un enorme poder para influir en las variables macroeconómicas, contrarrestar

las imperfecciones del mercado, mantener el equilibrio económico en el largo plazo, cumplir un papel anticíclico, y evitar o atenuar las crisis económicas recurrentes en el mediano plazo.

A través de la política fiscal el gobierno contribuye a equilibrar la oferta y la demanda agregada aumentando o disminuyendo el gasto, con lo que promueve el crecimiento económico, distribuye el producto fruto del mismo e interviene en la regulación de precios. Puede también aumentar el producto potencial y con ello la oferta agregada nacional en el mediano y largo plazo mediante el endeudamiento externo, con el que aumenta los recursos destinados a la economía nacional.

Las funciones económicas del presupuesto público se resumen en el siguiente diagrama, en el que es posible advertir la importancia de este instrumento para eliminar las brechas existentes entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de intervención gubernamental.



- ✚ Con la función de provisión de la política fiscal el gobierno puede dotar a todas las comunidades de servicios básicos (agua, alcantarillado y electrificación) y así contribuir a que se reduzcan las jornadas de trabajo adicionales de las mujeres por falta de los mismos (por ejemplo el acarreo de agua para el aseo de los integrantes de la familia, la vivienda y la elaboración de alimentos, etc.).
- ✚ A través de la función redistributiva puede velar por la equidad de género y lograr una distribución de ingresos y patrimonios que elimine las desigualdades entre mujeres y hombres, en particular aplicando el principio “a trabajo igual, salario igual”. Este es uno de los principales temas de discriminación contra las mujeres que no se ha logrado eliminar por su mayor escolaridad, la que incluso ha superado a la de los hombres en muchos ámbitos de la vida laboral.
- ✚ Mediante su función de fomento puede aplicar estrategias para favorecer la generación de ingresos de las mujeres y con ello aumentar la creación de riqueza social.

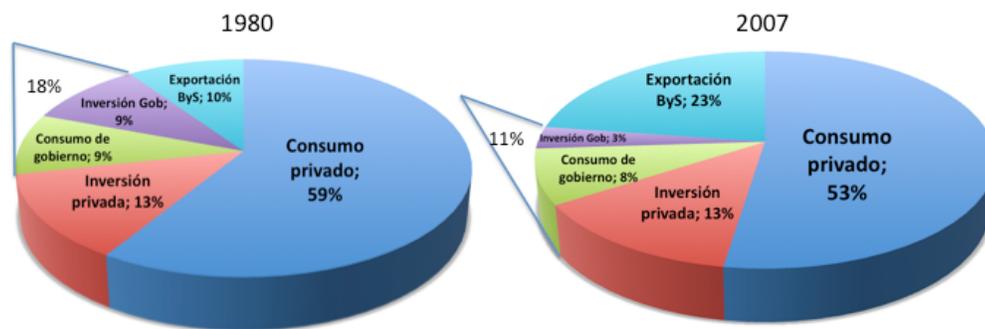
- ✚ En su función de estabilización puede incorporar criterios de gastos irreductibles, para evitar que sobre las jornadas de trabajo de las mujeres recaigan los efectos de los recortes presupuestales en periodos de crisis económicas en contextos neoliberales.

Existen, también, funciones sociales del gasto público asociadas al desarrollo urbano y rural.

- ✚ Construcción de infraestructura básica (redes de agua potable, alcantarillado, electrificación, vialidades, etc.) y no básica (carreteras, puentes presas, etc.); equipamiento (guarderías, asilos, escuelas, hospitales, zonas habitacionales integrales, etc.) y servicios públicos de salud y cuidado (casas de cuidado infantil y para adultos de la tercera edad); educación (escuelas con horario prolongado que equiparen horarios laborales y escolares, etc.).

El gobierno, entonces, no puede comportarse como un agente económico individual –como una empresa– al administrar los ingresos y los gastos públicos. Lo que es racional para los agentes económicos individuales –personas físicas o morales– no necesariamente lo es para un sistema como un todo. Su gasto es necesariamente planeado, y su monto le permite incidir en la orientación y calidad del desarrollo nacional, pero también, en la generación de ingresos futuros al aumentar (con infraestructura, equipamiento y apoyo al desarrollo tecnológico) la capacidad de generación de riqueza nacional.

Demanda agregada en México Estructura porcentual



Los presupuestos sensibles al género

Los presupuestos sensibles al género, PSG, se refieren a aquellos ejercicios presupuestales que consideran las necesidades e intereses diferenciados entre mujeres y hombres y que se proponen la reducción de desigualdades y la igualación de oportunidades entre unas y otros.

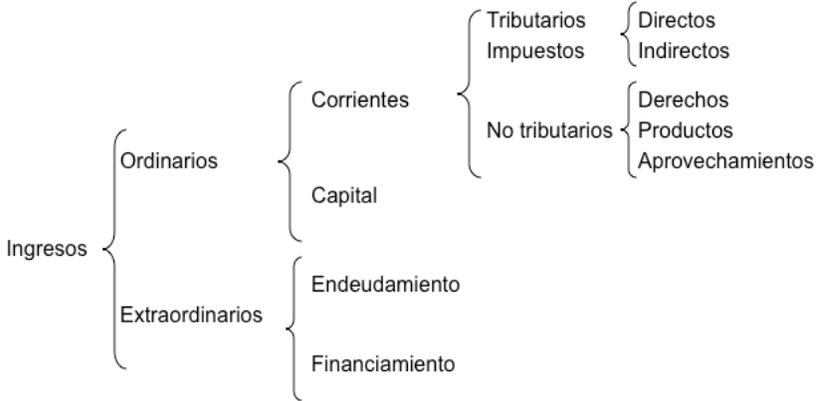
Lo anterior no significa, por tanto, presupuestos separados para hombres y mujeres, que podrían traducirse en gastos adicionales; esto sucede sólo en parte del procedimiento, en el caso de los

recursos etiquetados para programas de mujeres, que son una parte ínfima del presupuesto programable total. De hecho, en el caso de México, en el ámbito federal, la mayor parte de la propuesta de etiquetación busca solamente visibilizar que los recursos asignados a un programa o un fondo sean destinados a mujeres, y sólo en pocos casos el planteamiento es una acción afirmativa, es decir, que propone una mayor asignación en el ejercicio del gasto a mujeres.

Clasificación de los componentes del presupuesto público

En los ingresos públicos los componentes que han sido objeto de atención de iniciativas sensibles al género se refieren a los ingresos tributarios. Así ha sucedido con los impuestos directos, que son aquellos que pagan las personas físicas o morales al recibir un ingreso por desarrollar una actividad u ofrecer un servicio, cuya desagregación por sexo permite conocer las aportaciones efectuadas en este renglón por mujeres y hombres de una comunidad.

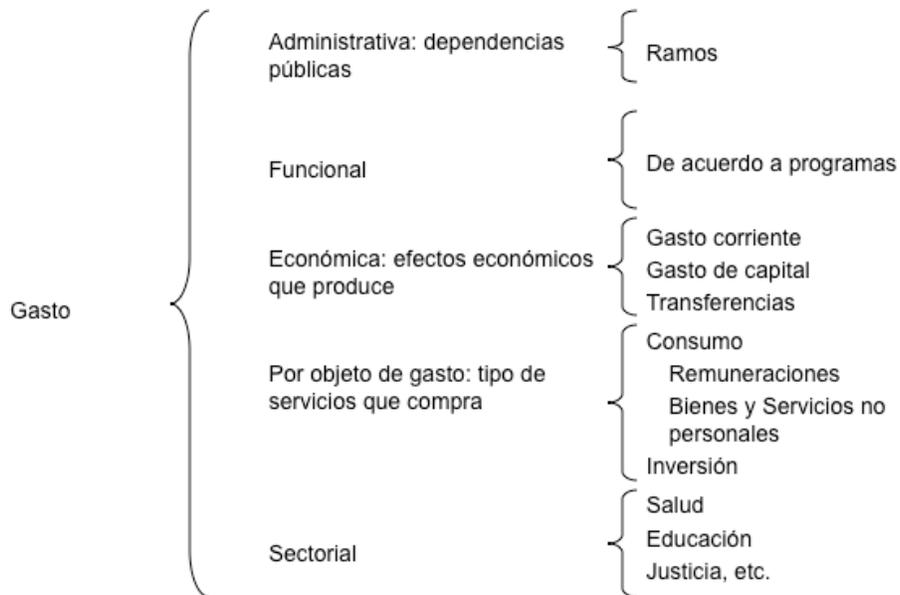
Clasificación de los ingresos públicos



También se ha buscado determinar sobre quién recae el pago del impuesto predial para diseñar alguna acción positiva que favorezca el ingreso de las mujeres mediante la reducción de las tasas de este gravamen, sobre todo en los casos de mujeres de la tercera edad.

En la clasificación del gasto se dispone de una amplia gama, y cada uno de sus componentes ofrece posibilidades de incorporación de la perspectiva de género. Estas clasificaciones están contenidas en los formatos utilizados para elaborar las propuestas anuales de gasto público, POAs. Estos formatos han sido objeto de rediseño en diversas experiencias de PSG.

Clasificación del gasto público



En cada una de estas clasificaciones de gasto se puede incorporar la perspectiva de género, lo que se puede lograr a través de:

- ✚ La modificación de los formatos de elaboración de los Programas Operativos Anuales de manera que vayan visibilizando el tema de género en los conceptos contenidos que así lo permitan.
- ✚ La incorporación de una clave presupuestal que agregue un subprograma de equidad de género.
- ✚ La realización de convenios con el Instituto Nacional de las Mujeres.
- ✚ El ejercicio de las partidas de gasto por capítulo, considerando en todas ellas la perspectiva de género.

Cuadro 2. Propuestas para diversas clasificaciones del gasto público

Administrativa	Funcional	Por Objeto	Económica
Organismo responsable.	Programática: contribuye a un objetivo específico del organismo responsable.	Bienes y servicios que el gobierno requiere para desarrollar sus acciones.	Efectos económicos que produce.
¿Quién gasta?	¿Para qué se gasta?	¿Cómo se gasta?	¿Cuál es su impacto en la demanda agregada?
Ramos: dependencias gubernamentales.	Programas de dependencia de los sectores salud, educación, justicia, etc.	Capítulos	Gasto corriente. Gasto de capital. Transferencias.
Propuesta			
Las unidades administrativas definen una responsabilidad social con la equidad de género en apego al cumplimiento con la CEDAW.	Todas las unidades ejecutoras de gasto se comprometen a cumplir con el objetivo de la igualdad de género, a través de un subprograma, actividad institucional o proyecto y su respectiva asignación presupuestal.	Cada unidad administrativa se responsabiliza con la equidad de género a través de los capítulos de gasto que ejerce.	Cada concepto incorpora la perspectiva de género.

Con relación a los capítulos de gasto las propuestas pueden ser específicas; varias de ellas ya han sido aplicadas en diversas experiencias en México y otros países. Estas propuestas se describen en el cuadro siguiente.

Cuadro 3. Propuestas para incorporar la perspectiva de género en la clasificación por objeto de gasto

	Capítulos del gasto	Propuestas
1000	Servicios personales Asignaciones presupuestales para el pago de remuneraciones y prestaciones de seguridad social de los servidores y servidoras públicas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tener igual salario para iguales niveles de puestos. ▪ Diseñar políticas de promoción de las mujeres a puestos de decisión. ▪ Ofrecer servicios de guardería. ▪ Otorgar beneficios de maternidad y permisos de paternidad. ▪ Tener la posibilidad de flexibilidad de horarios. ▪ Desarrollar programas para prevenir y evitar el hostigamiento sexual. ▪ Realizar programas de formación y capacitación en: <ul style="list-style-type: none"> ○ Desarrollo de habilidades laborales. ○ Género. ○ Prevención sobre violencia de género.

2000	Materiales y suministros Recursos destinados a la adquisición de insumos diversos: papelería, consumibles, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bases de licitaciones que consideren y den valor a la certificación en equidad de género de las empresas licitantes. ▪ Acciones afirmativas para apoyar la proveeduría de empresas de mujeres.
3000	Servicios generales Asignaciones presupuestales para la adquisición de servicios diversos: limpieza, mensajería, transporte, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verificar las condiciones laborales del personal que trabaja, particularmente las mujeres, en estos servicios subrogados, para garantizar condiciones laborales adecuadas
4000	Transferencias <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsidios a la producción, al consumo, capacitaciones, becas, vivienda. ▪ Donativos a instituciones que prestan servicios a la comunidad, fundamentalmente de carácter social y asistencial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliar la transferencia de recursos a organizaciones civiles que promuevan el acceso de las mujeres a todos sus derechos. ▪ Aumentar los recursos a las organizaciones dedicadas a la atención de mujeres en situación de violencia de género. ▪ Desarrollar acciones afirmativas a favor de las mujeres en el otorgamiento de estos subsidios.
5000	Bienes muebles e inmuebles Recursos para la adquisición de activos fijos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adquisición de inmuebles para centros de atención integrales para mujeres: <ul style="list-style-type: none"> ○ Centros de negocios ○ Centrales de oficinas ○ Centros de atención a la violencia de género ○ Guarderías ○ Asilos
6000	Obras públicas Recursos para infraestructura y equipamiento para la prestación de los servicios básicos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construcción de aulas cocina en escuelas de educación básica, para transformarlas en escuelas de horario prolongado. ▪ Alumbrado público que evite lugares de alto riesgo e inseguridad. ▪ Tomas domiciliarias de agua potable.
7000	Deuda pública Asignaciones presupuestales para el pago de la deuda y su servicio.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evitar que la deuda pública adquirida tenga impactos perjudiciales en las mujeres.
8000	Fondo de aportaciones Recursos del Ramo 33.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporar la perspectiva de género en los fondos contenidos en el Ramo 33.

Por su parte UNIFEM hace una propuesta de clasificación del gasto público para un análisis de género que consiste en lo siguiente:

Categoría 1: Gastos etiquetados a grupos específicos de hombres/mujeres, niños/niñas, adultos/adultas mayores, jóvenes, discapacitados/discapacitadas, grupos étnicos o culturales para atender sus necesidades particulares. Aunque en la actualidad éstos han sido adoptados en el caso de México en la estrategia federal de PSG, significan porcentajes ínfimos de apenas 0.2% del gasto programable del gobierno federal.

Categoría 2: Gastos para promover la igualdad de oportunidades dentro del sector público.

Categoría 3: Gastos presupuestales transversales en bienes y servicios disponibles para toda la comunidad, los que consideran los impactos diferenciados entre mujeres y hombres.

El reto para las dependencias gubernamentales en México es introducir el análisis con perspectiva de género en la categoría 3 del gasto, que es la que representa más del 99% del mismo en el ámbito federal.

Las finanzas públicas y el paradigma dominante

El manejo de las finanzas públicas no se basa exclusivamente en directrices instrumentales, sino que tiene un amplio sustento doctrinario cuyo paradigma en boga define y delimita el papel del “Estado-gobierno en la economía”, incluyendo las características del intercambio comercial internacional.

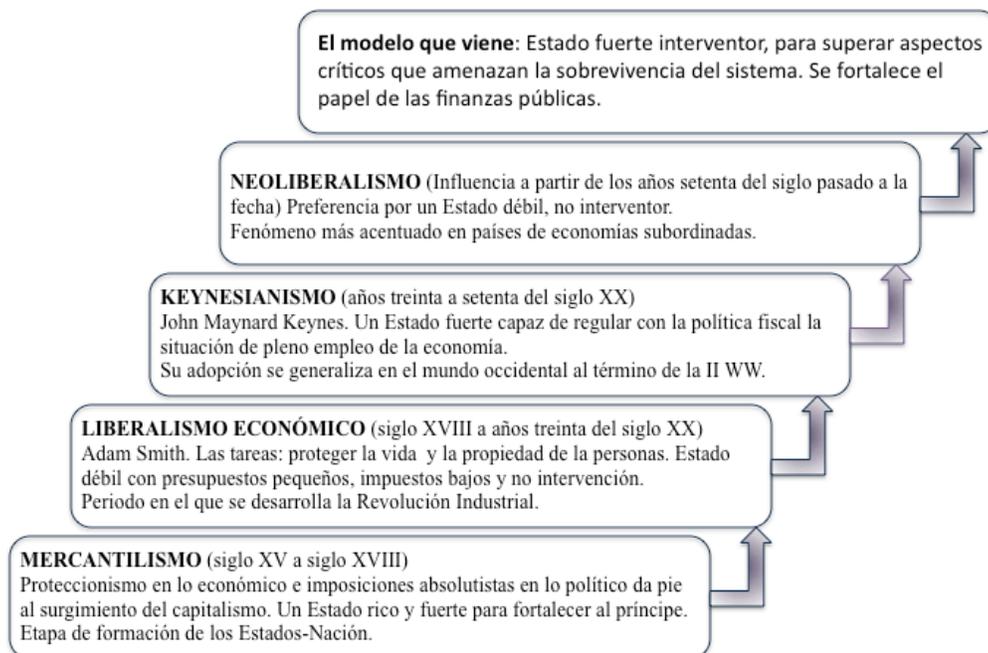
En este campo se percibe un comportamiento pendular entre los que postulan las doctrinas económicas prevalecientes respecto del grado y pertinencia de esta intervención, que cambia de manera radical cuando se agotan los procesos y mecanismos que garantizan y favorecen la reproducción del grupo social dominante.

Estas doctrinas económicas –entendidas como un conjunto de teorías y procedimientos económicos relacionados por un principio unificador de carácter normativo– es posible resumirlas, a muy grandes rasgos, en referencia a cuatro importantes etapas: el mercantilismo, cuyo nivel de proteccionismo en lo económico e imposiciones absolutistas en lo político dieron pie al surgimiento del liberalismo económico cuyo principal exponente fue Adam Smith. En este periodo se desarrolla la Revolución Industrial. La evolución de este marco doctrinario hacia la tercera década del siglo XX impide la superación de la “Gran Depresión del 29”, que afecta a todo el mundo occidental y cuya profundidad obliga a buscar salidas que son dadas por el pensamiento keynesiano; la adopción de esta postura permitió un crecimiento relativamente estable, sustentado en políticas sociales que constituían un fuerte soporte político y económico desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta los años 70. Sin embargo, excesos en la disciplina fiscal generaron desequilibrios globales que recibieron como respuesta su sustitución por un cuerpo doctrinario que se ha denominado como neoliberalismo, impulsado y generalizado mundialmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Este modelo fue una reacción teórico política en contra del Estado intervencionista y de bienestar, paradigma cuyo fin histórico consistió en la reactivación del capitalismo mediante el replanteamiento del papel del Estado en el sentido de eliminar todo aquello que interfiera en el funcionamiento del libre mercado. La desregulación, intrínseca en esta visión, dio lugar a fraudes trillonarios que generaron grandes pérdidas a personas y a grandes corporativos transnacionales y nacionales en diversos países del mundo que ahora solicitan una fuerte intervención

gubernamental mediante regulación al sector financiero, políticas fiscales y monetarias expansivas y anticíclicas, de corte keynesiano, para salir de esta crisis profunda. Cabe mencionar que a esta solicitud se ha adherido el Fondo Monetario Internacional.

En la actualidad, entonces, los países del mundo están abandonando el paradigma del Estado débil y adoptando el del Estado interventor.

Comportamiento pendular de la participación del Estado



Estamos ante un *cambio civilizatorio* en el cual toca el turno al Estado interventor; en esta etapa se fortalece el papel de las finanzas públicas como orientadoras del desarrollo nacional. En estos periodos históricos los y las actoras sociales con proyecto y propuesta tendrán mayor posibilidad de colocar agenda en momentos de incertidumbre, desconcierto y desasosiego mundial.

Entonces... el asunto del presupuesto no es solamente un tema técnico, es un asunto estratégico en la política pública, pero también es un asunto político que tiene que ver con cuestiones ideológicas relacionadas con el tipo de teoría del Estado que adoptan los gobiernos en turno, lo que, además, se generaliza en los países de economías capitalistas.

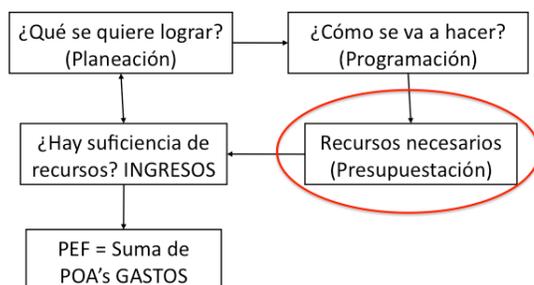
El momento actual remite a la adopción de un paradigma económico que pregona un Estado-gobierno interventor que diseña y ejecuta políticas presupuestales que se apoyan en políticas monetarias que favorecen el crédito, la emisión monetaria y el uso de reservas internacionales para financiar la ampliación del gasto necesario para enfrentar la crisis. Esto conforma un contexto favorable para la incorporación de presupuestos sensibles al género, el cual requiere de un

portafolio de propuestas pertinentes, sustentables y documentadas que permitan la verdadera aplicación transversal de este tipo de iniciativas.

Etapas del proceso de planeación-programación-presupuestación

El presupuesto forma parte de un proceso más amplio (planeación-programación-presupuestación-seguimiento y evaluación) que tiene su sustento, en el caso mexicano, en marcos jurídicos específicos. En México la etapa de planeación se sustenta en un proceso de planeación democrática contenido y mandado en el Artículo 26 Constitucional que propone y supone el involucramiento de sociedad y gobierno en la elaboración del documento rector de la política pública nacional cada seis años: el Plan Nacional de Desarrollo.

Proceso de planeación-programación-presupuestación

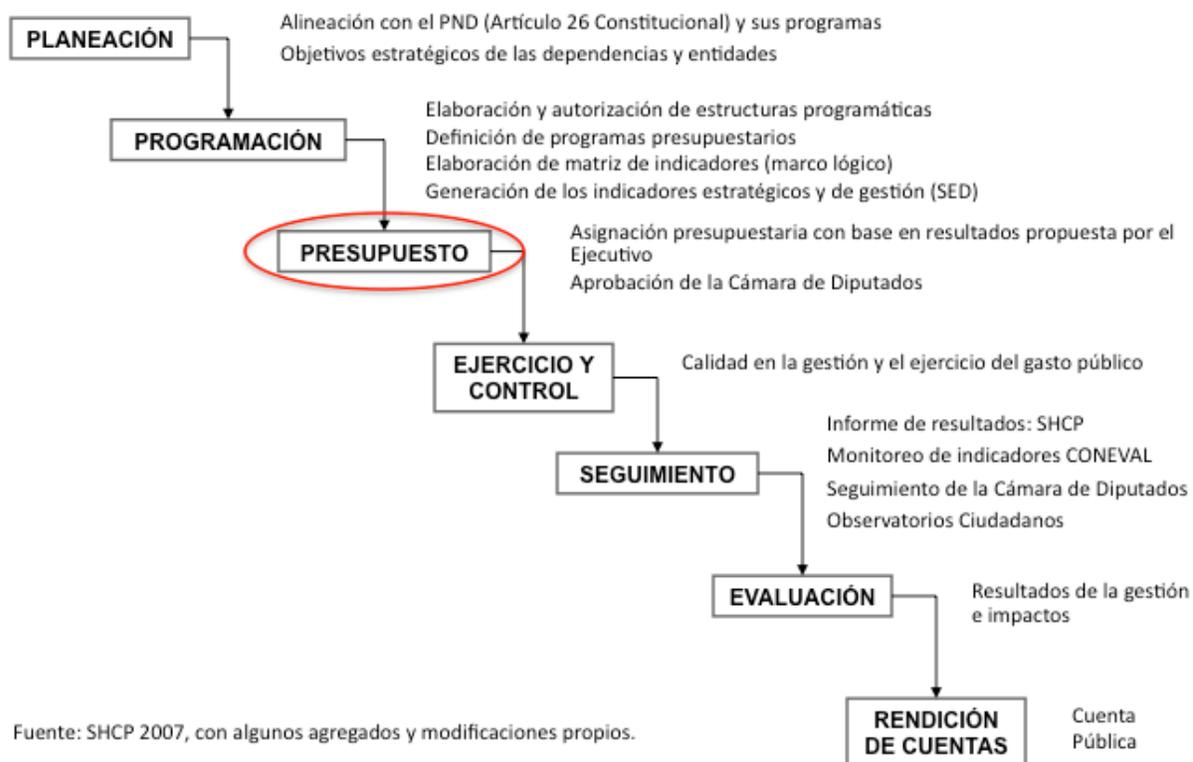


El diseño y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo es, hasta ahora, una atribución del Poder Ejecutivo. El método para su elaboración, mismo que ha acompañado al proceso de planeación democrática en los últimos sexenios, ha sido el de *planeación estratégica*.

La Ley de Planeación establece, en su fracción III del artículo 2, el principio de “La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria [...]”.

Para responder a las convenciones internacionales en la materia (CEDAW, Belem do Pará, PIDESC, etc.) el gobierno federal debió de haber incorporado el tema de género como objetivo estratégico en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, cosa que no sucedió; el Plan no considera a la equidad de género como parte de uno de sus 10 objetivos prioritarios, y por lo tanto el tema no fue recogido dentro de los objetivos y estrategias de las dependencias y entidades públicas; esto significa que la transversalidad de la equidad de género no se incluye como estrategia, presente en todos los ámbitos de la acción gubernamental, y sin este requisito no es posible incorporar la perspectiva de género de manera transversal en el quehacer público.

