

La experiencia

LIX Legislatura

*de la Cámara de Diputados
en materia de
Presupuesto Proequidad
de Género*



Magdalena García Hernández

Magdalena Huerta García

**LA EXPERIENCIA DE
LA LIX LEGISLATURA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN MATERIA DE PRESUPUESTOS
PRO EQUIDAD DE GÉNERO**



**Cámara de Diputados
LX Legislatura**

Mesa Directiva

Presidenta

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

Vicepresidentes

Dip. V. Luis Sánchez Jiménez

Dip. Cristián Castaño Contreras

Dip. Arnoldo Ochoa González

Secretarios

Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez

Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela

Dip. Patricia Villanueva Abraján

Dip. Antonio Javier López Adame

Dip. María del Carmen Salvatori Bronca

Dip. María Mercedes Maciel Ortiz

Dip. Jacinto Gómez Pasillas

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

Comité del CEAMEG

Dip. María Soledad Limas Frescas

Presidenta

Dip. Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez

Dip. Holly Matus Toledo

Secretarias

Integrantes

Dip. Olga Patricia Chozas y Chozas

Dip. Aracely Escalante Jasso

Dip. Martha Angélica Tagle Martínez

Dip. David Lara Compeán

Dip. Agustín Leura González

Dip. Ma. Mercedes Maciel Ortiz

Dip. Lizbeth Evelia Medina Rodríguez

Dip. Laura Angélica Rojas Hernández

Dip. Martha Angélica Romo Jiménez

Dip. María G. Guadalupe Valenzuela García

Dip. Adriana Rebeca Vieyra Olivares

Dip. José Rosas Aispuro Torres

Dip. Maricela Contreras Julián

Dip. Daisy Selene Hernández Gaytán

Dip. Rosario I. Ortíz Magallón

Dip. Jaime Espejel Lazcano

Secretaría General de la Cámara de Diputados

Dr. Guillermo Haro Bélchez

Secretaría General

Lic. Emilio Suárez Licona

Secretaría de Servicios Parlamentarios

**LA EXPERIENCIA DE
LA LIX LEGISLATURA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN MATERIA DE PRESUPUESTOS
PRO EQUIDAD DE GÉNERO**

Autoras
Magdalena García Hernández
Magdalena Huerta García

Con la colaboración de
Ma. de Lourdes García Acevedo



**Cámara de Diputados
LX Legislatura**

**Centro de Estudios para el Adelanto
de las Mujeres y la Equidad de Género**

Mtra. María De los Ángeles Corte Ríos
Dirección General

Dirección de Proyecto 1

Mtra. Ma.de Lourdes García Acevedo
Dirección de Proyecto 2

Lic.Ricardo Soto Ramírez
Dirección interina de Proyecto 3

Lic. Leticia Cerda González
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
Diciembre 2007

Centro de Estudios para el Adelanto de
las Mujeres y la Equidad de Género
H. Congreso de la Unión
Cámara de Diputados. LX Legislatura
Av. Congreso de la Unión No.66
Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza
C.P.15969, México, D. F.
Agradeceremos sus comentarios a la siguiente dirección:
ceameg@congreso.gob.mx

ÍNDICE

	Página
PRESENTACIÓN	1
PRÓLOGO	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO	6
1. Antecedentes	6
2. La teoría de género y el análisis del presupuesto	9
3. El presupuesto público federal	12
3.1 Las etapas del proceso de planeación-programación-presupuestación	13
4. Los presupuestos sensibles al género	15
4.1. Las estrategias para la equidad de género	15
4.2. Los elementos fundamentales del proceso presupuestario	19
4.3. Los marcos de análisis presupuestal	20
4.4. Las características principales de las iniciativas de presupuestos con enfoque de género	21
CAPÍTULO II. EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS	
PROEQUIDAD DE GÉNERO	22
1. Experiencias pioneras	23
1.1. La experiencia australiana	23
1.1.1. Metodología	24
1.1.2. Breve reseña	24
1.2. La experiencia sudafricana	26
1.2.1. Metodología	26
1.2.2. Breve reseña	26
2. La promoción de iniciativas	28
2.1. El impulso de la Plataforma de Acción de Beijing en las iniciativas presupuestales con enfoque de género	28

2.2. Internacionales	29
2.2.1. Las iniciativas de Europa y la Unión Europea	29
2.2.2. Las iniciativas de la Commonwealth	31
2.2.3. Las iniciativas latinoamericanas	32
2.3. México	32
2.3.1. Experiencias iniciadas desde la sociedad civil	33
2.3.1.1. Programa contra la pobreza	33
2.3.1.2 Sector Salud	34
2.3.1.3 Capacitación y asesoría a mujeres de la sociedad civil	34
2.3.2. Experiencias impulsadas desde instancias gubernamentales del poder ejecutivo	34
2.3.2.1 Instituto Nacional de las Mujeres	34
2.3.2.1 Experiencias de presupuestos proequidad en los estados de Chiapas, Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas	35
2.3.3. Iniciativa conjunta: Legislativo, Academia, Organismo Internacional	37
2.3.4. Lecciones aprendidas	37
 CAPÍTULO III. EL TRABAJO DE LA LIX LEGISLATURA	 39
1. Antecedentes	39
1.1. Los acuerdos plurales	39
1.2. La experiencia de la LVIII Legislatura	43
1.2.1. La participación social en el transcurso de la LVIII Legislatura	43
1.2.2. La opinión de las diputadas de la LVIII Legislatura	44
2. Avances por año en la LIX Legislatura	46
2.1. 2004	46
2.1.1. Los recursos, el PEF 2004	46
2.1.2. El marco legal	47
2.1.2.1. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004	48
2.2. 2005	50
2.2.1. Los recursos, el PEF 2005	50
2.2.2. Controversia presentada por el Presidente Vicente Fox Quesada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación	51
2.2.3. El marco legal: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005	52
2.3. 2006	54
2.3.1. Los recursos, el PEF 2006	54

2.3.2. El marco legal	55
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006	55
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	56
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	57
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	58
3. Análisis comparativo de lo sucedido en los tres años en materia de recursos obtenidos	59
4. Análisis de las entrevistas realizadas a las legisladoras de la LIX Legislatura	64
4.1. Información sobre los avances logrados por legislaturas pasadas	64
4.2. Nivel de prioridad que tuvo el tema en la agenda de las Comisiones	64
4.3. Asesoras y asesores	65
4.4. Capacitación en la materia	65
4.5. Marcos de referencia de su actuación	66
4.6. En qué se basaban para hacer sus propuestas sobre asuntos específicos de presupuestos etiquetados	66
4.7. Estrategias de cabildeo y negociación	67
4.7.1. Tema de mujeres dentro de las prioridades legislativas	67
4.7.2. Conformación de una estrategia	68
4.7.3. Rol crucial de la Comisión de Equidad y Género	68
4.7.4. Negociaciones con los coordinadores parlamentarios	68
4.7.5. Importancia de la negociación con las presidencias de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda	68
4.7.6. Cabildeo con las presidencias de las comisiones	69
4.8. La revisión, evaluación y modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación	69
4.8.1. Falta de una metodología de revisión del PPEF	70
4.8.2. El problema de la falta de seguimiento y evaluación del presupuesto ejercido	70
4.8.3. Seguimiento de grupos feministas	70
4.8.4. Irregularidades	71
4.8.5. Falta de criterios para calcular los fondos	71
4.8.6. Modificación de los procesos de revisión del PPEF	71
4.9. Trabajo en equipo en las comisiones bajo estudio	71
4.9.1. Cabildeo con el resto de las mujeres y hombres en la Cámara de Diputados	72
4.10. Incorporación de las organizaciones de mujeres en el proceso	73

4.11. Otras iniciativas legislativas que se presentaron para favorecer el avance de los presupuestos sensibles al género	73
4.12. Avances y obstáculos	74
4.12.1. Fragilidad de los avances	75
4.12.2. Facilitadores y obstáculos para el avance	75
4.13. ¿Qué modificarían sobre su actuación sobre el tema?	76
5. Lecciones aprendidas, logros, obstáculos, retos y recomendaciones	77
CONCLUSIONES	83
Premisas	89
Logros	84
Obstáculos	85
Retos	87
Propuestas	88
BIBLIOGRAFÍA	90
LAS AUTORAS	92

PRESENTACIÓN

Dentro del análisis de los presupuestos gubernamentales, resulta cada vez más común su estrecha vinculación al tema de los derechos humanos, al cumplimiento de los compromisos jurídicamente vinculantes adquiridos por los distintos países, así como a la reflexión relativa al desarrollo de mecanismos para su exigibilidad y justiciabilidad referidos a las condiciones y contenidos de los presupuestos gubernamentales.

Especial importancia reviste la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres, CEDAW, a partir de la que se incorpora el análisis relativo a si los presupuestos gubernamentales tienen programas que refuerzan los roles tradicionales de mujeres y hombres o si aportan elementos para generar condiciones de goce de una igualdad substantiva entre mujeres y hombres. Particular relevancia reviste la consideración de la participación activa de las mujeres en los procesos de toma de decisiones presupuestarias.

El marco internacional de derechos humanos impone a los estados “el deber de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos”. La obligación de respetar significa que los estados no deben violar estos derechos, la obligación de proteger significa que los estados deben evitar la violación de estos derechos, la obligación de cumplimiento significa que los estados deben de efectuar acciones afirmativas para garantizar el pleno goce de los derechos humanos. “La obligación de cumplir con los derechos humanos a su vez origina la obligación de *facilitar, garantizar y promover* los derechos humanos.” “Esto supone obligaciones de *conducta y resultado* (es decir, los estados necesitan ejecutar acciones tendientes a alcanzar resultados concretos).”(Elson, 2005, pp. 11 y 12).

Para que el estado pueda dar cumplimiento a las obligaciones mencionadas, necesita contar con un presupuesto. En este sentido puede afirmarse que el fin social es el cumplimiento de los derechos humanos para todas y cada una de las personas que integran una sociedad, mientras que uno de los medios para alcanzarlo es el presupuesto gubernamental.

Dentro del análisis del presupuesto desde los derechos humanos resulta indispensable analizar cómo afectan los presupuestos a las mujeres y a las niñas en comparación con los hombres y los niños, cómo se puede lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, cómo evitar medidas discriminatorias, cómo tomar las medidas necesarias para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones que los hombres.

En México, es a partir de la reforma administrativa de 1997 que se presenta la reflexión sobre presupuestos con perspectiva de género, sin embargo, existen dos tipos de retos que se han de asumir. Por un lado, están los retos económicos, políticos, sociales, jurídicos, culturales que es necesario transformar hacia opciones efectivas de mayor conocimiento, sensibilización, acuerdos políticos, modificaciones culturales dirigidas hacia el efectivo respeto de los derechos humanos de las mujeres a través del presupuesto gubernamental.

PRESENTACIÓN

Por otro lado, existen retos epistemológicos, de método y metodológicos, que es urgente resolver para poder pasar hacia una consideración del presupuesto gubernamental mucho más consolidada, equitativa y acorde con el respeto, reconocimiento y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

El trabajo propuesto por el CEAMEG y realizado por la Maestra Magdalena García Hernández y la Licenciada Magdalena Huerta García, con la colaboración de la Maestra Ma. de Lourdes García Acevedo, relativo a la experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en materia de presupuestos pro equidad de género, supone recoger la experiencia del trabajo desarrollado por las diputadas de esa Legislatura en el tema de presupuestos para mujeres y la equidad de género para documentar su ejercicio y como referencia para el avance de la actual.

Constancia histórica, aportación para el actual discernimiento, invitación para la continuación de un comprometido trabajo político a favor del respeto y efectiva promoción de los derechos humanos de las mujeres, reto para desarrollar una metodología *ad hoc*, indispensable para consolidar un presupuesto con perspectiva de género, todo esto busca aportar el presente texto.

Maestra María de los Ángeles Corte Ríos
Directora General
Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres
y la Equidad de Género

PRÓLOGO

Hacer un libro sobre el tema presupuestal nos remite a lo fundamental del buen vivir, el ser felices. No existe otra cosa más importante que la felicidad de los seres humanos, mujeres y hombres de todas las edades, todas las razas, orientaciones sexuales y condiciones sociales. Y en ello el papel gubernamental es definitivo, la felicidad de los gobernados es el fin principalísimo de la actividad gubernamental.

El diseño del presupuesto refleja las prioridades que un Estado, en sentido amplio, decide para alcanzar la felicidad de la sociedad, para lograr su bienestar. Pero mujeres y hombres tienen necesidades e intereses diferenciados que deben ser reconocidos para responder con equidad y pertinencia a uno y otro sexo.

Un presupuesto público con enfoque de género es una herramienta analítica y práctica para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Es el que incorpora las necesidades, derechos, obligaciones e intereses diferenciados de mujeres y hombres en el diseño de la política de ingresos públicos, en el reparto de los recursos públicos y en el diseño de los programas, proyectos y actividades específicas.

La incorporación del análisis de género en la política presupuestal gubernamental significa remover las bases de la teoría económica tradicional, revalorizando el trabajo reproductivo y de cuidado para integrarlo a la ecuación de valor, esfuerzo y logros que compone la matriz de la felicidad, o la satisfacción, en términos neoclásicos, en lo individual, familiar, comunitario y social.

Significa proponer y convencer sobre la necesidad de utilizar un marco teórico alternativo, operable y disponible, que reúna a las grandes esferas de la realidad social, los espacios público y privado. Este marco constituye una aportación invaluable para reconocer y valorar la aportación de mujeres y hombres al bienestar nacional y develar la verdadera aportación de la política pública, el presupuesto entre ellas, a este bienestar nacional.

Significa visibilizar el papel de la Cámara de Diputados en el tema de presupuesto, así como el equilibrio de poderes que recoge la riqueza de la diversidad política y social de nosotros y nosotras las mexicanas.

Todo ello debiera expresarse en un presupuesto incluyente, equitativo y participativo en el que se tenga en cuenta que las mujeres somos poco más de la mitad de la humanidad, poco más de todos los y las habitantes de México.

Es fundamental exigir que los derechos, las necesidades, los intereses y las preocupaciones de las mujeres estén integrados de manera equitativa en el presupuesto de la Nación.

*Magdalena García Hernández
Diciembre de 2007*

INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados se propuso, como parte de su programa de trabajo de 2007, la elaboración de este libro con el título de *La experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en materia de presupuesto pro equidad de género*.

La obra tiene el objetivo de recoger la experiencia del trabajo desarrollado por las diputadas de la LIX Legislatura en el tema de presupuestos para mujeres y la equidad de género, para documentar el ejercicio de dicha Legislatura y que también sirva de referencia para el avance de la actual.

El análisis del tema es de particular relevancia por el proceso acumulativo de experiencia desde la LVII Legislatura, lo que dio lugar a que en la LIX Legislatura la Comisión de Equidad y Género lograra un aumento en el número de programas y montos para favorecer el avance de las mujeres a través de los Presupuestos de Egresos de la Federación.

Parte fundamental del material que hizo posible este libro son las entrevistas realizadas a integrantes de las mesas directivas de la Comisión de Equidad y Género y de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana. A través del acopio de información realizado por este medio fue posible conocer las estrategias y el proceso de negociación desarrollado por las diputadas interesadas en el avance de la instrumentación de los presupuestos sensibles al género en la política pública nacional.

Vaya desde estas líneas nuestro agradecimiento a las diputadas de la LIX Legislatura: Angélica de la Peña Gómez, Blanca Amelia Gámez Gutiérrez, Diva Hadamira Gastélum Bajo y Martha Lucía Micher Camarena, que hacemos extensivo a las diputadas Patricia Espinosa Torres, de la LVII Legislatura, y a Hortensia Aragón Castillo, María Elena Chapa Hernández y Concepción González Molina, de la LVIII Legislatura, quienes en entrevista para otro libro expresaron sus opiniones sobre el tema que ahora nos ocupa.

El libro contiene tres capítulos. En el primero se presenta el marco teórico que considera el marco referencial que alude a los antecedentes sobre el tema, y que señala la interpretación de la realidad involucrada, y el marco conceptual, que define los principales conceptos relacionados con el tema bajo estudio.

En el segundo capítulo se presenta un panorama global de las experiencias de presupuestos pro equidad de género que se han llevado a cabo en México y en las distintas regiones del mundo. Se reseña las experiencias australiana y sudafricana por ser las pioneras en la materia; después se presenta un breve resumen por zona que abarca los países de la Commonwealth, América y Europa.

Posteriormente se describen algunas de las principales iniciativas en el tema que han surgido en México, que han sido impulsadas desde la sociedad civil, la academia, instancias gubernamentales del ejecutivo y organismos internacionales.

En el capítulo tercero se sistematiza la experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Inicia con los antecedentes de las iniciativas presupuestales para este propósito en el ámbito legislativo federal: la narración resumida de encuentros plurales, la participación del movimiento feminista y amplio de mujeres en este proceso, los resultados en materia de recursos, decretos y leyes en 2004, 2005 y 2006, la mirada sobre el tema de las diputadas de la LVII y LVIII Legislaturas y diputadas de la LIX Legislatura integrantes de la Comisión de Equidad y Género y de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana, para concluir con las lecciones aprendidas, logros, obstáculos, retos y recomendaciones señaladas por las legisladoras.

El libro concluye con un apartado que resume los principales logros, obstáculos y retos para cada uno de los cuales se presentan sugerencias y termina con propuestas, a nuestro juicio centrales, para el avance de la incorporación del enfoque de género en el proceso de planeación-programación-presupuestación.

I. MARCO TEÓRICO

El objetivo de este libro es recoger la experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en materia de presupuesto proequidad de género, cuya asignación estuvo determinada por el interés de las legisladoras, y algunos legisladores, para reducir la discriminación hacia las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

El desarrollo de los presupuestos con perspectiva de género se enmarca en una estrategia que trasciende nuestras fronteras; desde hace más de dos décadas, diversos países buscan incorporar la erradicación de la discriminación hacia las mujeres como factor determinante de las orientaciones del proceso de planeación-programación-presupuestación gubernamental. En esta búsqueda se parte de la consideración de que este tema no es solamente técnico, tampoco es solamente político, es también estructural, ya que dicho proceso se sustenta en principios basados en marcos teóricos limitados que dan lugar a normas, técnicas y procedimientos inadecuados.

Para hacer una evaluación de los alcances y resultados de una estrategia específica, como la de la LIX Legislatura, se requiere de la exposición resumida de los principios tradicionales que sustentan al proceso presupuestario gubernamental, así como de la propuesta aportada por la teoría de género. Este marco teórico nos ayudará a dimensionar la magnitud de los cambios que se proponen, los grados de dificultad para lograr avances más acelerados y duraderos; y los cambios en normas, técnicas y procedimientos que se requieren para lograr la verdadera transición de un marco interpretativo a otro que integre el enfoque de género.

Un marco teórico aporta la conceptualización necesaria para entender el fenómeno. En este capítulo además se responde a la pregunta: ¿qué antecedentes existen?, lo que amplía la visión sobre el conocimiento del tema. El marco teórico contenido en este texto incluirá a:

- a) el referencial, que alude a los antecedentes sobre el tema, incluyendo asuntos normativos;
- b) el teórico, que señala la interpretación de la realidad involucrada; y
- c) el conceptual, que define los principales conceptos relacionados con el tema bajo estudio. (Austin, 2007)

1. Antecedentes

El principio de igualdad para mujeres y hombres se reconoció por primera vez a nivel internacional en la Carta Magna de la constitución de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, la cual recoge, en el segundo de sus postulados iniciales, el propósito de: “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...” En 1946 se forma la Comisión de la Condición

Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, la cual debía presentar recomendaciones e informes al Consejo Económico y Social, (ECOSOC) sobre la promoción de los derechos de la mujer en los campos político, económico, social y docente, así como formular recomendaciones al Consejo sobre los problemas que presenten un carácter de urgencia.

Los fines aquí formulados fueron ampliados por el ECOSOC en 1947 para incluir la promoción de los derechos civiles de la mujer, como promotor de la implementación del principio que establece la igualdad de goce y disfrute de derechos, tanto por hombres como por mujeres.

En 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, en su artículo 2, a la letra dice:

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Esta declaración formal, sin embargo, no era suficiente para su aplicación efectiva si no se consideraba el carácter estructural de la desigualdad existente, que hacía imprescindible intervenir activamente para modificarla; de no hacerlo se corría el riesgo de que declaraciones de tal envergadura, hasta entonces inexistentes, se convirtiesen en meras declaraciones de intenciones. Es así que se refuerza un movimiento de mujeres en muchos países del mundo, algunos de los cuales retoman y fortalecen la actividad desarrollada por los movimientos sufragistas, la mayoría de los cuales tuvieron lugar en la primera mitad del siglo xx.

En algunos países como Suecia (1930) existen antecedentes de la adopción de medidas en favor de la equiparación de mujeres y hombres en todos los ámbitos sociales, sin que en aquel tiempo se hablara de igualdad de oportunidades ni de acciones positivas. No es sino hasta la década de los sesenta del siglo pasado que surgió el concepto de *igualdad de oportunidades* vinculado con las demandas de los derechos civiles de la población negra estadounidense; en esa época el movimiento de mujeres logró que se incluyera el tema de la discriminación por razón de sexo en la Ley de Derechos Civiles de 1964 de los Estados Unidos de Norte América. (Jubeto, 2006: p. 1).

Paralelamente, en las décadas de los sesenta-setenta, periodo en que se inicia la formulación de la teoría de género, los movimientos feministas de diversos países del mundo se organizan en torno a la ONU para avanzar en la agenda de la igualdad entre mujeres y hombres, logrando importantes compromisos de los Estados miembros; todo ello fue extendiendo geográficamente el trabajo de la igualdad entre los sexos. Tales esfuerzos se expresaron en la Declaración sobre la discriminación contra la mujer realizada por la ONU en 1967; la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en México en 1975; y, ese mismo año, la declaración por parte de las Naciones Unidas como Año Internacional de la Mujer, seguido por un decenio de la mujer hasta 1985.

En el marco de esa primera Conferencia se conforma la base jurídica para las políticas de igualdad de género en México, al reformarse en 1974 el artículo 4º constitucional para establecer la igualdad jurídica de las mujeres y los hombres, el que a la letra dice:

El varón y la mujer son iguales ante la ley.

En 1979 la Asamblea General de la ONU aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW),¹ la cual buscaba construir la base del derecho a la igualdad, el reconocimiento de las mujeres como ente social y como individuo igual en valor, en enfoque y en proyección que el hombre. La CEDAW forma parte del marco internacional básico de derechos humanos para las mujeres.² Constituye un acuerdo internacional importante debido a su integralidad y estatus vinculatorio.³ Este marco constituye un instrumento jurídico fundamental en el tema presupuestal porque establece directrices para los Estados Parte⁴ 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. (Elson, 2005: pp. 6-7)

La incidencia de la ONU continuó con la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Copenhague en 1980, en la que 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 implementar con objeto de lograr el avance de las mujeres (Jubeto, 2006:171); y en Beijing, en 1995, se avanza y populariza en el concepto de transversalidad –el que pasará a formar parte de los instrumentos estratégicos para el avance de la equidad de género en el mundo– y se establecen lineamientos específicos en materia de presupuesto.

En efecto, el capítulo VI de la Plataforma de Acción Mundial de Beijing establece disposiciones financieras en el plano nacional en el tema de presupuestos de los gobiernos, quienes deberán asignar recursos suficientes para cumplir las directrices de esta Plataforma, incluidos los necesarios para llevar a cabo análisis de las repercusiones de género. También señala que los gobiernos deben alentar, fortalecer y aumentar la capacidad de las organizaciones no gubernamentales en ese aspecto, e impulsar al sector privado y a otras instituciones e integrantes de la sociedad civil a que movilicen recursos adicionales para tal efecto.

¹ México firmó esta Convención en 1981, y su Protocolo Facultativo en 2002, el que crea adicionalmente un acceso para las mujeres a la justicia internacional.

² El marco internacional básico de derechos humanos para las mujeres está conformado fundamentalmente por los siguientes marcos jurídicos, todos ellos ratificados por México (la fecha de tal ratificación se presenta entre paréntesis). La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), vigilada por el Comité para la Eliminación de Discriminación Racial (20 de febrero de 1975); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), vigilado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (23 de marzo de 1981); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR), vigilado por el Comité de Derechos Humanos (23 de marzo de 1981); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), vigilada por el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer (23 de marzo de 1981); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), vigilada por el Comité contra la Tortura (23 de enero de 1986); la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), vigilada por el Comité de los Derechos del Niño (CRC) (21 de noviembre de 1990); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (MWC) (8 de marzo de 1999).

³ De acuerdo a la Tesis 77/99 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de México, 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.

⁴ El Estado Parte a que hacen referencia las convenciones y acuerdos internacionales involucra a los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, por cuanto el estado mexicano incluye dichos ámbitos de gobierno.

Una experiencia de asociacionismo comunitario a favor de la equidad de género se presenta en la Unión Europea, que es sin lugar a duda un aspecto positivo de la globalización, o más acotado, de las formas diferentes de integración entre países, la que establece marcos más favorables para avanzar en la equidad de género que el proceso de integración bajo el modelo americano con los Tratados de Libre Comercio.

El asociacionismo comunitario europeo contenido en el Tratado de Ámsterdam firmado en 1997 y vigente a partir de 1999, es el primer texto de un tratado comunitario que incluye la transversalidad de género como una obligación de los Estados miembros, tanto para sus regiones y entidades locales como para las instituciones comunitarias (Freixes, 2001); éste está acompañado de fondos comunitarios específicos para atender las desigualdades de género.

Otra experiencia de asociacionismo comunitario a favor de la equidad de género, lo constituye la Commonwealth.⁵ Ésta fue la región en donde se dieron las experiencias pioneras en el tema: Australia desde 1984, Reino Unido en 1989, Canadá en 1993 y Sudáfrica en 1994. Estas experiencias pioneras fueron la base para que en 1995 el Secretariado de la Commonwealth pusiese en marcha un programa de impulso de presupuestos con enfoque de género en sus países miembros, de tal suerte que entre 1995 y 2002, de las más de 50 experiencias existentes en el mundo, alrededor de la mitad fueran de Estados pertenecientes a la Commonwealth. (Jubeto, 2006).

2. La teoría de género y análisis del presupuesto

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.

El presupuesto es un tema inserto en el tema económico, el cual ancestralmente ha sido ciego al género. 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. (Robbins, 1932) 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]) La economía política, por su parte, se refiere 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. (Engels, 1859).

Ninguno de estos cuerpos doctrinarios considera la aportación que en la materia realizan las unidades domésticas⁶ 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.

⁵ La Commonwealth es una asociación de 54 países que trabajan áreas de interés común. En el año 2002 su población era de 1,700 millones de habitantes, una tercera parte de la población del mundo.

⁶ 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. (Jubeto, 2006: 20).

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

La teoría de género, por su parte, 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. Ambas esferas son complementarias y ninguna puede existir sin la otra. (UrbAI, 2007)

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. (UrbAI, 2007).

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 el se busca representar el contenido y magnitud del trabajo no remunerado que realizan las unidades domésticas.

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.

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, juega un papel fundamental.

Diagrama No. 1 Proceso de producción de bienes y servicios públicos, privados y domésticos



Este concepto género es definido como la construcción social de las diferencias sexuales en un momento y lugar histórico dado, que permite diferenciar y separar lo biológico, atribuido al sexo, de lo cultural, determinado por el género. Dentro del concepto de género se reconoce la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres, expresadas en opresión, injusticia, subordinación y discriminación, mayoritariamente hacia las mujeres. Es una construcción cultural aprendida a partir de la socialización. Es 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. 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)

Con esta categoría, el objetivo central del análisis de género consiste en identificar las desigualdades –“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 (UrbAl, 2007).

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, no es una tarea sencilla. 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 no permite elaborar un análisis de las dinámicas de género en las que se basan estas relaciones de poder (Jubeto, 2006: p.35). En el ámbito operativo instrumental, resulta difícil la incorporación de categorías diferentes en ámbitos permeados por la metodología dominante.

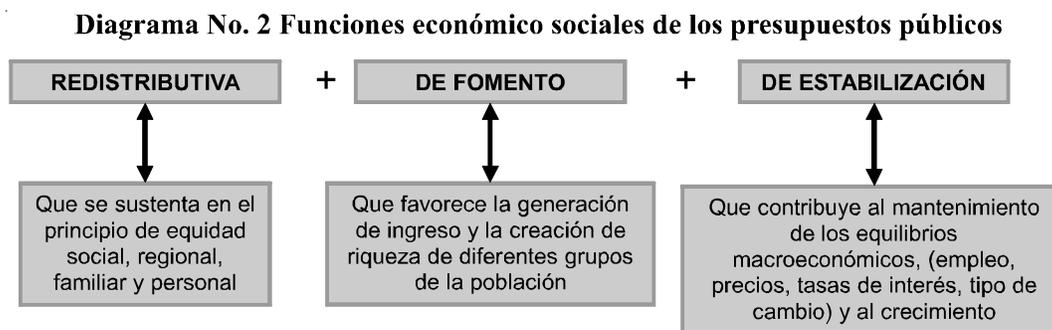
A modo de conclusión se puede señalar que la teoría de género es un cuerpo doctrinario que proporciona principios, técnicas y procedimientos en materia presupuestal, los que sin duda son más pertinentes que los tradicionalmente utilizados, y tienen un potencial aún no explotado para atender los problemas de fondo de las sociedades contemporáneas. Para entender la importancia y magnitud de valor que realizan mujeres y hombre de manera diferenciada al bienestar de toda la población. Permite visibilizar, también, 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.

3. El presupuesto público federal

El proceso presupuestario en general, y el presupuesto como documento contable en particular, son el reflejo más nítido y preciso de las prioridades gubernamentales.

Un presupuesto público es un plan de acción contable y un proceso de programación que estima y calcula anticipadamente los ingresos y los gastos que recibirá y erogará un ente público –federal, estatal o municipal–, durante un periodo determinado –regularmente un año– establecido en función de sus lineamientos de política contenidos en un plan de mediano y largo plazo que establece los objetivos y metas correspondientes, contemplados en los programas de gobierno y aplicados a cada dependencia de responsabilidad gubernamental.

Los presupuestos públicos tienen tres funciones económicas, tal como se presenta en el siguiente diagrama:

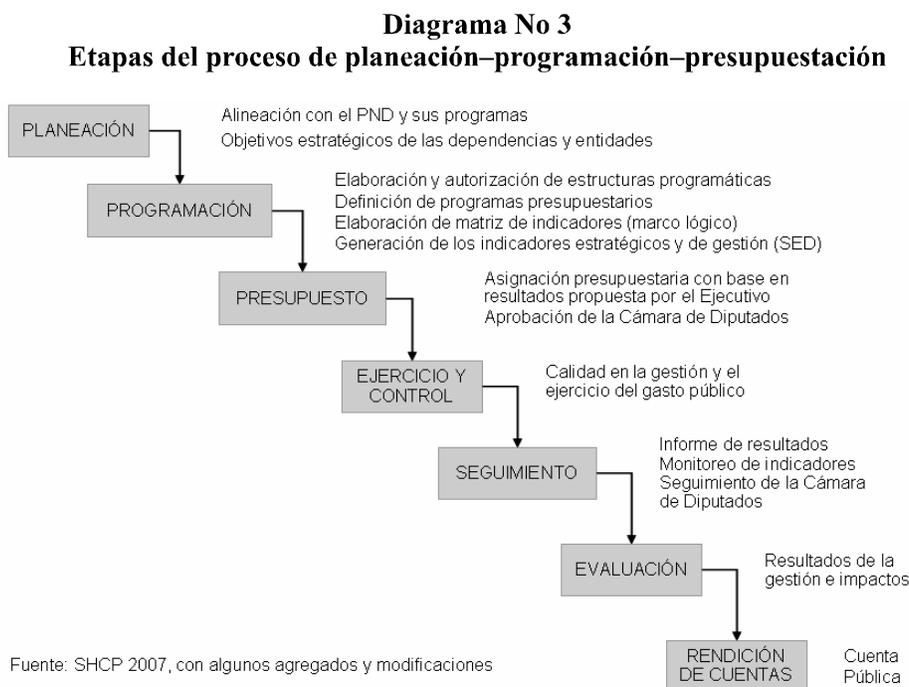


3.1 Las etapas del proceso de planeación-programación-presupuestación

Varias son las etapas del proceso de planeación-programación-presupuestación, éstas se representan en el diagrama siguiente. Para lograr la verdadera incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos resulta necesaria la incorporación de esta perspectiva desde el inicio del proceso. Si en la planeación no se establece como objetivo estratégico la equidad de género, este no será recogido dentro de los objetivos y estrategias de las dependencias y entidades públicas y la transversalidad de la equidad de género no será una estrategia presente en este contexto.

La presupuestación gubernamental es una parte del proceso de planeación-programación-presupuestación, y es donde se define “con qué” se va a hacer el “qué” que se plantea en la etapa de la planeación, en donde se definen los objetivos prioritarios.

El diseño del presupuesto refleja las prioridades que un Estado, en sentido amplio, decide para alcanzar la felicidad de la sociedad, para lograr su bienestar. En el caso de México este asunto se sustenta en un proceso de planeación democrática 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. De las formas y procedimientos del ejercicio del presupuesto depende, entonces, el logro de las metas que se establecen en este documento rector.



La etapa previa a la presupuestal, la programación, es la fase en la cual se construye el sistema de evaluación del desempeño, (SED), con el que se busca medir la efectividad de los instrumentos utilizados para lograr que se cumplan las metas de los objetivos propuestos en la etapa de planeación, momento en que se debe incorporar el tema de género al plasmarse como objetivo estratégico, resultado de un análisis de género que visibilice las principales “brechas” de género, que constituya el conjunto de indicadores que conforman la línea de base sobre los que se pretende actuar, y por ende, evaluar, para constatar los avances o hacer las adecuaciones en materia de política pública, incluida la presupuestal, para regresar a la ruta si ésta se ha desviado.

Esta evaluación se realiza en términos generales a través de un sistema de evaluación del desempeño, el cual, al sustentarse en la ciencia económica, es ciego al género y considera solamente las “3E” (economía, eficiencia y eficacia⁷) como dimensión de desempeño en su proceso. Un sistema de evaluación del desempeño se comenzó a aplicar en México en 1998 y la administración federal actual (2007-2012) tiene el propósito de reforzar su utilización. 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: (1) **la creación de indicadores de insumos, productos y resultados con sensibilidad de género**; (2) **la ampliación del marco actual de productos y resultados incorporando la equidad como un indicador explícito de desempeño (la cuarta E)**; (3) **un desafío a los actuales significados de economía, eficiencia y eficacia**.

En cuanto a la existencia de indicadores, existe 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, sector en el que se ha progresado debido a dos factores, el primero de ellos a que el sexo biológico es importante en el diseño de servicios de salud y demanda indicadores específicos por sexo, por lo cual la recolección de datos desagregados por sexo en este sector es más avanzada que la que se observa en otros secretarías de estado.

La incorporación de la cuarta “E” al SED enfrenta dificultades conceptuales en la definición misma del término de equidad, además de interpelar los significados y alcances del resto de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia. El desarrollo de argumentos que favorezcan la propuesta y deconstruyan la concepción prevaleciente es importante. En este caso es útil destacar que las inequidades agregan costos lo que socavan la eficiencia.

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 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 contribuye a una mejora de la eficiencia, pero tampoco de la eficacia al generarse distorsiones en el efecto deseado: la mejora en la calidad de vida de la población.

⁷ Eficiencia es el criterio económico que revela la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, energía y tiempo (del latín *efficientia*: acción, fuerza y virtud de producir). Eficacia es el criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos (del latín *efficax*: eficaz, que tiene el poder de producir el efecto deseado). [Sander, 1990: 151-153]. Economía, para el caso de este concepto la definición más apropiada para efectos de relacionarla con el tema presupuestal es la proveniente de la escuela conocida como la Economía del Bienestar que la 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. Ésta definición le otorga a la ciencia económica un mayor contenido normativo, por oposición otras definiciones según la cual la economía es una ciencia eminentemente positiva.

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, entonces, fundamentalmente a la incorporación de las actividades no remuneradas en las que participan mayoritariamente mujeres.

4. Los presupuestos sensibles al género

Un presupuesto público con enfoque de género es una herramienta analítica y práctica para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Es el que incorpora las necesidades, derechos, obligaciones e intereses diferenciados de mujeres y hombres en el diseño de la política de ingresos públicos, en el reparto de los recursos públicos y en el diseño de los programas, proyectos y actividades específicas.

No consiste en separar los recursos que se destinan a mujeres y hombres, sino en distribuirlos al considerar el impacto que generan sobre su calidad de vida, para desaparecer las inequidades de género existentes en muchos campos de la vida económica, política, social y cultural del país.

Los presupuestos elaborados sin esta consideración se les denominan “ciegos al género”, porque no reconocen las necesidades e intereses diferenciados entre mujeres y hombres. La aparente neutralidad al género de los ejercicios presupuestales deriva fundamentalmente (como hemos señalado anteriormente), de marcos conceptuales provenientes de la teoría económica que no han considerado al género como una variable relevante. En términos instrumentales, un obstáculo adicional lo constituye el desarrollo insuficiente de las estadísticas desagregadas por sexo, lo que dificulta el desarrollo del análisis de género en muchos espacios de la actividad gubernamental.

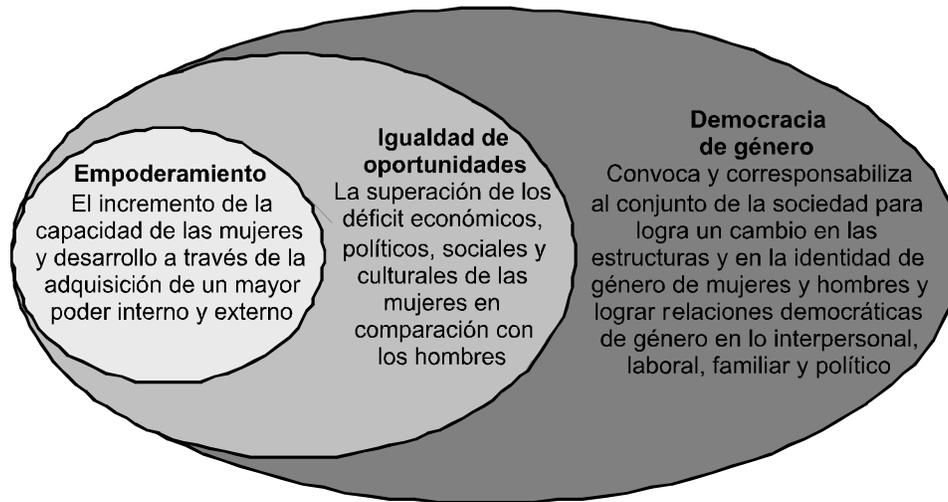
La incorporación del análisis de género en la política presupuestal gubernamental significa remover las bases de la teoría económica tradicional, al revalorar el trabajo reproductivo y de cuidado para integrarlo dentro de la ecuación de valor, esfuerzo y logros que compone la matriz de la felicidad, o la satisfacción, en términos neoclásicos, en lo individual, familiar, comunitario y social.

4.1 Las estrategias para la equidad de género

Durante la segunda mitad del siglo xx se produce una transición en la política de apoyo a las mujeres, generalmente en lo que respecta a los servicios asistenciales, hacia una estrategia que considera a las mujeres como sujetos de derechos y oportunidades en un contexto más amplio, que hay que modificar. Ello se conoce como el paso de la estrategia de Mujer en el Desarrollo (MED) a la denominada Género en el Desarrollo (GED).

Hacia finales del siglo xx se dispone de tres orientaciones generales que pueden ser catalogadas como estrategias.

Diagrama No. 4 Estrategias para la equidad de género



Cada estrategia es un fin en sí mismo, pero también un medio para avanzar en la reducción de la discriminación contra las mujeres.⁸

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.

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.

⁸ Estrategia como concepto integral, porque parte de un determinado enfoque conceptual; se dota de una metodología coherente con el enfoque elegido; y construye herramientas operativas consistentes con la lógica de esa metodología. En resumen, una estrategia avanza por un camino coherente desde lo conceptual hasta lo operativo a través de un tronco metodológico que la articula. (Meentzen y Gomáriz, 2004)

Cuadro No 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 • Conquista de espacios de poder por mujeres 	<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 • Transversalidad de género* • Presupuesto de género 	<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 • <i>Mainstreaming</i> género-inclusivo y transversalidad* • Campañas de cambio cultural para el conjunto de la sociedad • Presupuestos de género*

Fuente: Meentzen y Gomáriz, 2002: 16, con algunos agregados*.

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 el presupuesto sensibles al género.

De acuerdo con la experiencia internacional, los planes de igualdad de oportunidades fueron aplicados fundamentalmente en los años ochenta y principios de los noventa. En el transcurso de los años noventa dichos planes se transformaron en planes de equidad/ igualdad de género. Se incorpora 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 los géneros fue dejando paso a la idea de equidad. Con la equidad de género se busca, 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 etaria 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.

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 de visión provoca el cambio de enfoque de igualdad de oportunidades, como estrategia para alcanzar la equidad de género, al de democracia genérica. De relaciones de género “más” equitativas hacia relaciones de género democráticas en lo interpersonal, laboral, familiar y político.

La democracia de género nace a mediados de los noventa 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 (Meentzer y Gomáriz, 2002: 12-13).

Es importante destacar la incorporación de nuevos instrumentos que amplían los horizontes de las estrategias para avanzar en la equidad de género: la transversalidad y el *mainstreaming* de género. La transversalidad es, también, 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*. El elemento clave de la estrategia del *mainstreaming* es que incorpora el género como corriente principal de la agenda política (Meentzen y Gomáriz, 2002: 17).

El *mainstreaming* de género y la transversalidad, por tanto, no son sinónimos, no obstante que sean tratados como tales en muchos espacios, algunos de ellos importantes. Tal es el caso de México y América Latina en donde ambos conceptos se han utilizado indistintamente, situación que requiere de espacios de reflexión sobre el tema porque su equivalencia produce una pérdida de un instrumento importante como el *mainstreaming*.

De hecho el Diccionario de la Real Academia Española⁹ define al vocablo “transversal” en una de sus acepciones como algo “que se aparta o desvía de la dirección principal o recta”.

La propuesta de las autoras de este libro es que ambos conceptos son categorías diferentes: el impulso de la estrategia de transversalidad debe impregnar todos los espacios, ya que ésta es un concepto o principio operativo por el que debe hacerse realidad la equidad de género, en el marco de todas las dimensiones humanas y de todos los contextos institucionales públicos, privados y sociales, es una tarea permanente y sistemática para incorporar la perspectiva de género en todos lados, incluidas aquellas áreas consideradas tradicionalmente neutras; en tanto que el *mainstreaming* de género es un concepto o principio estratégico que obliga al análisis de coyuntura permanente para colocar el tema de género como tema prioritario en aquellos asuntos que sean los que se ubican en la cúspide del interés nacional.

⁹ Espasa-Calpe S.A., Madrid, 2005.

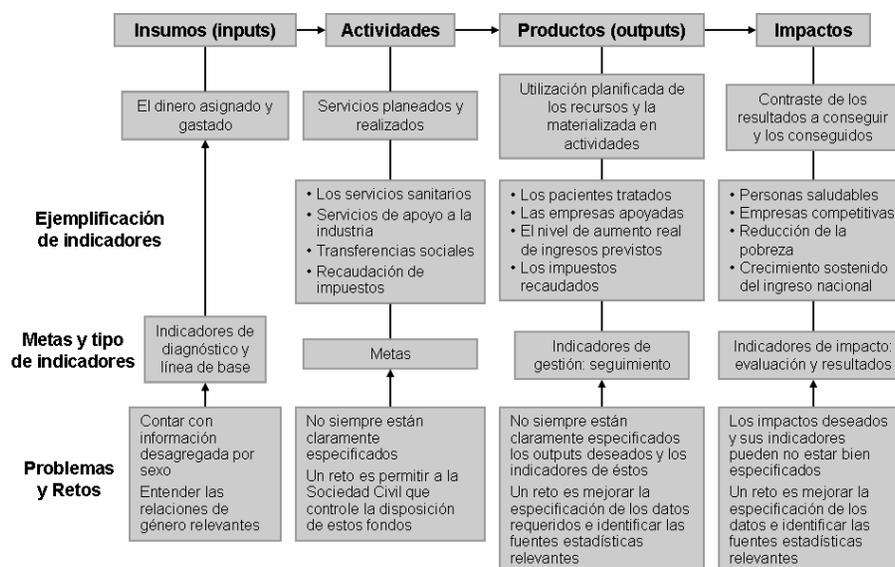
Un aspecto importante a destacar se refiere al contexto en que se ha dado la aplicación de intervenciones presupuestales con enfoque de género. Las primeras experiencias de presupuestos sensibles al género se inician al mismo tiempo que la proliferación de las políticas económicas de ajuste estructural en las economías occidentales. Ello sin duda ha sido un determinante importante en sus alcances y ritmo de instrumentación en un contexto de ortodoxia económica neoclásica en el que el gobierno se repliega, se reduce e incluso elimina de su agenda programas y actividades cuya responsabilidad está contenida en la agenda internacional suscrita por él mismo en el marco de los derechos humanos, lo que contrasta con la etapa del Estado de Bienestar que buscaba conjugar y hacer efectivos los derechos sociales con los derechos políticos y civiles.

4.2 Los elementos fundamentales del proceso presupuestario

El presupuesto se divide en dos grandes agregados: los ingresos y los gastos. A la fecha, las iniciativas de presupuestos públicos con perspectiva de género, desarrolladas en diversas regiones del mundo, se han iniciado por los egresos, producto acaso, de cierta deformación genérica provocada justamente por los estereotipos que se busca combatir, el gasto, como si los ingresos fuesen incumbencia y responsabilidad del proveedor masculino. Esta concepción es producto, también, del rezago teórico-analítico provocado por la desvinculación epistemológica ancestral entre la desigualdad de género, las finanzas públicas y la programación del sector público.

Las iniciativas existentes de presupuestos públicos con perspectiva de género han permitido desarrollar marcos analíticos con niveles de generalidad que permiten su uso y variaciones en experiencias con procesos y contextos diferentes. El diagrama siguiente contiene una síntesis al respecto.

Diagrama No.5 Elementos fundamentales del proceso presupuestario



Fuente: Elaborado con información de Jubeto (2006: p. 242), basado en Elson (2003). Se agregaron el renglón de metas e indicadores y los dos cuadros inferiores de la columna de insumos.

4.3 Los marcos de análisis presupuestal

Existen tres marcos básicos para el análisis presupuestal, dos de ellos surgidos de la sistematización de experiencias pioneras: la australiana (1984) y la sudafricana. El tercer marco proviene de la experta británica Diane Elson, quien enriquece notablemente las propuestas australiana y sudafricana, 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.

A continuación se presenta un cuadro que resume estas tres propuestas.

Cuadro No. 2 Marcos básicos para el análisis presupuestal

CASO AUSTRALIANO RONDA SHARP	CASO SUDAFRICANO DEBBIE BUNDLENDER	HERRAMIENTAS PROPUESTAS POR DIANE ELSON
<p>1. 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.</p> <p>2. Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades dentro del sector público. Por ejemplo, a 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.</p> <p>3. 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.</p> <p>3.1. Análisis de la incidencia del gasto público desagregado por sexo.</p> <p>3.2. Partidas presupuestarias con perspectiva de género.</p> <p>3.3. Valoración de la política desde la consciencia de género.</p>	<p>Los cinco pasos</p> <p>1. Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños. Enfrenta la dificultad de la carencia de estadísticas desagregadas por sexo.</p> <p>2. La sensibilidad de género de las políticas públicas. Valorar si es probable que una política concreta aumente las desigualdades, las reduzca o las deje en la posición de partida.</p> <p>3. Análisis de las asignaciones de gasto, en donde suelen aparecer los problemas generados por la forma en que se presentan las cifras presupuestarias y la necesidad de que la administración se implique y provea información más detallada para su análisis.</p> <p>4. Control de los servicios públicos financiados con el gasto, que requiere de indicadores cruzados que nos den información sobre la sensibilidad de género de los presupuestos en los diferentes ámbitos de actuación, lo cual a veces resulta laborioso.</p> <p>5. Evaluación de resultados, que presenta la dificultad de atribuir a un programa el cambio en una situación normalmente vinculada a muchos más factores que el analizado.</p>	<p>1. La estrategia macroeconómica agregada. Integración del género en el marco a mediano plazo de la política económica y en la estrategia macroeconómica general.</p> <p>1.1. El análisis desagregado por género 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.</p> <p>1.2. Marcos de política económica a mediano plazo con conciencia de género.</p> <p>2. La composición de los gastos e ingresos utilizando la metodología de los cinco pasos.</p> <p>3. La eficiencia en la prestación de servicios.</p> <p>3.1. Evaluación de las necesidades.</p> <p>3.2. Análisis de los indicadores de la calidad del servicio.</p> <p>3.3. Evaluación de las personas beneficiarias a través de técnicas cualitativas de entrevistas, cuestionarios, o de trabajo en grupos.</p> <p>3.4. Evaluación de los costes "invisibles" tanto los monetarios como los relacionados con el tiempo.</p> <p>3.5. Evaluación de los beneficios de la igualdad de oportunidades en la prestación de servicios.</p> <p>3.6. La política de subcontratación de sector público puede ayudar a contrarrestar la discriminación.</p> <p>3.7. Informe del estado del presupuesto con conciencia de género.</p>

Fuente: Elaborado con base en Jubeto, 2006: p.245-257.

Ante la propuesta de Elson, contenida en la tercer columna del cuadro anterior, Budlender señala que de los siete puntos contemplados en el punto tres sobre la eficiencia en la prestación de servicios, los cuatro primeros se probaron en los Estados de la Commonwealth que participaron en la experiencia piloto impulsada por esta organización, pero hubo una interpretación abierta de su significado. En relación con los dos últimos instrumentos de este mismo punto, considera que éstos debían ser desarrollados en mayor medida antes de ser utilizados. Agrega que, a pesar de que esta lista es ampliamente citada, en la práctica no resulta sencilla su instrumentación, de manera que la necesidad de seguir innovando en el tema continúa. (Jubeto, 2006: p. 257).

Estas metodologías 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. Distribución (escala, categoría laboral y tipo de empleo) por género del empleo en el sector público.
3. Porcentaje de gasto dedicado a las necesidades prioritarias de las mujeres en los servicios públicos.
4. 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. Porcentaje de gasto en las transferencias dedicadas a las prioridades de las mujeres (ayudas de apoyo a la crianza...).
6. 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. Porcentaje de mujeres y hombres en los comités y otros órganos de gobierno.
8. Porcentaje de mujeres y hombres en los programas de formación gubernamental (Elson, 2002: p.47)

En materia de indicadores, en el caso sueco, por ejemplo, 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: el conseguir un empleo que les permita independencia financiera, el cuidado de la casa y de la descendencia y la participación en las actividades políticas y sociales. (Jubeto, 2006: p.183)

4.4 Las características principales de las iniciativas de presupuestos con enfoque de género

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”. (Jubeto, 2006: p. 217)

Como ya se señaló, la mayoría de las iniciativas en diversos países se ha centrado en el gasto, y sólo unos pocos países han considerado el ingreso. La convocatoria para su realización ha provenido del gobierno –particularmente de mujeres funcionarias que reciben la denominación de femócratas– los parlamentos y la sociedad civil, o una combinación de estos grupos. Por ámbito territorial son nacionales, federales, regionales, estatales y municipales. Por tipo de cobertura las hay sectoriales y transversales. Y ha sido importante el involucramiento de diversos organismos internacionales en su impulso, financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

II. EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS PROEQUIDAD DE GÉNERO _____

En este capítulo se presenta un panorama global de las experiencias de presupuestos pro-equidad de género que se han llevado a cabo en México y en las distintas regiones del mundo. Se reseñan las experiencias australiana y sudafricana por ser las pioneras en la materia; después se presenta un breve resumen por zona que abarca los países de la Commonwealth, América y Europa. Posteriormente se describen algunas de las principales iniciativas en el tema que han surgido en México, particularmente las que han sido impulsadas desde la sociedad civil, la academia, instancias gubernamentales del ejecutivo y organismos internacionales, ya que en el siguiente capítulo se profundizará sobre las iniciativas legislativas que en la materia han surgido en la Cámara de Diputados.

Para la elaboración de este capítulo se contó con sistematizaciones realizadas en diferentes momentos, la más actual es la de Jubeto (2006), quien, sin embargo, trabaja con sistematizaciones previamente realizadas por otras autoras.

La historia de las experiencias de presupuestos públicos por la igualdad de género no tiene más de dos décadas. Esto es, existe una coincidencia en su inicio con proliferación de las políticas de ajuste estructural, tal como ya se señaló en el capítulo primero.

En la actualidad existe un interés a nivel internacional en esta temática. En ella se han involucrado organizaciones internacionales, en especial algunos organismos de las Naciones Unidas, el Secretariado de la Commonwealth, el Consejo Nórdico y la Unión Europea, así como otros organismos, países y fundaciones que están impulsando estas iniciativas.

En el transcurso de la elaboración de este libro se logró detectar 77 países que tienen una o varias iniciativas sobre presupuestos para mujeres o con enfoque de género: 30 de ellos pertenecen a la Commonwealth, de los cuales cinco también pertenecen a la Unión Europea, lo que da un total de 19 países de la Unión Europea, más seis países europeos que no pertenecen a ninguna de ellas.

Son 18 los países de América Latina y el Caribe, tres de los cuales pertenecen a la Commonwealth. En el caso de África son 17 países, 11 de la Commonwealth. En Asia se logró registrar 10 experiencias, cuatro de ellas de países miembros de la Commonwealth. En el caso de Norte América solo se tiene el registro de Canadá, y una en San Francisco en los Estados Unidos de América. En Oceanía se sabe de dos experiencias, una de ellas la pionera: la de Australia.

Se obtuvo información de que 30 de estas iniciativas contaron con el apoyo de UNIFEM, 16 en América Latina y el Caribe, 8 en África, 5 en Asia y una en Europa, que fue el caso de Rusia. Siete de ellas se llevaron a cabo por vinculación con los gobiernos y sólo cuatro con la sociedad civil.

En 63 de las 77 iniciativas se tiene información sobre el grupo o grupos promotores. En 30 de ellas participó la sociedad civil: ocho fueron elaboradas por estas organizaciones solas y 23 con alguna otra instancia; de éstas, en 15 el acompañamiento fue de un organismo internacional, fundamentalmente la Commonwealth (15) y en menor medida de UNIFEM (4), que actuó en países integrantes de la Commonwealth, los cuales recibieron este doble apoyo. Las iniciativas promovidas sólo por el gobierno son 18, la mayoría de ellas en países de América Latina (8) y de Europa (7). Sólo en seis experiencias se señala al parlamento como grupo promotor de las cuales en dos fue solo, en una fue acompañado por el gobierno y en otra por la sociedad civil; también se registró una experiencia más en la que el parlamento fue acompañado por el gobierno y la sociedad civil, y una más en la que se sumaron los sindicatos.

De estas 63 iniciativas con información sobre el o los grupos promotores, más de la mitad (35 de ellas) fueron promovidas por un solo grupo, ya sea el gobierno, el parlamento, la sociedad civil, la academia o un organismo internacional. Ello requiere de un análisis más a fondo, pero a este nivel se puede concluir que la fuerza de iniciativas de esta naturaleza es mayor mientras más significativo sea el número de grupos que se adhieren a la promoción, son hasta ahora las más exitosas las iniciativas gubernamentales acompañadas por las organizaciones de la sociedad civil.

1. Experiencias pioneras

Es importante destacar dos experiencias pioneras que han sido las más estudiadas y conocidas en el mundo: la australiana y la sudafricana. Las fuentes más prolijas para el desarrollo de esta sección fueron Jubeto (2006) y Budlender y Hewitt (2002). Las experiencias de Australia y Sudáfrica y las lecciones aprendidas a partir de ellas fueron usadas como base del diseño metodológico y los contenidos de los programas de capacitación para desarrollar habilidades en diversos países. La riqueza de estas experiencias derivó de su especificidad, pero también de su diversidad (Budlender 2002: p.20).

Los presupuestos definidos por estas experiencias, originalmente orientados hacia las mujeres, fueron evolucionando hacia presupuestos con enfoque de género con objetivos múltiples:

- 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.

1.1 La experiencia australiana

Esta iniciativa se inició en 1984 y fue la pionera a nivel mundial. La directora de la Oficina de Asesoría de las Mujeres de Australia del Sur señalaba que el propósito de un “presupuesto de las mujeres” (woman’s budget) consistía en obtener información sobre lo que se está haciendo a

favor de las mujeres, aumentar el nivel de los programas dirigidos a éstas para conseguir más fondos, así como construir en cada departamento una conciencia clara de que todo lo que se hace, cada dólar que se gasta, tiene un impacto sobre las mujeres –y ese impacto es generalmente diferente para las mujeres y para los hombres. (Sharp y Broomhill, 2002: p. 6).

1.1.1 Metodología

La metodología de esta iniciativa consistió en el análisis del gasto presupuestario gubernamental a partir de tres categorías de gasto: (Sharp y Broomhill, 2002).

1. Gastos enfocados a las mujeres. Por ejemplo, programas de salud específicos para mujeres indígenas y programas educativos, de formación y de empleo para mujeres jóvenes.
2. 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, etcétera.
3. 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 totalidad del presupuesto.
 - 3.1. Análisis de la incidencia del gasto público desagregado por sexo.
 - 3.2. Partidas presupuestarias con perspectiva de género.
 - 3.3. Valoración de la política desde la conciencia de género.

1.1.2 Breve reseña de la experiencia

En Australia el gobierno federal se comprometió desde 1972 a considerar en las políticas públicas la problemática de las mujeres, acuerdo promovido por las mujeres feministas que trabajaban en el gobierno (*femocrats* o feministas burócratas), quienes estaban conscientes de la necesidad de incorporar el análisis de género en los procesos de política pública federal. A mediados de los años setenta se creó la Oficina de Asesoría de las Mujeres (osw), institución a la que se responsabilizó del análisis del impacto de género de todas las propuestas del gabinete, provenientes de todas las áreas del gobierno.

El primer Presupuesto de Mujeres en Australia (PMA) se estableció para el ejercicio 1984-85, tras la llegada al poder del Partido Laborista. En 1984 cada instancia gubernamental debía realizar una auditoría *ex-ante* de su presupuesto, que consistía en considerar el impacto sobre las mujeres. La mitad de los departamentos del gobierno participaron en la iniciativa. En general se centraron en servicios específicos para las mujeres, como las ayudas concedidas a las viudas de guerra, o en la proporción de mujeres usuarias de algún programa. Todos estos análisis internos daban forma a una declaración que presentaba el Primer Ministro como parte de los presupuestos. La experiencia demostró cómo los programas aparentemente neutros al género tenían un impacto diferenciado en mujeres y hombres.

En 1985 se analizaron todos los departamentos y agencias gubernamentales. Estos Presupuestos de Mujeres sistematizaban los compromisos gubernamentales para con las mujeres y se analizaba el progreso conseguido al ponerlos en práctica.

La experiencia se comunicó y extendió al resto de los gobiernos australianos. Ésta pasó, entonces, del nivel federal al nivel territorial y estatal. En todos ellos se comenzaron a elaborar presupuestos de mujeres, siguiendo metodologías no siempre coincidentes. En Australia del Sur y Victoria adoptaron una metodología muy similar a la del gobierno federal. En el resto desarrollaron sus propios procesos. Todos ellos se diferenciaron de lo realizado por el gobierno federal al incluir las políticas de igualdad de oportunidades en las personas empleadas por la administración pública, cosa que no se hizo en la política federal.

A finales de los años ochenta Australia comenzó a utilizar los presupuestos por programas, lo que fue considerado como una nueva oportunidad para incorporar el enfoque de género. En 1987, estos análisis comenzaron a denominarse como “declaración del presupuesto de las mujeres” (*Women’s Budget Statement*) recibieron así un status más formal y se convirtieron hasta 1993, en un documento que se presentaba al debate. Estos documentos incluían una declaración exhaustiva por parte de cada ministerio y departamento de las implicaciones para las mujeres y los hombres de sus gastos, y en ocasiones de sus ingresos. Con el paso del tiempo las declaraciones se fueron haciendo menos críticas y fueron adquiriendo características de un ejercicio de autojustificación gubernamental. Para 1994 y 1995 se publicó una versión muy reducida de las declaraciones del presupuesto de las mujeres en el nivel federal.

A mediados de los años noventa el gobierno cambia, el interés gubernamental para continuar con las iniciativas decrece y algunas de ellas son abandonadas. Sólo algunos gobiernos como el de Nuevo Gales del Sur, continuaron interesados en aumentar la cantidad de las asignaciones presupuestarias para las mujeres, realizaban auditorías de género y evaluaban algunos departamentos o programas, pero no el presupuesto en su conjunto.