Etapas del proceso de planeación–programación–presupuestación

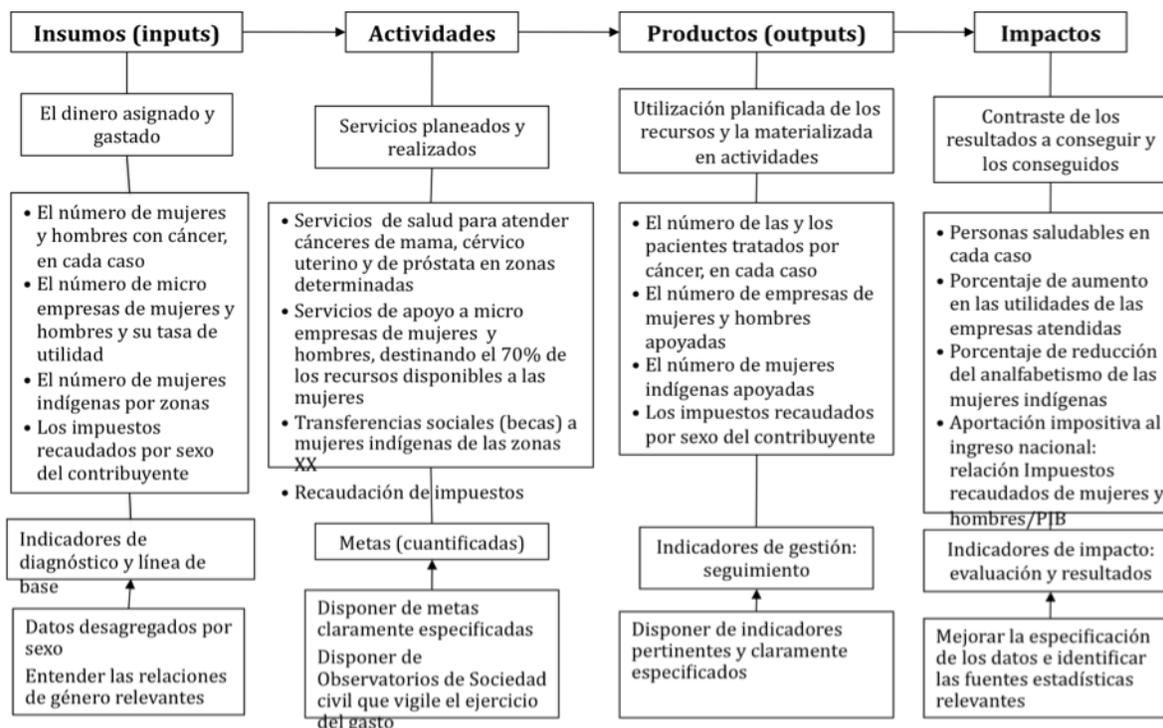


Programación

En la etapa de programación se elaboran y autorizan las estructuras programáticas, se definen los programas presupuestarios y se elaboran sus reglas de operación o lineamientos para su ejecución; se diseña y elabora la matriz de indicadores, utilizando el método del marco lógico en el que se sustenta la construcción del sistema de evaluación del desempeño, SED, de reciente creación, cuyos lineamientos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007. El Método del Marco Lógico, MML, es la principal herramienta que se utiliza en la actualidad para vincular la programación estratégica del gasto público con la presupuestación.

En el diagrama siguiente se presenta un ejercicio práctico de un proceso resumido de la aplicación del MML.

Ejercicio práctico de un proceso resumido de la aplicación del MML



Los lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño, SED, relevantes para el tema presupuestal, en un enfoque de evaluación de presupuesto por resultados, son los siguientes:

SEGUNDO.- Los lineamientos son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de programas federales.

[...]

SEXTO.- Las dependencias y entidades deben dar a conocer a través de sus páginas de Internet, sus objetivos estratégicos y describir la forma en que cada uno de sus programas federales contribuye al logro de dichos objetivos, en los plazos que se determinen en el proceso presupuestario.

[...]

NOVENO.- Las dependencias y entidades deberán elaborar la matriz de indicadores de cada programa federal, con base en la metodología de marco lógico que determinen el Consejo en el ámbito de su competencia, la Secretaría y la Función Pública, a través de los lineamientos específicos que emitan conjuntamente en el marco del proceso presupuestario, el programa de mejoramiento de la gestión y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

DÉCIMO CUARTO.- La matriz de indicadores formará parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, para coadyuvar en la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal, y el impacto social del ejercicio del gasto público.

Estos lineamientos son de observancia obligatoria para “la Administración Pública Federal responsables de programas federales”, sin embargo, se traslada su aplicación a las entidades federativas y municipios que operan recursos federales, conforme a lo establecido en el artículo 85 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se refiere a la transparencia e información del gasto federalizado.

Los dos componentes más importantes del gasto federalizado son las participaciones y las aportaciones federales, las cuales están conformadas por los siguientes componentes:

- ✚ El ramo 28: Participaciones federales;
- ✚ El ramo 33: Aportaciones federales;
- ✚ El ramo 25: Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos;
- ✚ El ramo 39: Apoyos federales para las entidades federativas; y
- ✚ Los convenios de descentralización.

El sistema de evaluación del desempeño tradicional aplicado al presupuesto público por resultados considera las “3E” –economía, eficiencia y eficacia– como dimensión de desempeño en su proceso. Algo positivo de este método lo constituye el hecho de que una asignación presupuestal con base en resultados es la más apropiada para incorporar la cuarta “E”, la equidad de género, como dimensión de desempeño en el proceso presupuestal.

Rhonda Sharp (2003) propone que los SED consideren el enfoque de género, lo que significa *un nuevo lenguaje presupuestario, nuevas formas de describir la actividad gubernamental, diferentes formatos de informes presupuestarios, énfasis en la medición y criterios especificados para determinar el desempeño.*

Existen tres dimensiones para el logro de este compromiso:

- ✚ La **creación de indicadores** de insumos, productos y resultados con sensibilidad de género (tal como se propuso en un ejercicio previo en este escrito)
- ✚ La ampliación del marco actual de productos y resultados incorporando **la equidad como un indicador explícito de desempeño (la cuarta E)**
- ✚ Un **desafío a los actuales significados de economía, eficiencia y eficacia.**

En cuanto a los indicadores, existen ejemplos limitados sobre medidas de desempeño con sensibilidad de género en los programas presupuestarios que utilizan el marco de productos y resultados; uno de ellos son los programas etiquetados para mujeres, principal mecanismo utilizado hasta ahora en México, así como los indicadores de desempeño desagregados por sexo-género en salud. Este sector es el que ha progresado en mayor medida debido a que el sexo biológico es importante en el diseño de servicios de salud, por lo que demanda indicadores específicos desagregados.

Este asunto es de particular relevancia por cuanto las políticas de ajuste estructural colocan el énfasis en la eficiencia, lo cual se ha logrado de manera creciente trasladando a las mujeres los costos resultantes de la reducción o ausencia de servicios públicos (cuidado de infantes, personas de la tercera edad y enfermos/as crónicos/as; y su correlato de falta de guarderías para infantes y ancianos/as, falta de escuelas con horario prolongado que armonicen la vida familiar, escolar y laboral, la menor cobertura de los servicios de salud, ausencia de campañas para que mujeres y hombres compartan el cuidado de la casa, los y las hijas y los y las enfermas y adultos mayores, etc.). De esta manera, más que reducirse el costo de los insumos para proporcionar los servicios, y por ende ser más eficientes, estos costos se trasladan a las mujeres con lo que no sólo no se contribuye, en términos sociales, a una mejora de la eficiencia, sino que tampoco se contribuye a la eficacia al generarse distorsiones en el efecto deseado: la mejora en la calidad de vida de la población.

En cuanto a la precisión que se requiere del concepto de equidad para efectos de incorporarla al SED, Rhonda Sharp propone resolver sus significados múltiples adoptando una estrategia inicial centrada en el acceso o en la representación de mujeres y hombres beneficiados.

El aspecto central de la reconsideración de los significados de economía, eficiencia y eficacia desde una perspectiva de presupuestos sensibles al género se refiere fundamentalmente, entonces, a la incorporación de las actividades no remuneradas en las que participan mayoritariamente mujeres. En este ámbito se enfrentan una serie de retos que es necesario atender, por ejemplo, la necesidad de contar con información desagregada por sexo, en tanto que constituye una herramienta central para elaborar presupuestos sensibles al género; pero en la realidad la información oficial disponible no es oportuna y suficiente y en múltiples casos no está desagregada por sexo, además de no ser obligatoria ya que la LFPRH señala: la inclusión de información desagregada por sexo ‘en la medida de lo posible’ y ‘en los casos que sea posible’.

Lo anterior ha dado pie a diversos señalamientos del Comité de la CEDAW desde el primer informe presentado por México en 1984, pues se han hecho observaciones recurrentes respecto de la falta de datos desagregados por sexo. En el de agosto de 2006 se señala que si bien

[...] celebra el desarrollo del Sistema Estatal de Indicadores de Género y la disponibilidad de muchas series de datos desglosados por género, el Comité lamenta que no se haya realizado un análisis adecuado de esos datos y estadísticas en el informe ni en las respuestas proporcionadas en el diálogo constructivo, lo que ha impedido al Comité determinar claramente los resultados y el efecto de los distintos planes, programas y políticas.

Por lo que

[...] pide al Estado Parte que haga un análisis más completo y use los datos disponibles para determinar tendencias a lo largo del tiempo y los resultados y el efecto de los programas, planes

y políticas a todos los niveles, y que asegure que en su próximo informe periódico se incluyan datos desglosados por estados, zonas rurales y urbanas y grupos indígenas, así como su análisis.

Otro aspecto central del ámbito de la programación lo constituye la consideración de que si el tema de la igualdad-equidad de género es considerado como un tema prioritario en la fase de planeación, ello favorecerá su incorporación transversal a programas presupuestarios y al Sistema de Evaluación del Desempeño de forma integrada. Con ello será posible avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género en la política gubernamental.

Presupuestación

La presupuestación es el momento del proceso en donde se define “con qué” se va a hacer el “qué” que se plantea en la etapa de la planeación. El diseño del presupuesto, entonces, refleja las prioridades que un Estado, en sentido amplio, decide para alcanzar la felicidad de la sociedad, es decir, para lograr su bienestar.

La etapa de presupuestación posibilita el seguimiento de las asignaciones presupuestales para hacer coincidir las declaraciones políticas con los presupuestos. Su instrumentación considera aspectos administrativos, y normativos.

Los presupuestos sensibles al género, PSG, precisan la revisión de todos los documentos presupuestarios: el manual de programación y presupuestación, los formatos de asignación presupuestaria, el sistema de información presupuestal, los informes periódicos de su ejercicio, y el decreto de presupuesto.

La manera de concebir la presupuestación se rige por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y para su formulación se dispone de manuales y formatos sobre los que hay que producir cambios para incorporar la perspectiva de género desde su concepción y diseño; su aprobación resulta en un decreto aprobado por la Cámara de Diputados.

Como anteriormente se señaló, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala la inclusión de información desagregada por sexo ‘en la medida de lo posible’ y ‘en los casos que sea posible’, laxitud que constituye un escollo respecto de los requerimientos necesarios para la implementación de los PSG.

La modificación de manuales y formatos, por su parte, requiere de todo un proceso que involucra a las áreas de finanzas del ámbito de gobierno que se trate, pero afecta a todas las dependencias públicas, las que tendrían que realizar cambios de fondo en los procedimientos tradicionalmente utilizados.

No existe un sólo modelo o método para incorporar la perspectiva de género en la etapa de presupuestación; sin embargo, existe una estrategia instrumental fundamental que proporciona la luz suficiente para iniciar el proceso: la transversalidad de género.

La transversalidad es la reorganización, mejoramiento, desarrollo y evaluación de procesos de toma de decisiones en todas las políticas públicas y en la estructura institucional. El objetivo es, incluir en todos los procesos de toma de decisiones la perspectiva de las relaciones [de género] y aprovechar dichos espacios para promover la equidad. (Plataforma Beijing, 1995)

Para incorporar la perspectiva de género de manera transversal en la administración pública, es necesario que todas las dependencias gubernamentales identifiquen las inequidades de género existentes en su ámbito de acción pública, busquen las causas y consecuencias de las mismas, y definan acciones para su erradicación.

En seguida se presenta un resumen metodológico de propuestas de contenido y procedimientos para incorporar la perspectiva de género en la etapa de presupuestación, el cual resume las acciones emprendidas por las experiencias de Oaxaca y el Distrito Federal consideradas como ejemplos de mejores prácticas en la materia.⁵

Cuadro 4. Los pasos para hacer presupuestos sensibles al género

Oaxaca	Distrito Federal
<p>Operativos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Cambios en la normatividad y lineamientos que no requieren de modificaciones legislativas <ul style="list-style-type: none"> ✓ Modificación de los lineamientos normativos de COPLADE para la operación de las asignaciones presupuestales. ✓ Modificación del Manual para la Programación-Presupuestación, documento que norma la integración de los POAs de todas las dependencias. ✚ Modificación de instrumentos (formatos) de planeación, control y evaluación <ul style="list-style-type: none"> ✓ Modificación de los formatos para la presentación de los Programas Operativos Anuales, Formato (Secretaría de Finanzas) ✓ Modificación de los formatos del COPLADE para la elaboración de expedientes técnicos para la aprobación de recursos. ✓ Modificación de los formatos de seguimiento y evaluación del desempeño 	<p>I. Identificación: de las necesidades y problemáticas que atienden los programas de gobierno por sexo:</p> <p>1. Capacitación</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Cursos de presupuesto público con enfoque de género, particularmente a los y las titulares de las secretarías, dependencias desconcentradas y descentralizadas. Acción que presenta su mejor oportunidad de realización al principio de una gestión gubernamental y cuyo acuerdo, incluso, puede ser producto de compromisos de campaña. ✚ Reuniones de trabajo con las direcciones de Administración y Planeación, dos instancias globalizadoras cuya labor involucra a todas las dependencias públicas de la entidad <p>2. Programación presupuestación: incorporación del enfoque de género en documentos presupuestarios tales como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Manual de programación- presupuestación

⁵ Tales experiencias serán resumidas más adelante.

<p>institucional de la Contraloría.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Procesos de capacitación <ul style="list-style-type: none"> ✓ Del personal de las áreas administrativas responsables de la elaboración de los POAs en cada dependencia. <p>Jurídicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Modificaciones legislativas y reglamentarias <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad ✓ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ✓ Ley de Planeación ✓ Ley que crea el COPLADE <p>Instrumentales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Diseño de indicadores: estadísticas de género con información desagregada por sexo que visibilizan la discriminación en contra de las mujeres <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de indicadores e índices 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ POAs ✚ Anteproyectos de presupuesto <p>II. Análisis: con perspectiva de género de la incidencia del gasto público</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programas de igualdad de género: gasto directo o etiquetado para las mujeres o la equidad de género. 2. Transversalidad: identificación del gasto con responsabilidad de género en todas las dependencias gubernamentales <ul style="list-style-type: none"> ✚ Marcos de política pública ✚ Metas físicas desagregadas por sexo <p>III. Seguimiento y control del gasto público desde una mirada de género</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Indicadores sensibles al género 2. Evaluación del impacto del presupuesto en la equidad de género.
---	---

Para completar los requisitos estratégicos en el camino de la institucionalización de los PSG resulta necesario agregar la participación social. Las mejores prácticas internacionales demuestran que el papel del movimiento feminista y amplio de mujeres resulta fundamental para colocar agenda, comprometerse con ella y lograr avances más acelerados, además de velar por la continuidad de programas exitosos, a través de su exigencia de transparencia y rendimiento de cuentas.

Capítulo II. Los marcos normativos y programáticos

Los marcos jurídicos nacionales e internacionales

En este capítulo se revisarán marcos jurídicos nacionales e internacionales estratégicos en el tema de PSG. Aunque los presupuestos sensibles al género disponen de lineamientos establecidos en marcos jurídicos internacionales obligatorios para el Estado mexicano, los marcos normativos del país en muchos casos no están armonizados con las directrices que establecen estos convenios internacionales.

A continuación se presentan los contenidos de género y de apoyo a las mujeres de diferentes ordenamientos jurídicos presentados conforme a su estatus jerárquico.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley.

LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL VINCULANTE

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, CEDAW

La CEDAW señala directrices precisas para los Estados Parte en el tema de los presupuestos sensibles al género. En esta Convención se establecen cuatro criterios de igualdad de género en temas presupuestarios: gasto, ingreso, macroeconomía del presupuesto y procesos de toma de decisiones presupuestarias.

El Estado Parte a que hacen referencia ésta y otras convenciones y acuerdos internacionales involucra a los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, que son los que conforman al Estado mexicano.

De acuerdo a la Tesis 77/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, emitida el 13 de febrero de 2007, los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales, y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.

La legislación federal

Ley de Planeación

En relación con la Ley de Planeación, en la LVIII Legislatura federal (2000-2003) fue presentada una iniciativa para incorporar la perspectiva de género en dicha Ley, la cual fue retomada en la LIX Legislatura (2004-2006), dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados en abril de 2006 y turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales, en donde permanece esperando su aprobación.

El Proyecto de Decreto contenía la siguiente propuesta:

Primero.- Se agrega una fracción VII al artículo 2 y se adiciona el artículo 4, de la Ley de Planeación, para quedar de la siguiente manera: Artículo 2.- ... **VII. La perspectiva de género, en aras de garantizar iguales oportunidades a las mujeres y hombres, y de promover el acceso equitativo a los bienes, los recursos y los beneficios del desarrollo.** Artículo 4.- Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, y **en congruencia con el Programa Nacional de Desarrollo Nacional, de Estadística y de Información.**

Segundo.- Se agrega una fracción VIII al artículo 15 de la Ley de Información Estadística y Geográfica, para quedar de la siguiente manera: Artículo 15.- ... **VIII. Incluirá en sus principios, bases, jerarquización y actividades la perspectiva de género.** Gaceta Parlamentaria, número 1376, martes 18 de noviembre de 2003. (94)

Esta iniciativa fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados el martes 18 de abril de 2006 y turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales, en donde permanece esperando su aprobación. De hecho, la Ley de Planeación no tuvo ningún cambio en el transcurso de la LIX Legislatura y lo hasta ahora avanzado de la LX Legislatura.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En el artículo 27 de esta ley, que es el que señala los asuntos que corresponden al despacho de la Secretaría de Gobernación, se establece lo siguiente:

XXV. Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;

A lo que se agrega en su transitorio:

ARTÍCULO NOVENO.- La facultad prevista en la fracción XXV, del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, subsistirá hasta en tanto se cree una entidad pública encargada de promover el desarrollo del potencial de las mujeres, su participación en la vida política, social y cultural del país y el ejercicio pleno de todos sus derechos.

Esto permanece en la ley vigente, que tuvo su última modificación el 28 de noviembre de 2008, a pesar de que el Instituto Nacional de las Mujeres se creó en diciembre del año 2000. Para el resto de las dependencias no existe ningún señalamiento o mandato en esta ley para ocuparse de la equidad de género o mujeres, por lo que resulta difícil esperar que de forma espontánea se presenten presupuestos sensibles al género.

Un referente obligado para la reformulación de esta ley es la correspondiente del estado de Oaxaca, que establece atribuciones y responsabilidades de cada dependencia pública.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Esta Ley señala en su artículo 1, párrafo segundo:

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Sin embargo, como anteriormente se señaló, esta Ley señala la inclusión de información desagregada por sexo ‘en la medida de lo posible’ y ‘en los casos que sea posible’, laxitud que constituye un escollo a un requerimiento necesario para los PSG.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Ley de reciente creación (abril de 2008), en la que no se incorporó la directriz de obtención de datos desagregados por sexo, requerimiento esencial para hacer avanzar las políticas de género.

Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres

Esta Ley fue creada para:

[...] regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Propone como instrumentos de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres: el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la observancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En su Capítulo Segundo, del Gobierno Federal, Artículo 12, fracción VII, señala que corresponde a este ámbito de gobierno:

VII. Incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad,

Y en su artículo 13 señala:

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno tendrán a su cargo la aplicación de la presente Ley, sin perjuicio de las atribuciones que les correspondan.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

El objeto de esta Ley señala:

[...] establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y

modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Ley General distribuye competencias a la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En materia de presupuesto la ley señala en su artículo 39:

39.- El Ejecutivo Federal propondrá en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación asignar una partida presupuestaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema y del Programa previstos en la presente ley.

En su artículo Sexto Transitorio señala:

Los recursos para llevar a cabo los programas y la implementación de las acciones que se deriven de la presente ley, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Ejecutivo Federal, Poderes Legislativo y Judicial, órganos autónomos, estados y municipios, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, asimismo, no requerirán de estructuras orgánicas adicionales por virtud de los efectos de la misma.

Esta referencia carece de perspectiva de género y de coherencia legislativa, al no considerar los requerimientos presupuestales para su aplicación adecuada y sin ampliar la jornada laboral de quienes se encargarán de la aplicación de la ley.

2. Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales y especiales seleccionados

En este apartado se expondrá el alcance del Plan Nacional de Desarrollo alrededor del tema presupuestal, así como los contenidos de PSG del Programa de Igualdad, Proigualdad; del Programa de Desarrollo Social, y del Programa de la Secretaría de Economía.

Plan Nacional de Desarrollo

En el terreno de la planeación sexenal, a pesar de que los sucesivos planes nacionales de desarrollo post Beijing han tenido avances en la concepción de las mujeres (de considerarlas como objetos de servicios se ha pasado a considerarlas sujetas de derecho), el tema de la igualdad-equidad de género no forma parte de los objetivos prioritarios del actual Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 lo que obstaculiza la posibilidad de que se elaboren programas integrales transversales con dotación de recursos suficientes. Sobre este aspecto hay señalamientos de preocupación por parte del Comité de la CEDAW realizadas en 2006.

Subsanar este tipo de situaciones requiere de voluntad política acompañada de avances en materia legislativa, de preferencia con modificación en los marcos jurídicos que tienen alcances globalizadores, como son las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Planeación y Federal, de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Proigualdad 2008-2012

Este programa se refiere al tema presupuestal de forma escueta en dos líneas de acción, haciendo referencia a su impulso como parte de la política transversal y la elaboración de “Presupuesto Basado en Resultados de Desarrollo”, tal como señala en los siguientes apartados:

Objetivo estratégico 1

Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.

Estrategia 1.1. Impulsar y orientar la planeación, presupuestación y evaluación de las políticas públicas a favor de la igualdad y la equidad de género.

[...]

1.1.4. Asegurar el seguimiento y la transparencia de las acciones y programas de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género, en la integración, ejecución y rendición de cuentas del **presupuesto y gasto público**.

Estrategia 1.2.

Transformar la cultura y los procesos de gestión de las organizaciones públicas en favor de la igualdad y equidad de género.

[...]

1.2.5. Incorporar la perspectiva de género en la Ejecución del Programa de Mejora de la Gestión y en el Presupuesto Basado en Resultados de Desarrollo.

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012

Este programa considera dentro de sus principios rectores el tema de género; incorpora a la equidad de género como tal y el respeto a la diversidad. Este aspecto es importante porque permite desarrollar sus instrumentos asociados incorporando la perspectiva de género paulatinamente, en el transcurso del sexenio. Por ejemplo, es posible ir realineando las Reglas de Operación a lo mandado por convenciones internacionales y leyes nacionales, y ajustar los presupuestos para las actividades de la Secretaría, cuya presupuestación, tal como lo señala el Programa, se establecerá año con año: “La estimación de los recursos para la ejecución del presente programa, estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la dependencia y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos.” En este terreno, por lo demás, podría haber un compromiso de irreductibilidad.

En la redefinición de las Reglas de Operación de programas federales pueden participar las dependencias estatales del ramo, en el marco de la firma de los convenios de coordinación que se establecen entre la Federación y las entidades federativas año con año.

El programa refleja, también, la ausencia de transversalidad de género del Plan Nacional de Desarrollo. Su visión combina el enfoque asistencial (en la atención de mujeres en situación de pobreza y sujetas a violencia), y el de Mujeres en el Desarrollo, MED, al señalar su papel en el bienestar familiar y su integración al mercado de trabajo, con el apoyo de la red de estancias infantiles, programa que ha sido de amplia aceptación de las usuarias del mismo.

Cuadro 5. Mujer en el desarrollo MED versus género en el desarrollo GED

Mujer en el desarrollo, MED	Género y desarrollo, GED
El enfoque	
Considera a la mujer como problema.	Transformar la posición subordinada de las mujeres .
El tema central	
La mujer.	Las relaciones entre los hombres y las mujeres.
El problema	
La exclusión de la mujer (la mitad de la fuerza de producción) de los procesos de desarrollo.	Las relaciones de poder desiguales (de clase y género) que no permiten un desarrollo equitativo y la plena participación de las mujeres en los frutos del desarrollo.
La meta	
La integración de la mujer en los procesos de desarrollo existentes para un desarrollo eficiente y efectivo.	Un desarrollo equitativo y sustentable, con la participación de los hombres y las mujeres en la toma de decisiones.
La solución	
Mejorar la situación socioeconómica de la mujer integrándola dentro de procesos de desarrollo existentes.	El empoderamiento de la mujer y de los más desfavorecidos. Transformar las relaciones desiguales.
Las estrategias	
Proyectos productivos de mujeres. La mujer como un componente. Aumentar la productividad de la mujer. Aumentar los ingresos de la mujer. Mejorar la habilidad de la mujer para mantener la economía familiar.	Identificar y encarar las necesidades prácticas de las mujeres y de los hombres determinadas por ellos mismos para mejorar su condición. Enfrentar los intereses estratégicos de la población más pobre a través del desarrollo centrado en los seres humanos.

Fuente: Tomado de B. Martínez, 2000: 43.

Existen, además, aproximaciones poco precisas con alcances no apegados a las directrices que establecen los derechos humanos de las mujeres, contenidos en diversas convenciones internacionales, en temas estratégicos como son el acceso a la salud; esto se puede ver claramente cuando señala “Se busca incentivar y hacer accesible el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres, ya que de ellas depende el bienestar familiar.”

Los siguientes extractos dan cuenta de los contenidos de género, mujeres y presupuesto de este Programa.

En el tema de género y mujeres señala:

Necesitamos de la unidad de todos los mexicanos para que, al finalizar esta administración, 4.3 millones de personas hayan dejado de padecer hambre; para tener más hogares con agua potable; menos muertes prevenibles de niños y madres; a fundar un país más incluyente donde todos, independientemente de su origen, género, condición socioeconómica, cultura o grupo étnico, puedan disfrutar de las mismas oportunidades para el ejercicio de sus libertades y de una ciudadanía plena. (Mensaje del Secretario, Ernesto Cordero Arroyo, p. 8)

SECCIÓN 2. OBJETIVOS GENERALES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y SU
CONCORDANCIA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

[...]

Eje 3. Igualdad de oportunidades

[...]

Objetivo 10. Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas (p. 20).

[...]

Objetivo 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar igualdad de oportunidades para que los hombres y las mujeres alcancen un desarrollo pleno y ejerzan sus derechos por igual.

Principios rectores de la SEDESOL

[...]

Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias (p. 22).