El desinterés creciente por los presupuestos de las mujeres se adjudica a varios factores:

- Los cambios en la composición política de los gobiernos,
- La disminución de recursos, debidos a recortes en el sector público,
- La evaluación que hacían diferentes instancias administrativas sobre los escasos beneficios que reportaban tanto trabajo que no compensaba el esfuerzo, especialmente en periodos de estabilidad cuando los presupuestos cambian muy poco de un año a otro,
- Los cambios en la metodología presupuestaria y en el formato del presupuesto que hacían que cada vez fuera más difícil analizar el impacto de género de los programas,
- El no involucramiento de la sociedad civil en el proceso, lo que no permitió la movilización social para defender los presupuestos para mujeres.

En 1996 el gobierno federal decidió eliminar la Unidad de Estadística de las Mujeres de la Oficina de Estadística Australiana y la encuesta de usos del tiempo comenzó a ser levantada sólo quinquenalmente y no anualmente. Una vez desaparecida la iniciativa del gobierno federal le siguieron el resto de los gobiernos. Para 1997, solamente los gobiernos de cuatro estados continuaban realizando presupuestos de mujeres, y dos los abandonaron posteriormente. Lo que permitió la continuidad de los ejercicios que sobrevivieron fue la existencia de estructuras gubernamentales de género y de representantes políticos comprometidos con el tema, que se mantuvieron en la escena política.

Sin embargo, en el año 2000 Tasmania también dejó de publicar la Declaración de Presupuesto de Mujeres y sólo mantuvo una revisión general de los resultados presupuestarios. Quedó sólo al Territorio del Noreste, el cual elaboraba un informe limitado que daba cuenta de las actividades de la Oficina de Políticas de las Mujeres pero no de las actividades generales del Gobierno.

Una breve evaluación de la experiencia australiana arroja resultados positivos y negativos. El más destacado tiene que ver con la necesidad de involucrar a la sociedad civil en aquellas iniciativas promovidas por el gobierno como condición, por lo menos necesaria, de sustentabilidad. La iniciativa logró mejores indicadores y fue más efectiva en monitorear las políticas y la legislación referida a las mujeres en los primeros años (1985-1996), cuando la inversión en áreas relevantes para ellas aumentó sustancialmente. Sin embargo, enfrentó dificultades por el no involucramiento de la sociedad civil, el viraje hacia un gobierno conservador y por la introducción de políticas económicas neoliberales. El hecho de que la iniciativa gubernamental no hubiera buscado involucrar a grupos de la sociedad civil, y puesto los resultados a su disposición, no generó la deseable presión social para que el gobierno rindiese cuentas. Hacia el año 2002 el gobierno australiano dejó de realizar ejercicios formales de presupuestos sensibles al género (Sharp, 2002: p. 43-44).

1.2 La experiencia sudafricana

Los objetivos más importantes de esta experiencia consistieron en desarrollar valores y principios para dar prioridad a las necesidades socioeconómicas de las mujeres pobres, promover la democratización del proceso presupuestario e impulsar un instrumento para controlar el gasto y opciones de la ciudadanía para que diesen seguimiento a temas en los que hasta entonces no participaba (Budlender, *et al.*, 2002).

1.2.1 Metodología

La metodología de esta iniciativa consistió en cinco pasos: (Budlender y Hewitt, 2003: p. 12)

1. Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños. Enfrenta carencia de estadísticas desagregadas por sexo.
2. La sensibilidad de género de las políticas públicas. Valorar si una política concreta es probable que aumente las desigualdades, las reduzca o las deje en la posición de partida.
3. Análisis de las asignaciones de gasto, en donde suelen aparecer los problemas generados por la forma en que se presentan las cifras presupuestarias y la necesidad de que la administración se implique y provea información más detallada para su análisis.
4. Control de los servicios públicos financiados con el gasto, que requiere de indicadores cruzados que aporten información sobre la sensibilidad de género de los presupuestos en los diferentes ámbitos de actuación, lo cual a veces resulta laborioso.
5. Evaluación de resultados, que presenta la dificultad de atribuir a un programa el cambio en una situación normalmente vinculada a muchos más factores que el analizado.

1.2.2 Breve reseña de la experiencia

La iniciativa inicia en un momento político muy apropiado, vinculado con el fin del “apartheid” y la introducción de una nueva Constitución que situó la discriminación por raza y género entre los problemas prioritarios. En este proceso, las mujeres habían tenido una participación activa en organizaciones opositoras al gobierno anterior, creando lazos que les permitieron acceder a puestos clave del

nuevo gobierno y a ocupar escaños parlamentarios en un número importante, resultado de las primeras elecciones democráticas en el país.

La iniciativa para examinar el presupuesto desde una perspectiva de género fue propuesta por la parlamentaria Pregs Govender en el debate presupuestario que siguió a las elecciones de 1994, y se puso en marcha en 1995. Esta iniciativa nació como un proyecto de colaboración entre mujeres parlamentarias que pertenecían al Grupo de Política Económica y Género del Comité Parlamentario sobre Finanzas y dos organizaciones no gubernamentales que se dedicaban a la investigación sobre el ámbito político ¹⁰ desde una perspectiva interdisciplinar.

Esta colaboración recibió el nombre de Iniciativa de Presupuestos de Mujeres (IPM) o *Women's Budget Initiative* (WBI). Esta experiencia fue considerada desde un principio como extra-gubernamental, ya que el grupo parlamentario se consideraba representante de la sociedad civil con tareas de control del gobierno.

En el primer año la iniciativa se centró en el análisis de seis áreas presupuestarias, en el empleo del sector público y en el área impositiva. Las áreas se ampliaron al año siguiente y en el tercer año fueron analizadas las 26 áreas que conformaban el presupuesto estatal. En cada una de ellas el trabajo no remunerado ocupaba una parte importante de los documentos elaborados. En los años siguientes se extendió el análisis a los gobiernos locales, a los fondos de los organismos donantes, al ingreso de forma más amplia y a las relaciones intergubernamentales.

El método de análisis adoptado en la iniciativa se basó en la experiencia australiana. Se utilizó inicialmente el marco propuesto por Rhonda Sharp, el cual fue complementado con la propuesta de análisis de los cinco pasos a nivel departamental. La mayor parte de los análisis realizados han sido en las partidas de gasto, aún cuando desde un principio se reconoció la importancia de los ingresos, rubro que ha sido incluido de manera gradual.

En el primer año el análisis se centró en las relaciones de género y la pobreza, vinculándolo con la tributación directa e indirecta. Al quinto año se incluyeron los aranceles y los impuestos aduaneros. Las clases sociales más desfavorecidas han prestado mayor atención al apartado de gastos, no obstante ha habido interés de las fuerzas sindicales por el análisis impositivo. Las clases medias y altas, por su parte, realizan un seguimiento más estrecho de los impuestos.

La escasez de recursos disponibles y las partidas comprometidas (especialmente en sueldos y salarios del personal político y funcionario) han resultado un obstáculo en la velocidad de los cambios económicos y sociales esperados por la mayoría de la población, resultado del acceso al poder de un gobierno democrático. Lo mismo ha sucedido con la reasignación del gasto de un presupuesto con enfoque de género.

En 1997, dos años después del inicio de la experiencia extra-gubernamental, el gobierno comenzó un ejercicio paralelo, encabezado por el Ministerio de Finanzas y asistido por la Commonwealth, como parte de la experiencia piloto que impulsó esta organización entre sus Estados miembros. La estrategia se inició con la contratación de una consultora, quien durante dos años trabajó con el Departamento de Finanzas y preparó material para incorporar el género en los documentos presupuestarios. Otras actividades de esta experiencia piloto fueron la organización de cursos de formación y material para las personas encargadas de tomar las decisiones.

¹⁰ CASE (Community Agency for Social Security) y IDASA (Institute for Democracy in South Africa)

Los resultados hasta ahora, aunque interesantes, han sido escasos. Varias son las lecciones aprendidas de esta experiencia y se resumen a continuación:

- La complejidad del proceso puesto en marcha (la eliminación del “apartheid”) no es asunto menor. Son múltiples los temas por atender, pero entendiendo la transversalidad del tema de género se recomienda perseverancia y paciencia.
- No existen recetas rápidas ni fáciles en estos procesos,
- En un primer momento se presentan más deficiencias que logros, por lo que se recomienda persistencia, ya que en el corto plazo no espera producir grandes cambios,
- Uno de los mayores obstáculos ha sido la falta de datos desagregados por sexo de los programas,
- La indiferencia de algunos funcionarios ante esta problemática ha sido otro obstáculo importante,
- La colaboración entre las organizaciones no gubernamentales, el Parlamento en su caso, y de éstos con el gobierno ha sido muy importante, ya que no se puede esperar que el Gobierno sea muy crítico con sus propios planes y políticas,
- El proceso de formación del personal del funcionariado es muy importante para que comprendan la relevancia y las bondades de este tipo presupuestación de lo que favorecería su involucramiento con el proceso,
- La participación de todos los ámbitos de gobierno (nacional, provincial y local) es también conveniente, en atención a los procesos de descentralización que de forma generalizada existen en todo el mundo,
- La incorporación del tema en la lectura obligatoria de los libros y en algunas enseñanzas universitarias de Sudáfrica constituye un esfuerzo de divulgación necesario para lograr avances consistentes y duraderos en el tema,

2. La promoción de iniciativas

2.1 El impulso de la Plataforma de Acción de Beijing en las iniciativas presupuestales con enfoque de género

Sin duda, la IV Conferencia Mundial de la Mujer, llevada a cabo por la Organización de Naciones Unidas en Beijing, China, en 1995, fue un parteaguas para el avance de la equidad de género en muchas regiones.

La Plataforma de Acción emanada de esta cumbre se pronunció de manera precisa sobre el tema presupuestal, tal como se señaló en el capítulo I de este libro. 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 de 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 lanza 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.

2.2 Internacionales

2.2.1 Las iniciativas de Europa y la Unión Europea

En la Unión Europea,¹¹ el Consejo de Europa impulsó desde 1995 estudios sobre la transversalidad de género; en 1998 su grupo de expertas recomendó a los Estados miembros instrumentar la transversalidad de género. De hecho, en el mismo Tratado de Ámsterdam se establecen directrices importantes al constituir el primer texto de un tratado comunitario que incluye la transversalidad de género como una obligación de los Estados miembros, tanto en sus regiones y entidades locales, como en las instituciones comunitarias, todo ello acompañado de recursos comunitarios para atender las desigualdades de género.¹²

A finales de 2001 la presidencia belga organizó una conferencia internacional sobre “Procesos presupuestarios sensibles al género” que fue apoyada por la OCDE, UNIFEM y el Consejo de Ministros Nórdicos. La declaración acordada por las y los participantes a esta Conferencia planteaba a los gobiernos, y a otros agentes, la urgencia de “incorporar el análisis de género en todos los estadios y niveles del proceso presupuestario, la promoción de la transparencia y responsabilidad, así como informar sobre el impacto de los presupuestos en los objetivos de igualdad de género” (Jubeto 2006: P. 239).

En el año 2002 el Parlamento Europeo¹³ aprobó una resolución sobre la integración de la perspectiva de género en el presupuesto público, en la que se posicionó a favor de la elaboración de presupuestos con enfoque de género. Con ella se buscaba que los Estados miembros supervisaran y analizaran las repercusiones, en las mujeres y los hombres, de las políticas sectoriales y macroeconómicas, así como la aplicación de estrategias, mecanismos y medidas de carácter correctivo para abordar los desequilibrios de género, en los que el presupuesto de género se aplicase positivamente. Adicionalmente, proponía medidas para favorecer este trabajo mediante redes de personas expertas que asesoraran a los gobiernos y a la Comisión en esta materia.

En Europa encontramos información de 29 países¹⁴ donde se ha desarrollado o está en proceso de iniciar algún tipo de experiencia sobre análisis de presupuestos con enfoque de género; de éstos, 19 son países miembros de la Unión Europea. En ocho países la iniciativa ha surgido por parte del gobierno, o ha sido una iniciativa conjunta de gobierno y sociedad civil (13); en la mayoría (al menos 15) la sociedad civil ha participado, ya sea de manera exclusiva o con la participación de otras instancias, iniciando el proceso de promoción de estas experiencias. En 10 países la experiencia ha sido iniciada por algún organismo internacional (diferente a la Unión Europea) en conjunción con la sociedad civil. En el caso de Francia la iniciativa surgió desde el Parlamento, y en Suiza la propuesta vino inicialmente del sindicato de los funcionarios públicos y posteriormente fue impulsada por grupos de mujeres, miembros del parlamento y sindicalistas.

¹¹ Países integrantes en la actualidad de la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

¹² Ver anexo No. 1.

¹³ Resolución 2002/2198 (INI)

¹⁴ Albania, Alemania, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, Escocia, Eslovaquia, España, Estados Nórdicos, Estonia, Croacia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Rumania, Rusia, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

En cuanto a las experiencias de los países europeos, existe una amplia gama de iniciativas que se encuentran en distintas fases de desarrollo. La mayoría surgieron después del 2000, sin embargo, algunos casos fueron anteriores, como la de Reino Unido, experiencia pionera que surgió desde la sociedad civil en 1989; los Estados nórdicos que comenzaron en los años noventa y Suiza, en 1994.

En la gran mayoría se analiza el impacto de género en el gasto presupuestario gubernamental; una excepción es el caso británico donde el análisis del presupuesto se ha centrado más en la parte del ingreso y las transferencias en el gasto debido, en parte, a la naturaleza de los presupuestos en el Reino Unido, donde el mayor debate se produce en el ámbito impositivo, y no en las partidas de gasto, las que tienen un interés social inferior. (Jubeto, 2006) Según Villagómez (2004), la experiencia británica muestra un análisis serio y riguroso en cuanto a cómo las políticas crean desigualdad así como en la presentación de medidas que promuevan un cambio.

Algunos de los retos y lecciones aprendidas de las experiencias europeas, según Villagomez, (2004) son:

- Para introducir un enfoque de género en el proceso presupuestario se requiere elevar la conciencia de los actores y actoras involucrados, promover un rendimiento de cuentas (*accountability*) con respecto a los compromisos presupuestarios y de política y cambiar el presupuesto de forma que promueva la igualdad de género. (Sharp 2002).
- Dos puntos importantes con respecto a los análisis de presupuestos con perspectiva de género y que tienen un impacto en la formulación y ejecución de la política es el reconocimiento del trabajo doméstico que realizan las mujeres sin goce de sueldo y el reconocimiento de las diferencias en el uso del tiempo y de los recursos dentro del hogar. (Al respecto, el Reino Unido e Italia son buenos ejemplos de cómo estos principios han sido considerados en el análisis del impacto de partidas presupuestarias),
- Un reto importante es garantizar la participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario desde su formulación hasta su ejecución, para hacerlo más transparente. Existen diferentes grados y estilos en los que la sociedad civil se involucra en este proceso, y los gobiernos que han estado más o menos abiertos a esta participación. En iniciativas gubernamentales como las de Italia, España, Suecia o Francia, pese a que el involucramiento de la sociedad civil es limitado –usualmente a expertas en presupuestos y género– o inexistente, el compromiso de la transversalidad de género del gobierno en la formulación de la política le da a la iniciativa una mayor oportunidad de continuidad,
- La tendencia continua hacia la descentralización de varios elementos de los servicios públicos y de las políticas (iniciativas regionales y locales) tiene diversas implicaciones que afectan la introducción de la transversalización y los presupuestos con enfoque de género,
- La necesidad de producir información adecuada para monitorear el proceso y la introducción de la perspectiva de género en la realización de las políticas. El caso sueco es el más avanzado en la región. También las experiencias francesa y belga muestran que la recolección y procesamiento de información adecuada es fundamental para la aplicación de un análisis serio sobre el impacto de género. Por otra parte, la experiencia italiana muestra que la información a nivel nacional no es útil en muchos casos para los análisis sub-nacionales y que deben aplicarse métodos alternativos para disminuir los costos del acopio de información.

2.2.2 Las iniciativas de la Commonwealth

Por su parte, en 1995 el Secretariado de la Commonwealth¹⁵ puso en marcha un programa para impulsar los presupuestos con enfoque de género en los países miembros, retomando las experiencias pioneras de Australia (1984), Reino Unido (1989), Canadá (1993) y Sudáfrica (1994). Los objetivos más importantes de este programa eran: fortalecer la capacidad de los gobiernos para incorporar el análisis de género en la planificación y evaluación de las políticas de ingresos y distribución de los gastos en todos los niveles; y lograr la participación de las mujeres en el proceso presupuestario (Jubeto, 2006: 237).

La metodología utilizada por la Commonwealth fue la “metodología australiana”, pues fue este país el primero en aplicarla. Consiste en un análisis de gasto a partir de tres categorías: gastos específicos de género, gastos que promueven la igualdad de género en el servicio público, y los gastos generales. A partir del año 2000 el Secretariado del Commonwealth comienza a desarrollar un trabajo interagencial con UNIFEM, de la ONU, y con el Centro de Investigación de Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC). Estas organizaciones persiguen:

- Reforzar la capacidad de los gobiernos en sus diferentes niveles,
- Reforzar la capacidad de las mujeres,
- Reorientar los sistemas estadísticos nacionales,
- Controlar y evaluar iniciativas, teniendo en cuenta sus objetivos e indicadores,
- Documentar el proceso y sus resultados para animar a compartir las buenas prácticas entre los Estados de la Commonwealth y más allá de ellos (Hewitt, *et al.*, 2002: p. 70-81).

En los últimos años en la Commonwealth ha aumentado el número de Estados, agencias donantes y otros donadores que apoyan estas iniciativas. Entre ellos destacan el Banco de Desarrollo de Asia, la Agencia de Cooperación al Desarrollo Internacional Sueca (SIDA) y los gobiernos de Dinamarca, los Países Bajos y Noruega, entre otros.

En la actualidad la Commonwealth está desarrollando un Sistema de Gestión y Dirección de Género (*Gender Management Systems* o GMS), el cual es un enfoque holístico y sistemático que busca incorporar el género a las políticas generales con objeto de que sea usado por los gobiernos, en colaboración con otros agentes sociales, incluyendo a la sociedad civil y al sector privado, para promover la igualdad entre hombres y mujeres (Jubeto, 2006: p. 239). Una de las fortalezas del Programa de la Commonwealth en el diseño y puesta en práctica de estas iniciativas, es el involucramiento del Estado –destacando la participación activa del Ministerio de Finanzas– en colaboración con organizaciones de la sociedad civil (Jubeto, 2006: p. 238).

Este programa se ha enfrentado también con diversos retos entre los que se encuentran: (Budlender, Elson, Hewitt y Mukhopadhyay, 2002).

1. La necesidad del apoyo político.

El Commonwealth es una asociación de 54 países que trabajan áreas de interés común. En el año 2002 su población era de 1,700 millones de habitantes, una tercera parte de la población del mundo. Los países integrantes del Commonwealth pertenecen a todos los continentes y son: Antigua y Barbuda, Australia, Bangladesh, Barbados, Belice, Botswana, Brunei Darussalam, Camerún, Canadá, Chipre, Dominica, Islas, Ghana, Grenada, Guyana, India, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malawi, Malasia, Maldivas, Malta, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nauru, Nueva Zelanda, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Samoa, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Islas Salomón, Sudáfrica, Sri Lanka, St Kitts y Nevis, St Lucia, St Vicente y Grenadines, Swaziland, Bahamas, Gambia, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Uganda, Reino Unido, República Unida de Tanzania, Vanuatu y Zambia.

2. Aunque la o el Ministerio de Finanzas es la o el más indicado para implementar las iniciativas, su personal a menudo remite los temas de género a las y los ministerios de los sectores sociales.
3. Generalmente, las y los funcionarios del gobierno no tienen conocimiento sobre género y se requiere sensibilizarlos y entrenarlos al respecto.
4. La necesidad de un análisis del impacto de los ingresos gubernamentales.
5. La necesidad de una coordinación efectiva del programa.
6. La cuestión de la continuidad es importante ya que la aplicación de un análisis de género a los presupuestos gubernamentales toma tiempo.
7. El mínimo poder presupuestal que tienen muchos de las y los que hacen las leyes ha sido una limitación.
8. Colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.
9. Identificar el rol de las agencias externas. (Budlender, *et. al*, 2002)

2.2.3 Las iniciativas latinoamericanas

Muchas de las experiencias latinoamericanas sobre análisis de presupuestos con enfoque de género se han llevado a cabo dentro del programa regional de UNIFEM sobre Derechos Económicos y Sociales “DESafíos”, que tiene como uno de sus objetivos promover la participación más activa e informada de las mujeres en los procesos de asignación de recursos públicos y rendición de cuentas, en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) (Strotsky, 2005).

En América Latina encontramos gran diversidad y riqueza de experiencias en múltiples países, entre los que destacan Belice, Brasil, Chile, México y Uruguay; y dentro de la región andina Perú, Ecuador y Bolivia. Cabe mencionar que en dicha región UNIFEM-Región Andina, junto con organizaciones locales de mujeres, han impulsado una iniciativa multi-países de presupuestos sensibles al género a nivel municipal desde la cual se busca trabajar simultáneamente con las autoridades locales y con las organizaciones sociales de mujeres. Aunque estas iniciativas generalmente se han llevado a cabo en los niveles nacional, subnacional y local, destacan los análisis de presupuestos sensibles al género dentro del nivel municipal. UNIFEM no está directamente involucrada en el proceso de implementación, ya que, es fundamental que haya una apropiación local de estas iniciativas y un control local en términos del programa y sus objetivos.

Los retos a los que se han enfrentado las experiencias latinoamericanas son muy parecidos a los ya señalados en el inciso anterior: falta de voluntad política; disponibilidad y accesibilidad de información desagregada por sexo; falta de sensibilización, entendimiento y priorización de las y los funcionarios públicos sobre el tema; falta de seguimiento a lo largo del proceso, entre otros. En el caso de la iniciativa multipaíses de la región andina un reto importante fue lograr la conjunción de los elementos esenciales en cada iniciativa, entre éstos, la sociedad civil y a las y los expertos en género y en presupuestos. En algunos casos, funcionarias y funcionarios públicos clave, quienes habían acordado colaborar con la iniciativa, no dieron seguimiento. Además tomó más tiempo de la cuenta el llegar a acuerdos entre las partes involucradas en la iniciativa, lo que retrasó la presentación de resultados y el proceso de seguimiento. (Rebecca Peral, en Budlenden, Hewit, 2002b).

2.3 México

La iniciativa mexicana de presupuestos sensibles al género ha tenido diversos espacios plurales y de coalición entre distintas redes y organizaciones de la sociedad civil, que han impulsado su instrumentación. Adicionalmente, a lo largo de los últimos años se ha involucrado también la academia y algunas

organizaciones internacionales al esfuerzo de incorporar el enfoque de género al proceso presupuestal de algunos proyectos piloto. Asimismo, instancias gubernamentales, en específico algunos institutos de las mujeres a nivel estatal y el nacional, algunos gobiernos estatales (Distrito Federal, Chiapas, Oaxaca y Zacatecas), así como algunos congresos estatales como el del Distrito Federal y Morelos, y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se han unido a este esfuerzo. A continuación se resumen brevemente algunas de las principales iniciativas en el tema desde la sociedad civil, la academia, instancias gubernamentales del ejecutivo y organismos internacionales.

2.3.1 Experiencias iniciadas desde la sociedad civil

El primer antecedente producto de un pacto plural de mujeres se encuentra en la Declaración Política de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia de octubre de 1996, en donde se manifestó la necesidad de “Garantizar que el gasto público incluya los recursos etiquetados suficientes para hacer efectiva una política estructural que beneficie a las mujeres en los niveles federal, estatal y municipal”. Paralelamente ese mismo año el Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, comenzó a trabajar en presupuestos públicos desde una perspectiva de género. En una primera etapa diversas investigadoras comenzaron a revisar las tendencias del gasto de los programas gubernamentales dirigidos a la salud reproductiva.

A partir de 1998, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., perteneciente al Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, inició su trabajo en presupuestos públicos con enfoque de género a través de un taller titulado “El presupuesto público y las líderes mexicanas”, con la intención de brindar información y capacitar a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil preocupadas por incidir en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con sus propios temas de interés. Más tarde, Equidad de Género y el Centro de Análisis e Investigación A. C. Fundar unieron sus esfuerzos con el objetivo de avanzar hacia el convencimiento de que los presupuestos son clave para la ejecución de políticas, reflejando la posición de los diferentes grupos en la sociedad. La principal línea de acción para el trabajo de dichas ONGS fue la investigación y capacitación para mujeres líderes en el monitoreo de presupuestos y abogacía; en esta línea las dos áreas de trabajo privilegiadas por este equipo fueron pobreza y salud sexual y reproductiva. (UNIFEM)

Un segundo antecedente producto de un pacto plural se encuentra en el Congreso Nacional de Mujeres hacia la Reforma del Estado con Equidad de Género de septiembre del año 2000, que tuvo como uno de los temas centrales la demanda **por un presupuesto de la federación con enfoque de género.**

2.3.1.1 Programas contra la pobreza

En 2000 Equidad de Género y el Centro de Análisis e Investigación Fundar y la Red Nacional Milenio Feminista comenzaron una iniciativa conjunta con el objetivo de analizar distintos programas gubernamentales de combate a la pobreza (Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), que brindaba servicios de salud a comunidades que no tenían acceso formal a estos servicios y PROGRESA, un programa de educación, salud y alimentación). La iniciativa se centró en los sectores más pobres y marginados de la sociedad mexicana y buscaba identificar la manera en que estos programas integraban a las mujeres y resolvían las dificultades estructurales que ellas enfrentan. (Zebadúa, 2002) El proyecto operó a nivel federal así como en cuatro estados. Durante su primer año se analizaron 21 programas contra la pobreza implementados por el gobierno federal. Se desarrolló una lista de asuntos a fin de evaluar una serie de criterios tales como la especificidad de género del contenido del programa contra la pobreza, si se habían emprendido evaluaciones sensibles al género del contexto de la pobreza y en qué rol colocaba el programa a las mujeres, (Hofbauer, 2002).

2.3.1.2 Sector Salud

En una segunda etapa, los grupos involucrados en la iniciativa junto con UNIFEM, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) organizaron un foro para discutir y generar propuestas para los programas de la nueva administración (2000), con el objetivo de incidir sobre la política de salud. En el foro, el gobierno anunció la creación de un nuevo programa, llamado Mujer y Salud, que buscaba transversalizar la perspectiva de género en el sector, incluyendo los procesos presupuestarios. En 2002, las involucradas en la iniciativa y el programa organizaron un seminario-taller con funcionarios del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) cuyo objetivo fue demostrar que la asignación presupuestal y el diseño aparentemente “neutral” de los programas afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. A partir de los casos que se analizaron en el Seminario-Taller, se elaboró una guía acerca de cómo dar los primeros pasos para introducir la perspectiva de género a los presupuestos. Esta guía fue publicada por la Secretaría de Salud (ss) y se distribuyó de manera nacional.

Como parte de las actividades desempeñadas por el programa Mujer y Salud, se llevó a cabo una revisión de la estructura programática de todo el departamento de salud. La revisión buscaba formas concretas que permitieran dar los primeros pasos para introducir criterios de género; sin embargo, a pesar de que la nueva administración comenzó con una formulación del presupuesto, no se incluyeron propuestas específicas sobre el cambio en la estructura programática, (Hofbauer, 2002).

2.3.1.3 Capacitación y asesoría de mujeres de la sociedad civil a través de la Internet en materia de presupuesto y ley de transparencia

La asociación civil Modemmujer, con el apoyo de Equidad de Género y con fondos del Instituto para el Desarrollo Social INDESOL, a finales del año 2004 llevó a cabo un curso vía correo electrónico con el objeto de capacitar a las mujeres en la búsqueda de información pública y sobre todo presupuestaria. En el curso estaban inscritas alrededor de 90 mujeres que trabajan en organizaciones no gubernamentales, provenientes de ocho estados de la República Mexicana. La idea principal fue asesorar a las mujeres en una solicitud de información respecto a un tema que tiene que ver con su trabajo. Con las experiencias de este curso, Modemmujer creó una página web llamada “La Bola de Cristal” (<http://www.modemmujer.org/cristal/htmls/introduccion.htm>), que cumple con los mismos objetivos del curso piloto. (UNIFEM)

2.3.2 Experiencias impulsadas desde instancias gubernamentales del poder ejecutivo

2.3.2.1 Instituto Nacional de las Mujeres

El Instituto Nacional de las Mujeres y algunas de sus dependencias estatales han desarrollado diversas acciones en el tema de los presupuestos proequidad de género.

Las principales actividades llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Mujeres con el objetivo de promover que las políticas públicas sean equitativas desde su planeación y presupuestación fueron: el ciclo académico de conferencias sobre economía de género en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM; la elaboración de la Guía Técnica y la Guía Analítica 2004 para incluir el enfoque de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); y la propuesta de modificaciones 2004 a leyes y reglamentos vinculados con la elaboración y ejercicio del mismo PEF.

2.3.2.2 Experiencias de presupuestos pro-equidad en los estados de Chiapas, Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas

Chiapas

En el caso del estado de Chiapas colaboraron el Instituto de la Mujer de Chiapas y el Gobierno del Estado. Su objetivo fue responder a la interrogante de cuánto dinero se gasta en los proyectos dirigidos a mejorar la condición de las mujeres, analizando el gasto público que se destina para tal fin. Se analizaron el monto de los programas etiquetados para mujeres, así como los proyectos no etiquetados que posiblemente beneficiaron a las mujeres chiapanecas del presupuesto de Chiapas de 2000. Posteriormente, se analizaron los convenios que suscribieron el gobierno federal y el gobierno de Chiapas en materia de desarrollo social, de los que se generaron varios proyectos que beneficiaron a sectores desprotegidos y a las mujeres. (UNIFEM)

Distrito Federal

En el Distrito Federal en el año 2007 el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal contrató a Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, organización experta en presupuesto, para que en el presupuesto de las instancias de gobierno de 2008 se incluya la perspectiva de género. Analizaron el presupuesto 2007 y crearon una red de enlaces de todas las unidades ejecutoras del gasto de todas las oficinas de gobierno, mismas que tuvieron una capacitación durante todo el año para que en todas las secretarías supieran elaborar un presupuesto con perspectiva de género. La Secretaría de Egresos conformó una unidad de presupuesto de género que revisó todos los formatos para el POA 2008 y los modificó para visibilizar las actividades que llevan a cabo con perspectiva de género; también se creó una clave presupuestal. Hubo un curso de capacitación virtual de Modemmujer para saber cómo llenar todos los formatos. Se está elaborando el Decreto 2008 con lenguaje de género.

Por otra parte, los Institutos Estatales de la Mujer de Nuevo León y Oaxaca han realizado esfuerzos con el objeto de planear y presupuestar con perspectiva de género las políticas públicas, así como la gestión organizacional interna de los planes y programas con el propósito de institucionalizar la perspectiva de género (UNIFEM).