Equidad de género: Reconocimiento a que tanto mujeres como hombres deben tener igualdad de oportunidades, lo cual implica que además de tener los mismos derechos se reconocen las diferencias y se toman en cuenta para que realmente todas las personas puedan ejercer sus derechos plenamente. Por esto es que todos los programas de la SEDESOL considerarán la equidad de género como parte fundamental para lograr la igualdad de oportunidades, en especial la igualdad en el acceso a capacidades básicas de educación, salud y empleo. (p. 22)

SECCIÓN 4. ESTRATEGIAS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOCIAL

Objetivo 1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.

Políticas y líneas de acción (p. 39):

[...]

Estrategia 1.3. Incentivar el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres y los niños de las familias en pobreza.

La salud es una de las principales capacidades que permiten a las personas aprovechar las oportunidades educativas y productivas. Se busca incentivar y hacer accesible el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres, ya que de ellas depende el bienestar familiar. (p. 41)

[...]

Objetivo 2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud

Estrategia 2.1. Expandir la red de estancias infantiles con el fin de facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo.

Políticas y líneas de acción:

Ante el incremento en la participación de la población femenina en el mercado laboral, la cual representa ya un 37.3% de la población económicamente activa, surge la necesidad de brindar servicios que permitan la conciliación entre la vida laboral y familiar, para mejorar la calidad de vida de las mujeres así como la de sus hijos.

En este marco, se facilitará la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema de estancias infantiles, como un instrumento para dar respuesta oportuna y efectiva a la población femenina trabajadora o que busca emplearse y que demanda opciones para el cuidado de sus hijos. (p. 42)

[...]

Estrategia 2.3. Procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad.

Políticas y líneas de acción:

Existen otros grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad como son los indígenas, los niños y las mujeres en condición de violencia, las personas con discapacidad y los jornaleros agrícolas. La SEDESOL procurará su acceso a redes sociales de protección con el fin de que puedan desarrollarse plena e íntegramente. Para ello se delimitarán regiones y grupos que requieran atención, asesoría y apoyo en las comunidades y se impulsará la creación de una red social solidaria en la que también participen las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, se fortalecerá a las instancias de mujeres en las entidades federativas, además de fomentarse la cooperación de la sociedad, el gobierno y las instituciones académicas para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres. (pp. 43-44)

[...]

Objetivo 4. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Estrategia 4.1. Propiciar la incorporación equitativa sustentable de la población que habita en zonas urbanas marginadas y con alta concentración de pobreza, al desarrollo de las ciudades.

Políticas y líneas de acción (p. 50):

[...]

Se promoverán la equidad de género y las acciones que contribuyan a la prevención de la violencia en todas sus formas, la atención de sus víctimas y de grupos vulnerables, así como al establecimiento de comunidades seguras. (p. 51)

En lo referente a la presupuestación este programa refiere a lo siguiente:

La estimación de los recursos para la ejecución del presente programa, estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la dependencia y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos. (p. 16).

La consecución de las metas presupone que las condiciones de operación y presupuesto asignado al Programa para el Desarrollo Local se mantienen durante el período. (Nota de pie de página no 27, p. 34).

Programa Sectorial de Economía 2007-2012

El Programa señala que la “Meta de equidad de género” es una de las 10 metas (crecimiento, nivel de ingresos, empleo, competitividad, desarrollo tecnológico, Estado de Derecho, transparencia, prosperidad y equidad entre regiones) que refiere como “sus atribuciones”. La colocación del tema en este nivel es importante y da pie a reforzar los instrumentos asociados para la incorporación creciente de la perspectiva de género en el quehacer de la Secretaría, el que, al igual que el Programa Sectorial de Desarrollo Social, está desdibujado como reflejo de su limitado abordaje en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este programa contiene cuatro ejes, los cuales presentan los objetivos y estrategias de la Secretaría de Economía.

- ✚ Eje 1. Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Con dos objetivos y seis metas cuantificadas
- ✚ Eje 2. Consolidar un avance significativo de la competitividad de la economía mexicana para impulsar la generación de empleos. Con seis objetivos y nueve metas cuantificadas.
- ✚ Eje 3. Fomentar el comercio exterior y la inversión extranjera directa. Con dos objetivos y siete metas cuantificadas.
- ✚ Eje 4. Implementar una política sectorial y regional para fortalecer el mercado interno. Con dos objetivos y tres metas cuantificadas, una de las cuales es la única asociada al tema de mujeres y género.

Esto es, de las 25 metas cuantificadas que tiene este programa, solamente una es relativa al tema de la equidad de género, en el ámbito del desarrollo regional equilibrado en zonas marginadas; esta meta señala el porcentaje de mujeres emprendedoras que recibirán apoyo de los programas de la SE estableciendo como línea de base el 48% del año 2006, y como meta 52%, sin que estas cifras aporten información suficiente para conocer la cobertura de la acción.

Los siguientes extractos dan cuenta de los contenidos de género, mujeres y presupuesto de este programa.

En el tema de género y mujeres señala:

1. Diagnóstico del Sector Economía (p. 13)

[...]

2. Contribución del Programa Sectorial de Economía 2007-2012, a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y metas de la Visión México 2030.

1. Los objetivos de los ejes de política pública del PND en los que la Secretaría de Economía tendrá una participación directa conforme a sus atribuciones son: (p. 17)

[...]

Igualdad de oportunidades

[...]

OBJETIVO 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen un desarrollo pleno y ejerzan sus derechos por igual. (p. 18)

[...]

3. Las metas de la Visión México 2030 en donde la Secretaría de Economía, como integrante de los Gabinetes Económico, de Competitividad y Social, tendrá una participación contributiva conforme a sus atribuciones son:

[...]

- Meta de equidad de género (p. 18)

[...]

3. Objetivos, indicadores y metas del Programa Sectorial de Economía 2007-2012.

[...]

EJE 2. CONSOLIDAR UN AVANCE SIGNIFICATIVO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA MEXICANA PARA IMPULSAR LA GENERACIÓN DE EMPLEOS.

Adicionalmente, en relación a las metas de la Visión México 2030, es importante mencionar que con el logro de este objetivo la Secretaría de Economía participa de manera contributiva en la “Meta de Empleo”, “Meta de crecimiento”, “Meta de nivel de ingreso”, “Meta de Prosperidad” y “Meta de Equidad de Género”.

[...]

EJE 4. IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA SECTORIAL Y REGIONAL PARA FORTALECER EL MERCADO INTERNO.

[...]

Objetivo rector 4.2. Contribuir a la equidad de género y el desarrollo regional equilibrado en zonas marginadas.

Objetivo	Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta 2012
Objetivo rector 4.2. Contribuir a la equidad de género y el desarrollo regional equilibrado en zonas marginadas.	Porcentaje de mujeres emprendedoras que recibieron apoyo de los programas de la SE (Secretaría de Economía).	Porcentaje	48 (año 2006)	52

En lo referente a la presupuestación este programa refiere a lo siguiente:

La estimación de los recursos para la ejecución del presente programa, estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la dependencia y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos. (p. 15)

Programas sujetos a reglas de operación

En 2008 había 125 programas sujetos a reglas de operación, varios de los cuales han sido objeto de atención de la Comisión de Equidad y Género del Congreso de la Unión y como resultado de ello se ha aumentado su presupuesto para ampliar su cobertura.

A continuación se describen los programas federales sujetos a reglas de operación que han sido objeto de atención de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; algunos de ellos están, en parte o totalmente, dedicados a mujeres, y por ello debieran ser considerados por los estados, en particular por los mecanismos institucionales abocados al tema, para solicitar información a la autoridad federal correspondiente sobre la derrama de recursos que se destinará a su entidad federativa. Los recursos asignados para estos programas en 2009, son los contenidos en el Anexo 9^a del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuadro 6. Programas federales sujetos a reglas de operación

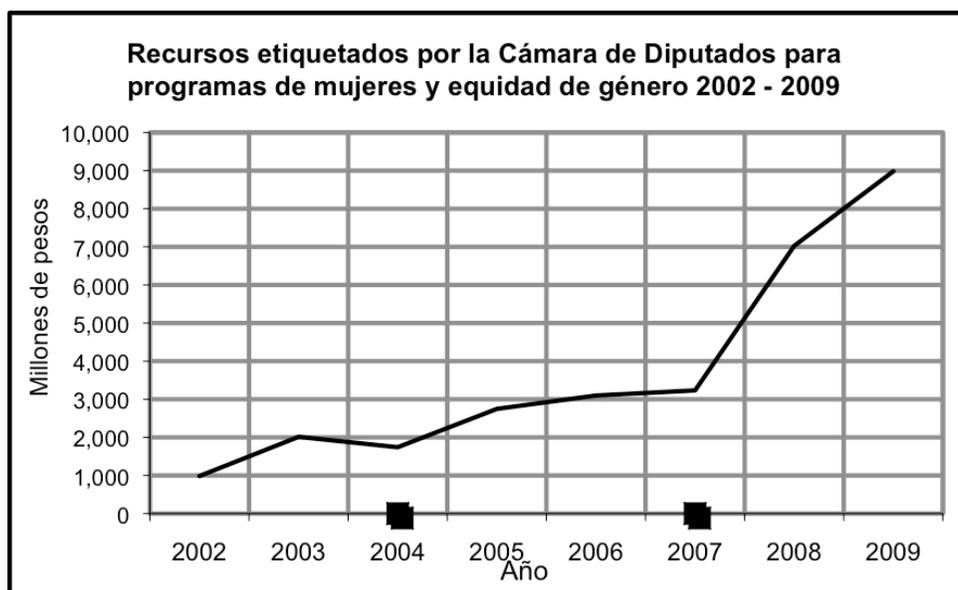
Nombre del programa	Recursos federales totales asignados en 2009 (millones de pesos)
FONDO DE MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES (FOMMUR)	142.0
FONDO NACIONAL DE APOYOS PARA EMPRESAS EN SOLIDARIDAD (FONAES) Fondos para proyectos de mujeres	222.2
PROGRAMA ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA PARA MUJERES INDÍGENAS (POPMI)	180.0
PROGRAMA DE LA MUJER EN EL SECTOR AGRARIO (PROMUSAG)	957.0
PROGRAMA DE GUARDERÍAS Y ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS	2,522.0
PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO (PAE)	5.0
RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS. Monto de acciones para mujeres	57.1
PROGRAMA DE APOYO A LAS INSTANCIAS DE MUJERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, PARA IMPLEMENTAR Y EJECUTAR PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (PAIMEF)	196.8
FONDO DE TRANSVERSALIDAD (No es un programa sujeto a Reglas de Operación)	

Capítulo III. Las experiencias nacionales de aplicación de PSG

El ámbito federal

En el caso federal el presupuesto para asuntos de mujeres y equidad de género ha seguido la metodología de etiquetación del gasto con montos crecientes desde la segunda legislatura post Beijing 2000-2003; sin embargo, la ausencia de la perspectiva de género en el artículo 26 constitucional desde donde se incorpore el enfoque de género como criterio rector del sistema nacional de planeación, y/o en la Ley de Planeación, ha sido el pretexto, en el ámbito federal, para no incorporar la igualdad entre mujeres y hombres como principio y/u objetivo fundamental de los Planes Nacionales de Desarrollo. Esto ha dado como resultado presupuestos limitados.

A pesar de los montos crecientes de etiquetación, las asignaciones para programas y acciones a favor de las mujeres y la equidad de género no llegan al 0.05% del PIB, ni al 0.2% del gasto programable de acuerdo a estudios y publicaciones del Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, CEAMEG.



Estas limitaciones en el ámbito federal tienen consecuencias negativas sobre las posibilidades de avance en el terreno estatal, por cuanto la mayor porción de ingresos y gastos públicos están radicados en la federación, de tal suerte que las experiencias estatales, por más ingeniosas y completas que pretendan ser, inciden solamente sobre los limitados ingresos propios y los gastos públicos correlativos en el ámbito de las entidades federativas.

Los años 2004 y 2007 fueron los primeros de las legislaturas correspondientes; su retroceso o alejamiento de la tendencia se debe a la falta de continuidad en el proceso, al no considerar, por diversas razones, la experiencia de la legislatura anterior. La existencia del CEAMEG contribuirá a que esta curva de aprendizaje se reduzca e incluso desaparezca, al tener documentada cuantitativa y cualitativamente la experiencia de la legislatura saliente.

2. Las mejores prácticas estatales

En el país existen mejores prácticas cuyo inicio fue apenas el año 2002 en Oaxaca y 2007 en el caso del Distrito Federal;⁶ por tanto, el asunto, sin duda, es un tema emergente tanto en el ámbito federal como en el estatal y enfrenta retos cuya exposición contribuirá a allanar el camino a los estados rezagados.

En términos operativos las experiencias de Oaxaca y el Distrito Federal son los ejemplos a seguir por las entidades federativas del país, las que tendrán que agregar las particularidades propias de su contexto. El andamiaje normativo de Oaxaca es más amplio que el del Distrito Federal. En materia programática ambas experiencias muestran avances y retos; estos últimos continúan respondiendo a la voluntad política del ejecutivo en funciones, lo que refleja el aún incipiente avance en materia de institucionalización. Ello se manifiesta en las características que asume el Programa de Desarrollo Estatal vigente, documento en el que se resume tanto el grado de la actitud patriarcal de la cabeza de gobierno como su nivel de conocimiento del tema; es evidente que en la medida en que este último crezca será más viable aprovechar el potencial que deriva de la participación de las mujeres en la promoción e impulso del desarrollo local y esto puede, a la larga, traducirse en votos.

Adicionalmente, los marcos jurídicos son importantes, pero cuántas veces son letra muerta que es difícil de remontar sin una participación social fuerte e informada que favorezca la institucionalización de las políticas que se impulsan cuando éstas son producto de acuerdos plurales e incluyentes. Los retrocesos están al acecho cuando las decisiones no son producto de acuerdos plurales e incluyentes en donde cada uno de los sectores involucrados, público, social, académico y privado, están dispuestos a defender lo ganado y a seguir impulsando el avance democrático del país.

Oaxaca

El estado de Oaxaca es el referente más completo y maduro en el avance de la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer público.

⁶ En 2009 inicia, también, su intervención el caso de Guerrero; ahí la Subsecretaría de Egresos preparó un “Manual para la elaboración e integración de egresos basado en resultados con enfoque de género para el 2009”, donde se establecieron los lineamientos generales que serán de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como de aquellas instancias u órganos que ejerzan recursos públicos cuyo origen sea el erario estatal. Ello en el marco de la Reforma Integral del Gasto Público mediante la técnica conocida como “Presupuesto basado en resultados”, la cual se fundamenta en la generación del “valor público”.

Normatividad

En este estado la activa participación del Instituto de las Mujeres Oaxaqueñas ha promovido sendas iniciativas legislativas apoyadas por el Congreso del Estado, cuyas leyes aprobadas han modificado en forma sustancial el mandato a cumplir de la administración pública del estado. Estos cambios son destacados en ámbitos de acción gubernamental de vocación transversal y globalizador: el administrativo, el financiero y el de planeación.

Programa

En el ámbito programático, el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 de Oaxaca contiene referencias importantes del tema de género y erradicación de la discriminación contra las mujeres. Presenta un apartado de Equidad de género, que contiene una secuencia ordenada de estrategias, las líneas de acción programas y proyectos prioritarios. Sin embargo, el contenido y enfoque del Plan presenta varios inconvenientes: en todos los temas tratados no existe una secuencia que presente el diagnóstico (situación del sector) seguida por el objetivo estratégico, la estrategia, la línea de acción y la determinación del programa y proyectos prioritarios; lo anterior podría encubrir discursos meramente declarativos, lo que, además, dificulta la elaboración de indicadores, y con ello realizar el seguimiento y evaluación del impacto de los programas y acciones de gobierno. Cuando en este Programa se menciona a las mujeres, en muchos casos refleja solamente un lenguaje incluyente y no una acción afirmativa; lo anterior tiene efectos sobre los alcances del proceso de transversalización de la perspectiva de género en todas las dependencias gubernamentales.

Si el documento rector estatal sexenal para la administración pública no es claro, preciso y contundente, difícilmente los programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales incorporarán, con la fuerza requerida, la perspectiva de género. Las estrategias, líneas de acción, programas y proyectos prioritarios del apartado de equidad de género del Plan, ofrecen una propuesta acabada que recoge varios años de experiencia del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, y subsanan, en cierta medida, las lagunas del Plan, el que no logra presentar la transversalidad acorde con el andamiaje construido.

Resultados

Una forma de visualizar los alcances de las políticas emprendidas en el estado en materia de género, y de la estrategia presupuestal involucrada, consiste en atender la evolución de problemáticas que aquejan a la entidad; acerca de esto se cuenta con resultados positivos en los indicadores sobre temas que han sido objeto de atención de la política transversal del Instituto de las Mujeres Oaxaqueñas en los últimos seis años.

- ✚ La tasa global de fecundidad se ha ido reduciendo de forma paulatina y sistemática entre 1990 y 2008.
- ✚ La tasa de fecundidad adolescente registró una importante reducción entre 2000 y 2008.

- ✚ El porcentaje de madres adolescentes también se redujo entre 2000 y 2008, estadística que ocupa el lugar número 10 de los estados con las tasas más bajas en este último año.
- ✚ La tasa de mortalidad materna se redujo en 27.2% entre 2000 y 2005, lo que se alinea a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, que señalan en su Objetivo 5 relativo a la mejora de la salud materna, en la meta 6, reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
- ✚ En cáncer de mama tiene el cuarto sitio de las tasas más bajas en las entidades federativas del país en 2006.
- ✚ Los indicadores educativos también registran avances positivos.

Diseño y aplicación de presupuesto sensible al género en el estado de Oaxaca

El inicio de la aplicación de los presupuestos con perspectiva de género en el estado de Oaxaca, data del año 2002, año en que las integrantes del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, IMO, se dieron a la tarea de buscar referentes internacionales para comenzar su experiencia, pero dado que éstos no fueron suficientes para su aplicación en la entidad, se procedió entonces a montar una estrategia alternativa, producida por el propio equipo humano del Instituto, el cual desarrolló las actividades que se resumen a continuación (Reyes, 2008).

La especialización

La estrategia seguida consideró:

- ✚ La especialización del servicio público en materia de género
- ✚ La obligatoriedad de presentar estadísticas desagregadas por sexo
- ✚ La construcción de indicadores
- ✚ La programación de acciones compensatorias

Se apostó a que una vez dotados de conocimientos, habilidades y actitudes relativos a la teoría de género, serían los propios funcionarios y funcionarias quienes mostrarían el camino normativo y operativo para formular presupuestos desde la perspectiva de género. Esto dio origen al Programa de Especialización sobre Igualdad de Género para el Servicio Público Estatal, modelo educativo estructurado en concordancia con la estructura jerárquica de la administración pública que incorporaba los compromisos internacionales planteados.

Conformación del grupo Finanzas, Contraloría, COPLADE, IMO

Se conformó un grupo de trabajo interinstitucional a iniciativa del IMO en el que participaron la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de la Contraloría y la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (instancias globalizadoras). Este grupo contribuyó a establecer los mecanismos para cumplir con el objetivo de presentar un anteproyecto de la política de ingresos y el presupuesto de egresos desde la perspectiva de género.

Las recomendaciones de este grupo se formularon en el sentido de “que las dependencias y entidades de la administración pública estatal incorporarán el nuevo enfoque de planeación, el que permite comprender las necesidades específicas de mujeres y hombres y está encaminado a eliminar las causas que generan la desigualdad entre unas y otros mediante los siguientes criterios: [...]”

Cambios en la normatividad y lineamientos

Se modificaron los lineamientos normativos para el ejercicio de la inversión pública, así como el Manual para la Programación-Presupuestación de la Secretaría de Finanzas, documento que norma la integración de los Programas Operativos Anuales (POA) de todas las dependencias e incorpora la igualdad de género como uno de los criterios fundamentales para la elaboración y ejecución de los POA.

Modificación de instrumentos

Se revisaron y adecuaron los formatos emitidos por las entidades normativas y que son de observancia obligatoria para las entidades ejecutoras, tales como los instrumentos de planeación y control, de procesamiento y manejo de información y de evaluación.

Se modificaron los formatos para la presentación de los POA de la Secretaría de Finanzas y los de la Coordinación General del COPLADE para la elaboración de expedientes técnicos para la aprobación de recursos, así como los formatos de seguimiento y evaluación del desempeño institucional de la Secretaría de la Contraloría.

Capacitación al personal de las unidades administrativas

Se realizó un amplio proceso de capacitación para dar a conocer al personal de las dependencias las modificaciones y su correcta aplicación; lo anterior se realizó en coordinación con las entidades ejecutoras y globalizadoras. Participaron todas las unidades administrativas de las entidades que elaboran Programas Operativos Anuales.

Diseño de indicadores

La información desagregada por sexo era prácticamente inexistente, por lo que se procedió a la recopilación de estadísticas desagregadas por sexo que sirvieran como sustento para el diseño, ejecución y planeación de políticas públicas con perspectiva de género.

Perspectiva de género en el presupuesto

Las recomendaciones del grupo de trabajo en materia de presupuesto fueron llevadas al Congreso y aprobadas por la Local en el dictamen de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos a partir del 2002. En el Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado se incluyen los mecanismos propuestos por el Poder Ejecutivo del Estado para que la totalidad de sus políticas, la planeación y la evaluación, se realicen considerando las necesidades diferentes que mujeres y hombres tienen para acceder al desarrollo. De entonces a la fecha, los Decretos señalan, entre otras cosas, lo siguiente:

Política de ingresos

“La política de ingresos para el estado de Oaxaca, mantiene como prioridad la generación de mayores ingresos basada en criterios de eficiencia, eficacia y efectividad, a fin de avanzar en la consolidación de un orden fiscal de mayor justicia y equidad que fomente la cultura del pago y no desaliente el desarrollo de las actividades productivas. Por ello, y precisamente dentro de este principio de equidad, la actual política de ingresos permite evaluar la aportación económica de mujeres y hombres al ingreso público; medir su capacidad económica; conocer la conducta de unas y otros frente a sus obligaciones fiscales; entre otros. Todo esto, con el propósito de aportar información útil, que apoye el diseño de programas y políticas públicas tendientes a alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y con ello propiciar un desarrollo y bienestar social con equidad de género.”

Política de egresos

“En el ámbito estatal, se promueve la incorporación de la perspectiva de género en las acciones que se programan, buscando clarificar al mismo tiempo y de manera precisa, la vinculación entre las metas proyectadas y los recursos financieros que se asignan para su cumplimiento; lo que requiere, por una parte y como reflejo de acciones de productividad y eficiencia, se procure durante el ejercicio ampliar las metas con el mismo nivel de recursos; y, por la otra, que ajustes presupuestales eventuales no impliquen por consecuencia directa reducir las metas programadas, eliminando de esta manera inercias operativas aún imperantes.”

“En el rubro de inversión se otorga prioridad a las obras, proyectos y acciones que promuevan la igualdad de trato y oportunidades de hombres y mujeres y atiendan situaciones de desigualdad entre ambos sexos para mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y su participación en la comunidad.”

“La perspectiva de género, concebida como una visión explicativa y alternativa para cuantificar los recursos y capacidad de acción que despliegan hombres y mujeres, para enfrentar las dificultades de la vida y realizar sus propósitos dentro de la sociedad, cobra relevancia en la definición de los proyectos que dependencias y entidades ejecutarán, sentando las bases para generar la información necesaria y promover en el corto, mediano y largo plazo, la igualdad entre los hombres y mujeres habitantes del Estado de Oaxaca.”

Acciones operativas y resultados

Actualmente, del total de los recursos públicos que se invierten en el estado de Oaxaca, la fracción correspondiente a las dependencias y entidades estatales ya incorpora la perspectiva de género, mientras que los municipios y las delegaciones del Gobierno federal todavía no lo hacen.

Para obtener información fiscal desagregada por sexo, la Secretaría de Finanzas de Oaxaca cambió los formatos de registro, las declaraciones de pago, los sistemas informáticos, los reportes de cobranza, servicios y asistencia fiscal y los reportes de actos de revisión.

En materia de egresos, se pasó de un proceso concentrado del gasto, a uno desconcentrado. Los actuales formatos de POA establecen con toda precisión si la acción pública se destina a mujeres u hombres, el tipo de localidad donde habitan y el grupo de edad al que pertenecen, lo que se incorporó al Manual de programación-presupuestación.

Institucionalización

Para sustraer los avances en la materia de los vaivenes políticos, se diseñó una estrategia de modificación de marcos normativos, que permitiera avanzar en la institucionalización del proceso. Se revisaron los contenidos y propusieron iniciativas de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley del Presupuesto, Gasto Público y su contabilidad, la Ley de Planeación y la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado “Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca”, propuestas que fueron dictaminadas y aprobadas por el Congreso del estado. Adicionalmente, en 2008 se comenzó a incorporar la perspectiva de género en el gasto de inversión.

Distrito Federal

En el caso del Distrito Federal la experiencia se inicia en 2007 promovida por el Instituto de las Mujeres de la entidad.

Normatividad

Los avances en materia de modificación de marcos normativos para incorporar la perspectiva de género, han sido importantes; tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la que establece atribuciones relacionadas con las mujeres a diversas secretarías y órganos político administrativos de la entidad; la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal, la que dispone de un título quinto relativo al presupuesto para su instrumentación, y la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres.

Programa

En el ámbito programático lo que destaca en el caso del Distrito Federal es el gran salto cualitativo dado por el Programa General de Desarrollo 2007-2011, la utilidad operativa del Decálogo “Por la equidad de género” 2007-2009 y el destacado papel que ha jugado el Instituto de las Mujeres de la entidad en el avance de la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de planeación-programación-presupuestación-

El Programa General de Desarrollo 2007-2011 del Distrito Federal, sin duda, constituye un avance respecto de los programas previos en la entidad. Uno de sus principales logros consiste en la consideración de la equidad de género como una de las tres perspectivas transversales del mismo; su desarrollo, sin embargo, es aún inacabado por varias razones: tiene básicamente un enfoque de mujer vulnerable, lo que limita la acción gubernamental a servicios de tipo asistencial; hay secciones importantes del documento del programa que no incorporan la perspectiva de género como aspecto central, tal es el caso del tema económico, o el eje completo de desarrollo sustentable

y de largo plazo; en varias ocasiones no hay consistencia entre estrategias, objetivos y líneas de política, y estas últimas a veces no se presentan.

El Decálogo “Por la equidad de género” 2007-2009, por su parte, ha sido un instrumento operativo invaluable en el avance de la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestal al ser un instrumento que promueve líneas de acción estratégicas que sientan las bases para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas con acciones de capacitación, creación de comités intersecretariales y comités interdelegacionales, y de formación de redes de enlace en dependencias públicas. Este decálogo propone apoyar el avance de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas a través de la transparencia y el ejercicio de la democracia; subsana ausencias en el Programa General de Desarrollo 2007-2011 del Distrito Federal en temas económicos, educativos, medioambientales, urbanos y de participación en la toma de decisiones de las mujeres, y amplía la visión limitada de una mirada de mujeres vulnerables; además de lo anterior, enfatiza lo señalado en ese Programa Federal cuando se refiere a la necesidad de avanzar en el acceso de las mujeres a la justicia pronta y expedita e impulsar la cultura de la equidad.

Diseño y aplicación de presupuesto sensible al género en el Distrito Federal

Para el inicio de la aplicación de PSG en el Distrito Federal el Instituto de las Mujeres de la entidad diseñó una estrategia de avance por etapas, la cual fue favorecida por el Decálogo por la equidad de género 2007-2009, signado al principio de la administración por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, las y los titulares de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal, así como la jefa y los jefes delegacionales, en respuesta a lo mandado por los tratados y convenciones internacionales en la materia y “en congruencia con los principios de un Gobierno incluyente, laico y democrático y conscientes de la importancia en el avance por la construcción de una Ciudad con Equidad”.

Este proceso de incorporación de la perspectiva de género de manera transversal tuvo un detonante importante en 2007 con la aprobación de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, lo que dio lugar a la incorporación, por primera vez, de la perspectiva de género en el proceso de programación-presupuestación para el ejercicio fiscal de 2008. En 2009 se combina con el inicio de otro proceso presupuestal, a saber, la utilización de presupuestos por resultados, que en la entidad han venido a sustituir a la presupuestación tradicional que se basaba en las disponibilidades estimadas de recursos, pero que no estaba asociada a la obtención de productos ni resultados alineados a estrategias planteadas.

En el caso del presupuesto por resultados el procedimiento se basa en la orientación de las acciones del gobierno hacia los resultados que la ciudadanía espera obtener y no, como en el método anterior, en los insumos o actividades que los servidores públicos necesitan o realizan cotidianamente para

cumplir con sus obligaciones. Este nuevo enfoque se centra en la generación del “valor público” y en la atención a las demandas de los individuos.

Este cambio de método deriva de la reforma al Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se estableció que los recursos económicos de los que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, deberán administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados.

Este cambio de método se refleja, incluso, en una redefinición de funciones y consideración de nuevas como la de derechos humanos, tal como se advierte en el Cuadro 7 el cual, además, refleja cambios importantes en algunos de los programas que ha venido realizando el Gobierno del Distrito Federal.

Esta innovación presupuestas favorece la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público y, además, posibilita la incorporación del principio de equidad de género. Su aplicación utiliza el *método del marco lógico* en el que se establecen indicadores de seguimiento e impacto desde el diseño del proceso presupuestal.

En el Cuadro 7 es posible advertir la modificación sustancial del gasto destinado en las claves 03, 04 y 05, en donde el control y evaluación de la gestión gubernamental aumenta su participación bajo el método de presupuesto por resultados.

La implantación del método de presupuesto por resultados en el Distrito Federal ha contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual en octubre de 2008 autorizó una donación al Gobierno por un monto de un millón de dólares destinados a la implantación de un Sistema de Presupuesto por Resultados que deberá incidir directa y positivamente sobre la gestión pública. En 2009 esta donación se destinará a la consolidación de un sistema de indicadores para el seguimiento del mismo.

La estrategia para el inicio de la aplicación de presupuestos sensibles al género en el Distrito Federal que se inició en 2007 comenzó a tener resultados concretos en 2008, cuando el presupuesto de la entidad incluyó, además de la visión transversal de género, acciones específicas encaminadas a mitigar, compensar y equilibrar los efectos derivados de la desigualdad entre hombres y mujeres; a fomentar y promover prácticas compatibles con la igualdad de género, e incluso a diseñar políticas públicas orientadas bajo dicha perspectiva.

Cuadro 7. Proyectos de presupuesto de egresos de la Federación en 2008 y 2009

Proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal	2008	2009
CLAVE / PROGRAMA	%	%
01 Legislativo	0.9	1.0
02 Impartición de justicia	3.0	3.5
03 Administración pública	10.6	5.8
04 Control y evaluación de la gestión gubernamental	0.4	7.8
05 Conducción y coordinación de la política de desarrollo	1.7	0.6
06 Administración de la hacienda pública	4.7	5.0
07 Procesos electorales	0.8	1.3
08 Seguridad pública	13.4	13.1
09 Protección civil	1.3	0.9
10 Readaptación social	1.3	1.2
11 Procuración de justicia	4.2	3.2
12 Igualdad de género	1.1	1.3
13 Desarrollo y asistencia social	7.2	7.1
14 Derechos humanos		0.8
15 Prestaciones y servicios de seguridad social	1.9	2.1
16 Salud	7.1	6.4
17 Educación	4.7	3.5
18 Ciencia y tecnología	0.6	0.1
19 Cultura, esparcimiento y deporte	2.0	1.8
20 Provisión de servicios e infraestructura urbanos	8.6	4.2
21 Fomento y apoyo a los asentamientos humanos	2.2	1.8
22 Regulación vial y transporte público	7.8	14.5
23 Agua potable	5.1	4.5
24 Drenaje y tratamiento de aguas negras	3.1	2.9
25 Protección al medio ambiente y los recursos naturales	3.5	3.3
26 Producción y comercialización de bienes y servicios	0.8	0.8
27 Fomento económico	0.8	1.2
28 Desarrollo rural	0.4	
29 Fomento del empleo y la productividad	0.6	0.6
Suma	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base a información de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Para el ejercicio fiscal de 2009 se buscó avanzar cualitativamente mediante el establecimiento de dos metas principales:

1ª. Adaptar la perspectiva de género a la metodología de presupuesto por resultados.

Para el logro de esta meta se crea el “Resultado 13” que se refiere a que: “Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres”. Este resultado agrupa el conjunto de resultados vinculados a distintos ámbitos de acción gubernamental, tales como el laboral, productivo, educativo, desarrollo científico, salud, seguridad y violencia.

2ª. Avanzar en su transversalización en el ejercicio gubernamental del Distrito Federal.

Para ello se han tomado acciones para que las unidades incorporen propósitos de género para actividades institucionales cuyo fin sustantivo es reducir la desigualdad entre mujeres y hombres.

Profundizando en la creación del Resultado 13, la inclusión de nuevas actividades institucionales se refiere de manera importante a las derivadas de la aprobación de la Ley de Acceso de las Mujeres una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal: “Atención integral a mujeres víctimas de violencia”, “Promoción de una cultura de prevención de la violencia contra las mujeres” y “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia”.

La creación del Resultado 13 implica transversalidad, pues las diferentes dependencias del gobierno realizan acciones en el marco de las actividades señaladas en el párrafo anterior. Ejemplos de ello son los siguientes.

La Secretaría de Seguridad Pública

- ✚ Incrementará el número de mujeres en todo tipo de operativos en la actividad policial, en especial para la atención de casos de violencia de género.
- ✚ Brindará atención telefónica especializada y canalización de casos de violencia contra las mujeres a la autoridad judicial.

La Secretaría de Salud

- ✚ Brindará pláticas preventivas sobre violencia de género hacia mujeres y hombres, que provean de herramientas diferenciadas de prevención según su condición de género.
- ✚ Capacitará y actualizará al personal de salud en materia de equidad de género y prevención de violencia de género.

Las actividades institucionales (AI) que se incluyen dentro del Resultado 13 se clasifican en tres categorías dependiendo de su orientación o propósito general. Dichas categorías son las siguientes:

A) AI para la Promoción de una cultura de la igualdad de género (PIG).

- ✚ Sensibilización, concientización o promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, tales como campañas de difusión, talleres, cursos, o ferias dirigidos a la ciudadanía en general y/o las y los funcionarios públicos del GDF.
- ✚ Realización de talleres que busquen promover la participación de los hombres en las tareas del cuidado de los menores de edad y adultos mayores, así como de otras actividades dentro del hogar y la comunidad que tradicionalmente se adjudican a las mujeres.
- ✚ Incorporación de temas relacionados con la equidad de género en los planes y programas de estudio, y adecuar los materiales didácticos, incluyendo temas sobre derechos de las mujeres, empoderamiento y autoestima, derechos de las niñas y adolescentes en las familias, entre otros.

B) AI para el Diseño y planeación de políticas públicas con perspectiva de género (DPG).

- ✚ Desarrollo de los programas y, en general, las políticas públicas del GDF con perspectiva de género, desde la fase de planeación hasta la ejecución.
- ✚ Aplicación de información disponible, o la que se genere a través de estudios, diagnósticos o análisis, para identificar brechas de género para el diseño y planeación de programas y proyectos con perspectiva de género.
- ✚ Realización de estudios para identificar problemáticas de género o de la situación de las mujeres en ciertos ámbitos: el laboral o de violencia en algunos medios de transporte público.

Ejemplos: la Secretaría de Educación elaborará un estudio sobre la problemática educativa que padecen las niñas, adolescentes, indígenas y con capacidades diferentes en la Ciudad de México. La Secretaría de Transporte y Vialidad realizará un estudio con el fin de conocer las características, dimensión y frecuencia de la violencia en contra de las mujeres usuarias del transporte en la ciudad.

C) AI que constituyen políticas públicas para la igualdad de género (PPG).

Acciones afirmativas a favor de las mujeres, de grupos de niñas y mujeres especialmente desfavorecidos, con el fin de compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que son objeto. “Atención a mujeres en situación de calle y vulnerabilidad social”, “Estudios delegacionales de mastografías” y “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia”.

Se tiene prevista, además, una estrategia de mediano y largo plazo para el desarrollo del Resultado 13 para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en todos los programas, actividades, prestación de servicios y, en general, en el quehacer gubernamental del GDF.

Las medidas contenidas en esta estrategia estarán encaminadas a cumplir dos objetivos:

- ✚ Fortalecer los procesos de planeación y programación con perspectiva de género realizada por las Unidades Responsables (UR) del Gasto. Para ello habrá asistencia técnica permanente e individualizada para UR en la materia.
- ✚ Mejorar el seguimiento del presupuesto con enfoque de género. A través de la Comisión Interinstitucional de Género, convenios de colaboración con las UR y con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas para coadyuvar en un mejor seguimiento y evaluación del presupuesto.

En el Cuadro 8 se presenta la Subfunción 12, “Igualdad de género”, así como el monto asignado para el ejercicio fiscal 2009; este procedimiento implica un proceso de programación-presupuestación que incorpora en la acción gubernamental la perspectiva de género.

Cuadro 8. Subfunción 12. Igualdad de género

Resultado		
Subresultado		
Actividad institucional		
13 Se reducen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres		
01 Las políticas públicas tienen perspectiva de género		56,296,832
01 Seguimiento y coordinación de políticas con perspectiva de género		9,530,700
02 Generación de políticas ambientales de género		50,000
03 Políticas de género para la conmemoración del Bicentenario		4,000,000
04 Agilización de gestión gubernamental para mujeres		500,000
05 Fomento y concertación de acciones institucionales para la igualdad de género		6,000,000
07 Planeación y diseño de programas y acciones para la igualdad de género		36,216,132
02 Se promueve una cultura de igualdad de género		255,444,249
01 Promoción de igualdad de género		254,668,542
02 Programa de fortalecimiento de derechos de la mujer		660,000
03 Promoción de la imagen de las mujeres libre de estereotipos en los medios de comunicación		90,707
04 Formación y especialización para la equidad de género		25,000
03 Las mujeres tienen acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad		391,773,765
01 Servicio de atención a mujeres en materia laboral		2,748,124
03 Centros de desarrollo infantil		35,611,079
05 Centros de desarrollo infantil del Sistema de Transporte Colectivo		23,157,696
71 Centros de desarrollo infantil delegacionales		330,256,866
04 Las mujeres cuentan con servicios oportunos de salud especializados		289,648,655
01 Programa de detección de cáncer de mama		18,762,926
02 Programa de atención integral al cáncer de mama		35,000,000
03 Programa de detección de cáncer cérvico uterino y de mama		216,812,420
71 Estudios delegacionales de mastografías		19,073,309
05 Las mujeres tienen acceso a los beneficios del desarrollo económico		42,981,568
01 Asesoría financiera a mujeres ahorradoras		8,663,236
02 Promoción del desarrollo de la mujer microempresaria		1,335,794
03 Programa de la mujer rural, indígena, huésped y migrante		6,576,322
04 Asesorías a mujeres para acceder a créditos		1,030,000
71 Desarrollo de mujer microempresaria		25,376,216
06 Las mujeres tienen acceso a servicios de asistencia e integración social para ejercer sus derechos		93,260,506
01 Atención a mujeres en situación de calle y vulnerabilidad social		60,409,092
03 Centro asistencial para mujeres		13,964,361
04 Asesorías para el acceso a créditos de vivienda para mujeres		840,000
70 Apoyos complementarios a jefas de familia		18,047,053
07 Se fomenta el desarrollo educativo de las niñas y las mujeres		248,641,650
06 Estímulos para la terminación educativa de mujeres niñas, adolescentes y adultas		3,989,050
07 Becas a mujeres científicas		20,000,000
08 Programa de becas escolares a menores vulnerables		224,652,600
08 La violencia contra las mujeres se reduce, previene y sus consecuencias se atienden eficazmente		185,182,053
01 Atención integral a mujeres víctimas de la violencia		60,799,286
02 Unidades de atención y prevención a la violencia familiar		17,484,480
03 Seguro contra la violencia familiar		18,172,408
04 Programa de reinserción social para mujeres víctimas de violencia		5,000,000
05 Iniciativas ciudadanas para la prevención comunitaria de violencia familiar		85,300
06 Transporte preferencial para mujeres		60,208,604
07 Promoción de una cultura de prevención de la violencia contra las mujeres		11,605,726
11 Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia		4,550,000
12 Seguimiento a discriminación de género, acoso sexual y violencia en el trabajo		445,984
71 Atención de la violencia intrafamiliar en delegaciones		6,830,265
TOTAL		1,563,229,278

Fuente: Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Para tener un referente de la dimensión de los montos contemplados en el cuadro anterior se agrupó cada renglón de actividad institucional por subfunción global, con el siguiente resultado.

Cuadro 9. Participación de los componentes de la Subfunción 12

Proyecto de Presupuesto de Egresos del DF en 2009	Participación de los componentes de la subfunción 12 en las subfunciones responsables de la actividad
Subfunción	%
01 Poder legislativo	
02 Impartición de justicia	
03 Administración pública	0.01
04 Control y evaluación de la gestión gubernamental	0.10
05 Conducción y coordinación de la política de desarrollo	
06 Administración de la hacienda pública	
07 Procesos electorales	
08 Seguridad pública	
09 Protección civil	
10 Readaptación social	
11 Procuración de justicia	
12 Género	
13 Desarrollo y asistencia social	6.97
14 Derechos humanos	0.07
15 Prestaciones y servicios de seguridad social	
16 Salud	3.71
17 Educación	5.86
18 Ciencia y tecnología	
19 Cultura, esparcimiento y deporte	
20 Urbanización	
21 Vivienda	
22 Transporte	0.34
23 Agua potable	
24 Drenaje y tratamiento de aguas negras	
25 Ecología	0.00
26 Producción y comercialización de bienes y servicios	
27 Fomento económico	3.02
28 Fomento del empleo y la productividad	0.39
Total	1.27

Nota: El tema de violencia se ha incluido en Desarrollo y asistencia social

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.

Con la profundización en el avance de la transversalización de la perspectiva de género, se busca que cada vez más Unidades Responsables del Gasto mejoren la planeación de acciones de políticas públicas con perspectiva de género por medio de la incorporación de un propósito de género en sus actividades institucionales. Este ejercicio requiere de la identificación de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres relacionadas con el ámbito de acción de cada dependencia.

El gasto que se ha logrado incorporar a la lógica de la perspectiva de género en apenas dos años implica ya, porcentajes significativos en subfunciones como desarrollo social, salud, educación y fomento económico. Esta forma de avanzar en la instrumentación de los presupuestos con perspectiva de género favorece la transversalidad y contribuye a la institucionalización de las políticas públicas que consideran las necesidades e intereses diferenciados de mujeres y hombres.

En esta experiencia aún no se inicia la evaluación de los ingresos, como una forma integral de atender el asunto de las finanzas públicas en la entidad. Este aspecto es estratégico, pues permite visibilizar la aportación de mujeres y hombres a los flujos de ingreso y ahorro nacional a través de sus aportaciones impositivas y otros mecanismos.

Capítulo IV. Estado del arte en Baja California Sur

1. Los marcos normativos

La incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos del estado tiene sustento jurídico en la CEDAW y en las Leyes de Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Baja California Sur. Las Leyes de Planeación, Hacienda y Orgánica de la Administración Pública estatal, no están armonizadas para apoyar la institucionalización de los PSG.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur (24 de diciembre de 2008)

La Constitución Política del Estado de Baja California Sur señala en su artículo “9o.- Todo hombre y mujer serán sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la Ley.”

Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur

La Ley de Planeación tiene por objeto establecer:

- I.- Las normas y principios conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo en el Estado de Baja California Sur.
- II.- Las bases para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática.
- III.- Las bases para que el Ejecutivo Estatal coordine sus actividades de Planeación con el Ejecutivo Federal, con los Ayuntamientos de la Entidad y con los sectores social y privado.
- IV.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones, en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley, y
- V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de los planes y programas.

Ley de Hacienda del Estado de Baja California Sur

Esta Ley no establece objeto.

Ni la Ley de Planeación ni la Ley de Hacienda recogen lo que la Constitución plantea en su Artículo 9º en relación a la igualdad entre mujeres y hombres y, de hecho, ni siquiera mencionan las palabras “género” o “mujer”.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur (29 de septiembre de 2008)

Esta Ley tiene por objeto:

[...] establecer y regular la organización y funcionamiento de la Administración Centralizada y Paraestatal del Estado de Baja California Sur. Así como, asignar las facultades y obligaciones para la atención de los asuntos de orden administrativo entre las diferentes unidades de la Administración Pública del Estado. (Artículo 1)

En su artículo 21, que se refiere a la competencia de atribuciones de la Secretaría de Gobierno, señala en el párrafo IV en materia de Bienestar Social y Política Poblacional, inciso e, lo siguiente:

Coordinar el Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, el Instituto Sudcaliforniano de Cultura y el Instituto Sudcaliforniano de la Juventud, sin menoscabo de que deberán seguirse rigiendo por la normatividad local y federal vigente.

En el artículo 26, que se refiere a la competencia de atribuciones de la Secretaría de Salud, señala en el párrafo III en materia de Asistencia Social, inciso b, lo siguiente:

Diseñar políticas especiales de atención a la mujer, a la niñez, a la juventud, a los adultos mayores, a las personas con discapacidad y a los grupos étnicos minoritarios en coordinación con las dependencias y entidades competentes en la materia;

En esta Ley sólo existe referencia a las mujeres en las atribuciones de las Secretarías de Gobernación y Salud. No hay referencia alguna para el resto de las secretarías o dependencias para las que se señalan competencias de atribuciones en esta Ley: Secretaría de Finanzas; Secretaría de Planeación Urbana, Infraestructura y Ecología; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Pesca y Acuacultura; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Oficialía Mayor de Gobierno; Procuraduría General de Justicia; y Contraloría General del Estado.

El estado no tiene una Ley de Desarrollo Social

En efecto, ello constituye una asignatura pendiente del estado, y esto tiene alcances muy importantes, pues a partir de la misma es posible sustentar, defender y avanzar en el acceso de la población a sus derechos humanos. Cabe mencionar que esta Ley existe ya en 25 entidades federativas del país.

El referente en este caso es la Ley de Desarrollo Social del estado de Chihuahua, la que postula que “son derechos sociales los derechos a: la salud y deporte; la seguridad social; al trabajo; a la alimentación y nutrición; a la educación; a una vida libre de violencia de género; a la vivienda; al medio ambiente sano; a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [...]; a la infraestructura social básica; a la participación en los procesos de desarrollo social y humano (Artículo 6). Y establece como su objeto “garantizar el disfrute de los derechos sociales de su población, asegurándole el acceso al desarrollo social y humano, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y los Tratados Internacionales ratificados por el Senado”. (Artículo 1)

Los derechos sociales como derechos exigibles colocan al estado de Chihuahua a la vanguardia en este tema.

Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Baja California Sur

Esta ley tiene por objeto:

[...] garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y establecer los lineamientos y mecanismos institucionales que promuevan en el Estado, la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, mediante el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio del Estado de Baja California Sur. (Artículo 1)

En el Título II, de las Autoridades e instituciones, distribución de competencias y la coordinación interinstitucional, Capítulo Segundo, del poder ejecutivo, artículo 11, que se refiere a lo que corresponde al Poder Ejecutivo del Estado señala en su fracción VII:

VII. Incorporar en los Presupuestos de Egresos del Estado la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Estatal en Materia de Igualdad;

En el Título IV, Objetivos y Acciones, Capítulo Segundo, de la igualdad entre mujeres y hombres en la vida económica estatal, artículo 28, se refiere a que “Será objetivo de la Política Estatal, el fortalecimiento de la igualdad mediante” (fracción I):

I. Inclusión en los presupuestos y puntual aplicación de fondos para la promoción de la igualdad en el trabajo y los procesos productivos.

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado de Baja California Sur

Esta ley tiene por objeto:

[...] garantizar a las mujeres en el Estado de Baja California Sur, su derecho a vivir libres de violencia en los ámbitos: familiar, laboral, docente, en la comunidad y en las instituciones, [...]. (Artículo 1º)

En el artículo 28, “El Poder Ejecutivo del Estado, tendrá las siguientes obligaciones”, señala en su fracción XVI:

XVI. Incluir en el Presupuestos de Egresos del Estado, la asignación de recursos económicos suficientes para el cabal cumplimiento de esta Ley; y

En su artículo 35 referido a las competencias y obligaciones del Poder Legislativo estatal señala:

III. Al revisar las cuentas públicas del Estado y Municipios, vigilar el puntual y transparente ejercicio de los presupuestos destinados a los programas y políticas relacionados con la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres;

2. Contenido programático

La incorporación de la perspectiva de género en la política pública del estado se inicia en el sexenio 1999-2005. El Plan Estatal de Desarrollo de ese periodo coloca como principio rector el enfoque transversal. En este Plan el ejecutivo estatal decide instrumentar acciones para abatir las desigualdades de género, las cuales fueron recogidas en los apartados de: Visión de género en la economía, Programa de combate a la desigualdad de género y Combate a la desigualdad de género y marco legal (García y Fiol, 2008).

- ✚ En Visión de género en la economía las metas más importantes fueron: incorporar la perspectiva de género en todas las políticas económicas, convirtiéndola en un eje articulador del Plan Estatal de Desarrollo; y la creación del Subcomité Especial de la Mujer dentro del COPLADE a nivel estatal.
- ✚ El Programa de combate a la desigualdad de género tuvo como propósito fundamental la incorporación de la equidad de género como principio estratégico del Plan, y su principal meta fue la creación del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer como organismo público descentralizado.
- ✚ El programa de Combate a la desigualdad de género y marco legal, por su parte, tuvo como objetivo promover programas e iniciativas de ley destinadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Los logros más importantes en este periodo se refieren a las principales metas planteadas: la creación del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer (ISMujer) y del Subcomité Especial de la Mujer dentro del COPLADE a nivel estatal; la aprobación de un Plan Estatal de la Mujer; el reconocimiento y fortalecimiento de las acciones de la Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor; y la aprobación de la Ley de Prevención y Tratamiento Integral de la Violencia Familiar por el H. Congreso del Estado.

No obstante lo anterior, en este Plan la transversalidad de la perspectiva de género sólo queda en buenas intenciones, ya que en los sectores donde se incluye no se advierten resultados importantes, mientras que en otras dependencias no se establecen políticas públicas con perspectiva de género. Las acciones quedan circunscritas a la Subprocuraduría del Menor y la Mujer, SAMM, el Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, ISMujer, el DIF, la SEP y la Secretaría de Salud, así como FONAES en el caso de proyectos productivos.

En la administración estatal siguiente, que es la actual, para el periodo 2005-2011, el Plan Estatal de Desarrollo establece al enfoque de género como uno de los seis principios programáticos y uno de los 10 objetivos estratégicos. Sin embargo, en este Plan el alcance es más limitado, porque la transversalidad de la perspectiva de género no se hace presente; las acciones se circunscriben a la responsabilidad del ISMujer y sólo aparecen acciones de manera aislada en otros sectores o programas como el de juventud, salud, educación y desarrollo económico.

Los informes de los primeros tres años de la presente administración dan cuenta de una intensa labor en acciones de información y sensibilización desarrolladas principalmente por el ISMujer y la SAMM para ampliar la cultura de las mujeres; de acciones de creación de conocimiento del ISMujer con la participación de la Secretaría de Salud y diversas acciones de formación impulsadas por el ISMujer a través de los programas federales. Hay un fuerte avance en el marco legal con la aprobación de dos leyes de fundamental importancia: la de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y de reformas al Código de Procedimientos Penales que en conjunto fortalecen el avance estructural al igual que el establecimiento del Observatorio de Violencia Social que permitirá la sistematización de datos y la elaboración de estudios en este campo.