Oaxaca

En el caso de Oaxaca desde el ejercicio fiscal de 2003 existe una ley que controla las contribuciones de la población en materia de ingresos públicos por sexo y un diseño presupuestal que garantiza 50% del gasto público para hombres y para mujeres, (Tarrés *et al.*, 2006).

En el estado de Oaxaca la iniciativa de presupuestos sensibles al género provino del Instituto de la Mujer Oaxaqueña. El proceso de esta iniciativa se inicia con una revisión de las experiencias exitosas en otros países de las que no fue posible obtener información sobre modelos de formulación, diseño e incidencia de estos presupuestos. Ante ello el equipo del Instituto decide diseñar una estrategia alternativa, en la que el reto no era evaluar el impacto del gasto público para las mujeres de la entidad, sino proponer las medidas para que desde su diseño se produjeran beneficios equitativos.

La estrategia consistió en capacitar a los y las altas funcionarios públicos en materia de género, desde el titular del ejecutivo hasta los integrantes de su gabinete. Se hizo obligatoria la presentación de estadísticas desagregadas por sexo, grupos de edad y tipos de localidad. Se construyeron indicadores y se programaron acciones compensatorias en diversos sectores. Se especializó a personal de 17 entidades y un organismo desconcentrado, quienes al término de su capacitación señalaron los requisitos para lograr presupuestos con perspectiva de género. Esto se resumió en la necesidad de cambios en las leyes, el reglamento y los formatos internos, así como en los programas de especialización, de difusión y de investigación y en

CAPÍTULO II EXPERIENCIAS

los programas compensatorios. Las leyes modificadas para tal efecto en el estado de Oaxaca han sido la Ley de Planeación, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Presupuesto y Gasto Público y su Contabilidad, y la Ley que crea el Consejo de Planeación para el Desarrollo, COPLADE.

La Secretaría de Finanzas realizó acciones operativas para obtener información desagregada por sexo en materia de impuestos. Se cambiaron 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. Con ello la administración fiscal puede entregar información desagregada por sexo en materia tributaria para conocer cómo aportan los hombres y las mujeres, quiénes son responsables en su pago.

En materia de egresos se tuvo que pasar de un proceso concentrado a un proceso desconcentrado. En el proceso concentrado la Secretaría de Finanzas elabora el presupuesto para todas las entidades; en el caso del desconcentrado se invierte el proceso. Para el gasto de operación sí se aplica la perspectiva de género, el cual, sin embargo, es una pequeña parte del presupuesto total. En la actualidad han comenzado a incorporar la perspectiva de género en el gasto de inversión.

Zacatecas

En el caso de Zacatecas durante el presente gobierno estatal se han dado cambios importantes en el marco jurídico relacionado y existen avances en la creación de un sistema de indicadores.

En materia jurídica los avances más importantes existen a nivel de la Constitución Política del Estado la que en su artículo 22 señala a la equidad de género como un principio, lo que favorece su posterior incorporación en su ley de planeación:

Artículo 22. La mujer y el varón son iguales ante la ley y deben gozar de las mismas oportunidades para el desenvolvimiento de sus facultades físicas e intelectuales, así como de las mismas seguridades para la preservación de su vida, integridad física y moral, y su patrimonio.

“Se reconoce la equidad entre los géneros como principio necesario para el desarrollo del pueblo zacatecano. El Estado promoverá este postulado para lograr una sociedad más justa y equitativa, y la ley determinará las facultades y acciones que deban aplicarse para el cumplimiento de este fin”.

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas por su parte agrega.

Artículo 7.- Las acciones que en materia de planeación se lleven a cabo para la consulta o establecimiento de programas, tendrá presente la equidad entre los géneros y la atención a los grupos más vulnerables.

Y el Manual de Normas Políticas del Ejercicio del Gasto 2007 dice:

... contiene una base programática con perspectiva de género... (p. 6)
Capítulo 1.- Disposiciones Generales: El presente manual tiene por objeto establecer las normas y políticas de aplicación general y obligatoria que las unidades responsables y ejecutoras del gasto deberán observar en el ejercicio, registro, control y evaluación del gasto público... Para la correcta interpretación del presente manual se observará el glosario de términos del Manual para la Integración del Presupuesto por Programas con Enfoque en Resultados y Sensible al Género 2007... (p. 13)
Las Dependencias y Entidades deberán elaborar sus informes mensuales, trimestrales y anuales, conforme las disposiciones jurídico normativas lo establecen, considerando los aspectos de avance programático, financiero y de cumplimiento de las disposiciones en materia de equidad de género. (p. 20)

2.3.3 Iniciativa conjunta: Legislativo, Academia, Organismo Internacional

En el año 2004, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, FLACSO-México, y el Proyecto de Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe, de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), establecieron una alianza para llevar a cabo una experiencia educativa piloto: un curso para las y los actores tomadores de decisiones y para el personal técnico de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. Este curso, que se realizó de enero a abril de 2005, ofreció a sus participantes elementos conceptuales, metodológicos, analíticos y jurídico-normativos sobre presupuestación pro-equidad, con el objetivo de permitirles desarrollar acciones para incluir e institucionalizar la perspectiva de género en el presupuesto de egresos del Distrito Federal. (UNIFEM)

El ámbito legislativo federal mexicano será objeto del siguiente capítulo. Por ahora se concluye este capítulo con una síntesis sobre las lecciones aprendidas de todas estas experiencias, aportadas por las principales expertas en el tema.

Lecciones aprendidas

(Budlender y Hewitt, 2002b) (Stotsky, 2005) (Andía, 2003)

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.*
- b. *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.*
- c. *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, la participación de la sociedad civil y la rendición de cuentas.*

Precondicionantes

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

Participativas

- e. *Es esencial que la iniciativa cuente con respaldo y participación amplia, para favorecer la institucionalización y la sustentabilidad del proceso.*
- f. *La sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica que la Administración Pública.*
- g. *Debe recurrirse al apoyo de la sociedad civil para cuestiones de investigación, y utilizarlo a nivel de los gobiernos subnacionales según sea pertinente.*
- h. *Es crucial involucrar a una gama de grupos de interés, tal como lo advierte la defunción de la iniciativa dentro del gobierno en Australia. Las iniciativas del Secretariado de la Mancomunidad también aprendieron sobre el valor de involucrar a la sociedad civil y no sólo a los gobiernos.*

Metodológicas

- i. *Deben abordarse las partidas tanto de gasto como de ingreso.*
- j. *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.*

CAPÍTULO II EXPERIENCIAS

- k. *Es fundamental que los procedimientos de evaluación, y la definición de objetivos partan de criterios pro-equidad de género.*
- l. *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.*
- m. *Como regla general, no deberían 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

- n. *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. Las actitudes transformadas deben ir acompañadas de recursos adecuados y de las habilidades para utilizarlos.*
- o. *Existe un riesgo potencial en depender excesivamente del trabajo de las personas investigadoras, ya que sus intereses pueden no coincidir con los intereses de las personas afectadas por las políticas.*

Institucionalización

- p. *Los presupuestos basados en el género deben institucionalizarse plenamente mediante el proceso presupuestario normal. 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

- q. *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.*
- r. *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 plano a seguir.*

De los organismos internacionales

- s. *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 de propiedad de los grupos de interés en el país.*
- t. *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.*

III. EL TRABAJO DE LA LIX LEGISLATURA

El objetivo de este capítulo es sistematizar la experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El capítulo inicia con los antecedentes de las iniciativas presupuestales: la narración resumida de encuentros plurales, la participación del movimiento feminista y amplio de mujeres en este proceso, los resultados en materia recursos decretos y leyes en 2004, 2005 y 2006, la experiencia sobre el tema de las diputadas de la LVII y LVIII Legislaturas y diputadas de la LIX Legislatura integrantes de la Comisión de Equidad y Género y de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana, para concluir con las lecciones aprendidas, logros, obstáculos retos y recomendaciones señaladas por las legisladoras.

Un sincero agradecimiento a la generosidad de las exdiputadas entrevistadas con este propósito: Patricia Espinosa Torres, Hortensia Aragón Castillo, María Elena Chapa Hernández, Concepción González Molina, Angélica de la Peña Gómez, Blanca Amelia Gámez Gutiérrez, Diva Hadamira Gastélum Bajo, y Martha Lucía Micher Camarena.¹⁶

1. Antecedentes

En México se ha dado un proceso acumulativo de reformas en materia de presupuestos con enfoque de género, a partir de la IV Conferencia Internacional de la Mujer realizada en Beijing.

1.1 Los acuerdos plurales

Los procesos plurales de reflexión y acuerdo como la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia de octubre de 1996 y el Congreso Nacional de Mujeres “Hacia la Reforma del Estado con Equidad de Género” de septiembre de 2000 constituyen antecedentes importantes en el desarrollo de iniciativas para incorporar la perspectiva de género en los presupuesto públicos.¹⁷ En ambos procesos participaron mujeres de todos los partidos políticos y de una amplia gama de organizaciones feministas y de mujeres.

La Asamblea, organizada para diseñar estrategias y acciones que permitieran el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, en aquel momento acordada, tuvo un periodo de gestación de nueve meses. En ella participaron mujeres de diversos orígenes, de distintas ideologías, partidos políticos, religiones y organizaciones sociales y civiles, y también de distintos estados, quienes presentaron ante la nación una Declaración Política y un Acuerdo Nacional.

¹⁶ Se pretendía entrevistar además a Marcela Lagarde de los Ríos, Blanca Eppen Canales y Lilia Aragón, sin embargo dichas entrevistas finalmente no se pudieron llevar a cabo debido a la saturación de sus agendas.

¹⁷ Magdalena García Hernández, autora de este libro, fue la responsable de la Comisión de Documentos en ambos acuerdos plurales, Asamblea y Congreso. En el segundo caso en equipo con Cecilia Talamante.

En la Declaración Política de esta Asamblea se señalaba¹⁸ la necesidad de garantizar que el gasto público incluya los recursos etiquetados suficientes para hacer efectiva una política estructural que beneficie a las mujeres en los niveles federal, estatal y municipal.

En el Acuerdo Nacional de esta misma Asamblea se demandaba:

Incluir en el presupuesto de la Federación los recursos etiquetados necesarios para que las instituciones del sector público correspondientes, apliquen las políticas específicas en beneficio de las mujeres. [...] Hacer públicos los gastos destinados para el desarrollo de las mujeres. Asignar un porcentaje del gasto programable o de inversión pública para acciones específicas de creación de empleo y mejoramiento de ingresos que contribuyan a su autosuficiencia y al bienestar de su familia. [...] Vigilar y evaluar el cumplimiento de los compromisos del Programa Nacional de la Mujer, en todas las materias, con el establecimiento de metas cuantitativas que puedan ser sujetas de seguimiento, y proponer que cuente con los recursos presupuestales necesarios para su ejecución.

El compromiso de las mujeres que participaron en esta Asamblea consistía en impulsar en sus organizaciones, espacios, sectores y lugares, la Plataforma de Acción emanada de esta Declaración, y demandar al gobierno mexicano, a los partidos políticos y a las organizaciones sociales, su compromiso y voluntad política para lograrla. Para ello se instrumentarían las acciones, los mecanismos y compromisos que se consideraran necesarios para llegar a ese México equitativo, igualitario, justo y democrático [...]

Los mecanismos que se diseñaron fueron: la formación de las comisiones de equidad de género en las legislaturas federal y locales y el Parlamento de Mujeres de México, además del impulso decidido a la creación de mecanismos institucionales a favor de las mujeres.

Varias de las participantes a esta Asamblea fueron diputadas federales en la LVII Legislatura en el periodo 1997-2000 y llevaron este mandato a su labor legislativa. Al inicio de esa Legislatura, la Red Nacional Milenio Feminista organizó mesas de trabajo sobre el tema presupuestal para las nuevas diputadas; desde entonces se advirtió que dada la saturación de la agenda de las diputadas la estrategia más efectiva era la asistencia técnica, incluyendo mesas de trabajo, en lugar de recurrir a la capacitación sobre el tema. La capacitación, en todo caso, debería ser previa al acceso a la posición legislativa.

Paralelamente, en esas fechas varias organizaciones, particularmente Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C. y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., empezaron a formar equipos de investigadoras para impartir talleres a mujeres líderes, e iniciar el análisis del Presupuesto Federal (PEF) con perspectiva de género. [Lourdes García Acevedo]¹⁹

En palabras de Patricia Espinosa Torres,²⁰ líder de las mujeres del Partido Acción Nacional en el periodo de la organización de la Asamblea Nacional de Mujeres y diputada federal de la LVII Legislatura: “comenzábamos a intelegir el tema de presupuesto, y ustedes como expertas iban y teníamos reuniones de trabajo con las comisiones. ... Fue una legislatura en donde comenzamos a picar piedra”.

¹⁸ Tal como se comentó en el capítulo 2 de este libro.

¹⁹ Lourdes García Acevedo colaboró con algunos comentarios y apartados de este capítulo, lo cual se indica expresamente en cada caso.

²⁰ Lo contenido en este apartado retoma lo señalado por las diputadas de la LVII y LVIII legislaturas en las entrevistas que se realizaron en febrero de 2007 para la elaboración del libro, ¿Cómo legislar mejor? [García et. al, 2007]. Dichas entrevistas no fueron usadas en su totalidad en esa publicación.

En el caso del Congreso Nacional de Mujeres, que se realizó en septiembre del año 2000, los señalamientos fueron más profundos y detallados, y apuntaban de manera precisa a las responsabilidades de los diferentes poderes y sectores, y adicionalmente presentaba las prioridades para avanzar en la equidad de género en el país.

En los resolutivos de ese Congreso en el tema por un presupuesto de la federación con enfoque de género y por la existencia de mecanismos institucionales y ciudadanos idóneos para su avance se detallan demandas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a los partidos políticos y a las organizaciones sociales. A continuación se hace un breve resumen de estos resolutivos destacando sólo el asunto presupuestal y el aspecto general relacionado con la creación de mecanismos institucionales a favor de la mujer.

RESOLUTIVOS DIRIGIDOS A:

El Poder Ejecutivo

A) En materia de Planeación, Programación y Presupuesto

- 16.- **Diseñar una estrategia integral** que comprenda desde la planeación, la programación y el diseño del presupuesto, hasta el seguimiento, control y evaluación con un enfoque de equidad de género y que se aplique a todos los niveles de gobierno.²¹
- 17.- **Participar e incidir en el Plan Nacional de Desarrollo**, en los planes sectoriales y en los programas específicos para que tengan la perspectiva de género, expidiendo el Programa Nacional de las Mujeres 2000/2006, el cual deberá provenir de una consulta nacional que sirva como referencia normativa para vincular las acciones de las diferentes instancias públicas, privadas y sociales, atendiendo al Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- 18.- En la política de ingresos públicos, **tomar la opinión de las mujeres sobre la Reforma Fiscal Integral** para asegurar la equidad distributiva de los recursos atendiendo la perspectiva de género.
- 19.- **Establecer prioridades en las acciones públicas con perspectiva de género.** El Congreso Nacional de Mujeres señala algunas políticas que pueden mejorar las respuestas a las demandas de las mujeres:
 - Instituto Nacional de las Mujeres
 - Reforma fiscal integral
 - Combate a la feminización de la pobreza
 - Apoyo a unidades productivas y empleos para las mujeres
 - Derechos laborales de las mujeres
 - Valoración económica del trabajo doméstico y medidas de apoyo
 - Medidas sociales en favor de las mujeres
 - Derechos humanos y ciudadanía
 - Imagen y valores en medios masivos de comunicación
 - Fortalecimiento del federalismo
- 20.- **Incorporar el enfoque de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación.** Este tema [...] consiste en el diseño de la mecánica y una estrategia para incidir en los criterios y montos de gasto público, acompañar y evaluar su ejercicio y, en su caso, proponer modificaciones que respondan al principio de equidad de género. Metodología que deberá permear a todos los niveles de gobierno partiendo de los avances en la etiquetación con enfoque de género de los presupuestos

²¹ Esta síntesis mantiene la numeración original del documento fuente “Memoria del Congreso Nacional de Mujeres ‘Hacia la Reforma del Estado con Equidad de Género’”, octubre de 2000.

1999 y 2000; así como a todos los ramos e instituciones públicas. Para ello habrá de crearse una clave programática específica que permita y facilite la asignación de recursos hacia acciones afirmativas de género.

- 21.- **Diseñar una fórmula que asigne un porcentaje del presupuesto programable** a atender las necesidades específicas que permitan a las mujeres acceder a mejores estadios de desarrollo, así como su plena incorporación a las diferentes esferas de la vida nacional. Este planteamiento implica que el gasto social otorgue las asignaciones presupuestales con base en un porcentaje y que incluya criterios e indicadores regionales que tomen en cuenta las diversas situaciones de cada lugar. Así mismo demandamos que en caso de recortes al presupuesto, éstos no afecten las asignaciones presupuestales destinadas a políticas sociales que benefician a las mujeres.

Es necesario asignar un **presupuesto específico para evaluar el impacto**, por sexos, de los diversos programas y poder redefinir éstos con recursos y enfoque de género; así mismo se requiere un porcentaje especial dedicado a capacitación técnica, tanto para hombres como para mujeres, a fin de estar en condiciones de diseñar y evaluar los programas con un enfoque de género.

El Poder Legislativo

- 25.- **Considerar la política de género como una política de Estado.**
- 30.- **Procurar la participación de las legisladoras en todas las Comisiones**, especialmente en las vinculadas a los temas prioritarios de mujeres, a fin de incluir el enfoque de género en el marco jurídico que regula la vida nacional.
- 33.- **Proponer que la iniciativa de ley para la creación del Instituto Nacional de las Mujeres**, sea aprobada durante el actual período de sesiones, tal y como se fundamenta en el resolutivo número 22.
- 35.- Que las **negociaciones del gobierno de México y el Banco Mundial** se den a conocer y **participen en ellas el Congreso de la Unión, las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil** para articular la perspectiva de género y la aplicación de recursos.
- 37.- Que dentro de la Reforma del Estado, **desde el Artículo 115 Constitucional se recomiende a los gobiernos estatales y municipales la etiquetación del presupuesto con perspectiva de género.**

El Poder Judicial

Los Partidos Políticos

- 39.- Asumir como suya la tarea de impulsar los avances en la legislación y en el ejercicio de políticas públicas en beneficio de las mujeres como un asunto de interés nacional y político, en un sentido estructural e integral.

Las Organizaciones

- 46.- Que este Congreso Nacional de Mujeres sienta presencia en diversos espacios de deliberación y entregue nuestros planteamientos a la mesa de la Reforma del Estado del Congreso de la Unión, al próximo gobierno federal, al poder judicial, a los congresos locales y a la opinión pública.

En el Congreso Nacional de Mujeres participaron mujeres de todo el país, de partidos políticos, de agrupaciones políticas nacionales, sindicalistas, integrantes de organizaciones civiles, mujeres de redes y frentes de la sociedad civil, mujeres jóvenes, mujeres campesinas, mujeres con discapacidad y legisladoras. Su organización tomó tres meses, y el día de su apertura asistieron como invitadas e invitados de honor las y los coordinadores parlamentarios de los partidos políticos de la Cámara de Diputados.

El objetivo era lograr un compromiso de alto nivel para avanzar la agenda de las mujeres, particularmente en el ámbito parlamentario.

Paralelamente en este periodo, año 2000, Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C.; Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.; y Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C., iniciaron un acercamiento con las diputadas de la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura (finales del año 2000), para apoyar la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto. [Lourdes García Acevedo]

En palabras de Hortensia Aragón Castillo, diputada federal de la LVIII Legislatura: el Congreso Nacional de Mujeres para la Reforma del Estado de 2000 “llevó a los partidos a adquirir compromisos ... evento plural en el que se plantearon temas de etiquetación de recursos de manera muy destacada, como nunca se habían dado para mujeres en el presupuesto.”

1.2 La experiencia de la LVIII Legislatura

Durante la LVIII Legislatura se inicia el proceso sistemático y creciente de etiquetación de recursos para mujeres y equidad de género. La metodología fundamental, y que hasta ahora prevalece en el ámbito federal, es la etiquetación de recursos para mujeres y en menor medida para temas de equidad e igualdad, radicados en el Instituto Nacional de las Mujeres.

1.2.1 La participación social en el transcurso de la LVIII Legislatura²²

Después de una serie de reuniones entre las organizaciones anteriormente mencionadas y las diputadas de la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura, el 14 de noviembre de 2001 realizaron en forma conjunta el Foro “Por la equidad y transparencia en los presupuestos públicos”, en las instalaciones de la Cámara de Diputados. A este foro asistieron integrantes de organizaciones no gubernamentales, de instituciones públicas que contaban con programas dirigidos a mujeres, el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diputados y diputadas de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Equidad y Género.

Esto creó el marco para que la Comisión de Equidad y Género en el presupuesto 2002 y 2003 pudiera etiquetar mayores recursos a programas como: Mujer y salud y Arranque parejo en la vida, el Programa nacional para la igualdad de oportunidades y la no discriminación contra las mujeres, el Fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales, Impulsar mejores condiciones para la inserción y permanencia de la mujer en el ámbito laboral, Proyectos de desarrollo sustentable con equidad de género, el Programa atención a mujeres indígenas, el Programa de la mujer de la Secretaría de la Reforma Agraria, Promover actividades productivas y de capacitación para la superación de mujeres jefas de familia, principalmente.

Según la identificación del gasto etiquetado para mujeres realizada por Equidad de Género Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. en 2002, el Congreso Mexicano aprobó \$984,970,702.00 para dichos programas, lo cual representó 0.34% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado. Según la misma fuente, en 2003 el gasto etiquetado para mujeres fue de \$13,013,379,845.00²³ que representaron 0.85% del PEF (Equidad, A.C., 2003).

Otro logro fue que las diputadas de la Comisión de Equidad y Género introdujeron algunos “candados” en el Decreto de Presupuesto, a fin de que el Ejecutivo no pudiera disminuir los recursos destinados a programas para mujeres cuando hiciera los ajustes presupuestales.

²² Este punto fue desarrollada a partir de un documento elaborado por Lourdes García Acevedo (sin publicar).

²³ Incluye los recursos asignados a la SEP para el Programa Oportunidades.

1.2.2 La opinión de las diputadas de la LVIII Legislatura

En este periodo las legisladoras comenzaron a aumentar la etiquetación y se percataron, también, que más importante que asignar recursos en la primera etapa de impulso de estas iniciativas, era seguir su ejercicio. Señalan el grado de dificultad para monitorear el gasto y hacen propuestas para que en esta responsabilidad, las diputadas y diputados, o la Cámara misma, cuente con equipos especializados que tengan la facultad para revisar la aplicación del presupuesto, que los recursos fueron bien gastados y que lograron el impacto que se buscaba.²⁴

Sobre el tema la entonces diputada Hortensia Aragón Castillo señala:

... “Cuando comenzamos a reunirnos con las diferentes secretarías y empezábamos a ver el ejercicio del presupuesto que les habíamos autorizado, resultaba que en el primer semestre les autorizaban una mínima parte, que es cuando se requieren más recursos para planear; en el segundo semestre llegaba lo que habías necesitado del primero, en el mejor de los casos, y los compromisos que se habían establecido con ese recurso se detenían por temor a que el siguiente año se pararan otra vez los recursos y entonces de manera natural se tenía un subejercicio. Si tenías un subejercicio en la visión de un congreso lo que no se ejercía era porque no se había necesitado, entonces al año siguiente había que recortarlo. Esa era una estrategia muy común de Hacienda. Nosotros nos dimos a la tarea de mostrar que Hacienda estaba operando de esta forma, que aunque el legislativo aprobaba, los mecanismos utilizados para la asignación de los recursos a las propias secretarías pasaban por una serie de trabas que necesariamente iban a llevar al subejercicio, que no tenía que ver con que no había necesidad de aplicar esos recursos sino que era, en realidad, una estrategia de Hacienda. Tuvimos una buena experiencia con la Secretaría de Salud, muy mala experiencia con la Secretaría de Educación, porque mientras la Secretaría de Salud presionaba a Hacienda y nos pedía apoyo para poder implementar las partidas etiquetadas para mujeres, la Secretaría de Educación no sólo veía bien, o por lo menos se hacía disimulada con la actuación de Hacienda en las partidas para mujeres, sino que arbitrariamente no aplicó partidas y argumentaba que no sabía dónde habían quedado. Finalmente después de que Hacienda se las había entregado, las habían desviado a otras cosas o simplemente no las habían aplicado. Tuvimos varias reuniones con el Secretario de Educación y le era muy difícil, incluso a veces hasta molesto, reconocer que había partidas, como la de adolescentes embarazadas en las escuelas de educación básica, porque las diputadas fundamentamos perfectamente bien que la desersión de adolescentes estaba vinculada con embarazos muy tempranos y esto significaba dos cosas: primero, las mamás tenían que pasar por lo que pasa toda familia que se le embaraza una muchacha en la escuela, todos los problemas emocionales que esto implica y el desajuste de la familia. La muchachita tiene que abandonar la escuela y algo más, abandonaba la escuela convirtiéndose en una carga más para la familia, que aunque fueran derechohabientes del Seguro Social, no tenían derechos para el parto de la hija. Nosotros encontramos que no sólo era el asunto de apoyos económicos, becas, nosotros hablábamos de becas para las mujeres embarazadas, para las jovencitas embarazadas y campañas de prevención. Las campañas de prevención tenían que ver con la educación sexual y las becas tenían que ver ya sobre los hechos de la prevención y la atención. Esas eran las dos cosas que les pedíamos y que siempre se le hicieron muy difíciles al Secretario de Educación y hasta el último día. Esto lo presentamos desde la primera legislatura, el 1er. año del presupuesto, en el segundo no lo

²⁴ Este asunto constituye una grave deficiencia organizativa y reglamentaria de los marcos normativos de la Cámara de Diputados, por cuanto el Congreso tiene dos objetivos sustantivos: legislar y fiscalizar las cuentas públicas.

hizo y hasta el último lo aplicó. Entonces el seguimiento es muy difícil. Creo que la Cámara requiere un equipo especializado que, al margen de la tarea de los diputados, tenga la facultad para revisar la aplicación de presupuestos. No es una auditoría, porque los dineros finalmente pueden estar bien gastados. El asunto es no sólo que nos digan que se gastó el dinero, sino que se gastó bien, que está bien comprobado, en qué se aplicó, a dónde se destinó el recurso, y eso es algo que sucede en muchísimas partidas. Nosotros encontramos el apoyo de Olimpia Flores que era la Secretaria Técnica de la Comisión de Equidad y Género y otras compañeras, y nos empeñamos en que tenía que haber monitoreo del gasto. Es muy difícil esta tarea de seguimiento, pero es fundamental hacerla porque no hay garantía de que un presupuesto aprobado sea estrictamente cumplido, no hay ninguna garantía.”

La exdiputada María Elena Chapa Hernández, de la LVIII Legislatura, comentó sobre el tema:

“ ... he aprendido a tener paciencia. Sí pudimos incluir los presupuestos de género en la ley de la administración pública federal cuando yo era senadora, en el año 94, y quedó un articulito ahí perdido, quedó en una línea que decía que los presupuestos públicos deberían tener enfoque de género y de ahí nos estamos colgando para que haya dinero para las mujeres [...] He aprendido que no sacas nada sola, que ha sido muchísimo el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo en los momentos de crisis, cuando hay la ayuda para que vayan a la Cámara y nos apoyen; tener una voz ciudadana que nos diga y nos haga ver a los políticos sus intereses.”

La exdiputada Concepción González Molina, quien fuera presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura nos ofrece una detallada disquisición sobre el tema:

“ ... Los diputados nos preguntaban por qué hacíamos las evaluaciones de cómo se habían gastado el dinero en las diferentes secretarías, para ellos era una pérdida de tiempo seguir la pista de si realmente habían llegado esos presupuestos a las mujeres, a las mujeres ejidatarias, a las mujeres que viven en las comunidades, el programas de PROMUSAG, por citar algunos ejemplos.

Eso fue otra de las maravillas de nuestra comisión; les pusimos el ejemplo a otras comisiones de lo que tenían que hacer. Fue formidable porque los 3 años lo hicimos. Las primeras reuniones en que nos sentamos con los secretarios o con los directores a hablarles sobre perspectiva de género nos tiraban a locas, ‘ustedes qué se traen, si finalmente los presupuestos tienen que llegar a hombres y a mujeres, aquí no nos vengan a decir solamente para mujeres’. Esa fue la primera reacción, no nos entendíamos, parecía que estábamos hablando en diferente idioma, pero el último año los señores agarraron el hilo. Fue algo mucho muy fructífero, fue de enseñanza recíproca, aprendizaje, porque las diputadas también nos enteramos cómo hacían su trabajo los señores del poder ejecutivo y cuáles eran sus obstáculos y cuáles eran las reglas de operación y cuáles eran los conflictos para que no hicieran llegar esos recursos en el momento adecuado. Esta problemática es terrible. Es una cosa aberrante ver que recursos que tenían que haber llegado en el 2005 estamos en el 2007 y no han llegado. ¿Qué pasa, en dónde está ese dinero, quién lo ve, quién lo vigila?, pero eso es trabajo de los legisladores que en su gran mayoría votan el presupuesto de egresos y la ley de ingresos y se van de vacaciones. Esa es la mentalidad y creo que la Comisión de Equidad y Género dejó ese precedente de darle un seguimiento puntual de ‘¿hasta dónde utilizaste los 50 millones de pesos que te dimos para PROMUSAG, o para violencia, o en cuestión del SIDA en mujeres?’, fue formidable.

En el primer año no hicimos la etiquetación, y puedo entender por qué en las legislaturas LIX y LX tampoco lo hicieron en el primer año. En el momento de analizar el presupuesto no sabes por donde agarrarlo. A nosotras también en el 2001 nos pasó lo mismo. Lo que logramos fue asignarle el presupuesto de los 120 y tantos millones de pesos para el Instituto de las Mujeres, pero eso fue todo.

El presupuesto para mujeres fue un logro formidable, pero las mujeres como legisladoras, como funcionarias, como ONG's, no hemos podido todavía vender esa idea a los funcionarios hombres, a los gobernadores. Oaxaca mis respetos para esta mujer que se lo pudo vender a su gobernador y poder sentar a los funcionarios a que pudieran entender el presupuesto y haber hecho modificaciones a la ley. Pero volteas para otro lado y eso no existe. Lo logramos en cuestión legislativa, pero pareciera que no existe, no lo vemos como tal o el ejecutivo lo maneja como una dádiva, no como un logro de verdad de las mujeres. Ahí hay una tarea formidable, una tarea que nos puede sacar de muchos problemas. Pero qué nos pasa, ahí es donde las mujeres andamos dispersas, cada quien en lo suyo, nos gana el protagonismo, el ego, las rivalidades que traemos desde hace mucho en la historia y no avanzamos.”