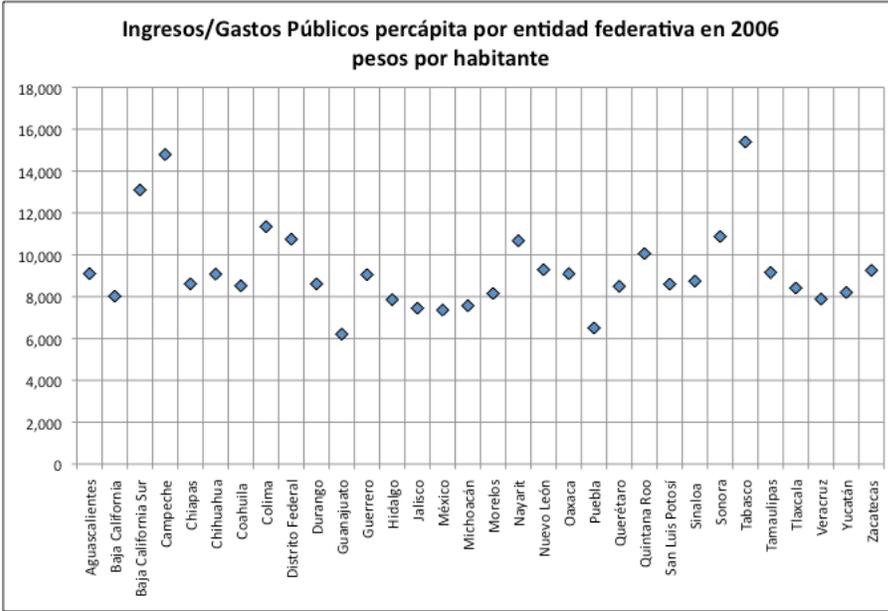
Por tanto, el proceso de planeación presenta debilidades y segmentación para la inserción de la perspectiva de género, sin embargo, se realizan acciones de importancia en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la mujer sudcaliforniana. Cabe señalar, sin embargo, que el diseño, planeación, programación y ejecución de políticas públicas con perspectiva de género no puede estar definida en la planeación estatal como de responsabilidad únicamente del ISMujer; su inserción debería estar presente en todos los procesos de planeación de todos los sectores desde un enfoque verdaderamente transversal que esté presente en todas y cada una de las acciones gubernamentales, e irradiado hacia el resto de los sectores de la sociedad, para responder a las necesidades e intereses diferenciados de mujeres y hombres habitantes del estado.

3. Las finanzas públicas estatales

En este apartado se presentan las características de las finanzas públicas estatales. Para elaborarlo se decidió incluir en este análisis a otras entidades federativas para establecer referentes de lo que sucede en el estado bajo estudio y con ello presentar no sólo lo que sucede en la entidad; para retomar aquellas entidades que aportan ejemplo de mejores prácticas de iniciativas de PSG, tal como fueron presentados en apartados anteriores los casos del Distrito Federal y Oaxaca; y para colocar otra entidad que presenta comportamientos hermanados con lo que sucede en Baja California Sur, por su historia común: Quintana Roo.

El estado de Baja California Sur presenta uno de los más altos niveles de Gasto/Ingreso público per cápita de las entidades federativas del país, sólo superado por Tabasco y Campeche.

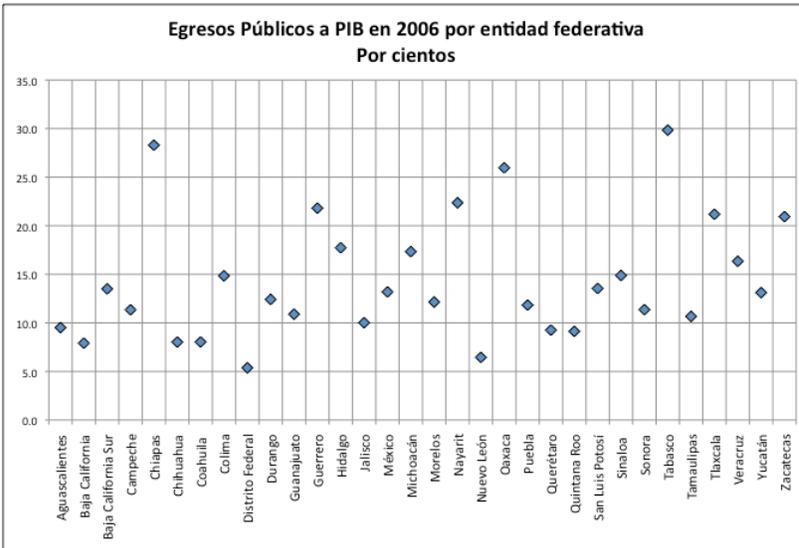
Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Su razón gasto público a PIB es de 13.5%, con lo que ocupa el lugar 14 entre las entidades con mayor valor. Las de mayores rezagos sociales son Tabasco (29.8%), Chiapas (28.3%) y Oaxaca (26%), en tanto que en las más desarrolladas sucede lo contrario: Distrito Federal (5.4%) y Nuevo León (6.5%).

Gráfica 2

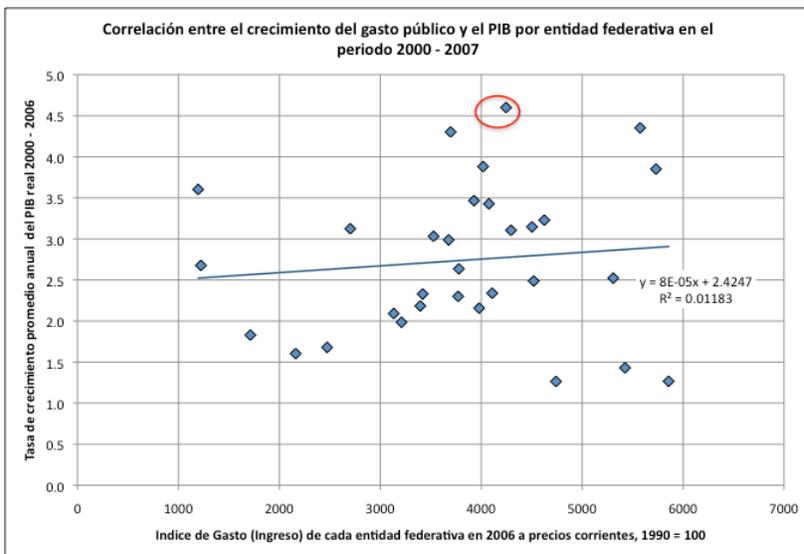


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

La correlación entre crecimiento del gasto público y PIB es poco significativa de acuerdo a lo que se puede advertir en la Gráfica 3, no obstante, el estado de Baja California Sur presenta de las más

altas tasas de gasto público per cápita y la tasa más alta de crecimiento del PIB en el periodo 2000-2006, comportamiento alineado a la teoría de la demanda efectiva de J. M. Keynes.

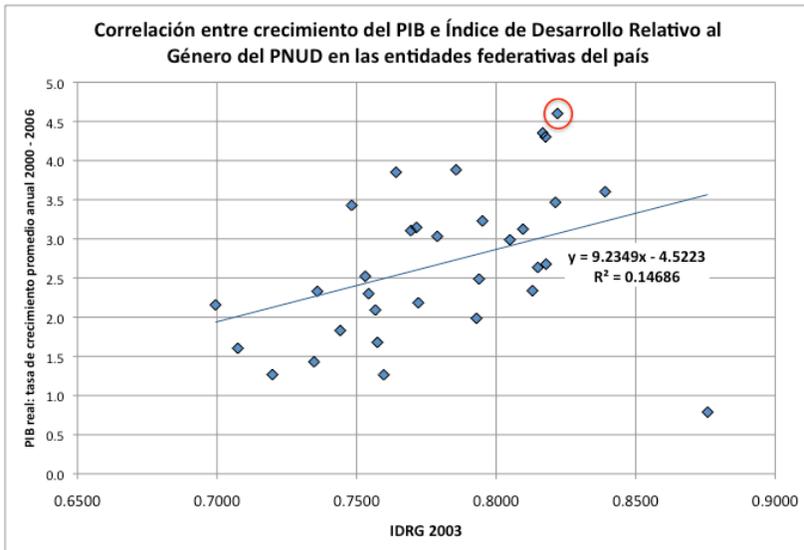
Gráfica 3



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Otra correlación importante es la existente entre la situación de las mujeres y el crecimiento de la entidad. En este caso se advierte una correlación positiva que se presenta en la Gráfica 4, lo cual se alinea a las múltiples recomendaciones de Naciones Unidas respecto de que sin equidad de género no hay desarrollo.

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y PNUD.

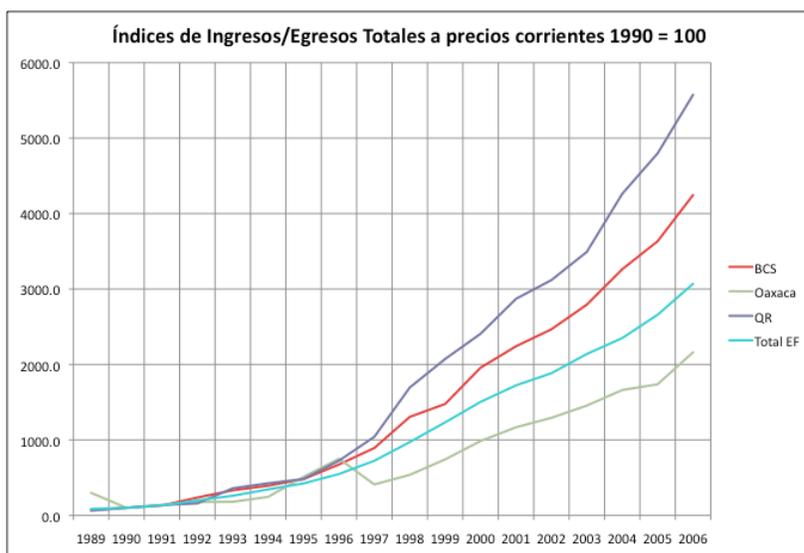
La única entidad federativa que no se alinea a este precepto es el Distrito Federal, el cual registra la tasa más alta de IDG y la más baja tasa de crecimiento del PIB real en el periodo. Seguramente será

necesario construir indicadores más finos de desarrollo que el simple crecimiento del PIB para lograr correlaciones con mayor sustancia.

Los ingresos públicos del estado

En los últimos 20 años, el estado ha venido aumentando sus ingresos públicos a una tasa superior al promedio de las entidades federativas del país; este dinamismo lo lleva a ocupar el lugar número 10. Los tres estados con mayor dinamismo en el periodo fueron Hidalgo, San Luis Potosí y Quintana Roo.

Gráfica 5

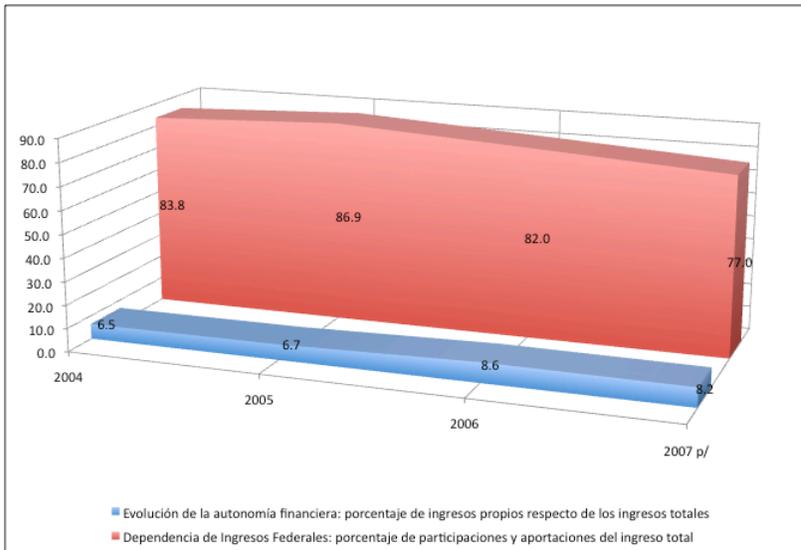


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Este crecimiento es favorable para la incorporación de PSG; lo contrario sucede cuando la astringencia financiera se traduce en ajustes de gasto a la baja y por ende se enfrentan mayores resistencias para incorporar propuestas al respecto.

Adicionalmente, en el periodo reciente las finanzas públicas estatales han mejorado ligeramente su autonomía financiera, al mostrar un aumento modesto pero sistemático en el porcentaje de ingresos propios respecto de los ingresos totales, tal como se advierte en la Gráfica 6. Esta es una de las caras de la moneda de la reducción en la dependencia de los ingresos federales.

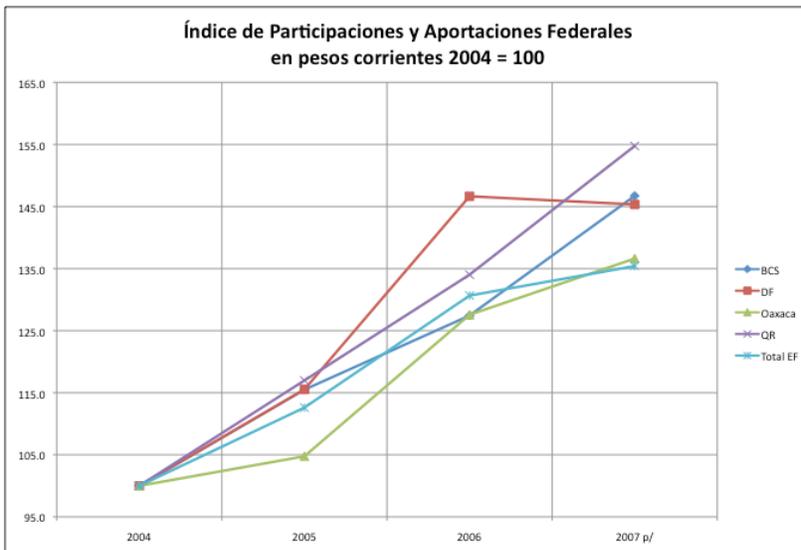
Gráfica 6. Autonomía y dependencia financiera de las finanzas públicas estatales



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Las participaciones y aportaciones federales en el periodo han tenido un crecimiento semejante en las entidades federativas incluidas en este análisis. Este crecimiento ha sido relativamente modesto considerando que en el periodo se tuvo acceso a montos importantes de recursos petroleros.

Gráfica 7



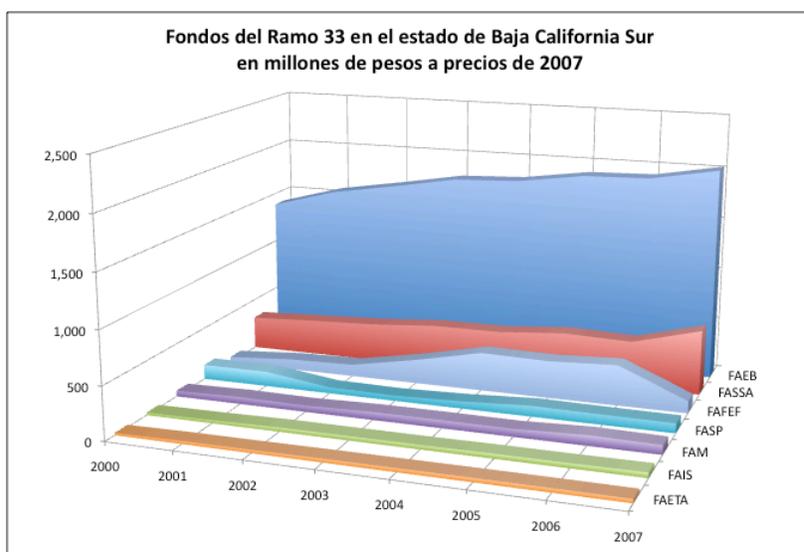
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

El Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, está conformado por los siguientes fondos:⁷

- ✚ Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB)
- ✚ Fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA)
- ✚ Fondo de aportaciones para infraestructura social, total (FAIS)
- ✚ Fondo de aportaciones múltiples, total (FAM)
- ✚ Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal (FASP)
- ✚ Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA)
- ✚ Fondo de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF) (Antes PAFEF, Ramo 39)

Los montos de los fondos que componen el Ramo 33 se presentan en la Gráfica 8. En ella es posible advertir un crecimiento paulatino constante del Fondo de aportaciones para la educación básica y normal, FAEB, un ligero incremento también constante del Fondo de aportaciones para los servicios de salud, FASSA, el que registra un aumento importante en el último año para el que se tiene información, 2007; el Fondo de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, FAFEF, también había venido creciendo pero en el último año advierte una contracción importante. El resto de los fondos son pequeños y se han mantenido prácticamente constantes en los últimos años.

Gráfica 8



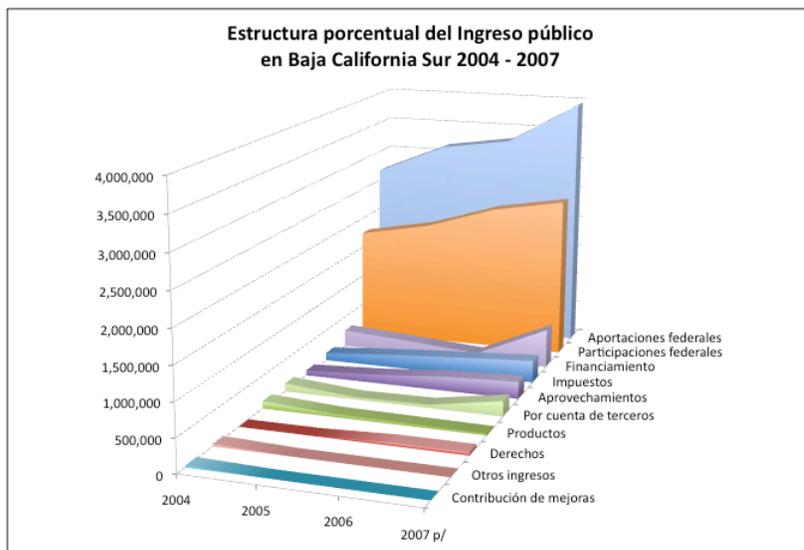
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Centro de las Estudios de Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, elaborado con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2005, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, el Diario Oficial de la Federación del 30 y 31 de enero del 2006 y la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Baja California Sur para datos de 2007.

Si se revisa la estructura completa de los ingresos públicos en el estado se advierte una muy alta concentración en los ingresos provenientes de la federación. No obstante, no hay que perder de vista que los recursos fiscales que se generan territorialmente en los espacios de los estados y municipios,

⁷ Además del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, el cual destina recursos para este orden de gobierno.

son recogidos por la federación para después, mediante diversas fórmulas, regresarlos a los estados y municipios procurando una distribución equitativa que reduzca inequidades sociales y promueva un desarrollo económico y social equilibrado.

Gráfica 9



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

La incorporación de la perspectiva de género en las fórmulas que se utilizan para la distribución de los recursos que realiza la federación es, sin duda, un ingrediente positivo estratégico necesario en la búsqueda del desarrollo con equidad en las diferentes regiones, entidades y municipios del país. Ello constituye una asignatura pendiente en la Ley de Coordinación Fiscal.

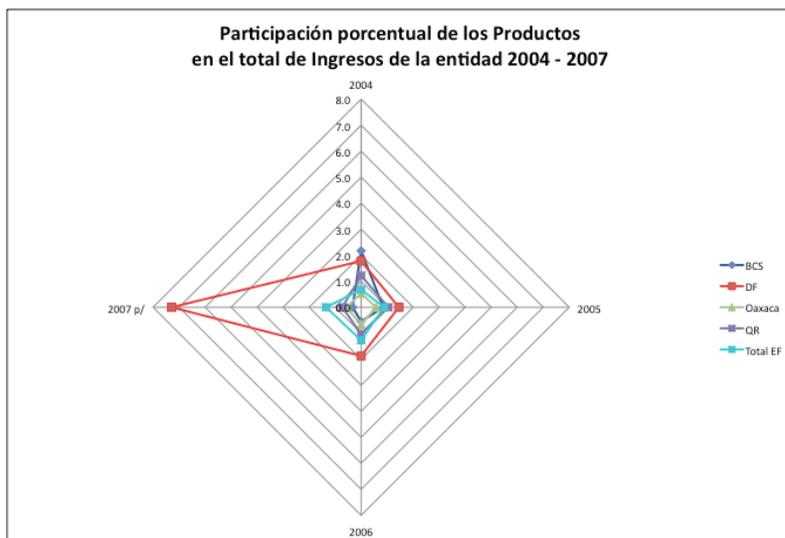
La estructura de ingresos públicos de Baja California Sur deja ver una debilidad para proveerse de productos y derechos en los que el estado tiene un comportamiento por debajo de la media nacional, y muy por debajo de lo que sucede en estos renglones en el Distrito Federal.

Los productos son los siguientes:

- Enajenación de bienes del estado
 - bienes muebles e inmuebles
 - bienes muebles
 - bienes inmuebles
- Explotación de bienes del estado

- Arrendamientos
- Intereses
- Establecimientos y empresas del estado
- Talleres gráficos
- Centros recreativos y culturales
- Establecimientos diversos
- Explotaciones diversas

Gráfica 10



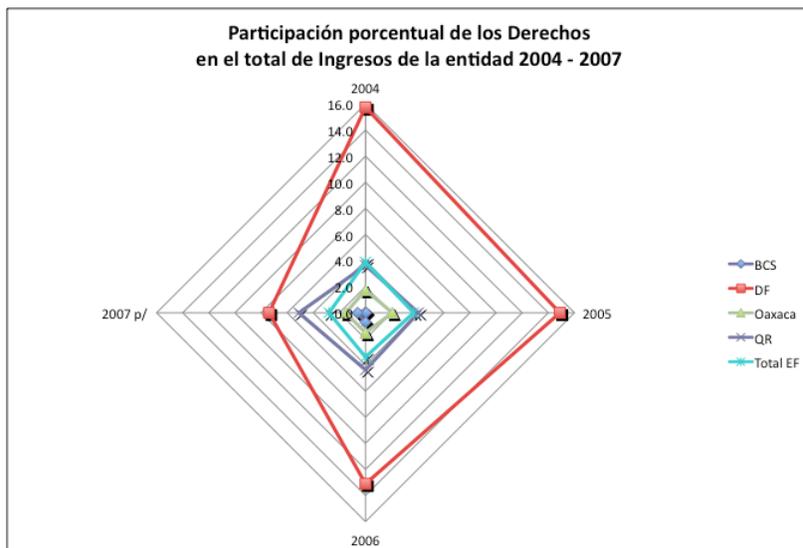
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

En este renglón es posible desarrollar acciones específicas así como programas que permitan otorgar a las organizaciones de la sociedad civil, inmuebles en comodato para la atención de diferentes necesidades, intereses y problemáticas que enfrentan las mujeres, como pueden ser capacitaciones diversas, atención a mujeres en situación de violencia, centro de negocios comunitarios que apoyen los emprendimientos productivos de mujeres empresarias, cocinas y lavanderías comunitarias, etc.

Los derechos son los ingresos que recibe el gobierno por los siguientes conceptos:

Registros	Vehículos de combustión interna
Registro civil	Uso y suministro de agua potable
Registro público de la propiedad y	Servicio de desarrollo urbano y obras
de comercio	públicas
Servicios notariales y de archivo	Urbanización
Registros diversos	Por prestación de servicios
Certificaciones y constancias	Panteones
Educación pública	Rastros
Salud	Estacionamientos
Ecología e impacto ambiental	Seguridad pública
Certificaciones y constancias	Alumbrado público
diversas	Carreteras (peajes)
Licencias y permisos	Servicios diversos
Comercio nocivo	
Empresas de transporte	
Licencias de funcionamiento	
Licencias y permisos diversos	
Servicios de vialidad y transporte	

Gráfica 11



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

En todos ellos se puede incorporar la perspectiva de género, en primer término estableciendo registros de usuarios/as desagregados por sexo. En seguida se pueden establecer acciones afirmativas, es decir, acciones que beneficien temporalmente, de forma preferente a las mujeres, para reducir las brechas de desigualdad a las que están sujetas.

Ejemplos de ello son los siguientes:

Acciones afirmativas

- ✚ Establecer cuotas y tarifas preferenciales para mujeres jefas de familia y mujeres de la tercera edad.
- ✚ La prestación de servicios en aspectos urbanos se puede vincular al desarrollo de programas de ciudades seguras para las mujeres y sus comunidades.

Acciones de equidad de género

- ✚ Establecer horarios apropiados de atención, acordados mediante encuestas a la población usuaria, para equiparar las múltiples jornadas laborales de las mujeres.

Los impuestos, aprovechamientos e ingresos por concepto de terceros, han estado aumentando ligeramente en los últimos años. No se registran impuestos recaudados por el estado en los siguientes rubros: impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, traslado de dominio de bienes inmuebles, remuneraciones al trabajo personal, ejercicio de profesiones y honorarios, instrumentos públicos y operaciones contractuales y diversiones y espectáculos públicos; mismos que aparecen en los cuadros en los que el INEGI recupera información para todas las entidades federativas del país.

El estado en cambio sí registra recaudación en los siguientes impuestos:

Directos

- A la propiedad
 - Enajenación de bienes muebles
- A la remuneraciones
 - Impuestos sobre nómina

Indirectos

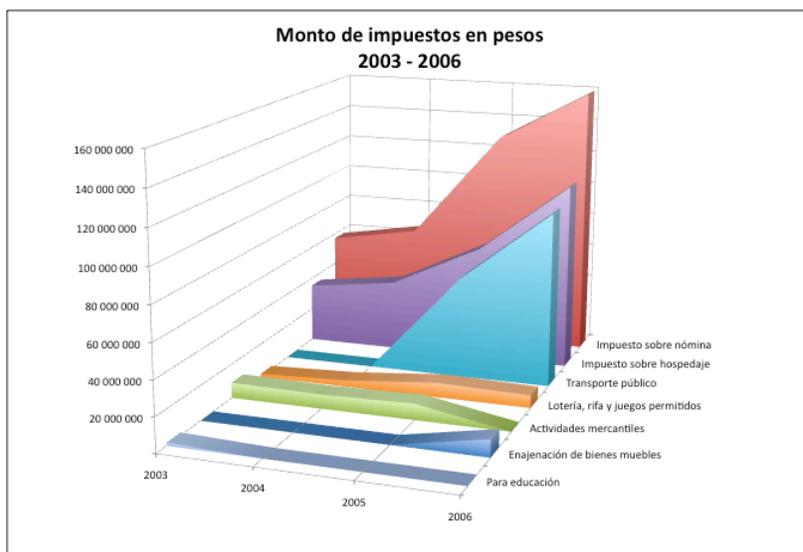
- Al comercio

- Actividades mercantiles
- A la prestación de servicios
 - Impuesto sobre hospedaje
 - Transporte público
 - Lotería, rifa y juegos permitidos

Adicionales

- Para educación

Gráfica 12

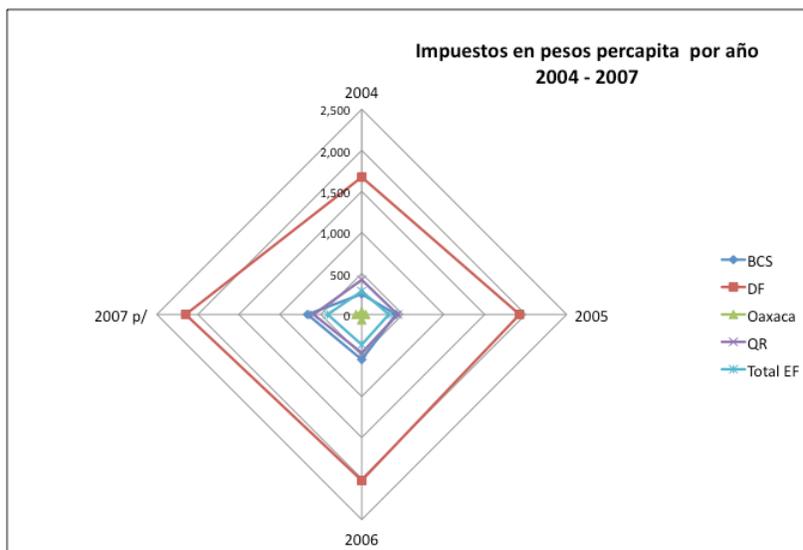


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Son tres los impuestos en los que se concentra la recaudación del estado: los impuestos sobre nómina, los impuestos sobre hospedaje y, en fechas más recientes, los impuestos al transporte público.