2. Avances por año en la LIX Legislatura

En este apartado se presenta los recursos logrados producto de las negociaciones, y la expresión de estas negociaciones en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos Decretos eran negociados y revisados en su redacción al mismo tiempo en que se daba la negociación presupuestal. Con estos cambios en la redacción de los decretos se buscaba garantizar el ejercicio anual de los recursos etiquetados.

Se revisan las características y avances de los marcos normativos: la no aprobación de iniciativas importantes; la incorporación de la equidad de género en la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y los contenidos que tienen en materia presupuestal las nuevas Leyes Generales para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

2.1 2004

2.1.1. Los recursos, en el PEF 2004²⁵

La presencia de diputadas feministas y/o comprometidas con las causas de las mujeres en la LIX Legislatura permitió que desde el primer año de la misma, las diputadas integrantes de la Comisión de Equidad y Género y la Comisión Especial para dar Seguimiento al Femicidio en la República Mexicana, lograran la aprobación de mayores montos de recursos para mujeres en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004.

El Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación (PPEF) de 2004 enviado por el Ejecutivo, contemplaba varios programas nuevos para mujeres. Algunos que ya existían en 2003 cambiaron de nombre, por lo que la identificación y comparación con lo aprobado en años anteriores resultó difícil.

Como resultado de la demanda de las organizaciones de familiares de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y Chihuahua, así como de ONGs y sociedad en general para atender y solucionar el femicidio, se crearon varias instancias a nivel federal: la Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y, en la Cámara de Diputados, la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con el Femicidio en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia-Vinculada.

²⁵ Este punto fue desarrollado por Lourdes García Acevedo.

Así, las diputadas de la Comisión de Equidad y Género asignaron también recursos para estas instancias en el PEF 2004, pero sólo quedaron etiquetados los destinados a la Fiscalía Especial ubicada en la Procuraduría General de la República, con aproximadamente 72 millones de pesos.

En los otros dos casos, los recursos para su instrumentación estaban integrados al presupuesto de las instituciones de adscripción, lo cual representó un grave problema para la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia, toda vez que contó con apenas 16 millones de pesos.

Otros programas a los que se les incrementó considerablemente el presupuesto fueron los dirigidos a mujeres rurales. Así, el total de recursos etiquetados para mujeres en el PEF 2004 fue de: 1,741.4 millones de pesos. Esta cifra contrasta con los 13 mil millones de pesos que se señaló como aprobados para mujeres en 2003. La diferencia en el monto está en la no consideración del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del Consejo Nacional de Fomento Educativo en la cifra de 2004. Este Programa otorga becas para niñas, niños, jóvenes hombres y mujeres para sus estudios desde educación básica hasta el bachillerato, así como para instructores en comunidades rurales e indígenas alejadas, a las que no llega el servicio educativo de la Secretaría de Educación Pública. Los recursos presentados no desagregan lo destinado a uno y otro sexo.

De tal forma que si en 2003 se eliminan los recursos de Oportunidades, que fueron de 11 mil millones de pesos, el total de gasto etiquetado para mujeres en ese año fue de 2,013.9 millones de pesos, por lo que los recursos en 2004 resultaron inferior a la cifra de 2003.

2.1.2 El marco legal

En el primer periodo ordinario de sesiones de la LIX Legislatura, la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, presidenta de la Comisión de Equidad y Género, presentó una iniciativa con proyecto de decreto (el 18 de noviembre de 2003), que proponía reformar y adicionar diversas disposiciones de las leyes de Planeación, y de Información Estadística y Geográfica, para incorporar la perspectiva de género, la que de hecho retomaba y ampliaba una iniciativa de la LVIII Legislatura elaborada y presentada por la diputada Presidenta de la Comisión de Equidad y Género, Concepción González Molina.

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.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2004

Frente a la carencia de marcos regulatorios inscritos en leyes superiores desde donde se colocara la obligatoriedad de considerar el enfoque de género en el proceso de planeación-programación-presupuestación, las diputadas diseñaron estrategias para que las asignaciones de recursos para programas de mujeres y de equidad de género estuvieran respaldadas jurídicamente. Así, año con año, desde la LVIII legislatura, intentaron incidir en la redacción del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se emite a la aprobación de este presupuesto y se publica en el Diario Oficial de la Federación, generalmente antes del 31 de diciembre de cada año. Los resultados de esta estrategia algunas veces fueron positivos y otros no, por la ascendencia que la Secretaría de Hacienda tiene en la redacción final de este documento, incluso por encima de la atribución que corresponde a la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, cuyos integrantes, adicionalmente, muestran poca sensibilidad al tema de las mujeres y de equidad de género.

Se ha intentado que este decreto tenga un lenguaje inclusivo, es decir, que refleje que la sociedad está compuesta por mujeres y hombres y su redacción no esté sólo en masculino (“los habitantes”, “los beneficiarios”), así sean servicios que sólo necesitan las mujeres, como es el caso del parto. Algunos avances se han logrado en este terreno, como podrá observarse más adelante. Otra utilidad del Decreto ha sido que en él se ha logrado colocar asignaciones presupuestales importantes, pero también los criterios para que los gastos asignados a las mismas sean utilizados, porque en algunos casos no se han podido utilizar recursos etiquetados por falta de especificidad del mandato. Un ejemplo destacado de etiquetación por este procedimiento fue la creación de la Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres en 2004, tal como lo veremos en el artículo 3, párrafo tercero, de este Decreto.

El Decreto del PEF 2004 tiene también recursos etiquetados para mujeres en reclusorios y para mujeres indígenas. Hace un conjunto de señalamientos relacionados con las normas para precisar la etiquetación, establece la obligación de presentar indicadores de resultado desagregados por sexo, y la necesidad de entregar resultados que consideren el impacto de las acciones realizadas sobre la discriminación de las mujeres. Esto lo observamos en los siguientes artículos sobre temas de mujeres y perspectiva de género del Decreto 2004:

En el artículo 3 párrafo tercero se señala:

Del gasto total asignado a la Procuraduría General de la República, contemplado en el ANEXO 1-B, se incluye una partida de hasta el 1% del presupuesto total de la dependencia, destinado a fortalecer las acciones de investigación realizadas a través de la Procuraduría, para el esclarecimiento de los asesinatos y desapariciones de mujeres en todo el país.

En el párrafo décimo del mismo artículo:

Del gasto total asignado a la Secretaría de Seguridad Pública, contemplado en el Anexo 1 B, se incluye un monto correspondiente al 0.77% del presupuesto total de la dependencia destinado a fortalecer las acciones de apoyo a las mujeres que viven con sus hijos e hijas en los centros de readaptación social federales.

En el artículo 16, párrafo tercero se señala:

Los montos autorizados para los programas a que se refiere el Anexo 15²⁶ de este Presupuesto en materia de equidad de género, no serán objeto de adecuaciones presupuestarias.

²⁶ El Anexo 15 de este Decreto contiene un listado de los programas sujetos a Reglas de Operación.

En el artículo 53, numeral III se señala:

Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad, con base en lo siguiente:

.....

III. Garantizar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;

En el artículo 55, numeral I, párrafo segundo se señala:

Las dependencias al elaborar las reglas o modificaciones deberán observar los criterios generales emitidos en este Decreto, así como a los criterios generales establecidos por la Secretaría y la Función Pública, y los que emita la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. A dichos criterios se adicionará la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por sexo y por grupo de edad, y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres e indígenas a los beneficios de los programas. Además, las reglas de operación deberán propiciar la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

En el artículo 55, numeral IV inciso b se señala:

Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a la Secretaría y a la Función Pública, a más tardar el 15 de octubre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.

En el artículo 55, numeral VI se señala:

Las dependencias y entidades podrán celebrar convenios con personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil, para su participación en la ejecución de los programas a que se refiere el Anexo 15 de este Decreto. Para estos fines, los modelos de convenio, previo a su formalización, deberán ser publicados en el **Diario Oficial de la Federación**, señalando de manera precisa la forma en que se dará seguimiento al ejercicio de los recursos. En el caso de los programas enlistados en el Anexo 17, los convenios a que se refiere este párrafo podrán celebrarse con organizaciones de mujeres, jóvenes, adultos mayores y productores rurales.

En el artículo 61, numeral I inciso c se señala:

Atención a Grupos y Regiones Prioritarias: consiste en orientar la operación de las acciones de impulso al desarrollo rural, a fin de atender prioritariamente a las regiones y comunidades de alta y muy alta marginación, así como a los grupos prioritarios de mujeres, jóvenes e indígenas;

Si bien el artículo 16 del Decreto coloca candados para recortes presupuestales, éstos se asocian a aquéllos regidos por reglas de operación, la mayoría de los cuales no tiene enfoque de género. Algo similar sucede en el artículo 53 con los subsidios. Este artículo se refiere a garantizar el acceso equitativo a los mismos incluidos “los géneros”, con criterios que no consideran a la equidad de género entre ellos. Adicionalmente, la vaguedad de algunos artículos no aporta elementos para una asignación equitativa entre mujeres y hombres. Por ejemplo, en el caso de atención a Grupos y Regiones Prioritarias ¿cuáles son los criterios para orientar la operación de las acciones de impulso a los grupos prioritarios de mujeres?

2.2 2005

2.2.1 Los recursos, el PEF 2005²⁷

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2005 las diputadas de la Comisión de Equidad y Género y de la Comisión Especial para dar Seguimiento al Femicidio, hicieron un intenso trabajo de ampliación de recursos para programas de salud de las mujeres, mujeres indígenas, combate y prevención de la violencia contra las mujeres y atención al femicidio que ocurre en Ciudad Juárez y otros estados de la República Mexicana.

En el trabajo de análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2005 enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, el cual se realizó por las distintas comisiones de la misma y en donde se buscó llegar a acuerdos políticos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) decidieron hacer una serie de reasignaciones a los programas para el campo, al desarrollo social, a la construcción de hospitales y carreteras, a los programas que buscan la equidad de género y los específicos para las mujeres y la atención al femicidio.

Por primera vez, en ese trabajo de análisis y reasignación el grupo negociador de ambas fracciones parlamentarias de los partidos señalados, asignó la cantidad de 1,000 millones de pesos para ser distribuidos y etiquetados por parte de la Comisión de Equidad y Género a los programas de su competencia, así como 140 millones de pesos para ser distribuidos a programas de preocupación de la Comisión Especial para dar Seguimiento al Femicidio en el país; situación inédita que mostró la incidencia del trabajo de las diputadas de estas comisiones.

Además, para ampliar los recursos que se destinarían a las mujeres en el PEF 2005, las diputadas negociaron con las comisiones donde se encontraban otros programas dirigidos a mujeres, a fin de asegurar más recursos.

El gasto etiquetado para mujeres en el PEF 2005 se identificó en 13 secretarías o entidades. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) contemplaba 1,443.4 millones de pesos, cantidad que se consideró insuficiente por lo que las diputadas y diputados hicieron una ampliación de 1,303.8 millones, tanto a programas incluidos en el PPEF como a programas no contemplados por el Ejecutivo, pero que se consideró importante que tuvieran recursos etiquetados. De esta forma el total del gasto aprobado para mujeres fue de 2,747.2 millones de pesos.

Adicionalmente, algunas diputadas intentaron incorporar la perspectiva de género en el Decreto de Presupuesto, lo que no fue posible debido a que la propuesta no se aprobó en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. A pesar de ello, el Decreto menciona en varios apartados a las mujeres como destinatarias de los programas gubernamentales y se logró que los recursos aprobados para mujeres rurales fueran federalizados, “para lo cual deberán establecerse los criterios de distribución de recursos a las entidades federativas... que se publicarán en el diario Oficial de la Federación a más tardar el 27 de febrero de 2005”. (Decreto de Presupuesto 2005, artículo 71, p. 125).

²⁷ Este punto fue desarrollado por Lourdes García Acevedo.

De esta forma los recursos no quedaban centralizados como en años anteriores, lo cual generaba que sólo las grandes organizaciones campesinas pudieran negociar apoyos para los grupos de mujeres. Se abrió así la posibilidad de que más organizaciones de mujeres pudiesen acceder a estos recursos en sus estados.

2.2.2 Controversia presentada por el Presidente Vicente Fox Quesada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En 2005 la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación fue objeto de una controversia presentada por el Presidente Vicente Fox Quesada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) solicitando la delimitación de las facultades de las y los legisladores para “modificar” partidas presupuestales, al inconformarse con el PEF aprobado para ese año por los y las diputadas.

En su dictamen la SCJN señaló que la Cámara de Diputados cuenta con la facultad de modificar el proyecto del Ejecutivo, pero ello no significa que lo pueda hacer sin considerar el marco constitucional y legal, como la Ley de Planeación. Es decir, las y los legisladores no pueden modificar partidas específicas que contravengan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo o los subprogramas que el Ejecutivo federal tiene a su cargo, a tal grado, que lo modifique sustancialmente. Dicho dictamen, sin embargo, no es vinculante para las y los diputados y nada los obligaba a tomar en cuenta la opinión del Ejecutivo, de forma que la Suprema Corte dejó al simple arbitrio y libertad de la Cámara de Diputados si aceptaba o no las objeciones del Presidente.

El asunto quedó en el aire, pero deja ver un tema de fondo en la división de poderes porque el ejecutivo decidió unilateralmente modificar los montos de gasto, afectando el gasto etiquetado para mujeres. La discrecionalidad que existe en el ejercicio del presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desdibuja, de manera sistemática y cotidiana, la facultad de la Cámara de Diputados en la determinación de los montos y orientación del gasto.

Muchos de estos recursos aprobados para programas de mujeres no llegaron a ejercerse en tiempo y forma, teniendo como pretexto “la controversia”. Además, la Secretaría de Hacienda realizó importantes ajustes que también mermaron el logro alcanzado. Dentro de las observaciones hechas por el Presidente de la República al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 se encontraban varios programas con gasto etiquetado para mujeres:

1. La asignación de recursos para la reapertura del Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) de la UAM.
2. El Programa de Integración Laboral con Perspectiva de Género y Grupos Vulnerables.
3. El Programa de Equidad y Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad.
4. El Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas.
5. El Programa de Apoyo a Mujeres e Hijos de Migrantes en Territorio Nacional.

Los argumentos expresados para cuestionar la asignación de recursos a dichos programas mostraban desconocimiento del ejecutivo federal y en algunos casos eran erróneos. Por ejemplo la argumentación del Ejecutivo señalaba que no sabía cuáles eran los objetivos y metas del Programa de Género y Medio Ambiente, no obstante que en la SEMARNAT existe una Dirección que instrumenta ese programa desde hace varios años.

En el caso del Programa de Integración Laboral con Perspectiva de Género y Grupos Vulnerables, señaló que éste no fue propuesto por el Ejecutivo y que ya existía una dirección que cumple con ese objetivo. En este caso las diputadas asignaron recursos adicionales a un programa propuesto por el Ejecutivo en el propio PPEF. Similares fueron los argumentos que se esgrimieron para los siguientes programas:

- Integración Laboral con Perspectiva de Género
- Programa de Apoyo a Mujeres e Hijos de Migrantes en Territorio Nacional
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.

En la controversia se argumentaba que estos programas duplicaban los ya existentes o eran nuevos. Sin embargo, los dos primeros contaron con asignaciones presupuestales en 2004. El tercero sí era nuevo, tal como lo fue en 2004 el presupuesto asignado por la Procuraduría General de la República para la creación de la Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres y después de ello, el Ejecutivo creó oficialmente dicha Fiscalía. Esto cuestionaba el argumento de la Suprema Corte en el sentido de que el Legislativo no tiene facultades para la creación de programas nuevos, como se afirma en la página 88 de la Controversia Constitucional.

El 1 de enero de 2005, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó los ajustes al presupuesto aprobado, disminuyendo 423.7 millones de pesos al gasto etiquetado para mujeres, con lo que éste quedó en 2,323.5 millones de pesos en lugar de los 2,747.2 millones que la Cámara había aprobado. Tales ajustes eliminaron los recursos que se aprobaron para hospitales del niño y la mujer en varios estados de la República, así como para el “Programa de apoyo a mujeres e hijos de migrantes en territorio nacional”, el “Programa mujeres campesinas” de la Secretaría de Economía, “equidad de género, medio ambiente y sustentabilidad” de la SEMARNAT y tres programas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), a los cuales se les habían etiquetado 118.5 millones adicionales, así como reducciones al Instituto Nacional de las Mujeres por 21.9 millones de pesos, entre otros.

Un caso de especial interés es el Centro Nacional de Equidad y Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, para el cual la Cámara aprobó ampliaciones por 131.9 millones de pesos, que sumados a los 256.8 millones ya incluidos en el PPEF, daban un total de 388.7 millones. Como Hacienda le redujo 91.5 millones, la ampliación quedó sólo en 40.4 millones de pesos.

2.2.3 El marco legal

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2005

El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2005 tiene retrocesos en varios aspectos, con relación a lo que dice el Decreto de 2004. El primero es que se sustituye la palabra “garantizar” por la de “procurar” cuando se refiere a los mecanismos de distribución de los subsidios y su acceso equitativo a [...] (los) géneros. El segundo, se modifica el señalamiento de que los programas sujetos a reglas de operación en materia de equidad de género “no serán” objeto de adecuaciones presupuestarias, sustituyéndolo por “podrán ser objeto” de adecuaciones presupuestarias. El tercero, los convenios que celebran dependencias y entidades con “organizaciones de mujeres” se sustituye por “organizaciones que promuevan las causas de mujeres”.

Los artículos sobre temas de mujeres y perspectiva de género del Decreto son los siguientes:

En el artículo 12, párrafo tercero se señala:

Los montos autorizados para los programas a que se refiere el Anexo 14²⁸ de este Decreto, en materia de equidad de género, podrán ser objeto de adecuaciones presupuestarias, siempre que no implique incumplimiento a los objetivos de los programas ni afecten las metas autorizadas.

²⁸ El Anexo 14 de este Decreto contiene un listado de los programas sujetos a Reglas de Operación.

En el artículo 50, numeral III se señala:

ARTÍCULO 50. Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

.....

III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;

En el artículo 52, numeral I párrafo segundo se señala:

Las dependencias al elaborar los proyectos de reglas o modificaciones deberán observar, en su caso, las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, este Decreto, los criterios generales establecidos por la Secretaría y la Función Pública, y aquéllos establecidos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, recabando la opinión, en su caso, de las entidades federativas en dichos proyectos. A dichos criterios se adicionará la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por sexo y por grupo de edad, y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres e indígenas a los beneficios de los programas. Además, las reglas de operación deberán propiciar la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

En el artículo 52, numeral IV inciso (b) se señala:

Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a la Secretaría y a la Función Pública, a más tardar el 30 de septiembre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.

En el artículo 52, numeral VI se señala:

Las dependencias y entidades podrán celebrar convenios con personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil o con organizaciones legalmente constituidas por los propios beneficiarios de los programas, para su participación en la ejecución de los programas a que se refiere el Anexo 14 de este Decreto. Para estos fines, los modelos de convenio, previo a su formalización, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, señalando de manera precisa la forma en que se dará seguimiento al ejercicio de los recursos. En el caso de los programas enlistados en el Anexo 14, los convenios a que se refiere este párrafo podrán celebrarse con organizaciones que promuevan las causas de mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas y productores rurales.

En el artículo 65, numeral II inciso (c) se señala:

Atención a Grupos y Regiones Prioritarios: consiste en orientar la operación de las acciones de impulso al desarrollo rural, a fin de atender prioritariamente a las regiones y comunidades de alta y muy alta marginación, así como a los grupos prioritarios de mujeres, jóvenes e indígenas;

2.3 2006

2.3.1 Los recursos, el PEF 2006²⁹

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2006 enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, se prevé una asignación de 1461.1 millones de pesos para una serie de programas dirigidos a mujeres o para promover la equidad de género. En el marco de la discusión del paquete presupuestal, las diputadas y diputados de la LIX Legislatura incrementaron el gasto a varios de estos programas y asignaron recursos a programas no previstos en el PPEF 2006. Ello gracias a que en el proceso de negociación las diputadas de la Comisión de Equidad y Género, lograron, como en 2005, un mil millones de pesos para etiquetar o ampliar recursos a programas para mujeres.

El total de ampliaciones presupuestales autorizadas por la Cámara de Diputados ascendió a 1,643.0 millones de pesos.

Las ampliaciones al gasto etiquetado realizadas por la Cámara de Diputados se efectuaron en presupuestos tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo Federal. En el primer caso, se asignaron 35 millones de pesos para una serie de actividades de la Comisión de Equidad y Género, entre las que destacaba la *Campaña Nacional de Prevención de la Violencia contra las Mujeres*. Tales recursos no aparecen dentro del PEF 2006, publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el nivel de agregación del presupuesto del Poder Legislativo.

Los recursos aprobados en 2006 para los programas etiquetados alcanzaron la suma de 3,133.1 millones de pesos.

El 1º de enero de 2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó –como lo hace anualmente– el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), pero en esta publicación se omitieron varias de las ampliaciones aprobadas por la Cámara de Diputados. La omisiones equivalían a 679.9 millones de pesos. No se sabe el origen y propósito de esta merma y la única manera, en ese entonces, de verificar el destino de cada una de las asignaciones aprobadas consistía en solicitar la información pertinente a las dependencias responsables a las que se les habían etiquetado los recursos.

Los Programas que no aparecieron en el PEF son:

- En Secretaría de Relaciones Exteriores: apoyo a mujeres niños y niñas migrantes en situación de maltrato, que tenía en el Proyecto de Presupuesto 6.1 millones de pesos.
- En Hacienda – INEGI: diagnóstico nacional sobre todas las formas de violencia contra las niñas y mujeres, al cual se le asignaron 80 millones de pesos.
- En Economía: Programa mujeres campesinas, al cual se le habían aprobado 50 millones de pesos entre lo que ya tenía proyectado y la ampliación.
- En Secretaría de Salud: programa de prevención y atención de la muerte materna infantil dirigido a mujeres indígenas.
 - El Hospital de la Mujer, al que se le aprobaron 100 millones de pesos.
 - Tampoco aparecían los hospitales de los estados de la República Mexicana a los que se les etiquetaron recursos.
- En SEMARNAT: el programa de Equidad de Género, Medio Ambiente y Sustentabilidad, que contaba con una asignación de 9.6 millones de pesos.
- En la Secretaría de Seguridad Pública: el programa para atender las necesidades de las mujeres en reclusión, al cual se le asignaron 50 millones de pesos.

²⁹ Este punto fue desarrollado por Lourdes García Acevedo.

Es probable que tales recursos hayan sido asignados a programas más amplios. Por ejemplo, en el caso del *Programa de organización productiva para las mujeres indígenas* es posible que los recursos se hayan integrado a los programas de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas. En otros casos tal vez los recursos se omitieron de la publicación del PEF 2006 por el hecho de no existir previamente como actividad institucional dentro de la estructura programática del PPEF 2006. Como sucedió con el *Diagnóstico nacional sobre todas las formas de violencia contra las niñas y mujeres, representativa a nivel estatal del conjunto de mujeres del país*, etiquetado al INEGI.

Otra situación que vale la pena mencionar es el caso del Centro de Equidad de Género de la Secretaría de Salud, cuyo presupuesto no aparece desglosado en cada una de las líneas de acción que éste desarrolla. Todo lo anterior aumenta el grado de dificultad, que de por sí existe, al seguimiento puntual del ejercicio del gasto etiquetado.

2.3.2 El marco legal

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006

En el Decreto de 2006 se advierten retrocesos adicionales a los observados en 2005 que no se revierten. En el tema de la posibilidad o no de adecuaciones presupuestarias de los programas sujetos a reglas de operación en materia de equidad de género, la mención simplemente desaparece. Desaparece, también, el concepto de “indicadores de resultado desagregados por sexo” del cuerpo del Decreto, lo que se puede considerar como un asunto grave.

En sentido positivo el Decreto de 2006 presenta dos innovaciones. La solicitud de un informe trimestral al Instituto Nacional de las Mujeres y la inclusión del anexo 19G, el cual presenta el detalle de los recursos destinados a mujeres y equidad de género.

Los artículos sobre temas de mujeres y perspectiva de género del Decreto son los siguientes:

En el artículo 52, numeral III se señala:

Artículo 52. Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

.....

III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo y transparente a todos los grupos sociales y géneros;

En el artículo 54, numeral IV inciso b) se señala:

Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a la Secretaría y a la Función Pública, a más tardar el último día hábil de septiembre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres, jóvenes e indígenas.

En el artículo 54, numeral VI se señala:

Las dependencias y entidades podrán celebrar convenios con personas morales sin fines de lucro, consideradas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo aquéllas que promuevan las causas de mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas, productores rurales y migrantes mexicanos, así como con organizaciones sin fines de lucro legalmente constituidas por los propios beneficiarios de los programas, para su participación en la ejecución de los programas a que se refiere el Anexo 16 de este Decreto. Para estos fines, los modelos de convenio, previo a su formalización, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, señalando de manera precisa la forma en que se dará seguimiento al ejercicio de los recursos. Para la formalización de estos convenios, las dependencias y entidades deberán escuchar la opinión de los respectivos titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas cuando así corresponda.

En el artículo 62, numeral II inciso c) se señala:

Atención a Grupos y Regiones Prioritarios: Consiste en orientar la operación de las acciones de impulso al desarrollo rural, a fin de atender prioritariamente a las regiones y comunidades de alta y muy alta marginación, así como a los grupos prioritarios de mujeres, jóvenes e indígenas;

En el artículo 71 se señala:

Artículo 71. El Instituto Nacional de la Mujer deberá enviar a la Comisión de Equidad y Género de la Cámara en los informes trimestrales, un informe en el que detalle los objetivos específicos por programa, población objetivo y sus modificaciones, localización geográfica, programación de erogaciones, modalidades y criterios de evaluación. Dicha Comisión emitirá, dentro de los 30 días siguientes a su recepción, opinión fundada sobre los programas que correspondan a dicho Instituto. En el caso de que transcurrido ese plazo la Comisión de Equidad y Género no se hubiese pronunciado al respecto, se entenderá emitida opinión en sentido favorable.

Para efectos del informe de la Cuenta Pública, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública emitirá, en su caso, la opinión a que se refiere el numeral 5 del Artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Por su parte, la ley vigente en materia de presupuesto durante la LIX Legislatura fue la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación, DOF, el 31 de diciembre de 1976 y abrogada el 30 de marzo de 2006. Esta ley no contenía ningún señalamiento sobre mujeres o equidad de género.

En el año final de esa legislatura se discutió y aprobó una nueva reforma, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006, la que señala en el párrafo segundo de su artículo 1 que: *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**.*³⁰ En el artículo 75 fracción tercera referida a los subsidios dice: ***Procurar*** que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y **géneros**, frase que formó parte de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la

³⁰ Todos los subrayados de esta sección son de la autora de este libro.

Federación de 2004, 2005 y 2006, aunque en 2004 decía “garantizar” en lugar de “procurar”, como ya se señaló. Al establecer los principios del equilibrio presupuestario y de responsabilidad hacendaria, en el artículo 16 destaca que: *deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo...*

La obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por sexo, que se señalaba en los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, no se retoma en esta nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De hecho en las reformas y adiciones de que fue objeto recientemente³¹ los temas fueron las erogaciones plurianuales, los criterios para la creación y sustitución de plazas y la inclusión de la evaluación por resultados al programa anual, lo que parecería significar una reforma de la administración pública al cambiar el sistema nacional de evaluación por programas a la evaluación por resultados. Un cambio de esta naturaleza tendría un efecto muy positivo en materia de género porque en un sistema de evaluación por resultados se dispone de metodologías para incorporar la equidad de género como criterio de evaluación. Esta intención, sin embargo, no es nueva, porque desde 1998³² la reforma administrativa de la administración pública federal incorporó el Sistema de Evaluación del Desempeño.

La actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala en la fracción quinta del artículo 110: “**en la medida de lo posible**, deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, **en los casos que sea posible**, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres....”

La mediatización que expresan las frases ‘*en la medida de lo posible*’ y ‘*en los casos que sea posible*’ denotan cierta confusión y desconocimiento, ya que cualquier programa, proyecto o acción gubernamental se adopta para beneficio de persona, hombres o mujeres concretos y territorialmente ubicables. Quitar la obligatoriedad deja a la discrecionalidad de las dependencias el entregar o no la información desagregada por sexo.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se aprobó el 3 de agosto de 2006, en la última parte de la LIX legislatura. Esta Ley señala en su artículo 29 que “el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres será propuesto por el Instituto Nacional de las Mujeres y tomará en cuenta las necesidades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, así como

³¹ DOF del 1 de octubre de 2007.

³² En materia de reforma administrativa gubernamental, desde 1998 se dieron los primeros pasos. Esta reforma consideró en ese año dos instrumentos: la Nueva Estructura Programática (NEP) que atendiera a la transparencia y flexibilización en el ejercicio del gasto, incluyera incentivos a los ejecutores para que logaran mejores resultados y sirviera para rendir cuentas; y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) con la introducción de indicadores que midiesen la calidad, el impacto social de los servicios públicos, y evaluaran el desempeño y los resultados de las dependencias públicas; sistema que implicaría cambios en la cultura administrativa del país. Dicha reforma, sin embargo, no se tradujo en cambios significativos en la asignación del gasto, ni en la eficiencia operativa, ni en el comportamiento de los operadores del gasto, para los que la inercia siguió siendo al mayor factor de peso. Otros factores que limitaron esa reforma fueron la falta de coordinación, colaboración e interés de trabajo de equipo entre las dependencias públicas; las normas que regulan el proceso presupuestario que privilegian los procedimientos administrativos y relegan la atención de los resultados; la reglamentación existente para controlar el ejercicio del gasto que coloca en las áreas administrativas la atribución para determinar el momento del ejercicio y, por ende, interferir en la eficiencia y eficacia del ejercicio del gasto público; la limitación de recursos que provoca la preeminencia de lo urgente sobre lo importante; el que la contabilidad gubernamental se rija y coloque el énfasis en el control de flujo de efectivo, y a la falta de desarrollo de sistemas de información adecuados y confiables de las dependencias públicas.

las particularidades de la desigualdad en cada región. Este Programa deberá integrarse al Plan Nacional de Desarrollo así como a los programas sectoriales, institucionales y especiales a que se refiere la Ley de Planeación.

Los programas que elaboren los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, con visión de mediano y largo alcance, indicarán los objetivos, estrategias y líneas de acción prioritarias, tomando en cuenta los criterios e instrumentos de la Política Nacional de igualdad en congruencia con los programas nacionales.”

En este campo una problemática actual que dificulta el cumplimiento amplio de este mandato lo constituye el hecho de que la equidad de género no está considerada como uno de los objetivos prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, situación que deberá corregirse para que la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres pase efectivamente *de jure a de facto*.

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

Otro logro invaluable de las LIX Legislatura lo constituye la elaboración, acuerdo y aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF 01-02-2007). Esta ley contiene varios señalamientos importantes en materia presupuestal. El ámbito general de asignación presupuestal está contenido en los artículos 39 y el sexto transitorio. “Artículo 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. Artículo Sexto Transitorio.- 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.”

Lo específico relativo a las entidades federativas y la alerta de violencia está contenido en los artículos 49 y 23. “Artículo 49.- Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia: ... Numeral IX. Proveer de los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el Programa. Artículo 23.- La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá ... Numeral IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, ...”

Estas dos leyes generales requieren de modificaciones legislativas reales que atañen a su propio estatus, pues al no ser leyes federales no son obligatorias en el ámbito local. También se requieren cambios en las leyes secundarias estratégicas como las de Planeación, Coordinación Fiscal y Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las más importantes, en las que se armonice el tema de la equidad de género.

3. Análisis comparativo de lo sucedido en los tres años en materia de recursos etiquetados

En este apartado se hace un breve análisis de lo ocurrido en esta legislatura, así como los cambios que se fueron produciendo en el transcurso de la misma en materia de montos presupuestales negociados para las mujeres y la equidad de género.

La primera conclusión, tal como se advierte en el siguiente cuadro, es que el gasto bajo estudio creció sistemáticamente en los tres años de la legislatura, sin embargo su monto es pequeño si se utilizan las razones tradicionalmente requeridas para dimensionar la magnitud de un gasto gubernamental. Este gasto etiquetado es apenas 0.03% del PIB y 0.18% del gasto programable de 2006.

**Cuadro No. 1 Presupuesto de Egresos de la Federación 2004- 2006^{a/}
Gasto etiquetado para mujeres y para promover la equidad de género
(Millones de pesos)**

	2004	2005	2006
Producto Interno Bruto (PIB) ^{b/}	6,968,758.98	7,496,787.49	8,217,754.21
Gasto programable ^c	1,183,604.00	1,317,103.80	1,406,939.10
Total de recursos etiquetados publicado por la SHCP	1,231.20	2,323.50	2,418.20
% del PIB	0.02	0.03	0.03
% del Gasto programable	0.10	0.18	0.17

Fuentes: Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad de Género (PEMEG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, CEAMEG, con base en datos de SHCP, INEGI y Equidad de Género, AC. Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados LX Legislatura, diciembre de 2007. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, INEGI.

a/ SHCP, Presupuesto con ajustes 2005 y 2006; el monto del gasto programable para 2004 tomado de Equidad de Género, AC, Las finanzas públicas del sexenio, 2001-2006, México, 2006. CEAMEG.

b/ INEGI, Servicio de Información Estadística de Coyuntura (SIEC), Producto Interno Bruto nominal trimestral, dato anual como promedio trimestral.

c/ El gasto programable es la parte del presupuesto público que se proyecta anticipadamente y se destina a programas, proyectos y operación del aparato estatal, en general; no incluye el gasto destinado para pago de deuda y Adefas. Para su consolidación se excluye las aportaciones al ISSSTE, los subsidios y transferencias por parte de los ramos administrativos federales a las entidades de control directo.

En cuanto al número de programas y acciones dirigidos a mujeres o a promover la equidad de género, las diputadas pugnaron por un aumento importante año con año; En 2006 no se advierte esta tendencia porque los programas no se desglosan en el PEF, aunque algunos si se instrumentan.

Cuadro No. 2 Número de programas y acciones dirigidos a mujeres o a promover la equidad de género
Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006

Programas desglosados en el Proyecto de Presupuesto propuesto por el Ejecutivo	12	19	25
Programas que recibieron ampliaciones autorizadas por la Cámara de Diputados	5	26	34
Programas identificados en el Presupuesto de Egresos publicado por SHCP	18	26	25

Fuente: Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad de Género (PEMEG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género a partir del Proyecto PEF 2004, 2005 y 2006 Decreto PEF 2004, 2005 y 2006 y PEF 2004, 2005 y 2006 publicado por la SHCP.

Este manejo de la SHCP se advierte también en materia de gasto asignado, en donde entre lo publicado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados y lo publicado por la SHCP existen reducciones. Entonces, los recursos son pocos y con las reducciones son menos para responder a las necesidades de las mujeres.

Cuadro No. 3 Gasto etiquetado dirigido a mujeres o a promover la equidad de género
Poderes Federales Legislativo y Ejecutivo
Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2004 - 2006
(Millones de pesos)

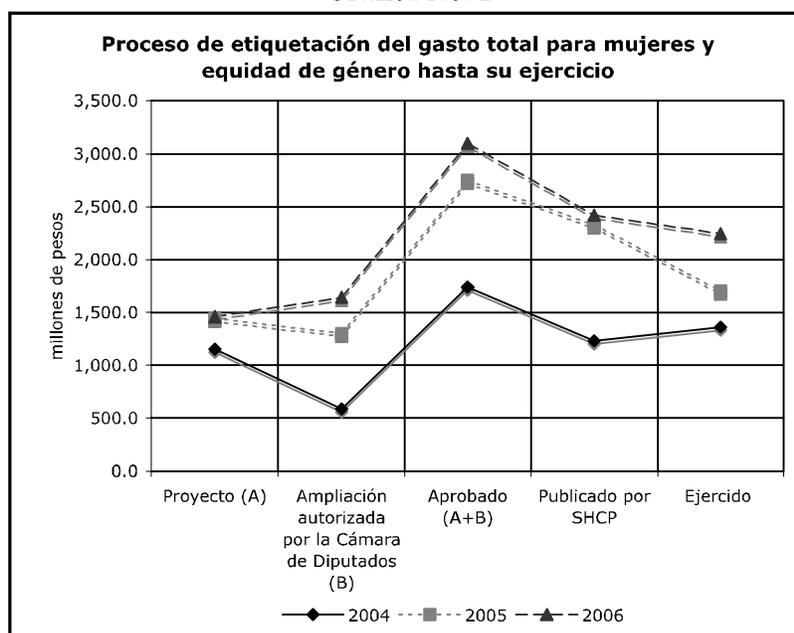
Año	Proyecto PEF (A)	Ampliación autorizada por la Cámara de Diputados (B)	PEF Aprobado (A+B)	PEF Publicado por SHCP
2004	1,151.10	590.3	1,741.40	1,231.20
Ejecutivo	1,151.10	590.3	1,741.40	1,231.20
2005	1,443.40	1,338.80	2,782.20	2,323.50
Legislativo		35.0	35.0	
Ejecutivo	1,443.40	1,303.80	2,747.20	2,323.50
2006	1,461.10	1,678.00	3,133.10	2,418.20
Legislativo		35.0	35.0	
Ejecutivo	1,461.10	1,643.00	3,098.10	2,418.20

Fuente: Análisis del Gasto Etiquetado para Mujeres y para Promover la Equidad de Género (PEMEG) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2007. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género a partir del Proyecto PEF 2004, 2005 y 2006; Decreto PEF 2004, 2005 y 2006; PEF 2004, 2005 y 2006 publicados por la SHCP.

Es importante destacar cómo las ampliaciones de presupuesto fueron creciendo; de ser la mitad de lo que el Ejecutivo propuso en 2004 (de 1,151 millones se ampliaron en 590 millones); a casi doblar la propuesta del ejecutivo en 2005 (de 1,443.4 millones se ampliaron en 1,303.8 millones); y a superar en números absolutos las propuesta del ejecutivo en 2006 (de 1,461 millones se ampliaron en 1,643 millones de pesos). Lo anterior es posible visualizarlo en la siguiente gráfica.

En el siguiente gráfico se advierte lo anteriormente descrito, finalmente el ejercicio del gasto es inferior a lo programado, salvo en 2004 cuando el decreto se refirió a los montos autorizados para los programas de equidad de género, no serían objeto de adecuaciones presupuestarias, cuando que desapareció en los siguientes dos años.

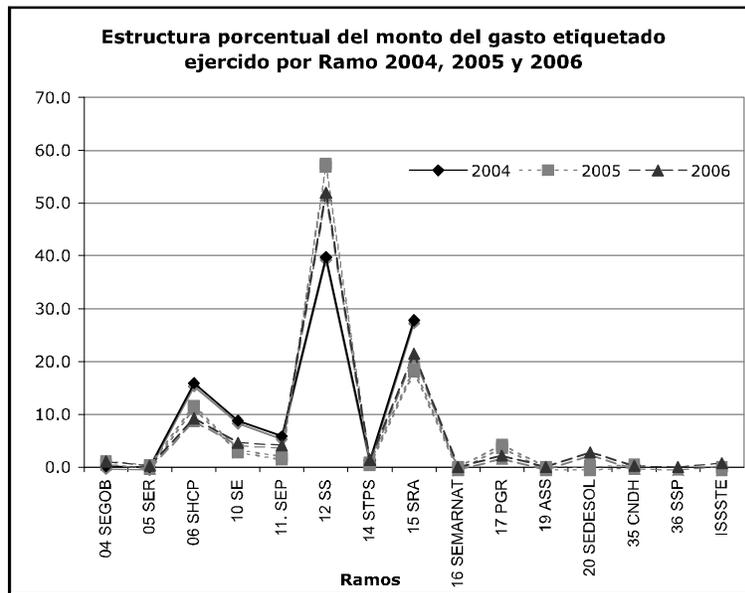
Gráfica No. 1



En la gráfica 2 y el cuadro 4 se presentan datos del ejercicio de gastos etiquetados por ramo. Una revisión de la asignación presupuestal por secretaría o dependencia deja ver que es el sector salud el que recibe la mayor cantidad de esta asignación, seguida por Refoma Agraria y Hacienda, en este último caso por estar en esa dependencia los recursos correspondientes al Instituto Nacional de las Mujeres.

El gasto etiquetado en el resto de las dependencias es muy pequeño.

Gráfica No. 2



Fuentes: Elaboración propia con datos de los siguientes documentos. Revisión del Presupuesto Ejercido en los Programas dirigidos a Mujeres y a Promover la Equidad de Género LIX Legislatura (2004-2006), CEAMEG, diciembre de 2006. Revisión del presupuesto ejercido en los programas dirigidos a mujeres y a promover la equidad de género, Cuenta Pública 2006, CEAMEG, septiembre de 2007.

Cuadro No. 4 Gasto etiquetado para mujeres y equidad de género de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2004, 2005 y 2006 y su ejercicio
Millones de pesos

RAMO	2004					Estructura porcentual del ejercido
	Proyecto (A)	Ampliación de la Cámara de Diputados (B)	Aprobado (A+B)	Publicado por SHCP	Ejercido	
Recursos etiquetados para el Poder Ejecutivo	1,151.1	590.3	1,741.4	1,231.2	1,362.2	100.0
04 Gobernación	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4	0.2
05 Relaciones Exteriores	0.0	20.0	20.0	0.0	0.0	0.0
06 Hacienda y Crédito Público	235.4	0.0	235.4	223.2	216.8	15.9
10 Economía	143.4	6.6	150.0	100.0	120.0	8.8
11. Educación	77.9	0.0	77.9	77.8	79.4	5.8
12 Salud	517.2	313.7	830.9	656.1	541.7	39.8
14 Trabajo y Previsión Social	22.1	0.0	22.1	18.9	17.7	1.3
15 Secretaría de la Reforma Agraria	150.0	250.0	400.0	150.0	379.0	27.8
16 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales						
17 Procuraduría General de la República						
19 Aportaciones a la Seguridad Social	1.4	0.0	1.4	1.4	0.9	0.1
20 SEDESOL						
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	3.8	0.0	3.8	3.8	4.4	0.3
36 Seguridad Pública						
ISSSTE						

Cuadro No. 4 Gasto etiquetado para mujeres y equidad de género de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2004, 2005 y 2006 y su ejercicio
(continuación)
Millones de pesos

RAMO	2005					
	Proyecto (A)	Ampliación de la Cámara de Diputados (B)	Aprobado (A+B)	Publicado por SHCP	Ejercido	Estructura porcentual del ejercicio
Recursos etiquetados para el Poder Ejecutivo	1,443.4	1,303.8	2,747.2	2,328.5	1,703.0	100.0
04 Gobernación	16.2	18.9	35.1	32.6	18.4	1.1
05 Relaciones Exteriores	0.2	37.8	38.0	5.8	5.8	0.3
06 Hacienda y Crédito Público	328.4	206.1	534.5	292.5	198.0	11.6
10 Economía	91.7	56.9	148.6	120.8	56.5	3.3
11. Educación	97.9	43.5	141.4	138.6	34.1	2.0
12 Salud	792.6	342.1	1,134.7	1,029.1	978.0	57.4
14 Trabajo y Previsión Social	20.0	37.2	57.2	56.3	15.0	0.9
15 Secretaría de la Reforma Agraria	50.0	445.0	495.0	495.0	317.5	18.6
16 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.0	6.0	6.0	0.0	0.0	0.0
17 Procuraduría General de la República	17.9	100.6	118.5	114.5	71.2	4.2
19 Aportaciones a la Seguridad Social	1.1	0.0	1.1	1.0	0.8	0.0
20 SEDESOL	0.0	5.0	5.0	10.0	0.0	0.0
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	5.4	4.7	10.1	10.1	7.6	0.4
36 Seguridad Pública						
ISSSTE	22.2	0.0	22.2	22.2	0.0	0.0
2006						
Recursos etiquetados para el Poder Ejecutivo	1,461.2	1,643.0	3,098.1	2,418.5	2,245.5	100.0
04 Gobernación	26.8	0.0	26.7	26.7	23.6	1.1
05 Relaciones Exteriores	19.0	6.1	19.0	5.0	4.9	0.2
06 Hacienda y Crédito Público	317.5	80.0	397.5	216.6	207.6	9.2
10 Economía	70.0	53.7	123.8	123.8	103.8	4.6
11. Educación	87.3	49.1	136.4	136.4	93.3	4.2
12 Salud	823.4	646.0	1,469.4	1,094.3	1,165.1	51.9
14 Trabajo y Previsión Social	29.2	9.3	38.5	38.5	31.3	1.4
15 Secretaría de la Reforma Agraria	0.0	500.0	500.0	500.0	482.5	21.5
16 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.0	9.6	9.6	0.0	0.0	0.0
17 Procuraduría General de la República	35.8	114.2	150.0	150.0	48.4	2.2
19 Aportaciones a la Seguridad Social	1.0	0.0	1.0	1.0	0.8	0.0
20 SEDESOL	24.8	125.0	149.8	99.8	62.2	2.8
35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	2.3	0.0	2.3	2.3	4.8	0.2
36 Seguridad Pública		50.0	50.0	0.0	0.0	0.0
ISSSTE	24.1	0.0	24.1	24.1	17.2	0.8

Fuentes: Revisión del Presupuesto Ejercido en los Programas dirigidos a Mujeres y a Promover la Equidad de Género LIX Legislatura (2004-2006), CEAMEG, diciembre de 2006. Revisión del presupuesto ejercido en los programas dirigidos a mujeres y a promover la equidad de género, Cuenta Pública 2006, CEAMEG, septiembre de 2007.

4. Análisis de las entrevistas realizadas a las legisladoras de la LIX Legislatura

Con el objetivo de recoger la experiencia del trabajo desarrollado por las diputadas de la LIX Legislatura en el tema de presupuestos para mujeres y de equidad de género, se realizaron entrevistas a cuatro exdiputadas.³³ De las exdiputadas entrevistadas tres formaban parte de la Comisión de Equidad y Género y una de la Comisión Especial de Femicidio; una pertenecía a la fracción parlamentaria del PRI, otra a la del PAN y dos a la del PRD.

Si bien los cuestionarios de las entrevistas tenían un formato similar, fueron adaptados ligeramente para cada una de las entrevistadas, dependiendo de si pertenecieron a la Comisión de Equidad y Género o de Femicidio. También se dieron casos en los que se añadieron preguntas en el momento de la entrevista para ahondar en algún punto expuesto por la entrevistada.

4.1 Información sobre los avances logrados por legislaturas pasadas

Al preguntarles sobre si al iniciar su periodo contaron con materiales, archivos y documentos que describieran los avances logrados por las legislaturas pasadas en el tema de presupuestos etiquetados las respuestas fueron diversas. Por un lado se encuentran las que afirmaron no haber contado con ningún antecedente. Y por otro, están las que no sabían con certeza si existía información previa o no recordaban informes en el tema. Una de las entrevistadas comentó que al parecer la comisión se había encontrado sin archivos; pero adicionalmente señaló que “en la Comisión de Equidad y Género que había sido presidida anteriormente, estaba una compañera de una organización no gubernamental como secretaria técnica [...] me comentó que había dejado la información correspondiente”. Otra de las entrevistadas explicó: “Siempre hay un acervo muy localizable en materia de presupuesto de las legislaturas pasadas, [sin embargo] yo no recuerdo un informe explícito por parte de la Comisión de Equidad y Género”. No obstante, la exdiputada también advirtió que las que habían sido legisladoras anteriormente o están vinculadas a los temas de las mujeres, conocían de alguna manera lo que había sucedido en legislaturas pasadas con respecto a los presupuestos. Una exdiputada habló sobre las deficiencias en el poder legislativo en la rendición de informes y consideró esto como un probable motivo que impide el avance y la falta de seguimiento de los presupuestos etiquetados. Señaló “que la entrega de esta información son las cosas que deberían ser prioritarias al terminar una legislatura. En dependencias de gobierno federal y estatal se acostumbra una entrega y recepción y desgraciadamente en el poder legislativo no existe nada de eso porque cuando se termina la legislatura en muchas comisiones se termina el trabajo antes de agosto y en algunas oficinas desde abril o mayo ya no hay gente. A lo mejor por eso se atoró el presupuesto en esta legislatura. Si hubieran tenido el antecedente de la pasada legislatura, de lo que se había avanzado, se le hubiera dado seguimiento”.

4.2 Nivel de prioridad que tuvo el tema en la agenda de las Comisiones

Todas las entrevistadas coincidieron en que el tema de presupuesto fue una de las más altas prioridades dentro de las Comisiones de Equidad y Género y de Femicidio. En ambas comisiones la mayor prioridad fue atender el problema tan serio de la violencia en el país y conseguir recursos para este objetivo. La creación y la aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia fue la prioridad número uno en la agenda de estas dos comisiones, y por tanto el foco de atención en materia presupuestal fue violencia. Por otra parte, aumentar en general el presupuesto etiquetado fue una de las prioridades más importantes de esta comisión; “si no te digo que la [prioridad] uno, [era] la dos; era fundamental la revisión del presupuesto” dijo una de las entrevistadas.

³³ Las entrevistadas fueron Blanca Amelia Gámez Gutiérrez, Diva Hadalmira Gastélum Bajo, Martha Lucía Micher Camarena y Angélica de la Peña Gómez.

4.3 Asesoras y asesores

Hubo divergencias en las respuestas en torno a si contaban con asesoras y asesores capacitados en el tema. Dos de las entrevistadas –una integrante de la mesa directiva de la Comisión de Femenicidio y la presidenta de la Comisión de Equidad y Género– contestaron en sentido negativo: “En la Comisión de Femenicidio teníamos especialistas pero no en presupuesto, dijo la primera. La Cámara no tiene porque desgraciadamente los asesores son gente que llega por otras vías, por otros compromisos”, afirmó la segunda. Todas destacaron el papel de la sociedad civil en la asesoría de este tema: “Definitivamente la sociedad civil jugó un papel determinante orientándonos y estando muy pendiente [...] empezamos a apoyarnos de gente que nos estuvo ayudando, [...] y nos dio luz para que nuestros debates estuvieran más claros, más reales”, señaló una exdiputada. Otra comentó: “Era fundamental la revisión del presupuesto y evidentemente venía acompañada de una asesoría muy cercana por parte de la sociedad civil, eso te lo puedo asegurar [...] Fundar había estado acompañando el proceso”. Una tercera señaló: “Siempre tenemos alrededor de los propios equipos de diputadas una referencia importante por parte de algunas organizaciones no gubernamentales o entidades de la sociedad civil, académicas que son expertas en la materia y a las que permanentemente hemos estado vinculadas para que nos puedan orientar desde su punto de vista de ‘experties’”. En cuanto a la asesoría por parte de los grupos parlamentarios, una entrevistada perredista explicó que contaban con asesoras expertas ya que su grupo parlamentario había llevado a cabo una convocatoria amplia para tener asesores calificados por personas profesionistas de la UNAM y entraron dos mujeres expertas específicamente en el tema de equidad y género con las que estuvieron trabajando. La Presidenta de la Comisión de la Niñez de la Legislatura en estudio mencionó también el propio equipo de asesoría de las comisiones.

4.4 Capacitación en la materia

Se les preguntó si recibieron talleres o cursos de capacitación sobre el tema. Dos de las entrevistadas contestaron en sentido afirmativo: “Hubo bastantes talleres [...] suficientes y muy importantes, con gente muy capacitada sobre ese asunto. Otra comentó: Sí tuvimos talleres de presupuesto. No recuerdo si fue a través de la Comisión de Equidad y Género o de la Comisión de la Niñez”. Sin embargo, se reconoció el problema de que los talleres son solamente coyunturales, previos a la discusión del presupuesto, y que en el resto del año no hay capacitación ni se continúa con la sensibilización sobre el tema de presupuesto con perspectiva de género, cuando “el tema del presupuesto debe ser una tarea permanente”. Por otra parte, dos exdiputadas mencionaron que no recibieron propiamente cursos y que el proceso se dio más bien en reuniones de trabajo: “Tuvimos reuniones de trabajo en donde nos ayudaban a identificar dónde estaban las cosas pero una capacitación concreta para el tema de presupuestos, no”. La otra coincidió: “Propiamente cursos no. Ambas destacaron la imposibilidad de tener tiempo para tomar cursos: Una capacitación dentro de la Comisión de Equidad y Género, sobre todo en el primer año es más que ridículo y difícilísimo porque aunque tú tomas posesión el 1º de septiembre realmente las comisiones quedan integradas por ahí del 15 de octubre. Ya llegan, entregan el presupuesto y te pones a darle”. La otra coincidió en esta imposibilidad: “No es posible, con base en mi experiencia, que tú puedas sentar a diputados y diputadas a darles un curso, eso es un poco alejado de la realidad [...] [dada] la misma premura de la discusión que se basaba fundamentalmente en el recibimiento del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y las siguientes semanas en que tienes que trabajar en función de ese proyecto que te manda el ejecutivo federal, cómo recomponer o cómo reasignar, o cómo mover la etiquetación en rubros que nosotras sentíamos era importante fortalecer más o menos y mejorar por supuesto la propuesta del ejecutivo [...]. De tal forma que no nos daba el tiempo para tener cursos como tales. Sin embargo sí realizábamos reuniones ex profeso sobre temas muy concretos para lograr tener un análisis de los que debía haber resultados de nuestro trabajo en la comisión”.

Dada la imposibilidad de que las y los diputados se capaciten asistiendo a cursos, según dos de las entrevistadas, una sugerencia fue: “constituir finalmente programas que estén inscritos en la capacitación del personal que trabaja en las comisiones, el personal que ya forma parte de la estructura técnica, jurídica y parlamentaria de la Cámara de

Diputados—a propósito del servicio civil de carrera— para que tengamos condiciones de que más allá de la legislatura que comienza y perece y luego vuelve a empezar otra, más allá de estos vaivenes de cada tres años, este personal esté capacitado precisamente para orientar en el trabajo legislativo que tienen que resolver las comisiones legislativas y las comisiones especiales y los comités de la Cámara de Diputados.” No obstante, una de las entrevistadas consideró necesario que las y los diputados tuvieran una capacitación en materia presupuestal al principio de la legislatura: “Ese tipo de talleres se deberían hacer al principio de la legislatura y con los antecedentes de los presupuestos anteriores. Necesitamos los antecedentes de los presupuestos anteriores y darle seguimiento al presupuesto”.

Por otra parte, en opinión de la entonces presidenta de la Comisión de la Niñez, lo fundamental no es la capacitación de las y los diputados sino “poner a funcionar los centros de estudios que han sido creados en la Cámara de Diputados precisamente para este cometido [...] Cuando nosotros constituimos en la LVII Legislatura este Centro de Finanzas Públicas tenía el cometido precisamente de orientar a los y las diputadas sobre la definición, entre otras cosas, también del Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal forma que este presupuesto fuera decidido para ser aplicado de manera eficiente y de manera puntual en los ámbitos y en las esferas públicas en donde eran realmente necesario asignar determinado presupuesto, determinada etiquetación de recursos financieros [...] Nosotras en la LIX legislatura además constituimos el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Géneros que debiese junto con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y los otros centros, sobre todo el que trabaja por el tema del campo, debiesen trabajar de manera transversal para que la etiquetación de los recursos económicos de la federación fuesen inscritos precisamente para la resolución estructural de los problemas que aquejan a las mujeres y a las niñas en este país, de tal forma que sí sería conducente tener una capacitación pero me parece que lo fundamental es poner a funcionar los centros de estudios que han sido creados en la Cámara de Diputados precisamente para este cometido. El problema que yo observo en la Cámara de Diputados es que no hay un trabajo transversal todavía, vinculante, coadyuvante, coordinado, que permita que los centros de estudios efectivamente estén orientando a las distintas comisiones sobre el tema que les es sensible, para los que fueron convocados y constituidos.”

4.5 Marcos de referencia de su actuación

A dos de las entrevistadas se les preguntó si dispusieron de estrategias internacionales y nacionales exitosas en el tema como marco de referencia de su actuación; una contestó en sentido afirmativo: “Sí, tuvimos invitadas internacionales, de América Latina, españolas, que hablaban de los avances que ellas habían tenido o retrocesos o trayectorias peores de las que vive México. Claro que sí las tuvimos como referente. Y la otra contestó: “Yo creo que no”.

4.6 En qué se basaban para hacer sus propuestas sobre asuntos específicos de presupuestos etiquetados

Uno de los asuntos que se intentaba indagar en la investigación que nos ocupa se refiere a cómo realizaron sus propuestas sobre asuntos específicos de presupuestos etiquetados, si utilizaron como base el Plan Nacional de Desarrollo, PROEQUIDAD, la Plataforma de Acción de Beijing, propuestas contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, propuestas de diputadas sobre temas específicos o cómo fue que realizaron sus propuestas.

Las entrevistadas coincidieron en que se basaban en la agenda que habían conformado desde las comisiones y, dentro de esta agenda, la prioridad de atención en materia presupuestal fue la violencia, como ya se mencionó: Teníamos muy claro la urgencia que lo etiquetado tenía que incidir en tratar de resolver ese problema [...] porque había tantas cosas por atender que tuvimos que decidir cuál era la prioridad uno y esa fue nuestra prioridad,

advirtió la presidenta de la Comisión de Equidad y Género de esa legislatura. Con respecto al proceso de ir armando la propuesta, una de las secretarías de esta misma comisión explicó: Nosotras habíamos hecho una agenda y de esa agenda habíamos dirigido nuestros esfuerzos y habíamos [...] hablado con diferentes dependencias para [investigar] cuáles eran las necesidades, en base a temas fundamentales relacionados con los derechos humanos: salud sexual y reproductiva, derecho a una vida libre de violencia, trabajo, programas de cooperativa, trabajos productivos, y esos eran parte de nuestra agenda. Entonces, ya que lo teníamos en la agenda nos poníamos de acuerdo, nos citábamos con algunas de las dependencias para que a su vez nos dieran una propuesta de qué necesitaban y entonces tuvimos reuniones durante todo el año con los enlaces [responsables de las oficinas de género en las secretarías y dependencias públicas] para ver en qué habían gastado, qué les había faltado, qué más necesitaban [...] La plataforma de Beijing no fue precisamente lo que iluminó sino la agenda que habíamos elaborado [...] La Plataforma de Beijing no fue la primera fuente pero sí había el contenido, absolutamente. En este sentido, también otra exdiputada señaló que no fue uno de estos programas sino todo junto, el programa de proequidad está dentro del Programa Nacional de Desarrollo. “En el caso de los distintos compromisos, en el ámbito internacional, por parte de nuestro país, obviamente nos llamaba la atención la etiquetación de recursos para resolver las distintas problemáticas que las mujeres en este país sufren. Por lo tanto, claro, la Plataforma de Acción de Beijing es un referente permanente indispensable en nuestro trabajo, pero también otras demandas, sobre todo de las organizaciones no gubernamentales del país, de las organizaciones que han venido trabajando en este tema durante muchos años y además por el conocimiento del balance que teníamos respecto del cumplimiento de esos compromisos en cada uno de los temas y las materias relacionadas con los derechos de las mujeres”.

Por otra parte, una entrevistada integrante de la Comisión de Femicidio señaló que tomaron como base “*cuánto fue el presupuesto anterior, ver si se ejerció y cuánto sería la asignación. Lo que sí hicimos fue consultar a la comisión, cuánto necesitaba para poder funcionar*”.

4.7 Estrategias de cabildeo y negociación

Una parte importante de la entrevista se enfocó en conocer si se acordaron y cuáles eran las estrategias de cabildeo y negociación de las comisiones bajo estudio con el resto de las comisiones y sobre todo con la de Presupuesto y Cuenta Pública, con los coordinadores parlamentarios, con personajes de influencia en sus partidos y cuáles fueron los resultados alcanzados de esas negociaciones.

4.7.1 Tema de mujeres dentro de las prioridades legislativas

Un factor relevante para avanzar en la agenda y en el logro de presupuestos sensibles al género es conseguir insertar la agenda de mujeres dentro de las prioridades legislativas. Las negociaciones dentro de la fracción parlamentaria del PRI tuvieron frutos importantes al colocar el tema de las mujeres dentro de las prioridades legislativas del partido, según explicó la presidenta de la Comisión de Equidad y Género: “al interior del grupo parlamentario [PRI], nosotros lográbamos que dentro de las prioridades que iba a llevar el grupo hacia fuera a la junta de coordinación política pudiera quedar el tema de mujeres como prioridad. Nosotros logramos que quedara en el número cinco, como grupo parlamentario”.

4.7.2 Conformación de una estrategia

Con respecto a la conformación de una estrategia en la Comisión de Equidad y Género, la presidenta en turno destacó la dificultad de llevarla a cabo en la práctica: “Sí hay estrategia pero no se respeta, se cansan, cada quien trae proyecto para su estado”. También enfatizó la dificultad para la conformación de acuerdos dentro de la comisión debido a los conflictos partidarios entre las mismas integrantes, a las críticas no constructivas y los

boicots.