En la recaudación impositiva la perspectiva de género se inicia con la modificación de formatos para visibilizar las aportaciones de mujeres y hombres a los ingresos públicos que permiten gastos que inciden en la calidad de vida de mujeres y hombres de la comunidad. El estado, sin embargo, reporta debilidad en la recaudación impositiva. Esta debilidad es manifiesta en la mayoría de los estados que acompañan este análisis, con diferencia, nuevamente, del Distrito Federal, entidad en la que se recauda cuatro veces más que en el resto de los estados involucrados.

Gráfica 13

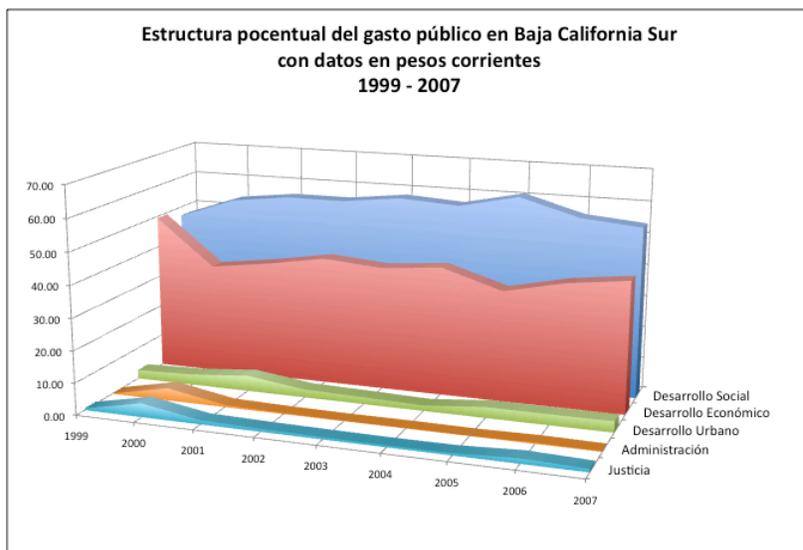


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Los gastos públicos del estado

En este caso se tiene información a partir de 1999, periodo que abarca toda la administración gubernamental anterior y a la actual. Durante este lapso los principales renglones de gasto se han destinado a apoyar el desarrollo social y económico del estado, advirtiéndose en los dos últimos años, un mayor énfasis en el desarrollo económico, tal como lo deja ver la siguiente gráfica.

Gráfica 14



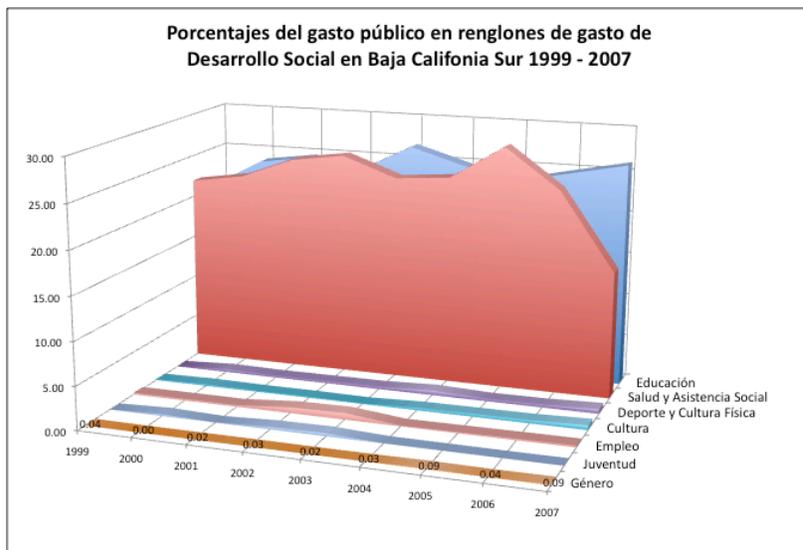
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Gasto público en desarrollo social

En desarrollo social el gasto se destina fundamentalmente a educación, salud y asistencia social. En la Gráfica 15 destacan varios asuntos:

- ✚ El interés del gobierno por presentar desde 1999 las erogaciones que se adjudican al “sector” de género.
- ✚ Los montos ínfimos destinados al tema de género.
- ✚ La falta de una mirada transversal que considere el tema de género como un asunto estructural de fondo en el diseño presupuestal, y no simplemente de propuestas de etiquetación que se traducen en montos insignificantes de gasto, con efectividad cuestionable.
- ✚ La reducción en el porcentaje del gasto del sector salud en los dos últimos años para los que se tiene información.

Gráfica 15

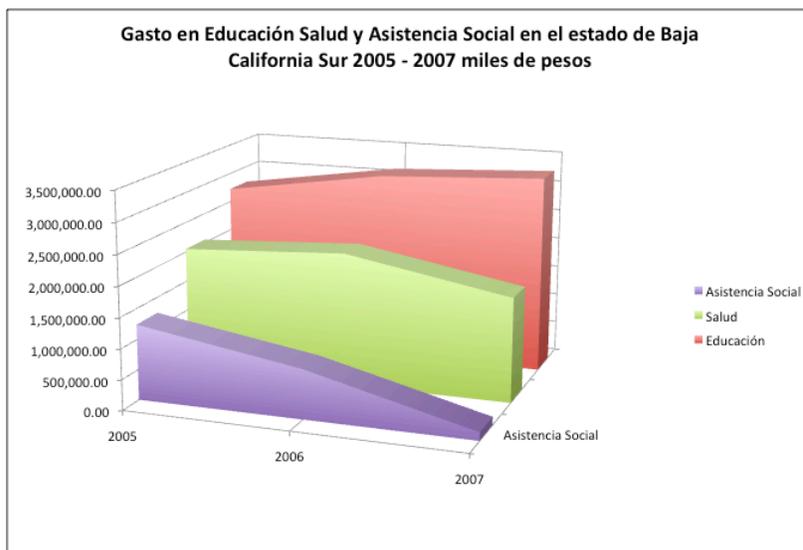


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Como se señaló anteriormente, en años recientes se advierte una fuerte contracción en el porcentaje del gasto destinado al sector salud. Ello resulta preocupante por las prevalencias de cáncer de mama y cérvico uterino que se presentan en el estado.

Desagregando a mayor detalle los componentes de gasto más importantes de desarrollo social, se advierte un desplome en el gasto en asistencia social, así como una reducción en el gasto en salud en 2007.

Gráfica 16



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Gasto para mujeres y perspectiva de género

En el caso del tema de género, se obtuvo información a mayor grado de detalle de las fuentes y usos de recursos para acciones fundamentalmente de apoyo a las mujeres en la forma de créditos para proyectos productivos, atención a mujeres en situación de violencia de género, pláticas y conferencias para promover la equidad de género, atención a adolescentes en riesgo y madres adolescentes.

Cuadro 10. Fuente de los recursos aplicados en igualdad de género por modalidad en Baja California Sur, 2002-2007 (miles de pesos)

Modalidad	2002	2003	2005	2006	2007
Programa Normal Federal	535.6		8,161.0	3,072.7	3,842.0
Ramo 10		236.7			
Ramo 20		1,301.5	2,084.6	1,856.7	467.2
Ramo 33					6,926.5
Recursos propios	1,728.3		569.7		
Financiamiento al Desarrollo				176.5	
Total	2,263.9	1,538.2	10,815.3	5,105.9	11,235.7

Fuente: Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Cuadro 11. Recursos aplicados en Igualdad de género por dependencia en Baja California Sur 2002-2007 (miles de pesos)

Dependencia	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Secretaría de Economía (FONAES)	535.6	236.7	2,516.3	4,995.8	3,249.2	18.0
SEDESOL		1,301.5	776.5	2,084.6	1,671.0	467.2
Secretaría de la Reforma Agraria				3,165.2		3,824.0
Instituto Sudcaliforniano de la Mujer	1,728.3			569.7	186.0	6,926.5
Total	2,263.9	1,538.2	3,292.8	10,815.3	5,106.2	11,235.7

Fuente: Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

En este segundo cuadro no es entendible la asignación presupuestal para el Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres, al que se asignan 1.7 millones en 2002, nada en 2003 y 2004, poco más de 500 mil pesos en 2005 y 186 mil pesos en 2006. El fuerte incremento en 2007 seguramente proviene de recursos federales, tales como el PAIMEF, programa etiquetado para el tema de violencia contra las mujeres.

En 2004 la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura creó el Fondo de fortalecimiento a las instancias de la mujer en las entidades federativas, PAIMEF, el cual ha venido contando con montos crecientes de recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los recursos de este programa son distribuidos a las entidades federativas a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, dependiente de la SEDESOL.

Cuadro 12. Recursos etiquetados para el Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (millones de pesos)

Año	Recursos del PAIMEF	Ingresos aproximados por entidad federativa
2004	3.0	
2005	36.0	1
2006	99.8	3
2007	200.0	6
2008	200.0	6
2009	196.0	6

Fuente: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, CEAMEG, Cámara de Diputados LX Legislatura. Informe de Labores 2001-2006, INMUJERES.

Adicionalmente, a partir de 2008 los institutos de las mujeres en los estados contaron con un nuevo “Fondo para la transversalidad de la perspectiva de género”, cuyo objetivo es desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales de las instancias de las mujeres en las 32 entidades

federativas, para que éstas instrumenten la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas; todo ello con el propósito de contribuir a garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.

En ese primer año los recursos por instituto fueron de 3.5 millones de pesos y para 2009 serán de 6.7 millones de pesos. Lo anterior complementará los ingresos de que disponga el Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, los cuales deberían ser regulares, como sucede en diferentes institutos estatales de las mujeres. Por ejemplo, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal tiene un presupuesto local asignado para 2009 de 134 millones de pesos; si se utiliza este valor para calcular el equivalente en el estado usando derramas per cápita en mujeres, al Instituto de Baja California Sur debería de asignársele un monto para ese mismo año por 8.2 millones de pesos.

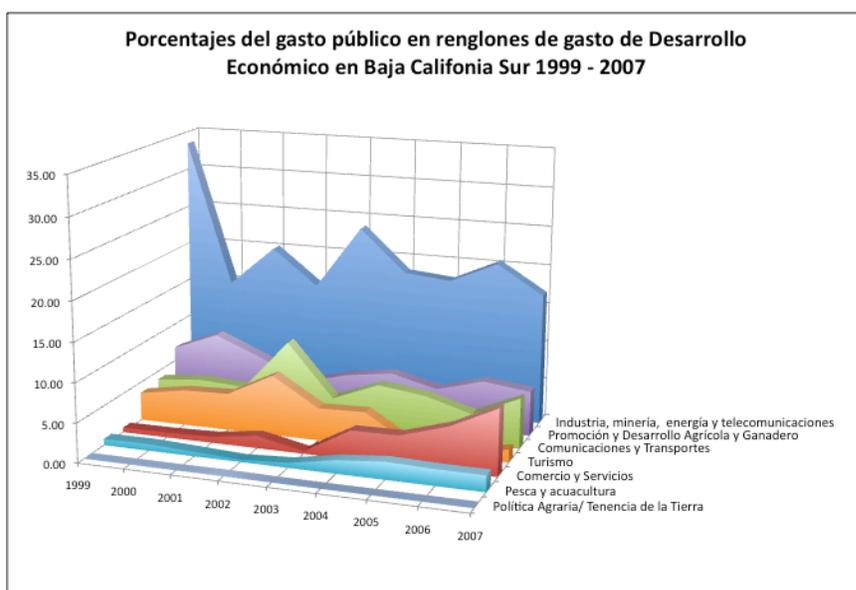
Para 2009 el tema de mujeres y género en el Decreto de Presupuesto de Egresos del estado sólo aparece en dos rubros en la estructura programática presupuestal: el relativo a la Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor con 5 millones de pesos (que representa el 0.07% del gasto programable), y el del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, con 2.4 millones y el 0.03% de ese mismo gasto.

Gasto público en desarrollo económico

El mayor porcentaje de gasto del estado en materia económica es el que se orienta al sector industrial, en ámbitos extractivos y de transformación. En la Gráfica 17 se destaca, adicionalmente:

- ✚ El aumento en el gasto público para las actividades de acuacultura y pesca, comercio y servicios.
- ✚ La drástica reducción del gasto público para el sector turismo.

Gráfica 17

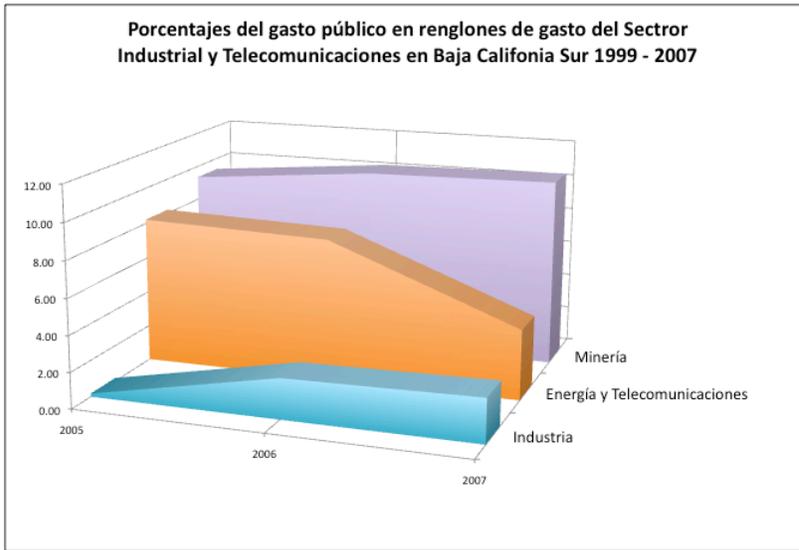


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Las mujeres generalmente están ocupadas en los sectores de comercio, servicios y turismo, y este análisis debería estar incorporado en las decisiones de distribución de gasto público.

Una mirada más detallada del sector industrial deja ver que es el sector minero al que más apoyo se le está dando. En este caso los productos más importantes son la producción de minerales no metálicos sal marina y yeso. El Plan de Desarrollo estatal vigente establecía en sus metas de largo plazo el desarrollo de proyectos en sal marina, yeso, fosforita, oro, cobre, cobalto, zinc y manganeso.

Gráfica 18

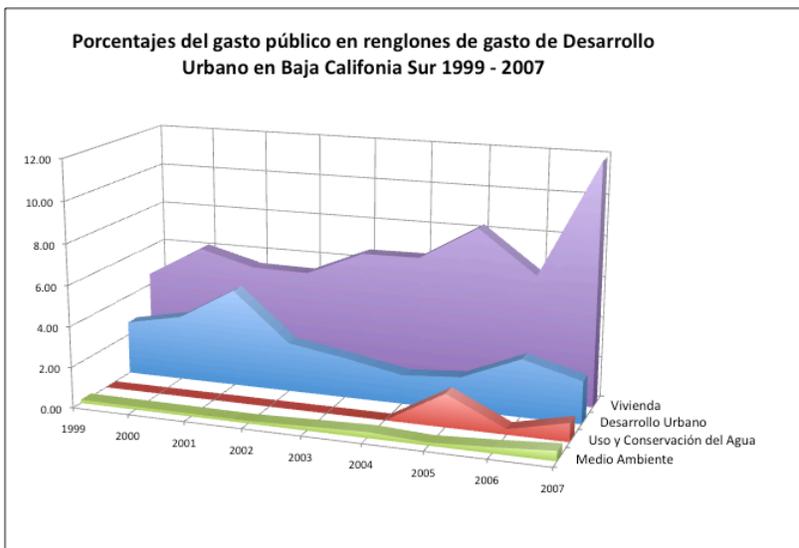


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Gasto público en desarrollo urbano

El mayor porcentaje de gasto público en materia urbana está destinado a vivienda.

Gráfica 19



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

En este caso es necesario garantizar el acceso de las mujeres a la vivienda con estrategias explícitas y estableciendo metas precisas. El gasto en desarrollo urbano tiene baja prioridad en el gasto público del estado, sin embargo, éste tiene alcances muy importantes en la calidad y nivel de vida de las mujeres.

Es necesario rescatar el cruce entre ciudad y género en materia presupuestal, ya que éste hace visible un conjunto de inequidades y desigualdades en el acceso a las oportunidades de desarrollo en la ciudad. Las relaciones de género se construyen y modifican dentro de determinados espacios físicos y sociales, dentro de determinados espacios territoriales. En los barrios las mujeres han sido agentes activos de la producción del hábitat, en los movimientos vecinales y en los procesos participativos de autogestión.

- ✚ Las mujeres requieren de una ciudad que permita armonizar sus múltiples jornadas.
- ✚ Con un transporte público eficiente y seguro que considere su movilidad urbana y el traslado de bebés con instrumentos de transporte propio, como las carriolas.
- ✚ Con dotación de comercios cercanos a su vivienda.
- ✚ Con parques y jardines limpios, forestados, alumbrados, que propicien el encuentro de personas de todas las edades.
- ✚ Con servicios públicos suficientes y eficientes, a costos razonables y con horarios de atención compatibles con horarios laborales.
- ✚ Con servicio médico disponible en la localidad.
- ✚ Con políticas que brinden facilidades para la constitución y funcionamiento de negocios desarrollados por las mujeres.
- ✚ Con casas habitación de la que posean título de propiedad, de diseño y tamaño razonable para la sana convivencia, que reconozcan no sólo su actividad reproductiva, sino también la productiva, adaptándolas a los requerimientos de pequeños negocios domésticos con usos del suelo pertinentes, o como trabajadora fuera de casa, viviendas que consideren servicios domésticos como comedores, escuelas de horario prolongado, guarderías infantiles y para la tercera edad, y lavanderías comunitarias.
- ✚ Con horarios escolares adaptados a los horarios laborales.
- ✚ Con espacios urbanos limpios, seguros y luminosos que se apeguen a los requerimientos de las ciudades seguras.
- ✚ Con políticas de educación vial que reproduzcan el comportamiento que se asume cuando se visita otro país en donde éstas sí existen.
- ✚ Con cascos viejos revitalizados que contribuyan al fortalecimiento de identidades locales.
- ✚ Con aire y agua suficiente y libre de contaminación.

Este asunto es de particular relevancia por cuanto las políticas de ajuste estructural han colocado el énfasis en la eficiencia, lo cual se ha logrado de manera creciente trasladando a las mujeres los costos resultantes de la reducción o ausencia de servicios públicos (cuidado de infantes, personas de la tercera edad y enfermos/as crónicos/as y su correlato de falta de guarderías para infantes y ancianos/as, falta de escuelas con horario prolongado que armonicen la vida familiar, escolar y

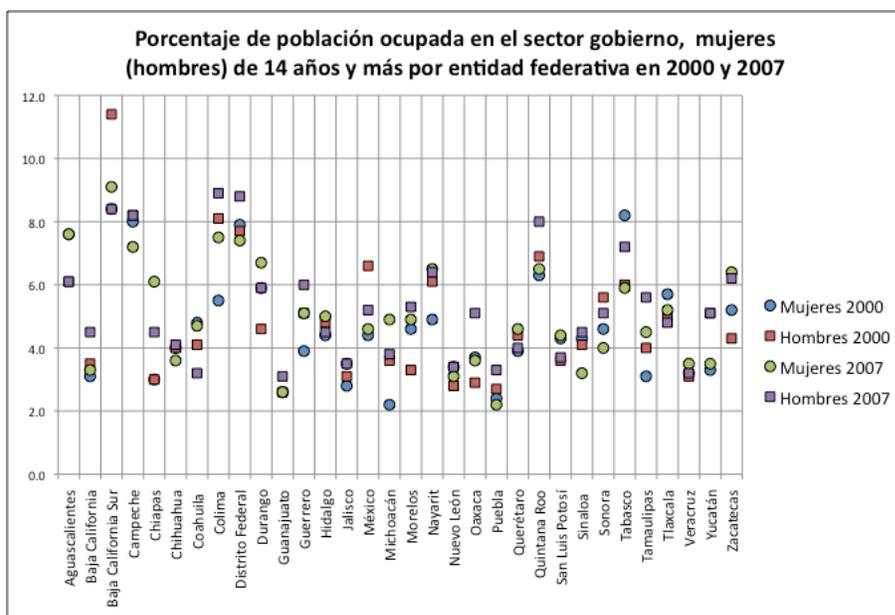
laboral, la menor cobertura de los servicios de salud, ausencia de campañas para que mujeres y hombres compartan el cuidado de la casa, los y las hijas y los y las enfermas y adultas mayores, etc.). De esta manera, más que reducirse el costo de los insumos para proporcionar los servicios, y por ende ser más eficientes, estos costos se trasladan a las mujeres y por ello socialmente no se contribuye ni a una mejora de la eficiencia ni a la eficacia, ya que se generan distorsiones en el efecto deseado: la mejora en la calidad de vida de la población.

Gasto público por objeto de gasto

En este apartado se destaca un renglón de gasto importante en materia de brechas de género, ya que una de las más difíciles de erradicar la constituye la correspondiente a igual salario a trabajo de igual valor, y en este caso el sector público tiene que poner el ejemplo.

En el caso de Baja California Sur sucede que el porcentaje de mujeres y hombres ocupados por el sector público es de los más altos del país.

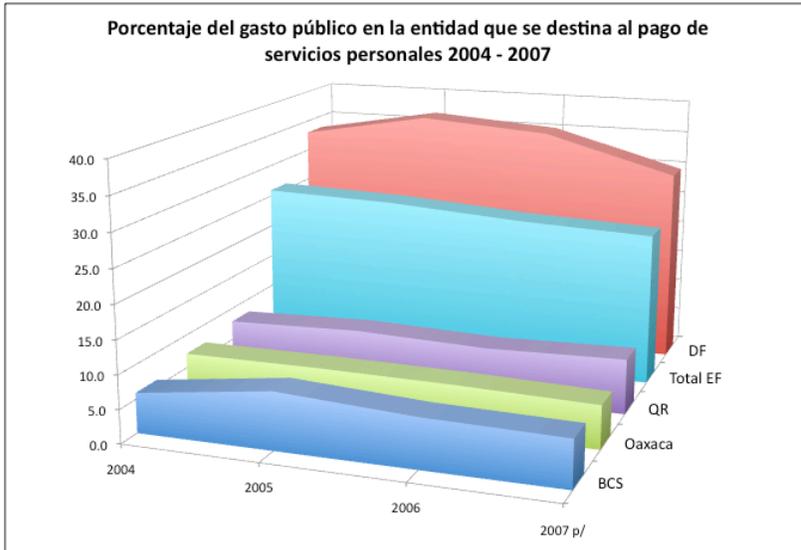
Gráfica 20



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENOE del INEGI.

Pero revisando los datos de finanzas públicas se encontró que el porcentaje de gasto destinado al pago de servicios personales es muy bajo y parecido al de Oaxaca, tal como se puede advertir en el gráfico siguiente, en el que se advierte el contraste entre los sustancialmente más altos valores del promedio nacional y el caso del Distrito Federal.

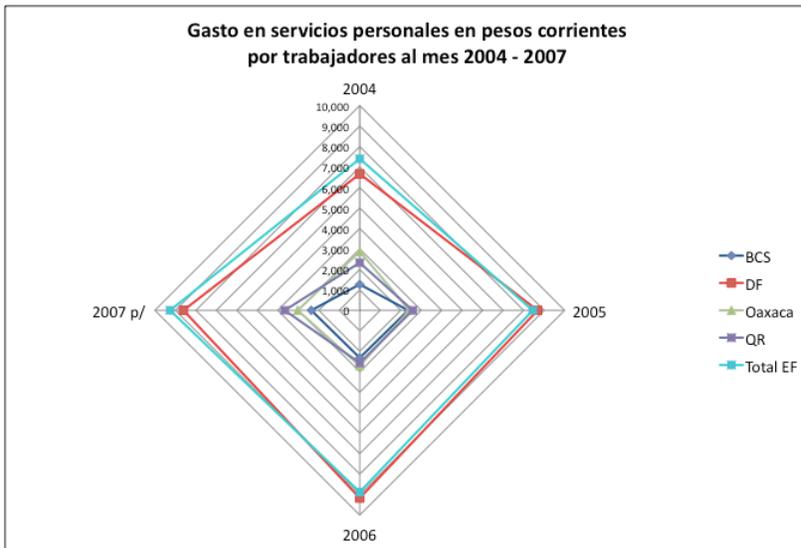
Gráfica 21



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

También se encontró que, según el cálculo aproximado de remuneraciones promedio por empleado/a público, éstas son más bajas en Baja California Sur respecto de las existentes en el resto de las entidades federativas comparadas.

Gráfica 22



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Promoción y Desarrollo Económico. Dirección de Planeación y Financiamiento para el Desarrollo Económico y Social del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Ante la imposibilidad de profundizar en este tema, nos interesa por ahora plantear la reflexión acerca de que las brechas de género que existen en contra de las mujeres en materia salarial, en un contexto de remuneración deprimida en lo general, como sucede en el estado, acentúan el efecto negativo que el hecho tiene sobre la calidad y el nivel de vida de las mujeres.