Por otra parte, una de las entrevistadas que perteneció a la Comisión de Femicidio afirmó que: “sí hubo una estrategia por parte de todas. [...] Con la investigación más bien se calculó el presupuesto que se requería. Cada una fue a hablar con su coordinador parlamentario. Todas estábamos en la misma sintonía”. Sin embargo, también señaló que si bien las integrantes pertenecientes a las fracciones del PAN y del PRD estaban unidas en la propuesta de presupuesto para la investigación, se suscitaron problemas con las integrantes de la fracción del PRI, quienes en un principio no querían aprobar el presupuesto cuando éste ya había sido acordado internamente. No obstante, se generaron los acuerdos necesarios entre las presidencias de las comisiones de Femicidio y de Equidad y Género que conllevaron a que el presupuesto para la investigación fuera aprobado.

4.7.3 Rol crucial de la presidencia de la Comisión de Equidad de Género

La negociación del presupuesto y la consecución de éste para ambas comisiones fueron realizadas, en la práctica, desde la Presidencia de la Comisión de Equidad y Género. Al preguntarle a una integrante de la mesa directiva de la Comisión de Femicidio sobre el proceso de negociación del presupuesto para esta comisión, señaló que la Presidencia de la Comisión de Equidad y Género era la que llevaba la batuta y la que negociaba el incremento presupuestal: “Las solicitudes para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación eran a través de la Comisión de Equidad y Género, la que daba la batuta. El incremento en el presupuesto se dio porque Diva era buena negociadora”.

4.7.4 Negociaciones con los coordinadores parlamentarios

Por otra parte, en las entrevistas se hizo evidente la participación de las integrantes de las mesas directivas y otras integrantes en el cabildeo con los coordinadores parlamentarios de su propia fracción. Además se destacó la importancia del apoyo de éstos para el avance del presupuesto: “Siempre tuve el apoyo de ellos [coordinador parlamentario]”, dijo la entonces Presidenta de la Comisión de Equidad y Género.

4.7.5 Importancia de la negociación con las presidencias de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda

Para la consecución de presupuestos etiquetados es crucial la negociación que se realiza con la presidencia de la Comisión de Presupuesto. Una de las entrevistadas comentó: “En primer lugar, en el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación nuestro trabajo de lobby era con los integrantes de la Comisión de Presupuesto, y de manera muy concreta con la comisión que estaba trabajando el tema, porque la comisión en su totalidad no se mete en el trabajo de elaboración del dictamen del presupuesto, entonces [...] trabajábamos con el Presidente y con la mesa directiva y con quienes de alguna manera tenían incidencia en la determinación de las decisiones y ese trabajo se hacía desde varias pistas con los miembros de cada uno de nuestros partidos, las integrantes de nuestro partido y también con los integrantes de otros partidos; de tal forma que todas triangulaban con nuestro lobby para que nos viéramos atendidas por parte de quienes estaban elaborando el dictamen. Y esa es una presión que además realizan todos los legisladores, desde el legislador de un distrito que busca tener etiquetación para su distrito en una carretera, o camino u hospital o qué se yo, hasta quienes como comisión abogábamos por una etiquetación más global hacia programas de mujeres en todo el país.”

Otro factor que facilitó la labor de cabildeo, según la Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la legislatura en cuestión, fue el hecho de que el presidente de la Comisión de Presupuesto perteneciera a su mismo grupo parlamentario. Sin embargo, enfatizó también que esta labor es ardua y debe ser permanente:

“los tienes que convencer todo el año, ‘mira que ahí viene el presupuesto, yo te encargo, mira, caminamos este pedacito pero te quedó pendiente el año pasado, ustedes hicieron esto pero el gobierno federal nos quitó’. [...] Te das cuenta que no es suficiente hacer una estrategia. Si no tienes que ir más allá, hasta el pleito [...] porque son muy amantes de desaparecer y como el tema de mujeres poco importa, puede esperar. Nimiedades. No ven la dimensión que tiene, que somos el grupo social más grande [...] No lo ven como tal. Pero sí avanza, con ellos, sin ellos o a pesar de ellos”.

Por otra parte, la Comisión de Hacienda estaba encabezada por un panista que, en opinión la entonces Presidenta de la Comisión de Equidad y Género: *siempre fue muy consecuyente*.

4.7.6 Cabildeo con las presidencias de las comisiones

Para el avance en los presupuestos etiquetados fue importante también el trabajo de cabildeo que la Presidencia de la Comisión de Equidad y Género, con el apoyo de una de las secretarías de la mesa directiva, realizó con cada una de las y los presidentes de las comisiones. La entonces secretaria de dicha comisión explicó: “el último año lo que hicimos fue magnífico porque en lugar de que nos dejaran dinero a la Comisión de Equidad y Género lo que hicimos fue ir con cada uno de los presidentes de las comisiones y le dijimos: ‘esto es un programa que no puede dejar de tener dinero, entonces etiquétale dinero y nosotras te proponemos tantos millones, porque el año pasado tuvo 20 millones, ahora necesita 35, entonces, de todo lo que vas a repartir, no sé cómo le vas a hacer tú como comisión, te pedimos que a este programa no dejes de asignarle 35 millones.’”

4.8 La revisión, evaluación y modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación

Se les preguntó a las entrevistadas cómo se organizaban para revisar, evaluar y proponer en el marco de la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), y de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y en qué forma estos procesos se fueron revisando y modificando cada año.

Una de las entrevistadas explicó: “Llegaba a los grupos parlamentarios y éstos evidentemente lo repartían a los asesores y las asesoras eran las que nos ayudaban: llegó tanto, hay tanto, aquí no hay nada, aquí se borró, aquí no aparece, no hay nada asignado. [...] Internamente lo primero que hicimos fue sentarnos con el Presidente de la Comisión de Hacienda y decir, “así como le asignas a Salud, nosotras tenemos este destino”. Quien encabezaba la Comisión de Equidad y Género señaló: Primero se revisaba por parte de los asesores. No son expertos pero aprendieron ahí un poquito y nos presentaban una propuesta pero cada año nos quedaban cosas pendientes que las íbamos incorporando y luego como presidenta estaba muy en contacto con la Comisión de Presupuesto. Mirábamos hasta dónde nos podían dar, que nos iban a dar 2 pesos o 3 pesos o cuánto traía yo, yo quería 10, pero te puedo dar 7 y los otros 3 de dónde los vas a sacar.”

4.8.1 Falta de una metodología de revisión del PPEF

Se hizo evidente la falta de una metodología de revisión del PPEF. Una entrevistada que pertenecía a la mesa directiva de la Comisión de Equidad y Género explicó: “lo que es más grave es que no hay una metodología de trabajo para la revisión de presupuesto, no la hay, entonces de pronto llega la propuesta de presupuesto del ejecutivo federal; primero no le llega a todos los diputados y las diputadas, nada más le llega a la Comisión de Hacienda, a la de Presupuesto. No hay una metodología. El presidente de la comisión se hace de su equipo de trabajo y [nosotras] inexpertas, con una debilísima estructura por parte de la comisión y

súmame que los partidos políticos cuidan a sus gobiernos, pues nosotras el primer año nada más alcanzamos a hacer un poquito, realmente fuerte fue el segundo.”

4.8.2 El problema de la falta de seguimiento y evaluación del presupuesto ejercido

Un problema crucial en este proceso fue la falta de un seguimiento y una evaluación sobre la aplicación del presupuesto anterior por parte del ejecutivo federal y el impacto que éste tuvo: *otro problema que tenemos [...] “es no solamente buscar cómo etiquetar y cómo le ponemos dinero al tema de las mujeres sino [revisar] si se aplica ese dinero. Porque una cosa es el Decreto del presupuesto y otra cosa es la discrecionalidad que a veces, muy a pesar de que esté etiquetado el presupuesto, el gobierno federal ejecute el mismo presupuesto. Se pierde, se diluye, se va a otra bolsa, entonces tiene que ser [...] un tema permanente que vigilemos la aplicación de los mismos. Una especie de auditor dentro de la comisión porque finalmente a veces llega muy poco de los que nosotros etiquetamos”*. Otra entrevistada coincidió: “Muchas veces los presupuestos que fueron etiquetados en un momento dado se cambiaron de partida y ni te enteras [...] No había un seguimiento puntal, ni una evaluación. Hizo falta una evaluación, un seguimiento. Una tercera agregó: Ni siquiera teníamos evaluación de cuánto habían ejercido, qué beneficios habían tenido por parte del ejecutivo, entonces evidentemente nos dedicamos todo un año a platicar con los enlaces del ejecutivo a que nos dijera: ‘de lo que destinamos a créditos para las mujeres rurales, díganos en cuánto va, qué han hecho, qué tipo de créditos’ y ni siquiera estaban enteradas las dependencias de lo que tenían asignado. Una tercera añadió: En el presupuesto de egresos de 2006 nos metimos prácticamente de cabeza a lograr otra vez restituir muchos de los programas que no habían sido aplicados en la etiquetación de 2005. No se aplicaron por parte del ejecutivo federal lo cual nos molestó mucho, porque trabajas mucho para etiquetar programas, para volver a visibilizar programas y el gobierno federal, haciendo caso omiso del mandato del Congreso de la Cámara de Diputados [...] de plano no toma las medidas necesarias para que se aplique nuestra etiquetación de tal forma que ese es otro obstaculizador muy grave que tuvimos [...] por eso mismo ya al final para el presupuesto de 2006 lo que nosotras hicimos fue dotarnos de una etiquetación importante para asegurar el funcionamiento del centro de estudios, que nos abocamos de manera muy preponderante a sacar adelante ese proyecto. Yo creo que nosotras en el balance de cómo se manejó el presupuesto en 2005 y ante la desilusión, desesperación y el ojo de muchas de nosotras lo que decidimos fue tomar una medida, una medida política estructural que lograrse eficientar el trabajo de las diputadas en esta materia.”

4.8.3 Seguimiento de grupos feministas

No obstante, las diputadas interesadas en el tema fueron dando seguimiento a la aplicación del presupuesto. Para este cometido fue fundamental el apoyo del movimiento feminista, según una de las entrevistadas: “ellas nos iban diciendo ‘oigan, aquí pasó esto, aquí no se ejerció, aquí todo’ y súmame que las reuniones que tuvimos en el año con el Instituto de las Mujeres, con los enlaces de las distintas dependencias, nos dieron muchísimos elementos para tomar decisiones.”

4.8.4 Irregularidades

Algunas de las entrevistadas reportaron irregularidades en el proceso en el que se eliminaban de la propuesta partidas de presupuestos sensibles al género: “Lo lamentable, de lo que nos dimos cuenta en las pláticas que tuvimos con el Ejecutivo, es que ellas [las secretarías] sí mandaban presupuesto destinado a las mujeres, y a la hora que llegaba a la Cámara, llegaba borrado, Hacienda era el filtro. Seguirá siendo siempre el filtro [...] el Instituto de Mujeres a nosotras jamás nos dio un documento que hubiera trabajado la transversalidad o la propuesta en agua, en vivienda, en INFONAVIT, en absolutamente nada, nunca.”

4.8.5 Falta de criterios para calcular los fondos

Otro problema en el proceso de asignación del presupuesto es la falta de criterios para estimar las partidas: *No se tienen los elementos, los criterios para calcular los fondos.*

4.8.6 Modificación de los procesos de revisión del PPEF

Los procesos de revisión del PPEF fueron cambiando año con año a medida que las diputadas de las comisiones bajo estudio fueron aprendiendo. Una de las entrevistadas explicó: “primero fue: esto va a haber y a ver de cuánto disponemos. Pero el último año no solamente trabajamos en la asignación de cantidades en la Comisión de Equidad y Género, sino los programas los hacíamos trasladando a las distintas comisiones y les solicitábamos que le etiquetaran tanto dinero [...] lo fuimos transversalizando. Y entonces, no había la pregunta de ‘¿qué disminuye la brecha de desigualdad?’, no, sino ¿cómo vamos a beneficiar directamente a las mujeres con estos micro-créditos, con este trabajo de mujeres rurales?, [etc.]. “Las entrevistadas coincidieron que la propuesta de presupuesto de 2005 fue la mejor: “Nosotras llegamos para trabajar el presupuesto de egresos del 2004. Creo que el presupuesto más eficiente fue el de 2005”. Una segunda entrevistada coincidió: “El segundo [año] fue magnífico, fue el mejor. Creo que no ha habido ningún presupuesto parecido, [...] lo triplicamos porque ya sabíamos, porque habíamos aprendido la lección, porque utilizamos una metodología distinta. A veces la metodología es elaborar el pastel y a ver cómo se reparte, es decir, tenemos 180 mil millones [y pedimos a] ‘Salud, hazme tu presupuesto y de eso te voy a asignar’, entonces a Salud se le asignan 40 mil millones, [...] Salud se pone a repartirlos y eso me parece que es la peor metodología que hay”. La entrevistada dio su propuesta de metodología: “La metodología tiene que ser una metodología de presupuesto participativo, tiene que ser una metodología en base a programas y necesidades específicas en este tema de la población de mujeres y en base a la evaluación y al diagnóstico de los programas que han sido exitosos [...] en base al alcance de los proyectos, en base a las metas logradas y por supuesto un diagnóstico de la situación de las mujeres en relación a la violencia, al diagnóstico que hacen sobre sus derechos humanos”.

4.9 Trabajo en equipo en las comisiones bajo estudio

Se indagó también cómo se dio el trabajo de equipo de las integrantes de las comisiones bajo estudio en el tema. Las opiniones fueron diversas. Algunas lo calificaron de forma positiva y con un buen desempeño y otras enfatizaron los conflictos y bloqueos internos. Una integrante de la mesa directiva de la Comisión de Equidad y Género compartió: “yo tuve más dificultades con el grupo parlamentario que con la comisión el primer año y ya en el segundo y tercer año las cosas fueron fluyendo muy bien. El trabajo era muy sencillo.

Trabajábamos en la mesa directiva, tomábamos acuerdos, íbamos con nuestros grupos parlamentarios, con nuestras integrantes de la comisión, se aprobaba o desaprobaba, íbamos al pleno, en el pleno se discutía pero ya con algún consenso llevado, con una postura muy clara, y trabajamos muy bien. Yo puedo decir que la comisión fue una comisión donde se trabajó super a gusto. La verdad con Diva, con Blanca Eppen, con Norma, con Margarita, [...] bien, no frenaban, no obstaculizaban. Hubo muy buen trabajo. Y la comisión en general tuvo muy buen desempeño. Yo creo que el primer año salimos muy altas. El segundo año salimos un poquito más bajas pero era la comisión que más reuniones tenía. Y creo que fue la comisión que más bien salió evaluada. El trabajo de equipo fue muy bueno.” Otra integrante de la misma comisión declaró: “Yo creo que más allá de que sea un balance pertinente del trabajo de la comisión, los vaivenes que tuvo, yo quiero hacer énfasis que al final nos poníamos de acuerdo. Yo creo que parte de la eficiencia, parte del resultado positivo de la aprobación de algunas propuestas nuestras se dio y funcionó de ese gran lobby; es decir, tuvimos que consultar trabajar con quienes toman las decisiones en el grupo parlamentario de tal forma de que esto se ve reflejado en compromisos concretos.”

Otra de las entrevistadas de esta comisión enfatizó la dificultad para la conformación de acuerdos dentro de la comisión debido a los conflictos partidarios entre las mismas integrantes, a las críticas no constructivas y a los boicots; además, desde su perspectiva: “Celebran mucho los resultados pero no le entran a los retos”. Por otra parte un aprendizaje que se dio en la Comisión de Equidad y Género, en opinión de la presidenta en turno, fue: “Entendimos entre todas y todos que teníamos que estar en las prioridades de la nación porque no hay un grupo social mayor que el nuestro ni con una problemática tan grande como la nuestra. [...] Creo que esto fue la lectura que yo alcancé a ver en todo el equipo que conformaba la Comisión de Equidad y Género. [...] [Entendimos] que vale la pena luchar por la parte económica que tiene que ver con las mujeres, [...] aprendimos que había que ponerle nombre y apellido al presupuesto para poder avanzar.”

4.9.1 Cabildeo con el resto de las mujeres y hombres en la Cámara de Diputados

Con respecto al trabajo de cabildeo con el resto de los hombres y las mujeres, una de las entrevistadas señaló: “hay que tomar en consideración que la legislatura está integrada en su mayoría por hombres; que los acuerdos se toman por mayoría, en este caso la ley como la de presupuesto de egresos; y por lo tanto, teníamos que asegurar esa votación, de tal forma que el trabajo con los legisladores, sobre todo quienes estaban en comisiones que de alguna manera tenían influencia en ciertas decisiones de la Comisión de presupuesto de egresos, se dio permanentemente. O sea, nuestra vinculación con los legisladores y con las legisladoras, –por que ser legisladora no aseguraba de ninguna manera que tuvieran simpatía sus programas de las mujeres–. Yo te puedo contar una gran cantidad de anécdotas que nos reflejaban que había compañeras legisladoras que se cuestionaban ‘¿por qué estamos pidiendo tanto dinero para las mujeres?’ Las propias legisladoras, ya algunas incluso con comentarios muy coloquiales. Sin embargo, así teníamos que batallar, con las propias compañeras, para que entendieran, se solidarizaran; abrir una expectativa de una visión mucho más amplia, en la que ellas no estaban, y nosotras sí, porque nosotras estábamos trabajando en esa materia y también con los compañeros para que simpatizaran y apoyaran nuestras propuestas”. Otra de las entrevistadas narró: “Se trabajaba mucho en las comisiones. Yo venía a la reunión de mesa directiva [...] entonces, de los acuerdos, yo reunía a mi grupo de mujeres del grupo parlamentario, les hacía saber los acuerdos que se tomaron, las propuestas que se tenían.

Ellas los discutían, lo afinábamos. Yo regresaba a la mesa directiva, decía: ‘ya lo discutí con mi grupo, aquí propone mi gente que sea más dinero a violencia, más dinero a salud, más dinero a créditos.’ Y no solamente a veces lo trabajaba con las mujeres de la Comisión de Equidad y Género sino de otras comisiones para que también se fueran empapando y fueran transversalizando. Y luego ya regresábamos al plenario y en el plenario se aprobaba, cuando era necesario que el plenario lo aprobara.” La Presidenta de la Comisión de Equidad y Género jugó un papel fundamental en realizar el trabajo de cabildeo con el resto de las mujeres y hombres diputados, según lo precisó una ex integrante de la mesa directiva de la Comisión de Femicidio: “Diva era la que lo hacía desde la Comisión de Equidad y Género. El primer punto era ponernos de acuerdo las mujeres y luego Diva lo negociaba desde la Comisión.”

4.10 Incorporación de las organizaciones de mujeres en el proceso

Hubo un consenso por parte de las entrevistadas en que se incorporó a las organizaciones de mujeres en el proceso de creación, revisión y seguimiento del presupuesto y que éstas fueron un factor indispensable para poder avanzar: “Sí nos apoyaron, yo si algo tengo que decir es que siempre estuvieron ahí, unas con mayor intensidad, otras con menor, pero todas las que tienen que ver con presupuesto siempre están muy pendientes. [...] De veras son el factor que me estimuló a avanzar. Siempre estaban ahí. Y toda la gente de sociedad civil con otros temas siempre estuvieron pendientes: salud, vivienda, las obreras, cada una,” dijo la cabeza de la Comisión de Equidad y

Género. Otra integrante de la mesa directiva de dicha comisión coincidió:” era fundamental la revisión del presupuesto y evidentemente venía acompañada de una asesoría muy cercana por parte de la sociedad civil, eso te lo puedo asegurar, sabíamos que Fundar había estado acompañando el proceso [...] desde el principio le dije a Diva que era muy importante que estuviera muy clara una vinculación con las compañeras de Fundar, con Consorcio para el Diálogo y con Equidad de Género”. Una tercera añadió:” la propia comisión, desde sus inicios, fue estableciendo una relación más o menos cotidiana con algunas organizaciones, sobre todo con las organizaciones más vinculadas cotidianamente a este trabajo y que siempre están a la expectativa en influir, año con año, legislatura con legislatura, y en las comisiones ad hoc como parte de su trabajo como organizaciones. Entonces sí había una participación de organizaciones, no todas las que hubiéramos querido, pero sí, el trabajo cotidiano de la comisión, sí teníamos vinculación con las compañeras de las organizaciones, con algunas muy especializadas, de tal forma de que me parece que en ese sentido los resultados fueron mucho más importantes que los propios resultados de los parlamentos de mujeres.”

4.11 Otras iniciativas legislativas que se presentaron para favorecer el avance de los presupuestos sensibles al género

Se mencionaron otras iniciativas legislativas que se presentaron para favorecer el avance de los presupuestos sensibles al género.

Una de las entrevistadas señaló: Una cosa que hicimos el último año, que me dio mucho gusto, desde el segundo año, que modificamos el decreto [...] eso sí fue muy importante. La entonces Presidenta de la Comisión de Equidad y Género coincidió: Yo creo que la mejor iniciativa que no subimos pero sí negociamos abajo en el presupuesto fue el texto del decreto. Lo del decreto estaba huérfano, no había equidad ni en el lenguaje, menos en el destino jurídicamente hablando, que en el presupuesto.

Creo que fue lo más importante. Empezamos el primer año metiéndole mano, el segundo más y creo que el tercero fue donde logramos enmendar internamente el texto del decreto. [Fuimos] avanzando en lo que se le metía al decreto [...] porque sin el texto del decreto, la ley positiva, no se corrige, no se modifica, en vano es que modifiques cantidades si el texto no refleja esto. Era un texto hecho por hombres para hombres y con algunas cosas etiquetadas para mujeres. Así que creo que la gran oportunidad que tuvimos fue que pudimos corregir, modificar el texto del decreto del presupuesto.

Otra iniciativa mencionada fue la del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF): Un asunto muy importante fue el tema del PAIMEF que formaba parte del presupuesto pero era un programa especial y ha dado tremendos resultados y ahora al ser directora del Instituto te digo qué maravilla. Advirtió una de las entrevistadas.

Quien entonces encabezaba la Comisión de la Niñez mencionó varias iniciativas. Algunas de éstas fueron: yo creo que hay leyes importantes que logramos sacar en la siguiente legislatura, que están inscritas en una visión integral para asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres y de las niñas y que obligan a una etiquetación con perspectiva de género. Yo mencionaría algunas reformas, la propia ley del INMUJERES que desafortunadamente no se logró el apoyo en la Cámara de Senadores, ahí se quedó la minuta, pero que si se aprobasen, yo creo que fortalecerían al propio Instituto. Hay por ejemplo, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres o la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia; algunas reformas que se hicieron a la Ley de INEGI y también algunas [...] leyes que obligaban a cierta etiquetación; por ejemplo la Ley de adultos mayores, algunas reformas en la propia Ley de Desarrollo Social, o la Ley de Asistencia Social, que ya había sido aprobada en la

LVIII Legislatura, y por supuesto otras leyes que tenían que ser aplicadas, como la Ley contra la Discriminación, o la propia Ley de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

4.12 Avances y obstáculos

Se les preguntó a las entrevistadas cómo evaluaban los resultados alcanzados, cuáles habían sido los factores que permitieron el avance y cuáles los que lo habían obstaculizado.

Como se mencionó anteriormente, las entrevistadas coincidieron que los mayores avances en materia de presupuestos etiquetados de la Legislatura bajo estudio se dieron en el presupuesto de 2005: El presupuesto más eficiente fue el de 2005. Me parece que ese presupuesto incluso ha sido de los más efectivos en la designación de programas con temáticas referidas a los derechos de las mujeres en distintos ámbitos de la administración pública. Además, en el presupuesto de 2005 nosotras logramos, ya con más experiencia, una etiquetación de 96 millones de pesos para los mecanismos [para el adelanto de las mujeres] de las entidades federativas, sean institutos, secretarías o coordinaciones para que pudieses trabajar en función de una preocupación que compartíamos todas las legisladoras que es la violencia contra las mujeres y las niñas. Fue desde mi punto de vista la etiquetación más importante que se ha podido lograr por parte de la Comisión de Equidad y Género en esta materia. Otra de las entrevistadas destacó también los logros en los rangos etiquetados y en la incorporación de la etiquetación en diversos apartados: Creo que por primera vez se etiquetaron rangos nunca imaginados, las fiscalías.

Se revisó cada uno de los apartados del presupuesto, vimos dónde podíamos incidir, por primera vez. Estábamos, la primera vez, si mal no recuerdo, en más de 32 apartados distintos. Cuando nunca se había podido. Era el Instituto de las Mujeres que ya traía sus pesos y que no podía mover ni un cinco; SEDESOL con sus cositas chiquitas para mujeres y que ya no le podía mover ni un cinco. Una de las entrevistadas enfatizó el trabajo conjunto de las diputadas de los diferentes partidos para lograr los avances del presupuestos de 2005: El presupuesto de egresos de 2005 que etiquetó más de 35 programas dirigidos a mujeres de distintos ámbitos del país, y a niñas y a adolescentes, se logró en base a una construcción permanente por parte de diputadas de los diversos partidos para lograr tener coincidencias pero además para lograr tener influencias en las comisiones que estaban decidiendo el presupuesto de egresos. Otra exdiputada añadió: lo del PAIMEF fue lo mejor que ha pasado.

Una de las integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Femicidio de la legislatura en cuestión, calificó los avances como muy positivos comparado con lo que se había logrado en otros años. En la Comisión especial teníamos claro lo que queríamos lograr y antepusimos el objetivo al interés partidario, personal. Es preferible unirnos. Para muchos es difícil hacer a un lado los prejuicios partidistas y enfatizar en lo que coincidimos. Si las mujeres estamos unidas podemos avanzar más.

4.12.1 Fragilidad de los avances

Aunque se destacaron los avances en la materia que se tuvieron en la legislatura pasada, existe la percepción por parte de algunas de las exlegisladoras de que los logros son frágiles y que con el cambio de legislatura se perdió lo avanzado: “Creo que fue el inicio de una real etiquetación de los recursos para las mujeres. [Sin embargo] no creo que se consolide porque la bronca es que alcanzas a caminar y hay silencios que cortan otra vez y tienes que volver a empezar. Creo que es el inicio. Yo no me puedo ir más allá, aunque los números y los resultados reflejan un avance de tamaño regular pero y ahorita ¿dónde estamos?, otra vez estamos en ceros, otra vez regresamos a los proyectos productivos, al dinerito del Instituto, de los hospitales

para mujeres, ¿y lo demás dónde quedó?” Otra de las entrevistadas coincidió: “el primer obstáculo es el cambio de legislatura. Todo lo avanzado no se reflejó el año pasado, es un gravísimo problema. No se pueden dar pasos atrás en lo ya obtenido. Si ya obtuviste 1,250 millones de pesos para las mujeres, pues entonces no sales con un presupuesto donde pareciera que no hiciste nada en los años pasados.”

Por otro lado también se destacó la fragilidad de los acuerdos debido a un sinnúmero de factores que influyen en éstos:” Los acuerdos de nosotras son muy frágiles, cuando a veces llegamos a tenerlos, porque están sujetos a ver qué dijo el coordinador, [...] a ver cómo le pongo un obstáculo a la del [otro partido, a la presidenta] entonces no vemos que primero es el tema de mujeres, eso pudiera ser, que de una vez y para siempre las mujeres que llegamos con compromiso del tema lo pudiéramos comprender y poder evangelizar a otras, porque otras se escandalizan del tema”.

4.12.2 Facilitadores y obstáculos para el avance

Dentro de los factores más importantes que les permitieron avanzar, las entrevistadas destacaron: la personalidad, el liderazgo y la capacidad de negociación de quienes encabezaban las comisiones bajo estudio, la estrategia conjunta intrapartidaria de las integrantes de las comisiones y la tolerancia: “la tolerancia de quien dirige. Si en realidad quieres avanzar, cedes y jalas, aprietas y al rato apapachas para poder terminar. [...] Sacrificas muchas cosas, pero bueno....”

Según algunas de las entrevistadas el obstáculo primordial es: “el problema fundamental del presupuesto de egresos de la federación es el mismo y ha sido el mismo desde toda la vida. Es decir, no hemos podido lograr que haya una visión en la etiquetación del Presupuesto de Egresos de la Federación que pueda atender la perspectiva de la asignación de recursos hacia asegurar la protección de los derechos de las mujeres y las niñas. Es decir, no hay una aplicación de la perspectiva de género en la asignación integral de todo el presupuesto. Lo que nosotras siempre hemos podido hacer es solamente etiquetar algunos programas pero eso no es perspectiva de género, entonces el problema fundamental, desafortunadamente durante todas estas legislaturas que yo he estado cerca, no se ha resuelto, de tal forma que sigue siendo un pendiente modificar, entre otras leyes, la ley fundamental en la materia que es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De tal forma que desde la disposición federal de la propia Ley el ejecutivo esté obligado a determinar en su propuesta de presupuesto la asignación con una perspectiva integral de la equidad entre los géneros y su transversalidad en cada uno de los programas de la administración pública federal y por supuesto también lo que compete a la aplicación en los distintos ramos que van hacia las entidades federativas o virtualmente a los municipios y también a otros poderes de la federación y también a los propios organismos autónomos que reciben una etiquetación presupuestal federal pública”. Otra exdiputada coincidió al respecto y además explicó uno de los problemas que se suscitan cuando la propuesta es impuesta al ejecutivo por parte de la Cámara: “yo obligaría al Ejecutivo a que enviara un presupuesto con perspectiva de género y que no se lo deje a la Cámara de Diputados, porque no son funciones de la Cámara de Diputados. Es decir, la Cámara de Diputados lo que tiene que hacer es aprobar o desaprobar, sumar o restar, pero no iniciar un proceso; quien lo tiene que iniciar es el Ejecutivo y desde allá tiene que venir hecho y le estamos haciendo la tarea al Ejecutivo. Me parece que es una lección aprendida. Y qué a todo dar tener un grupo de diputadas y diputados que te etiquetan dinero, y entonces eso tampoco resuelve nada, te voy a decir por qué: porque les llega impuesto a las dependencias y entonces ¿qué nos pasó con el tema de Secretaría de Gobernación, cuando le propusimos que fueran cien millones de pesos destinados al tema de la violencia contra las mujeres y de mujeres migrantes? No sabían ni de qué se trataba, ni nada de nada. Porque no había venido de parte de ellos.”

Por otra parte, según la entonces presidenta de la Comisión de la Niñez e integrante de la Comisión de Equidad y Género, el problema es mucho más complejo que la asignación presupuestal de cada año. Dos de los problemas

de fondo son: la hermenéutica alrededor del manejo de la hacienda del país y la no reelección de las y los legisladores que conllevan a inexperiencia y a la no rendición de cuentas: “Yo quiero remarcar en este sentido un problema ancestral que tenemos en la hacienda de este país. No hay manera de que quienes tienen la función de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación tengan posibilidad de adentrarse de manera puntual en el manejo hacendario de este país. Siempre existe como una especie de sigilo, de cierta hermenéutica alrededor del manejo de la hacienda del país.