La perspectiva de género en materia de gasto significa reflexionar sobre el impacto que tendrán todas, absolutamente todas, las acciones de gasto en la calidad y nivel de vida de mujeres y hombres sudcalifornianos y reformularlas para incorporar el componente de equidad de género en cada una de ellas, así como establecer acciones afirmativas, es decir gastos etiquetados para mujeres, para reducir las brechas existentes en sus posibilidades de acceso y disfrute de los frutos del desarrollo económico, político y social de la entidad.

4. Percepciones locales sobre el tema de presupuestos sensibles al género: resultados de las entrevistas

La mayoría de las entrevistas se sujetaron a los puntos que se marcan en el cuestionario de la encuesta considerada para identificar niveles de posicionamiento del tema de presupuestos sensibles al género; pero otras se realizaron de manera semidirectiva, sobre todo con quienes se ubicaron como informantes clave por el conocimiento y experiencia que poseen sobre el tema de equidad de género.

La primera entrevista a la que haremos referencia se llevó a cabo con una mujer académica que constituye en este trabajo una informante clave por su nivel y labor académica, especialmente por las investigaciones que ha realizado en la Universidad Autónoma de Baja California Sur en temas de género en el ámbito social de sudcaliforniano; al preguntársele acerca de la percepción que tiene del avance en la integración de la perspectiva de género en la política estatal, ella señaló lo siguiente:

Entrevistada (A1)

Estamos en retroceso. Si bien es cierto que el PED 1999-2005 planteaba el género como un sentido transversal, en la práctica no ha sido sencillo. En el PED actual (2005-2011) desaparece como eje rector y no se encuentra una política clara y sensible.

Continúa diciendo:

Se ha avanzado un poco, el ISMujer ha estado realizando algunas acciones como diplomados y otros programas; pero en la medida que éstas no estén cobijadas en una política definida, estas acciones se dispersan. ¿Hacia dónde va? ¿Cuál es la estrategia fundamental?

Si se analizan los datos duros, encontramos que la representación política es reducida. En las altas esferas de decisión no hay mujeres, no hay secretarías de Estado; ¿dónde están las mujeres?

La transversalidad es un proyecto ambicioso, pero si no se ve reflejado en cuotas, en representación en la Cámara de Diputados [y] tampoco se ve reflejado en los ámbitos de decisión, no se ve un gabinete construido con equidad de género.

La transversalización requiere que todas las personas estén comprometidas con un desarrollo democrático y equitativo, si no, no hay posibilidad de éxito.

Actualmente en el ISMujer estatal se bajan recursos; sin embargo siguen teniendo el problema de quién se hace cargo de las cosas.

La entrevistada, como experta en el tema, considera que en tanto no exista una política clara respecto a la perspectiva de género, es fácil que se pierda el rumbo y se continúe con acciones dispersas o aisladas que no tienen el impacto que se espera. El enfoque de género no puede quedar circunscrito a un asunto de jóvenes y mujeres, es un asunto y un compromiso de toda la sociedad y en primera instancia de las autoridades gubernamentales que ostentan una responsabilidad en la política pública que exige de sensibilidad, compromiso y de competencias profesionales. Ante la misma pregunta, expone:

Entrevistada (A1)

Tiene que haber la voluntad de hacerlo. Me impresionan discursos que dejan a las mujeres muy mal paradas, se considera que esta lucha es una especie de capricho. Si ser feminista equivale a ser machista, quiere decir que no hemos avanzado, porque no se entiende. Por más campañas, discursos, [...] no se entiende. No es ir en contra de los hombres, no es pelearnos con los hombres, es construir una sociedad igualitaria en la que las mujeres no sean discriminadas. La exclusión étnica, racial, etc., todas estas formas son particularmente más radicales cuando se trata de una mujer, “pesa la exclusión de género”.

En otras entrevistas también se hace referencia a la falta de sensibilidad sobre el tema. En entrevista a una legisladora, ante la pregunta ¿cuáles han sido los factores que han impedido o dificultado la modificación de leyes para favorecer la elaboración de presupuestos sensibles al género en el trabajo parlamentario de su entidad? Una de las legisladoras nos señala:

Entrevistada (L1)

La falta de sensibilidad de los diputados.

En este contexto de falta sensibilidad, de comprensión y entendimiento de la perspectiva de género, uno de los servidores públicos (SP) opinó sobre la labor del ISMujer:

Entrevistado (SP1)

A Soledad le ha tocado “picar piedra”, realmente se reconoce su labor en el Instituto de la Mujer.

Es decir que se reconoce el trabajo de la directora actual del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, dentro de este contexto de labor solitaria e incomprensida. Otra expresión sobre este reconocimiento lo encontramos en otra entrevista de una representante de la sociedad civil, que ante la pregunta sobre porcentajes de PSG en la agenda pública expresó:

Entrevistada (OSC1)

Hay mucho trabajo de diversas mujeres con apertura al tema que realizan propuestas que al llegar al ejecutivo se quedan detenidas. Hay mucha simulación, falta un presupuesto etiquetado y la obligatoriedad de capacitación a legisladores y funcionarios. Se reconoce el trabajo de ISMujer. Hay poco conocimiento y difusión de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres.

En varias de las entrevistas y encuestas aplicadas, ante la solicitud de sugerencias para avanzar en la inclusión de presupuestos sensibles al género, se expresa la necesidad y obligatoriedad de la capacitación de servidores públicos:

Entrevistados

SP1. Difundir las Leyes entre los Funcionarios, quizás pláticas breves en sesiones sabatinas.

SP2. Sensibilización de servidores públicos encargados de hacer los proyectos y la planeación.

✚ Insistir en capacitación a servidores públicos con el tema de perspectiva de género.

✚ Capacitación permanente en equidad de género

OSC1. Crear un perfil con perspectiva de género en los funcionarios de todos los niveles. No se puede transformar sin este perfil. La capacitación es indispensable. No se pueden hacer presupuestos sensibles al género sin ella. Es indispensable para la función pública.

A3. Hacer diplomados sobre el tema.

Una de las metas a corto plazo que el PED actual contempló, y que se cumplió, fue la instalación de las instancias municipales del ISMujer, que se ubican en los cinco municipios de la entidad: La Paz, Los Cabos, Mulegé, Comondú y Loreto. La percepción del desempeño de estos espacios se expresa en las palabras de la académica entrevistada:

Entrevistada (ACADÉMICA 1)

Se nota avance sustancial en el Ayuntamiento de La Paz, porque hay integración de un mayor número de mujeres; sin embargo no queda claro, en la instancia del ISMujer no se ve el trabajo. En Cabos se ve un trabajo comprometido; a su titular, anteriormente en su participación como diputada en el Congreso, le tocó impulsar las leyes. Se requieren mujeres comprometidas. Solamente ser mujer no garantiza.

En relación a la percepción del trabajo realizado por la Legislatura anterior, otra de las entrevistadas, representante de la sociedad civil, señala:

Entrevistada (OSC1)

La Legislatura pasada tuvo un trabajo muy articulado en todos los campos, incluyendo el género, situación que no ha sucedido en la actual Legislatura quizás por falta de conocimientos y herramientas, lo que no ha favorecido a darle continuidad a lo que se estaba realizando. La Legislatura pasada fue histórica.

En los párrafos anteriores identificamos la percepción de diversos actores sobre la integración de la perspectiva de género y las actitudes ante el tema. En preguntas específicas de la encuesta sobre presupuestos sensibles al género realizadas con seis servidores públicos (dos mujeres y cuatro varones), cuyas edades fluctúan entre 28 y 63 años (cuatro ubicados en puestos de director/a, un subdirector y un subjefe) encontramos lo siguiente: ante la pregunta ¿qué porcentaje le daría usted a este tema dentro de la agenda que debe impulsar el sector público?, de los servidores públicos que

respondieron la pregunta, tres responden que el 50%; uno el 90%, uno el 10% y uno el 6%. Ante la pregunta se percibió una dificultad para ubicar un porcentaje.

En los comentarios encontramos las siguientes opiniones:

- ✚ Se necesita que la planeación se haga integrando mujeres a puestos de decisión con perspectiva de género.
- ✚ Debe surgir como una expresión o reclamo de la sociedad en su conjunto.
- ✚ Tiene que haber una agenda pública donde se refleje la expresión de la ciudadanía.
- ✚ Las instituciones gubernamentales estatales estamos obligadas a incorporar la visión de género para seguir induciendo y construyendo la igualdad entre hombres y mujeres y para garantizar de esa manera una participación, representación y una distribución equitativa de recursos, responsabilidades y carga de trabajo
- ✚ Sería necesario que la norma lo señale de manera clara para poder establecer medidas compensatorias que apoyen a la mujer para acercarse a la condición real de los hombres.
- ✚ Debe ser un tema que deje de ser tabú dentro de la sociedad mexicana; pero sobre todo dentro del sector público.

En estas respuestas, los servidores públicos opinan que el porcentaje de PSG tiene que atender a una demanda de la sociedad y que tiene que haber una agenda pública. Además señalan la obligatoriedad de las instituciones gubernamentales, la necesidad de una norma y que este asunto deje de ser un tabú, sobre todo en el sector público, así también se opina sobre la integración de mujeres en puestos de decisión.

Ante la pregunta sobre si en la dependencia que labora se está trabajando para visibilizar en los POAs (Programa Operativo Anual) renglones de gasto para proyectos y actividades de mujeres, tres respondieron que SÍ y tres que NO. De los que respondieron que SÍ, uno indica que esta acción se realiza desde 1999, otro desde 2005 y otro desde 2008. A la pregunta sobre si existe normatividad que indique que se tiene que considerar en el presupuesto la equidad de género, cuatro respondieron que NO, uno que no sabe y otro que SÍ. A quien respondió que SÍ se le preguntó también si el marco normativo les dice cómo hacer el procedimiento para incorporar la perspectiva de género en el POA de la dependencia, a lo que respondió que NO.

A cada uno de los servidores públicos encuestados se le solicitó que enumerara los tres programas o acciones más importantes de su dependencia que tienen una relación con PSG, de donde se obtuvo la siguiente lista:

- ✚ Opciones productivas (3)
- ✚ Desarrollo rural
- ✚ Promover desarrollo de regiones o desarrollo regional (5)
- ✚ Producir obra pública encaminada a atender a las mujeres.
- ✚ Construcción de guardería infantil de la Col 8 de Octubre.
- ✚ Rehabilitación del Centro de Refugio de Mujeres del Municipio de La Paz.
- ✚ Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas (PAIMEF)
- ✚ Diplomado de transversalidad de género
- ✚ Sensibilización en perspectiva de género

Los informes de gobierno de la presente administración exponen resultados sobre todos los programas que enumeraron los servidores públicos. Los tres informes exponen avances sobre los programas que atienden principalmente el ISMujer (los tres últimos que se enumeran), y el Instituto Sudcaliforniano de la Juventud, contemplados en el PED 2005-2011. En el caso de actividades a favor de los jóvenes, se informa sobre las acciones de sensibilización y capacitación sobre el uso y abuso de sustancias tóxicas, sexualidad y prevención de embarazos en el Programa Prevención y Atención Integral de Embarazo en Adolescentes (PAIDEA), y el Programa Pensiones Humanitarias para madres adolescentes, paternidad y maternidad responsable. En los informes también se presentan resultados de acciones de la Secretaría de Salud, como el programa “Mujer y salud” del Gobierno federal, programas específicos sobre cáncer mamario y cáncer cérvico uterino, Arranque Parejo en la Vida y Salud Reproductiva. Estos últimos apoyados por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

Los tres informes se circunscriben a las dependencias y programas señalados, muchos de ellos desarrollados con apoyo federal; en el último informe se observa una disminución de acciones realizadas a favor de las mujeres.

En la encuesta para identificar niveles de posicionamiento del tema de presupuestos sensibles al género de las y los funcionarios o servidores públicos, encontramos otras respuestas como las siguientes. Ante la publicación de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Baja California Sur, se les preguntó si se están incluyendo renglones de gasto adicionales en la dependencia en que el/ella labora en el proyecto de presupuesto de 2009 para llevar a cabo lo señalado en esas leyes. La respuesta general fue que NO. A la pregunta de si en su dependencia las y los servidores públicos que ahí laboran están interesadas/os en estas acciones, tres respondieron que SÍ, dos que NO y uno no respondió. A la pregunta de si de acuerdo a su experiencia cree que se podría acelerar este proceso, cinco manifestaron que SÍ y uno no respondió.

Las sugerencias que los servidores públicos enumeran para mejorar el proceso de incorporación de presupuestos sensibles al género, son las siguientes:

- ✚ Sensibilización, sesiones informativas y capacitación sobre perspectiva de género para servidores públicos encargados de hacer los proyectos y la planeación (4).
- ✚ Se deberá difundir y promover la Ley a fin de que las trabajadoras la conozcan y puedan exigir e incrementar el presupuesto en este renglón (3).
- ✚ Difundir las Leyes entre los funcionarios, quizás pláticas breves en sesiones sabatinas (2).
- ✚ Aplicar el Reglamento de la Ley de Libre Acceso a una Vida sin Violencia.
- ✚ La normatividad en cuanto a gasto y contratación no está dentro de la función de esta área. Nos apegamos a las disposiciones de la unidad administrativa en cuanto personal
- ✚ Mesas de trabajo con técnicos para encontrar mecanismos de operación.
- ✚ Seguir trabajando en la equidad de género, tratando de desarraigar costumbres y cultura machista.
- ✚ Trabajar en estos temas desde el inicio de la infancia para preparar mejor el cambio.

- ✚ Tiene que haber una agenda pública donde se refleje la expresión de la ciudadanía; es importante la difusión de las leyes en toda la población.
- ✚ Coordinación con los Órganos de Gobierno.

Las sugerencias se enfocan principalmente a la sensibilización, información, difusión, capacitación sobre el tema y aplicación del marco legal, dirigido tanto a servidores públicos como a la sociedad en su conjunto.

Un comentario adicional es que:

- ✚ Es un problema de educación. Se siguen reproduciendo estereotipos de actitudes más serviles por parte de la mujer y no de colaboración mutua. Por ello se debe educar a toda la población.

Otro grupo de actores que opinaron sobre presupuestos sensibles al género, fueron las académicas. Se aplicó la encuesta a cuatro profesoras investigadoras y una de ellas, la única experta en el tema de perspectiva de género, participó además en una entrevista, de la que ya hemos presentado algunos fragmentos (A1). Las cuatro académicas son profesoras-investigadoras de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, tres en función de docencia e investigación y una ubicada en un puesto de dirección. Sus edades se ubican entre 51 y 62 años, tres con nivel de doctorado y uno de maestría. Dos ubican su participación en el tema de manera personal y dos en el marco institucional; dos señalan que sí existe un programa de capacitación sobre el tema en la institución donde laboran y dos opinan que no. Y quienes respondieron que Sí, señalan que éste es “periódico y esporádico”. Dos expresan que su institución sí establece convenios con el gobierno para desarrollar programas de capacitación y/o asistencia técnica sobre el tema, una indicó que NO y otra no respondió a la pregunta. Respecto a su participación en el tema, sólo una señala que lo hace elaborando estudios para justificar la necesidad de presupuestos sensibles al género y proponiendo iniciativas legislativas. Una de ellas señala que participa en el tema desde 1980, en que abordó el tema de género en su tesis de licenciatura. Al respecto comenta:

Entrevistada (A1)

Mi tesis de licenciatura fue de género, en una época en que no se le consideraba un estudio científico, y obtuve mención honorífica.

Ante la solicitud de ubicación de porcentajes, se mostraron confusas ante la pregunta y manifestaron que era difícil dar porcentajes. Sus respuestas fueron como sigue: para el ejecutivo, dos mencionaron 50%, una 100% y una 40%, y para el poder legislativo, dos mencionaron 50%, una 100% y una 90%. Y en sus comentarios expresan:

La diferencia en los porcentajes del poder ejecutivo y de la academia respecto de las otras instancias se fundamenta en la multiplicidad de funciones que deben considerar en sus presupuestos y agendas, aunque a nivel de concientización debería ser el 100%.

La visión de la transversalidad deberá estar en todos los temas a todos los niveles, pero es difícil decir un porcentaje de atención.

Al preguntarles cuáles han sido los principales logros alcanzados por su participación en la entidad para hacer avanzar los presupuestos sensibles al género, sólo dos respondieron; una de ellas dijo: “Apenas estamos participando en algunas acciones institucionales que no tienen que ver directamente con PSG, pero sí con la perspectiva de transversalidad de género”. Y la otra académica expresó lo siguiente:

Entrevistada (A1)

[Participo] En un trabajo académico de mujeres comprometidas. No formo parte de un partido, pero soy una profesora comprometida y reconozco el rol de las mujeres que hemos contribuido. El trabajo académico es de lo que se nutren las instancias públicas. En esto estamos tres personas, [...] en participación política de las mujeres, perspectiva de migración y en el campo de las remesas.

Yo no he participado políticamente, me he dedicado a la investigación sociológica. Algunas investigaciones que he realizado son: Diagnóstico con enfoque de género en la Región del Vizcaíno, Mujeres en el sector pesquero, que aporta estrategias para empoderar a las mujeres donde ocupa un lugar invisible y sufre de discriminación con una dosis de exclusión fuerte.

Un estudio sobre género y turismo, un diagnóstico en Cabo Pulmo respecto al rol que juega en este proceso complicado de área protegida y “resort” de lujo, donde las mujeres tienen pocas posibilidades.

Otro estudio, “Los afanes y los días”, un enfoque sociodemográfico con perspectiva de género. Hay que saber leer con enfoque de género ¿Cómo se abordan las estadísticas con enfoque de género?; hay también avances en la investigación del ámbito laboral, descripción de una sociedad donde [prevalecen] las diferencias de género. Las mujeres ganan menos que los hombres, aunque tienen mejores calificaciones. A las mujeres se les exigen mejores calificaciones. La capacidad organizativa es nula, se incorporan poco a los sindicatos, su capacidad de lucha es limitada. Las políticas de ajuste estructural se han hecho de la fuerza de trabajo.

Las sugerencias vertidas por las cuatro académicas para avanzar en la incorporación de los presupuestos sensibles al género en la política pública de la entidad, son las siguientes:

- ✚ Incorporar sistemas que evalúen con periodicidad la incorporación del enfoque de género en las agendas y presupuestos. Los indicadores deben medir la efectividad de estas agendas y no sólo su proyección o propuesta.
- ✚ Hacer llegar información al Consejo General Universitario y a los Consejeros para sensibilizarlos en la elaboración del presupuesto universitario.
- ✚ Diseñar programas de apoyo, en mayor abundancia, a organizaciones civiles que tengan ese enfoque.
- ✚ Trabajar con las personas que trabajan género en la universidad.
- ✚ Hacer obligatorio y evaluar la participación de las organizaciones civiles en los comités de planeación, ejercicio y control del gasto de las secretarías de Estado involucradas en funciones y proyectos de carácter social.
- ✚ Hacer diplomados sobre el tema

Sobre la misma pregunta de sugerencias, la profesora investigadora que participó en la entrevista expresó:

Entrevistada (A1)

Los presupuestos sensibles al género (PSG), forman parte de las llamadas estrategias positivas en una sociedad desigual; se supone que estaríamos en tránsito. Todas estas estrategias provienen de convenios firmados por México, por ello está obligado a cumplirlas. El primer informe de la CEDAW, México lo reprobó. ¿Cómo se han hecho las cosas? “Sin ton ni son” se está soltando dinero.

¿Por qué un observatorio de violencia social y género? Porque la violencia de género es distinta a la violencia social.

Hay discriminación laboral, muchas mujeres no conocen sus derechos, ¿Por qué no se están difundiendo las Leyes?

PSG suena bonito, [pero] cuesta trabajo; hay una parte del presupuesto que se debía usar para impulsar buenas prácticas. ¿Qué entender por buenas prácticas? Acabar con criterios excluyentes, modificar el discurso, el lenguaje, dar pasos necesarios para crear mecanismos, para vigilar las buenas prácticas.

Los PSG tienen que ser una estrategia “dura”. Las instituciones son importantes en el desarrollo, las políticas están en manos de los gobiernos. ¿Dónde está la política de género si no hay compromiso?

Hay mucha experiencia a nivel internacional. Tendrían que estudiar los países que han avanzado. ¿Qué han hecho para garantizar el éxito de esto? Se reconoce que América Latina y el Caribe estamos atrasados.

Estamos ante una política de género en un país conservador que interpreta la violencia como una expresión del abandono de las mujeres del hogar.

Implica discriminación positiva, genera resistencias porque resta poder a los hombres. La violencia se hace más dura. Dentro de la familia se exigen derechos y eso no gusta.

Del H. Congreso del Estado, sólo se logró aplicar la encuesta a una legisladora y dos legisladores, los tres de partidos de oposición (PAN, PANAL y PRI), una mujer de 50 años y dos varones de 46 y 40. Ante la pregunta ¿qué porcentaje le daría a este tema dentro de la agenda que debe impulsar el poder legislativo, dos respondieron que 100% y uno 50%.

Los comentarios fueron los siguientes:

- ✚ En la presente Legislatura sólo se ha aprobado la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres para el Estado de Baja California Sur.
- ✚ La responsabilidad de las y los legisladores es el de pugnar porque nuestra sociedad [cuente] con un marco legal que proporcione certidumbre jurídica a todos los ciudadanos de nuestro estado. En BCS se ha ido avanzando para que la cultura de discriminación hacia la mujer desaparezca.

De los legisladores, dos señalan que en la presente legislatura NO se han aprobado leyes para incorporar la perspectiva de género en el proceso de planeación-programación-presupuestación de la entidad y uno contesta que SÍ, y se refiere a la Ley Estatal del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer y la Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado, las cuales fueron

aprobadas en legislaturas pasadas. Y señalan como factores que han impedido o dificultado la modificación de leyes para favorecer la elaboración de presupuestos sensibles al género en el trabajo parlamentario, lo siguiente:

- ✚ El tiempo para el análisis.
- ✚ La falta de sensibilidad de los diputados.
- ✚ Considero de suma importancia el recibir la participación de la sociedad, que nos den a conocer sus inquietudes para convertirlas en propuestas que modifiquen las leyes existentes particularmente a este tema, por lo que aprovecho esta oportunidad para hacer la invitación [para] que nos hagan llegar sus opiniones.

Los tres legisladores expresan que sólo han participado en la discusión y aprobación de un Decreto de Presupuesto de Egresos y en él si se han propuesto y aprobado acciones de equidad de género.

Y enumeran las siguientes:

- ✚ En el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2009 se integró la propuesta de la Comisión de Equidad de Género para “que todos” los programas que ejecuten las instituciones estatales se apliquen con perspectiva de género, es decir, se estableció que se cumplan los programas en función de la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres para el Estado de Baja California Sur
- ✚ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de BCS.

Sobre el monto destinado a mujeres o equidad de género, una legisladora expresó: “no se estableció una cantidad específica, sino que todos los programas de las diferentes instituciones se manejen con equidad de género.”

También se indica que con la publicación de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Baja California Sur, aún no se están incluyendo renglones de gasto en las dependencias que laboran.

Sobre sus propuestas para legislar sobre presupuestos sensibles al género, expresan lo siguiente:

- ✚ Establecer una agenda con proyectos con equidad de género y con las diferentes instituciones (aplicación de programas).
- ✚ Revisar en forma detallada las necesidades más apremiantes de las instituciones encargadas de brindar atención a los mayores de edad y mujeres, autorizando un mayor presupuesto que les permita brindar un servicio profesional y de calidad.
- ✚ Sensibilizar a los y las diputadas en lo que se refiere la equidad de género.
- ✚ Consensuar los proyectos para su aprobación.

Las sugerencias que expresaron para que en el corto plazo se logre etiquetar y visibilizar recursos para programas y acciones para mujeres y equidad de género en los Decretos de Presupuesto de la entidad, son las siguientes:

- ✚ Que se les indique a los funcionarios de las diferentes instituciones del estado, hagan llegar sus propuestas a la Comisión de Equidad de Género en todo lo que se refiere a presupuesto con equidad de género de esa institución.
- ✚ Mayores avances programados por parte del instituto responsable.

- ✚ Programas que brinden oportunidades a mujeres desempleadas, embarazadas, de bajos recursos, de la tercera edad e indígenas.

De las organizaciones de la sociedad civil sólo se logró una entrevista con la directora de una asociación civil que participa en el tema desde el año 2005. Sus propuestas son las siguientes:

- ✚ Elaborando estudios para justificar la necesidad de presupuestos sensibles al género.
- ✚ Proponiendo iniciativas legislativas.
- ✚ Cabildeando cuando se discute y aprueba el Decreto de Presupuesto

Y nos dice que su organización ha hecho alianzas con otras organizaciones, como:

- ✚ Conciencia México
- ✚ Centro Mujeres
- ✚ COVIDE
- ✚ Centro de Servicios Educativos Erinsonianos, La Paz
- ✚ Mujeres y fortaleza.

Entre los principales logros alcanzados por su organización, señala:

- ✚ Iniciativa de Ley para la Comisión del Agua.
- ✚ Con Centro Mujeres, A. C., legislar contra la discriminación con la anterior Legislatura, OSC y otras instituciones.
- ✚ Propuestas en 32 reformas diversas de género.
- ✚ Favoreciendo facilitar una Ley modelo para la Ley General.
- ✚ Trabajar en colonias populares en lenguajes accesibles para hacer comprensible el discurso de género y con instituciones de educación superior y media superior, además de lograr el apoyo y simpatía de las autoridades de la UABCS.

Las sugerencias que expresa para avanzar en el tema de PSG en la política pública de la entidad, son las siguientes:

- ✚ Es indispensable que los ISMujer prioricen que cada secretaría de Estado debe entregar un informe de productos concretos del servicio que están brindando y proyectos. Hacerlo de manera obligatoria
- ✚ Crear un perfil con perspectiva de género en los funcionarios de todos los niveles. No se puede transformar sin este perfil. La capacitación es indispensable. No se puede hacer PSG sin ella. Es indispensable para la función pública.
- ✚ Fomentar en las diferentes dependencias el análisis de reglamentos internos, cómo se pueden modificar.
- ✚ Formar consejos multidisciplinarios, porque la realidad tiene distintos ámbitos, que nos permita capitalizar experiencias, el poder influir hacia afuera.
- ✚ Más difusión con un lenguaje más accesible, creativo, dirigido a diferentes sectores. A nivel nacional hemos sido tolerantes y mediocres con los medios de comunicación, que siguen violentando la figura de la mujer. Están violentando las Convenciones.

5. Conclusión

El tema de presupuestos sensibles al género aún resulta de difícil comprensión para los diversos actores, especialmente los de instancias gubernamentales; incluso para las académicas que no han incurrido en el tema de equidad de género.

Por ello, el principal señalamiento es la necesidad de una difusión más amplia del marco legal, un proceso de sensibilización y capacitación permanente, que propicie discusión sobre el tema en situación de equidad.

Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

Los presupuestos sensibles al género, PSG, se refieren a aquellos ejercicios presupuestales que consideran las necesidades e intereses diferenciados entre mujeres y hombres y que se proponen la reducción de desigualdades y la igualación de oportunidades entre unas y otros.

La historia de las intervenciones de presupuestos públicos sensibles al género no tiene más de dos décadas; esto es, constituye un tema emergente, que además se da en contextos poco propicios para su desarrollo al surgir y coexistir con la proliferación de políticas de ajuste estructural en los países del mundo, las cuales han limitado por más de dos décadas el potencial de la política fiscal para promover crecimiento con equidad.

Experiencias pioneras y sus recomendaciones

La experiencia australiana (1984), así como en la sudafricana (1995), fueron las estrategias pioneras que han aportado metodologías para la instrumentación de PSG. De estas iniciativas surgen propuestas sencillas de clasificación del gasto público para un análisis de género que coinciden con las que en la actualidad promueve UNIFEM:

Categoría 1: Gastos etiquetados a grupos específicos de hombres/mujeres, niños/niñas, adultos/adultas mayores, jóvenes, discapacitados/discapacitadas, grupos étnicos o culturales para atender sus necesidades particulares.

Categoría 2: Gastos para promover la igualdad de oportunidades dentro del sector público.

Categoría 3: Gastos presupuestales transversales en bienes y servicios disponibles para toda la comunidad, los que consideran los impactos diferenciados entre mujeres y hombres.

El reto para las dependencias gubernamentales en México es introducir el análisis con perspectiva de género en la categoría 3 del gasto, que es la que representa más del 99% del mismo en el ámbito federal.

Los presupuestos producto de estas experiencias estuvieron originalmente orientados hacia las mujeres, sin embargo, han ido evolucionando hacia PSG con objetivos múltiples que se resumen en:

- ✚ Mejorar la asignación de recursos dirigidos a las mujeres.
- ✚ Apoyar la transversalidad de género en la macroeconomía.
- ✚ Reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones político-económicas.
- ✚ Incrementar los vínculos entre los resultados de las políticas sociales y económicas.
- ✚ Contrastar el gasto público con los compromisos de las políticas de género y de desarrollo.

- ✚ Contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El papel protagónico de Beijing

La IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, China, en 1995, fue un parteaguas para el avance de la equidad de género en muchas regiones del mundo. La Plataforma de Acción Mundial emanada de esta cumbre se pronunció de manera precisa sobre el tema presupuestal.

Las principales lecciones aprendidas en el tema

1. Los grandes cambios políticos pueden brindar puntos de entrada para las iniciativas de PSG.
2. No existe una única manera de hacer este tipo de trabajo; cada iniciativa exitosa cobra forma de acuerdo al contexto social, cultural, político y económico.
3. Es indispensable la desagregación de la información por sexo y edad.
4. Es esencial que la iniciativa cuente con respaldo y participación social amplios, para favorecer la institucionalización y la sustentabilidad del proceso.
5. Los presupuestos basados en el género deben institucionalizarse plenamente mediante el proceso presupuestario normal, incorporándose a los marcos reglamentarios a partir de los cuales se realiza el procedimiento.

Sustento doctrinario del presupuesto

El manejo de las finanzas públicas no se basa exclusivamente en directrices instrumentales, sino que tiene un amplio sustento doctrinario cuyo paradigma en boga define y delimita el papel del “Estado-gobierno en la economía”, incluyendo las características del intercambio comercial internacional.

En este campo se percibe un comportamiento pendular entre los que postulan las doctrinas económicas prevaletes respecto del grado y pertinencia de esta intervención, que cambia de manera radical cuando se agotan los procesos y mecanismos que garantizan y favorecen la reproducción del grupo social dominante.

El momento actual remite a la adopción de un paradigma económico que pregona un Estado-gobierno interventor que diseña y ejecuta políticas presupuestales apoyadas en políticas monetarias que favorecen el crédito, la emisión monetaria y el uso de reservas internacionales para financiar la ampliación del gasto necesario para enfrentar la crisis. Esto conforma un contexto favorable para la incorporación de presupuestos sensibles al género, el cual requiere de un portafolio de propuestas pertinentes, sustentables y documentadas que permitan la verdadera aplicación transversal de este tipo de iniciativas.

El presupuesto y la teoría de género

El presupuesto es un tema inserto en el tema económico, el cual ancestralmente ha sido ciego al género. Pero la teoría de género, que inició su desarrollo a mediados de la década de los 70, ha perfeccionado su desarrollo y contribución al ámbito de la presupuestación gubernamental. Este marco teórico reúne a las grandes esferas de la realidad social, los espacios público y privado, constituye una aportación invaluable no sólo para reconocer y valorar la aportación de mujeres y hombres al bienestar nacional y modificar con ello las relaciones de poder existentes que mantienen en condición de subordinación a las mujeres, sino también para develar la verdadera aportación de la política pública, el presupuesto entre ellas, a este bienestar nacional.

La utilidad práctica de la teoría de género para apoyar el proceso presupuestal se sustenta en su categoría de análisis fundamental, el concepto de género, y la utilización del mismo en el proceso de planeación-programación-presupuestación, en el cual la división sexual del trabajo, y por tanto la distribución entre trabajo remunerado y no remunerado, juegan un papel fundamental para visibilizar la aportación real que hacen mujeres y hombres al bienestar nacional. Las decisiones en materia presupuestal impactan la jornada laboral de las mujeres cuando se reducen o no se ofrecen servicios que necesariamente alguien tiene que hacer (cuidado de infantes, ancianas/os, enfermos/as, suministro de agua, etc.)

Actualmente en México, la incorporación de la teoría de género en el tema presupuestal presenta fortalezas y oportunidades que deben ser aprovechadas: el mandato de previsión presupuestal derivado de las Leyes Generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a un Vida Libre de Violencia; la implantación de presupuestos por resultados que centran su atención en la calidad de vida de las y los sujetos receptores de las políticas gubernamentales; los invaluables referentes de presupuestos sensibles al género provenientes de mejores prácticas desarrolladas en el presente siglo en varias entidades federativas del país; el retorno a políticas de corte keynesiano para enfrentar la depresión; la consideración de los niveles de violencia y delincuencia en el país y sus determinantes, entre los que destaca la falta de perspectiva de género a la atención y oportunidades de niños y jóvenes.

El proceso

El presupuesto forma parte de un proceso más amplio (planeación-programación-presupuestación-seguimiento y evaluación) que tiene su sustento, en el caso mexicano, en marcos jurídicos específicos. En nuestro país la etapa de planeación se sustenta en un proceso de planeación democrática contenido y mandatado en el Artículo 26 Constitucional que propone y supone el involucramiento de sociedad y gobierno en la elaboración del documento rector de la política pública nacional cada seis años: el Plan Nacional de Desarrollo.

En la etapa de programación se elaboran y autorizan las estructuras programáticas, se definen los programas presupuestarios y se preparan sus reglas de operación o lineamientos para su ejecución;

se diseña y elabora la matriz de indicadores, utilizando el método del marco lógico en el que se sustenta la construcción del sistema de evaluación del desempeño, SED, de reciente creación. El Método del Marco Lógico, MML, es la principal herramienta que se utiliza en la actualidad para vincular la programación estratégica del gasto público con la presupuestación.

La presupuestación es el momento del proceso en donde se define “con qué” se va a hacer el “qué” que se plantea en la etapa de la planeación.

El diseño del presupuesto, entonces, refleja las prioridades que un Estado, en sentido amplio, decide para alcanzar la felicidad de la sociedad, es decir, para lograr su bienestar.

El procedimiento

Los presupuestos sensibles al género, PSG, precisan la revisión de todos los documentos presupuestarios: el manual de programación y presupuestación, los formatos de asignación presupuestaria, el sistema de información presupuestal, los informes periódicos de su ejercicio, y el decreto de presupuesto.

La modificación de manuales y formatos, por su parte, requiere de todo un proceso que involucra a las áreas de finanzas del ámbito de gobierno que se trate, pero afecta a todas las dependencias públicas, las que tendrían que realizar cambios de fondo en los procedimientos tradicionalmente utilizados. Desafortunadamente para este estudio no fue posible conseguir estos documentos, y la participación del personal de las áreas del gobierno del estado constituye, también, una asignatura pendiente.

No existe un sólo modelo o método para incorporar la perspectiva de género en la etapa de presupuestación; sin embargo, existe una estrategia instrumental fundamental que proporciona la luz suficiente para iniciar el proceso: la transversalidad de género.

La transversalidad es la reorganización, mejoramiento, desarrollo y evaluación de procesos de toma de decisiones en todas las políticas públicas y en la estructura institucional. El objetivo es, incluir en todos los procesos de toma de decisiones la perspectiva de las relaciones [de género] y aprovechar dichos espacios para promover la equidad. (Plataforma Beijing, 1995)

Para incorporar la perspectiva de género de manera transversal en la administración pública, es necesario que todas las dependencias gubernamentales identifiquen las inequidades de género existentes en su ámbito de acción pública, busquen las causas y consecuencias de las mismas, y definan acciones para su erradicación.

En el caso federal el presupuesto para asuntos de mujeres y equidad de género ha seguido la metodología de etiquetación. Mediante este método el gasto ha contado con montos crecientes

desde la segunda legislatura post Beijing 2000-2003; sin embargo, la ausencia de la perspectiva de género en el artículo 26 constitucional desde donde se incorpore el enfoque de género como criterio rector del sistema nacional de planeación, y/o en la Ley de Planeación, ha sido el pretexto, en el ámbito federal, para no incorporar la igualdad entre mujeres y hombres como principio y/u objetivo fundamental de los Planes Nacionales de Desarrollo. Esto ha dado como resultado presupuestos limitados. Las asignaciones para programas y acciones a favor de las mujeres y la equidad de género no llegan al 0.05% del PIB, ni al 0.2% del gasto programable.

Estas limitaciones en el ámbito federal tienen consecuencias negativas sobre las posibilidades de avance en el terreno estatal, por cuanto la mayor porción de ingresos y gastos públicos están radicados en la federación, de tal suerte que las experiencias estatales, por más ingeniosas y completas que pretendan ser, inciden solamente sobre los limitados ingresos propios y los gastos públicos correlativos en el ámbito de las entidades federativas.

Los presupuestos sensibles al género son, por tanto, una herramienta fundamental en el objetivo de modernizar la administración pública, al dotarla de marcos teóricos, metodologías e instrumentos que ofrecen mejores resultados a las necesidades e intereses de hombres y mujeres de diferentes condiciones etáreas. Éstos sirven para:

- ✚ Identificar el impacto diferenciado del presupuesto público en mujeres y hombres, al visibilizar el carácter no neutral de las políticas públicas y de la distribución de los recursos públicos.
- ✚ Lograr una asignación eficaz de los recursos a fin de alcanzar la equidad social y de género.
- ✚ Garantizar que las necesidades e intereses prioritarios de las mujeres dispongan de asignaciones presupuestales, dotando de coherencia a los planes y programas que consideran el tema.
- ✚ Alinear/readecuar los programas bajo criterios de género, sin necesariamente cambiar los montos asignados.
- ✚ Transversalizar la perspectiva de género en todos los procesos institucionales de gobierno.

Las mejores prácticas nacionales

En el país existen mejores prácticas cuyo inicio fue apenas el año 2002 en Oaxaca y 2007 en el caso del Distrito Federal. El asunto, sin duda, es un tema emergente tanto en el ámbito federal como en el estatal y enfrenta retos cuya exposición contribuirá a allanar el camino a los estados rezagados. Estas experiencias son los ejemplos a seguir por las entidades federativas del país, las que tendrán que agregar las particularidades propias de su contexto. Las mismas deberán de ser objeto de seguimiento y evaluación de los impactos que generan en el nivel y calidad de vida de las mujeres, lo que se ha señalado que tiene un efecto positivo no sólo en las mujeres, sino en la población como un todo.

[...] no hay estrategia de desarrollo eficaz en la que la mujer no desempeñe un papel central. Cuando la mujer participa plenamente, los beneficios pueden verse inmediatamente: las familias están más sanas y mejor alimentadas; aumentan sus ingresos, ahorros e inversiones. Y lo que es cierto para las familias, también lo es para las comunidades y, a la larga, para países enteros. [...] Sólo invirtiendo en las mujeres del mundo podemos esperar conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuando las mujeres prosperan toda la sociedad sale beneficiada y las generaciones sucesivas pueden abordar la vida en mejores condiciones.

Párrafo reiterado en múltiples discursos y documentos de las agencias de Naciones Unidas

El estado del arte en la entidad

La incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos del estado tiene sustento jurídico en la CEDAW y en las Leyes de Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Baja California Sur. Sin embargo los marcos jurídicos globalizadores del quehacer gubernamental en el estado (las Leyes de Planeación, Hacienda y Orgánica de la Administración Pública estatal), no están armonizadas para apoyar la institucionalización de los PSG. Adicionalmente, el estado carece de una Ley de Desarrollo Social, lo que constituye una asignatura pendiente del estado, con en la posibilidad para sustentar, defender y avanzar en el acceso de la población a sus derechos humanos, y establecer a los mismos como derechos exigibles.

En materia de planeación, la incorporación de la perspectiva de género en la política pública del estado se inicia en el sexenio 1999-2005. El Plan Estatal de Desarrollo de ese periodo coloca como principio rector el enfoque transversal. En la administración estatal actual, para el periodo 2005-2011, el Plan Estatal de Desarrollo establece al enfoque de género como uno de los seis principios programáticos y uno de los 10 objetivos estratégicos. Sin embargo, en este Plan el alcance es más limitado, las acciones se circunscriben a la responsabilidad del ISMujer y sólo aparecen acciones de manera aislada en otros sectores.

Las finanzas públicas estatales

El estado de Baja California Sur presenta uno de los más altos niveles de Gasto/Ingreso público per cápita de las entidades federativas del país, sólo superado por Tabasco y Campeche. La correlación entre crecimiento del gasto público y PIB en el estado es alta. La entidad presenta de las más altas tasas de gasto público per cápita y la tasa más alta de crecimiento del PIB en el periodo 2000-2006, comportamiento alineado a la teoría de la demanda efectiva de J. M. Keynes.

Otra correlación importante es la existente entre la situación de las mujeres y el crecimiento de la entidad. En este caso se advierte una correlación positiva cuando se analizan todas las entidades

federativas del país, lo cual se alinea a las múltiples recomendaciones de Naciones Unidas respecto de que sin equidad de género no hay desarrollo.

En los últimos 20 años, el estado ha venido aumentando sus ingresos públicos a una tasa superior al promedio de las entidades federativas del país; este dinamismo lo lleva a ocupar el lugar número 10 de las entidades con mayor crecimiento en esta variable. Este crecimiento es favorable para la incorporación de PSG; lo contrario sucede cuando la astringencia financiera se traduce en ajustes de gasto a la baja y por ende se enfrentan mayores resistencias para incorporar propuestas al respecto.

Adicionalmente, en el periodo reciente las finanzas públicas estatales han mejorado ligeramente su autonomía financiera, al mostrar un aumento modesto pero sistemático en el porcentaje de ingresos propios respecto de los ingresos totales.

La incorporación de la perspectiva de género en las fórmulas que se utilizan para la distribución de los recursos que realiza la federación (participaciones y aportaciones) es un ingrediente positivo estratégico necesario en la búsqueda del desarrollo con equidad en las diferentes regiones, entidades y municipios del país. Ello constituye una asignatura pendiente en la Ley de Coordinación Fiscal.

La estructura de ingresos públicos de Baja California Sur deja ver una debilidad en el cobro de productos, derechos e impuestos en los que el estado tiene un comportamiento por debajo de la media nacional, y muy por debajo de lo que sucede en estos renglones en el Distrito Federal.

En el renglón de “Productos” es posible desarrollar acciones específicas así como programas que permitan otorgar a las organizaciones de la sociedad civil, inmuebles en comodato para la atención de diferentes necesidades, intereses y problemáticas que enfrentan las mujeres, como pueden ser capacitaciones diversas, atención a mujeres en situación de violencia, centro de negocios comunitarios que apoyen los emprendimientos productivos de mujeres empresarias, cocinas y lavanderías comunitarias, etc.

En el renglón de “Derechos” es posible incorporar la perspectiva de género, en primer término estableciendo registros de usuarios/as desagregados por sexo. En seguida se pueden establecer acciones afirmativas, es decir, acciones que beneficien temporalmente, de forma preferente a las mujeres, para reducir las brechas de desigualdad a las que están sujetas.

En la recaudación impositiva la perspectiva de género se inicia con la modificación de formatos para visibilizar las aportaciones de mujeres y hombres a los ingresos públicos que permiten gastos que inciden en la calidad de vida de mujeres y hombres de la comunidad.

Gasto para mujeres y perspectiva de género

En este ámbito destaca el interés del gobierno por presentar desde 1999 las erogaciones que se adjudican al “sector” de género, los montos ínfimos e irregulares destinados al tema de género y la falta de mirada transversal que considere el tema de género como un asunto estructural de fondo en el diseño presupuestal, y no simplemente de propuestas de etiquetación que se traducen en montos insignificantes de gasto, con efectividad cuestionable.

Las mayores asignaciones de gastos federales para mujeres y género destinados para hacer efectiva la vigencia de las Leyes Generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, han venido a suplir la débil dotación de recursos proporcionados para el tema por el gobierno del estado. Sin embargo, los ingresos locales del Instituto Sudcaliforniano de las Mujeres deben ser regulares como sucede en diferentes institutos estatales de las mujeres. Para cumplir con los estándares actuales de los estados con mejores prácticas en este tema, en 2009 el ISMujer debería de tener una asignación presupuestal de 8.2 millones de pesos y no la de 2.4 millones de pesos presupuestada.

La perspectiva de género en materia de gasto significa reflexionar sobre el impacto que tendrán todas, absolutamente todas las acciones de gasto en la calidad y nivel de vida de mujeres y hombres sudcalifornianos y reformularlas para incorporar el componente de equidad de género en cada una de ellas, así como establecer acciones afirmativas, es decir, gastos etiquetados para mujeres, para reducir las brechas existentes en sus posibilidades de acceso y disfrute de los frutos del desarrollo económico, político y social de la entidad.

Percepciones locales sobre el tema de presupuestos sensibles al género de actores y actoras de la entidad

De los resultados de las 16 entrevistas realizadas a personajes del servicio público, la academia, el Congreso del Estado y la sociedad civil se concluye que el tema de presupuestos sensibles al género aún resulta de difícil comprensión para los diversos actores, especialmente los de instancias gubernamentales; incluso para las académicas que no han incursionado en el tema de equidad de género.

Recomendaciones

Para avanzar en la instrumentación de presupuestos sensibles al género es necesario que los tres poderes del Estado se avoquen a hacer lo que procede para responder a los mandatos establecidos en las convenciones internacionales como CEDAW y en las Leyes Generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Retomando la propuesta del estado de Oaxaca al respecto, a la que se le hacen algunos agregados, el quehacer sería el siguiente:

Operativos

- ✚ Cambios en la normatividad y lineamientos que no requieren de modificaciones legislativas
 - ✓ Modificación de los lineamientos normativos de COPLADE para la operación de las asignaciones presupuestales.
 - ✓ Modificación del Manual para la Programación-Presupuestación, documento que norma la integración de los POAs de todas las dependencias.
- ✚ Modificación de instrumentos (formatos) de planeación, control y evaluación
 - ✓ Modificación de los formatos para la presentación de los Programas Operativos Anuales, Formato (Secretaría de Finanzas)
 - ✓ Modificación de los formatos del COPLADE para la elaboración de expedientes técnicos para la aprobación de recursos.
 - ✓ Modificación de los formatos de seguimiento y evaluación del desempeño institucional de la Contraloría.
- ✚ Procesos de capacitación
 - ✓ Del personal de las áreas administrativas responsables de la elaboración de los POAs en cada dependencia, los que retroalimenten el proceso con su conocimiento práctico.

Jurídicos

- ✚ Modificaciones legislativas y reglamentarias
 - ✓ Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad
 - ✓ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
 - ✓ Ley de Planeación
 - ✓ Ley que crea el COPLADE

Instrumentales

- ✚ Desarrollo de sistemas de información desagregados por sexo
- ✚ Diseño de indicadores: estadísticas de género con información desagregada por sexo que visibilizan la discriminación en contra de las mujeres
 - ✓ Construcción de indicadores e índices

De sustentabilidad

- ✚ La participación social. Las mejores prácticas internacionales demuestran que el papel del movimiento feminista y amplio de mujeres resulta fundamental para colocar agenda, comprometerse con ella y lograr avances más acelerados, además de velar por la continuidad de programas exitosos a través de su exigencia de transparencia y rendimiento de cuentas
- ✚ La difusión más amplia del marco legal entre todos las y los actores sociales involucrados.
- ✚ La instrumentación de programas permanentes de sensibilización y capacitación, que propicie discusión sobre el tema en situación de equidad.

Un proceso de planeación –programación – presupuestación que permita la institucionalización de los presupuestos sensibles al género, requiere, entonces, de leyes favorables, planes alineados y

programas con recursos, programas permanentes de formación, capacitación y sensibilización, sistemas de información y participación social, que permitan delinear intervenciones por etapas para alcanzar políticas públicas que incorporen de forma integral y transversal la perspectiva de género.

¿Por dónde comenzar? Por aquellos frentes favorecidos por el contexto y la circunstancia, en paralelo con el diseño de estrategias para que el avance sea integral.

Bibliografía

Pérez A., A. Beltrán (2003), Documento Metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género. Sistematización de las experiencias en la región andina (Versión Preliminar), UNICEF-Área Andina.

Boltvinik, J., Social Progress Index. A proposal, UNDP, Bogotá.

Budlender, D., D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay (2002a). *Gender Budgets make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. Londres: Commonwealth Secretariat.

Budlender, D. y G. Hewitt (2002b). *Gender Budgets make more Cents: Country Studies and Good*. Londres: Commonwealth Secretariat.

Desai, M. (1992). "Well-being and lifetime deprivation: a proposal for an index of social progress".

Elson, D. (2002). "Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform" en D. Budlender (ed.), *Gender Budgets make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. Londres: Commonwealth Secretariat.

García, M., et al. (2003). *Emprendimientos de mujeres: Una protesta con propuesta. Recomendaciones para la construcción de un modelo de intervención para el desarrollo local*. México: Milenio Feminista-Fundación Ford-INDESOL.

García M., M. Huerta y A. Corte (2007) La experiencia de la LIX Legislatura en materia de presupuesto" Coordinadora y coautora. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LX Legislatura.

García, M. y M. Fiol (2008). *Diagnóstico de las políticas públicas con perspectiva de género en el estado de Baja California Sur*. La Paz, BCS: ISMujer.

Jubeto, Y. (2006). "Reflexión sobre las principales metodologías utilizadas en los análisis presupuestarios desde la perspectiva de género a nivel internacional y sus vínculos con la participación social". En: www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/lau/Jubeto.pdf (consulta: julio de 2007).

Martínez, B. 2000. *Género, empoderamiento y sustentabilidad. Una experiencia de microempresa artesanal de mujeres indígenas*. México: GIMTRAP, A.C.

Meentzen, Á. y E. Gomáriz (2002). *Aplicando la democracia de género. Estudio sobre la implementación metodológica y operativa de la democracia de género en la planificación y evaluación de proyectos*. Berlín: Fundación Heinrich Böll, Departamento de Evaluación.

Reyes Terán, Norma. 2008. "Presupuestos públicos desde la perspectiva de género". Mimeo.

Sen, A. (1980). *Equality of What? Choice, welfare and measurement*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Sen, A. (2000) El concepto de Seguridad Humana en las Naciones Unidas. Capítulo I: Concepto y dimensiones de la Seguridad Humana.

Sharp, R. y R. Broomhill (2002). “Budgeting for Equality: the Australian Experience”, en *Feminist Economics*, vol. 8, pp. 25–47. En: http://www.siyanda.org/docs/sharp_broomhill.pdf (consulta: octubre de 2007).

Sharp, R. (2003). *Presupuestos proequidad: iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño*. Nueva York: UNIFEM.

Stotsky, J. (2005). Las ventajas económicas de usar el presupuesto para impulsar la participación femenina. Recuperado del sitio Web del Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2007/06/pdf/stotsky.pdf>, octubre de 2007.

UrbAl. (2007). Material para el diplomado: Liderar en clave de género. Catalunya: Universitat Oberta de Catalunya/ Programa Urb-Al de la Unión Europea/ Comisión Europea/ Oficina de Cooperación/ Dirección América Latina.

Vázquez, Angie, 2002. *Psicología Forense: sobre las causas de la conducta criminal*. Universidad Interamericana de Puerto Rico.

Bibliografía utilizada para la definición de conceptos:

ONU Hábitat: www.unhabitat-rolac.org/anexo/308200515541170.pdf

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), glosario de género:
www.uninstraw.org/es/index.php?option=content&task=blogcategory&id=153&Itemid=204.

Mujeres en Red, palabras y conceptos clave: www.mujeresenred.net/vocabulario.html

Glosario del curso básico sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: www.iidh.ed.cr/glosario.htm

Glosario de términos sobre género y derechos humanos:
www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer/docs/dm_documentospub/glosario_genero.pdf

Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer, CONMUJER, México:
www.inmujeres.gob.mx/dgpe/observatorio/cafe/glosario4.html
Secretaría de la Mujer, Chile. www.sernam.cl

Barquet, Mercedes y Adriana Ortiz-Ortega (2006). *Avance de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, Compendio, México: Santillana.