No tiene en este sentido una connotación partidaria, siempre ha sido así, entonces ese es un problema que entre otras cuestiones sustentó precisamente la constitución de este Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Conocer esa parte que no es pública, que se guarda la Secretaría de Hacienda y que no permite, en este caso al Congreso de la Unión, hacer una revisión puntual tanto de la parte de ingresos como de la parte de egresos, entonces estamos ante un problema mucho más complejo que la asignación presupuestal de cada año en cuestiones relacionadas con algunos de los derechos de las mujeres de nuestro país, de niños es mucho más complejo, entonces los retos por tanto son mucho más complicados, enfrentan muchos obstáculos porque no logramos además remontar las diferencias parlamentarias, partidarias y coyunturales que garanticen que el Congreso más allá de la coyuntura, pueda trabajar de manera eficiente. Además también hay otro problema de fondo, que lo mencioné de manera muy somera. El trabajo parlamentario en todas partes del mundo es un trabajo profesional, entonces la no reelección de los y las legisladoras de este país obviamente trae como consecuencia mucha novatez y la no rendición de cuentas también, que va emparejada, porque entonces no se resuelve la coyuntura, no se resuelven de manera concreta y objetiva las diferencias que permitan tener acuerdos, aunque quiero decir que las legisladoras de todos los partidos siempre han dado una muestra de que son muy eficientes para lograr unirnos en las coincidencias y que eso se refleje en programas concretos, pero hay que trabajar mucho.”

4.13 ¿Qué modificarían de su actuación sobre el tema?

Una de las preguntas giró en torno a qué modificarían de su actuación sobre el tema. Algunas de las respuestas fueron: crear un manual sobre cómo elaborar el presupuesto; un apéndice con cierta terminología del tema de mujeres y sobre la transversalidad en todas las comisiones para poder visibilizar el tema presupuestal; un Congreso de las legisladoras para discutir la agenda y estar en la misma sintonía; obligar al Ejecutivo a que envíe un presupuesto con perspectiva de género; modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y definir desde la disposición general de la ley que el Presupuesto de Egresos de la Federación tiene que elaborarse con una perspectiva de género; una rendición de cuentas que permita que el Plan Nacional de Desarrollo no sea solamente letra muerta y que realmente incida en la vida de las mujeres de este país; que los programas dirigidos hacia las mujeres estén inscritos en la protección de sus derechos (i.e. etiquetas para asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres en lugar de la versión asistencialista de etiquetas para asuntos de las mujeres); reivindicar el trabajo en el ámbito municipal para que pueda garantizarse que los recursos de la Federación lleguen realmente a quien lo necesita.

5. Lecciones aprendidas: logros, obstáculos retos y recomendaciones

A continuación se enlistan las principales lecciones aprendidas, logros, obstáculos, retos y recomendaciones para el avance de los presupuestos con perspectiva de género desde la perspectiva de las diputadas entrevistadas de la LIX Legislatura. Los puntos incluidos en este segmento fueron directamente señalados por las diputadas entrevistadas o se dedujeron a partir de sus comentarios.

Logros

Revisión, modificación y seguimiento al PPEF

- Estrategia y trabajo conjunto de las diputadas de los diferentes partidos para lograr coincidencias e influencia en las comisiones que estaban decidiendo el PPEF y de esta manera conseguir avances en la etiquetación presupuestal.
- Los procesos de revisión del PPEF cambiaron año con año. Se mejoraron a medida que las diputadas de las comisiones bajo estudio aprendieron.
- Avances importantes en la etiquetación del PPEF de 2005. Las entrevistadas coincidieron que los mayores avances en materia de presupuestos etiquetados se dieron en el presupuesto de 2005, tanto en los rangos etiquetados como en la incorporación de la etiquetación en diversos apartados del decreto.
- Transversalización de algunos montos etiquetados en el PPEF de 2006. En este proyecto no solamente se trabajó en la asignación de recursos desde la Comisión de Equidad y Género, sino que los programas se trasladaron a las distintas comisiones

Asesoría y acompañamiento de ONG's y expertas

- Asesoría por parte de organizaciones de mujeres y expertas (Fundar, Equidad de Género A. C.) en el proceso de revisión y modificación del PPEF, también hubo una vinculación permanente de las legisladoras, especialmente de las mesas directivas de la Comisión de Equidad y Género y de Femicidio, con la sociedad civil, organizaciones de mujeres y académicas que ofrecían orientación y asesoría.
- Seguimiento al tema de la aplicación del presupuesto con perspectiva de género por parte de las y los diputados interesados con el apoyo del movimiento feminista y de mujeres.
- El grupo parlamentario del PRD obtuvo asesoría especializada en equidad de género a raíz de haber realizado una amplia convocatoria para contratar asesoras conocedoras del tema.

Agenda

- Elaboración y priorización de una agenda dentro de las comisiones en cuestión. La prioridad número uno en la agenda de estas dos comisiones en la LIX Legislatura fue la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y, por tanto, el foco de atención en materia presupuestal fue violencia.

Temas de mujeres dentro de prioridades legislativas

- Las negociaciones dentro de la fracción parlamentaria del PRI tuvieron frutos importantes al colocar el tema de las mujeres dentro de las prioridades legislativas del grupo parlamentario (prioridad cinco).

Logros en cabildeo

- Estrategia de cabildeo de la Presidencia de la Comisión de Equidad y Género con cada una de las y los presidentes de las comisiones. Éste fue un factor importante para asegurar e incrementar la etiquetación de presupuestos con perspectiva de género para diversos programas relacionados con los temas de las comisiones.

Presidentas de las comisiones

- El liderazgo y capacidad de negociación de quienes encabezaban las comisiones bajo estudio. Éste fue un factor importante para la consecución de los logros mencionados en este apartado.

Avances de Leyes

- Algunos avances en cuanto a modificaciones de marcos normativos en la lix Legislatura que pueden tener impacto en materia de presupuestos sensibles al género desde el punto de vista de las entrevistadas fueron las reformas a la ley del inmujeres que tenían como objeto fortalecer al Instituto; (desafortunadamente no se logró el apoyo en la Cámara de Senadores, ahí se quedó la minuta); algunas reformas que se hicieron a la Ley del inegi, y algunas leyes que obligaban a cierta etiquetación; por ejemplo la Ley de Adultos Mayores, algunas reformas en la Ley de Desarrollo Social, o la Ley de Asistencia Social.

Obstáculos

Factores que obstaculizaron el proceso desde la perspectiva de las entrevistadas fueron:

Revisión y modificación del PPEF

- Falta de una “metodología de revisión” del PPEF
- No existe una “planeación integral del presupuesto” para todo el periodo legislativo según se requiere. Dadas sus diferentes etapas; el presupuesto debe estar basado en lo que se gastó el año anterior.
- Un problema en el proceso de asignación del presupuesto es la falta de criterios para estimar las partidas. No se tienen los elementos ni criterios para calcular los fondos.

Mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

- Falta de mecanismos institucionales de seguimiento y evaluación al ejecutivo federal sobre la aplicación del presupuesto aprobado y el impacto que tuvo.
- La discrecionalidad con que a veces el ejecutivo federal ejerce una partida presupuestaria a pesar de que esté etiquetada. Se pierde, se diluye, se transfiere.
- Deficiencias en la rendición de informes en el poder legislativo. Probablemente ello impide el avance y la falta de seguimiento de los presupuestos etiquetados con el cambio de legislatura.

Problemas estructurales

- Cuando el proceso de etiquetación surge desde el legislativo y se impone al ejecutivo, las instancias del ejecutivo no saben de qué se trata, no se apropian de la iniciativa porque no surgió por parte de ellas.
- La no reelección de las y los legisladores conlleva a inexperiencia y a la no rendición de cuentas.
- Cambia también el cuerpo técnico.
- No hay servicio civil de carrera.

Fondos no ejercidos

- Muchas veces los presupuestos que fueron etiquetados por el legislativo cambian de partida de manera arbitraria. El ejecutivo ejerce muy poco del presupuesto etiquetado por el legislativo. Incluso después de que Hacienda ha entregado las partidas presupuestales a las secretarías, éstas han desviado los fondos o simplemente no los han aplicado.
- Falta de sensibilización por parte de los diputados sobre la importancia de dar seguimiento a las partidas presupuestarias destinadas a las mujeres para constatar que hayan sido ejercidas para lo que fueron destinadas y para conocer cuál fue su impacto.

Hacienda

Estrategia y mecanismos que utiliza Hacienda para obstaculizar la asignación de ciertos recursos aprobados por el legislativo que conlleva a un subejercicio del prepuesto asignado y al subsecuente recorte para el año siguiente. En la visión del Congreso el presupuesto que no se ejerce es porque no se necesitaba, y por lo tanto se recorta para el siguiente año. Sin embargo, el subejercicio en este caso no tiene que ver con que no haya necesidad de aplicar esos recursos, sino con la estrategia de Hacienda para obstaculizar.

El hermetismo, la necesidad de descifrar e interpretar el manejo de la hacienda del país.

Presuntas irregularidades en las que al parecer Hacienda fungía como filtro y eliminaban del PPEF enviado por el ejecutivo partidas del presupuesto destinadas a las mujeres.

Trabajo en equipo de diputadas interesadas en el tema

- Dificultad para la conformación de acuerdos dentro de las comisiones debido a la falta de cohesión por parte de las mujeres interesadas en el tema para priorizarlo, para anteponer los objetivos planteados y subrayar las coincidencias para lograr acuerdos y hacer avanzar la agenda.
- Tiempo y energía que se pierden en boicots, envidias, protagonismos, rivalidades, el no querer que la otra se lleve los créditos, conflictos interpartidarios entre las mismas integrantes que conllevan a la incapacidad de hacer consensos y obstaculizan un mayor avance en el tema.

Sensibilización, comprensión y voluntad política

- Falta de sensibilización, comprensión e interés de diputados y diputadas y de funcionarios del ejecutivo sobre los temas de mujeres, lo que significa representar a las mujeres y sobre la importancia de un presupuesto con perspectiva de género.

Leyes

- Falta de leyes que obliguen al Ejecutivo a elaborar un Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con una perspectiva integral de la equidad entre los géneros, donde esté obligado a garantizar la transversalidad en cada uno de los programas de la administración pública federal, estatal y municipal.

Retos

Presupuestos con perspectiva de género inscritos en la protección de los derechos

- Lograr una aplicación de la perspectiva de género en la asignación integral del presupuesto y no sólo etiquetar algunos programas. Inscribir los programas dirigidos hacia las mujeres en la protección de sus derechos (i.e. etiquetas para asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres en lugar de la versión asistencialista de etiquetas para asuntos de las mujeres); reivindicar el trabajo en el ámbito municipal para que pueda garantizarse que los recursos de la Federación lleguen realmente a quienes los necesitan.

Comisión estratégica

- Que la Comisión de Equidad y Género se contemple como una comisión estratégica.

Labor ardua, avances frágiles

- Mecanismos institucionales eficaces para evaluar la aplicación del PPEF aprobado por parte del ejecutivo (rendición de cuentas). Se trabaja mucho para etiquetar y para volver a visibilizar programas; el ejecutivo federal hace caso omiso del mandato del Congreso de la Cámara de Diputados y no toma las medidas necesarias para que se aplique la etiquetación.
- Perseverancia. Para la consecución de presupuestos sensibles al género es crucial la negociación que se realiza con la Presidencia de la Comisión de Presupuesto; se requiere realizar una labor ardua y permanente de cabildeo durante todo el año para dicha consecución.
- Con el cambio de legislatura, continuar con los avances logrados. Existe la percepción por parte de algunas de las exlegisladoras que aunque en la LIX Legislatura hubo avances importantes en la materia de presupuestos etiquetados para las mujeres, los logros son frágiles. Con el cambio de legislatura se perdió lo avanzado.
- Retos del primer año de la legislatura. Las entrevistadas subrayaron la dificultad de asegurar un presupuesto con perspectiva de género el primer año de ejercicio de la legislatura debido a la inexperiencia de las diputadas y a la premura del análisis de del PPEF.

Evitar desvío de presupuestos etiquetados

- La necesidad de conocer las reglas de operación del Poder Ejecutivo y los mecanismos utilizados para desviar los recursos asignados en el del PPEF con la finalidad de que el legislativo pueda adoptar medidas que eviten que esto suceda.

Trabajo transversal de centros de estudios

- Lograr un trabajo transversal, vinculante y coordinado que permita que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género estén orienten a las comisiones sobre el tema para el que fue constituido cada uno.

Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones que se desprenden de las entrevistas realizadas a exdiputadas.

Información

- Creación de un manual sobre cómo elaborar el presupuesto.
- Institucionalizar una entrega - recepción de las comisiones legislativas de forma que se cuente con formación sobre el trabajo de la comisión saliente que incluya antecedentes de los presupuestos anteriores, proceso de cabildeo, seguimiento realizado al presupuesto, el impacto que tuvieron los recursos, avances logrados, así como el trabajo pendiente.
- Realizar una memoria de cada una de las comisiones para la aprobación del presupuesto.
- Elaboración de un manual de procedimientos para incorporar el enfoque de género en el trabajo parlamentario.
- Disponer de un material accesible en todas las comisiones sobre la terminología del tema de mujeres y sobre la transversalidad para poder visibilizar el tema presupuestal

Metodología del PPEF

- Institucionalizar una metodología de presupuesto participativo con base en programas y necesidades específicas de mujeres y hombres, y en la evaluación de los programas exitosos, (en términos del alcance de los proyectos, las metas logradas y en un diagnóstico de la situación de las mujeres en relación a sus derechos humanos).
- Reforzar las actividades del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Géneros y del Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, así como de los otros centros de estudio de la cámara para que trabajen conjuntamente en la etiquetación y transversalización del presupuesto con perspectiva de género.

Vigilancia

- Institucionalizar mecanismos de seguimiento y monitoreo para evaluar la aplicación del PPEF por parte del ejecutivo y en particular de los presupuestos sensibles al género aprobados. Una especie de auditoría dentro de la comisión que permita asegurar que se ejerza lo etiquetado y conocer qué se aplicó y a dónde se destinó el recurso.
- Equipo especializado que, al margen de la tarea de los diputados y diputadas, tenga la facultad para vigilar la aplicación de presupuestos en donde fueron destinados.

Agenda

- Un Congreso de las legisladoras al principio de la legislatura para discutir la agenda de género y estar en la misma sintonía.

Capacitación y sensibilización

- Capacitación en la perspectiva de género a diputados y diputadas, sobre todo en la incorporación de la visión de género en trabajo parlamentario.
- Programas de capacitación para el personal que forma parte de la estructura técnica, jurídica y parlamentaria de la Cámara de Diputados de suerte que esté capacitado para orientar en el trabajo de las comisiones legislativas, las comisiones especiales y los comités de la Cámara (servicio civil de carrera).
- Sensibilización a las diputadas y diputados sobre la importancia de los presupuestos basados en género. (Esta labor podría ser realizada por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas en conjunto con la Comisión de Equidad y Género.)

Modificación de marcos normativos

Algunos de los marcos normativos que se deben modificar para favorecer el avance en el tema, según las entrevistadas, son:

- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de tal forma que desde la disposición federal de la ley el ejecutivo esté obligado a integrar en su propuesta de presupuesto una perspectiva integral de la equidad entre los géneros y su transversalidad en cada uno de los programas de la administración pública federal, así como todo aquello que compete a la aplicación en los distintos ramos que van hacia las entidades federativas, a los municipios, a otros poderes de la federación y a los organismos autónomos que recursos federales;
- la Ley de la Administración Pública;

CAPÍTULO III EL TRABAJO DE LA LIX LEGISLATURA

- la Ley de Desarrollo Social y su reglamento;
- la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- la Ley de Planeación;
- la Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres;
- las etapas del presupuesto de forma tal que se asegure que exista un seguimiento sobre la aplicación y el impacto de las partidas presupuestales.

CONCLUSIONES

La actividad desarrollada por la LIX Legislatura en los temas de mujeres y de equidad de género dio cuenta de un proceso acumulativo de conocimientos que permitió formular leyes de nueva generación, integrales, con visión y alcances de Estado y con contenidos en materia presupuestal.

En el tema particular de presupuestos se hicieron adecuaciones acotadas e insuficientes en la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se quedó congelada en el Senado una iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados para incorporar el enfoque de género en la Ley de Planeación y fue a través de los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación que se logró la creación de instancias importantes como el FEVIM, pero también estos decretos mostraron retrocesos paulatinos y continuos a lo largo de los tres años en los temas de mujeres y equidad de género.

El anterior no fue, entonces, un marco favorable para lograr el inicio de la verdadera incorporación del enfoque de género en el proceso de planeación-programación-presupuestación y el método que prevaleció fue el de etiquetar recursos para mujeres y equidad de género en montos reducidos destinados a programas que frecuentemente desaparecían de un año a otro y que en muchos casos eran sujetos a retrasos en su ministración y recortes no explicados por parte de las autoridades hacendarias.

Los montos etiquetados por su parte mostraron aumentos año con año, con ellos se crearon nuevas instituciones y programas, y permitieron una mayor visibilización del tema, el que comenzó su transversalización al aumentar paulatinamente el número de comisiones en la Cámara de Diputados que incorporaron renglones etiquetados.

En seguida, a modo de conclusión, se destacan los principales logros, obstáculos y retos se presentan sugerencias y se termina con propuestas, a nuestro juicio centrales para el avance de la incorporación del enfoque de género en el proceso de planeación- programación-presupuestación.

Premisas

El diseño del presupuesto refleja las prioridades que un Estado, en sentido amplio, decide para alcanzar la felicidad de la sociedad, para lograr su bienestar. Un presupuesto público con enfoque de género es una herramienta analítica y práctica para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Es el que incorpora las necesidades, derechos, obligaciones e intereses diferenciados de mujeres y hombres en el diseño de la política de ingresos públicos, en el reparto de los recursos públicos y en el diseño de los programas, proyectos y actividades específicas.

No consiste en separar los recursos que se destinan a mujeres y hombres, sino en distribuirlos teniendo en cuenta el impacto que generan sobre su calidad de vida con el propósito de desaparecer las inequidades de género existentes en los campos económico, político, social y cultural del país.

CONCLUSIONES

La incorporación del análisis de género en la política presupuestal gubernamental significa remover las bases de la teoría económica tradicional, revalorizando el trabajo reproductivo y de cuidado para integrarlo dentro de la ecuación de valor, esfuerzo y logros que compone la matriz de la felicidad, o la satisfacción, en términos neoclásicos, en lo individual, familiar, comunitario y social.

Logros

Mayor etiquetación de recursos

La mayor etiquetación de recursos para mujeres y para equidad de género, ha sido una constante desde 2003, tal como se advierte en la gráfica 1 que se presenta más adelante.

Mayor visibilización del tema

Cada vez un número mayor de comisiones de la Cámara de Diputados fueron incorporando renglones etiquetados de gasto para programas y acciones de mujeres y de equidad de género.

Creación de nuevas instancias y programas

La Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana etiquetó recursos importantes para la realización de investigaciones (2005), lo que dio origen a la creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, CEAMEG.

Se crearon nuevas instituciones entre las que destacan: la Fiscalía para la Atención a Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez (enero de 2004); el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, CEAMEG (agosto del 2005); y la Fiscalía especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país, FEVIM (febrero de 2006).

Se formularon nuevos programas entre los que destacan: el 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 (2005); el Programa de becas y Promoción y difusión de los derechos para madres jóvenes y jóvenes embarazadas (2004) y el Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia contra las mujeres (2005).

Nuevos marcos jurídicos

La aprobación de las dos leyes generales de Igualdad entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; constituyen un gran avance pues reflejan el proceso acumulativo de reformas que puede interpretarse como un cambio de paradigma del proceso de producción legislativa, que además incorpora de manera central el aspecto presupuestal. Éstas, sin embargo, enfrentan problemas que limitan sus alcances. El primero y más importante es la no consideración del tema de género dentro de los 10 objetivos prioritarios del país en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que obstaculiza su tránsito de *jure a de facto* en el transcurso del sexenio pues no contará con los recursos y las posibilidades de transversalización que significaría el estar entre esos 10 objetivos. Por ello, para potenciar leyes de esta envergadura, se requieren cambios en las leyes estratégicas en materia de planeación- programación-presupuestación.

Participación social

Un tema a destacar de las características del proceso es la participación social del movimiento feminista y amplio de mujeres ha sido persistente, comprometida y entusiasta, bajo modalidades complementarias, en forma de acuerdos plurales de presión, promoción y apoyo; de asistencia técnica permanente y profesional; y de estrategias de acompañamiento y monitoreo.

En este caso las sugerencias serían:

- Establecer espacios permanentes de reflexión a través de los centros de estudio del Congreso, con las expertas en presupuesto, para lograr avances de mayor envergadura.
- Etiquetar recursos específicos para lograr participación social en los ámbitos nacional y locales en torno a los procesos de discusión del presupuesto.
- Destinar recursos para la creación de observatorios ciudadanos sectoriales, territoriales, de problemáticas e integrales para apoyar la función legislativa de fiscalización, de transparencia y rendimiento de cuentas.

La recomendación para las organizaciones sería el desarrollo de estrategias para lograr mayor cohesión del movimiento feminista y amplio de mujeres con acciones de alto impacto mediante acuerdos plurales que empujen el avance del tema.

Obstáculos

Rescatar y operativizar la función fiscalizadora del Congreso

Resolver la inexistencia de mecanismos, procedimientos y metodologías adecuadas para que la Cámara de Diputados cumpla con una de sus dos atribuciones fundamentales: la fiscalización. Ésta requiere de ser continua para monitorear si los montos y orientación del gasto aprobado se están cumpliendo en tiempo y forma, porque en el caso de los recursos etiquetados para mujeres y la equidad de género esto frecuentemente no sucede ni en montos, ni en tiempo, ni en forma.

Acotar las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia presupuestal

Otro asunto relacionado con el anterior tiene que ver con los metapoderes que detenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas decisiones y criterios han afectado los montos y destinos de la etiquetación para programas de mujeres y de equidad de género, tal como se advirtió en el análisis correspondiente en el capítulo 3.

Esta secretaría ministra, recorta y reasigna montos presupuestales, los que deben apegarse a los montos originalmente aprobados por la Cámara de Diputados, salvo en los casos de una drástica modificación de los ingresos esperados. Adicionalmente estos recursos deben de ministrarse apegados a calendarizaciones que favorezca un ejercicio del gasto que mejore su eficiencia, eficacia y promueva la equidad de género.

En este caso resulta importante destacar la corresponsabilidad de legisladores y legisladoras en los resultados e impactos de la política presupuestal. No basta con definir la asignación presupuestal para el periodo siguiente, su monitoreo y evaluación es la otra cara de la moneda que permite medir el impacto de la política presupuestal. Esta fue una actividad que inició la Comisión de Equidad y Género de la LVIII legislatura y que continuo la LIX Legislatura.

Incorporar el tema de equidad de género como objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo

La equidad de género no es considerada como un objetivo central del Plan Nacional de Desarrollo. De no modificarse esto, se traducirá en una política de bajo perfil en esta materia durante lo que resta del sexenio. En este caso la propuesta consiste en lograr un acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo para que el 8 de marzo de 2008 dé a conocer que la equidad de género pasa a ser parte de los 10 objetivos nacionales prioritarios. Esto será posible en la medida en que los diversos instrumentos de Planeación sean vistos, al igual que el Plan Nacional de Desarrollo, como instrumentos flexibles que recogen las necesidades fundamentales de la población y no como camisas de fuerza que no admiten correcciones y rectificaciones.

Limitaciones de los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación

La utilidad de los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para incorporar asuntos de etiquetación para mujeres y de equidad de género es limitada. En la experiencia de lo analizado, en lo positivo se encontró que permitió, entre otros asuntos, la creación de la Fiscalía Especializada para analizar los asesinatos de mujeres y la solicitud de un informe trimestral al Instituto Nacional de las Mujeres, esto último parece que se ha ido institucionalizando.

Pero no es desde ese instrumento desde donde se podrá avanzar en la incorporación de los presupuestos públicos con enfoque de género, por la variabilidad de su contenido y por el hecho de que el tema de género no está suficientemente respaldado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De hecho estos Decretos, en el transcurso de los años de la LIX Legislatura, mostraron un retroceso importante para los programas de mujeres y de equidad de género.

Ello sucedió cuando se sustituyó la palabra *garantizar* que estaba en el Decreto de 2004 por la de *procurar* en los Decretos de 2005 y 2006, cuando hablaban de los mecanismos de distribución de los subsidios y su acceso equitativo a [...] (los) géneros. Se modificó también el señalamiento de que los programas sujetos a reglas de operación en materia de equidad de género “no serán” objeto de adecuaciones presupuestarias contenido en el Decreto de 2004, por “podrán ser objeto” de adecuaciones presupuestarias en el de 2005, mención que simplemente desaparece en 2006. Se eliminó el señalamiento de obligatoriedad de presentar indicadores de resultados desagregados por sexo que señalaban los Decretos de 2003, 2004 y 2005, el que desaparece totalmente del cuerpo del Decreto en 2006.

La no obligatoriedad de presentar indicadores de resultados desagregados por sexo

Éste es un obstáculo de primer orden por cuanto la precondition para lograr incorporar el enfoque de género en el proceso de planeación-programación-presupuestación es contar con información desagregada por sexo para estar en posibilidades de realizar el análisis de género que inicia el proceso diagnóstico que permite establecer prioridades.

La obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por sexo que se señalaba en los Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, 2004 y 2005, no se retoma en la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Una reforma reciente a dicha ley se refiere a la inclusión de información desagregada por sexo ‘*en la medida de lo posible*’ y ‘*en los casos que sea posible*’, lo que denota confusión y desconocimiento de las y los legisladores y autoridades hacendarias. La falta de obligatoriedad da una mayor cabida al incumplimiento. Esta situación requiere de una respuesta analítica-metodológica inmediata sobre por qué y cómo hacerlo, bajo el entendido de que cualquier programa, proyecto o acción gubernamental se adopta para beneficio de personas, hombres o mujeres concretos y territorialmente ubicables.

La incompreensión de la importancia de disponer de indicadores desagregados por sexo como requisito indispensable para la incorporación del enfoque de género en el proceso de planeación-programación-presupuestación, resta relevancia al logro de la incorporación de la frase ‘*equidad de género*’ como criterio de presupuestación en el artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esta Ley debe considerar también, como un asunto central, la formulación de presupuestos participativos que respondan cotidianamente a las necesidades e intereses diferenciados de mujeres y hombres de todas las edades.

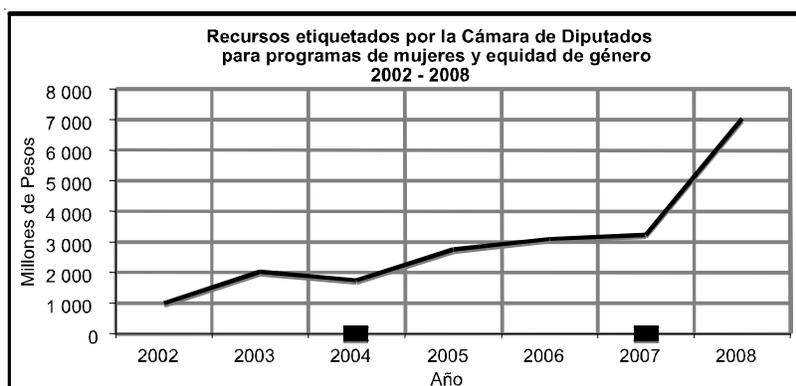
Retos

Los recursos etiquetados para mujeres y equidad de género tuvieron un aumento paulatino moderado en la LIX Legislatura.

La aún breve experiencia en materia de etiquetación muestra que el primer año de cada legislatura se advierte un retroceso. Ello sucedió en la LVIII legislatura, tal como lo narró la Diputada Concepción González Molina, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de esa legislatura. En el caso de las LIX y LX Legislaturas esta situación se repite y es posible advertirla en la siguiente gráfica.

Un aspecto destacado que se observa también en está gráfica, es el aumento considerable del monto etiquetado para 2008.

El comportamiento cíclico de los montos de etiquetación con retrocesos cada tres años se debe, fundamentalmente, a la falta de información precisa sobre los avances en la materia de la legislatura previa y al hecho de no contar con un manual de procedimiento para la revisión y modificación del PEF.



Se suma la inexperiencia de las diputadas entrantes resultado de falta de capacitación previa en el tema de acuerdo a lo señalado por exdiputadas, lo que dificulta la elaboración de una estrategia que atienda todos los frentes que involucra la negociación del presupuesto:

- Disponer de información para conocer los avances en el tema.
- Conocer los instrumentos disponibles para avanzar en lo puntual: ¿qué hacer con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación?
- Saber cómo transversalizar el asunto, es decir, como convencer a todas las comisiones de incorporar recursos para la etiquetación: ¿qué argumentos utilizar?, ¿por qué es importante?

CONCLUSIONES

Esta situación será subsanada en lo sucesivo por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, el que brindará la asistencia técnica profesionalizada e institucionalizada que requieran las diputadas y diputados sobre el tema. Este libro es un ejemplo de ese propósito.

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, así como otros centros, están para apoyar y documentar estos procesos, para nunca más partir de cero, para aprovechar el trabajo previo, para recoger y sistematizar las mejores prácticas.

Superar el método de etiquetación

El procedimiento para la elaboración de los presupuestos pro equidad de género con presupuestos etiquetados para mujeres es un método limitado y sin enfoque de género, pues sólo se refiere a las mujeres, sus montos son limitados y su nivel presenta ciclos anteriormente descritos. Son útiles porque sensibilizan y buscan reducir discriminaciones. Su impacto, sin embargo, debe ser objeto de estudios específicos sobre el tema, para conocer de cerca sus efectos en la vida cotidiana de las mujeres y el comportamiento de las brechas de género que se busca reducir.

A la fecha los gastos etiquetados no llegan al 0.05% del PIB, ni al 0.2% del gasto programable, y el desgaste en su negociación y seguimiento es enorme.

Según cálculos en algunos países el costo, sólo en pérdida de productividad laboral de mujeres en situación de violencia de pareja, alcanza el 2% del PIB; ello nos demuestra la necesidad de superar este procedimiento y comenzar a complementarlo y sustituirlo con otro de presupuestos sensibles al género.

Se requiere superar la visión asistencialista del presupuesto a favor de un enfoque de derechos que vea a las mujeres como sujetas de derechos y no como necesitadas fundamentalmente de asistencia.

Propuestas

¿Qué hacer en el ámbito legislativo federal para hacer avanzar la incorporación de la perspectiva de género en el tema presupuestal?

Utilizar referentes de mejores prácticas locales

El modelo de iniciativas a seguir en el ámbito legislativo federal para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en el tema presupuestal, son las experiencias locales destacadas del Distrito Federal, Oaxaca y Zacatecas. La modificación de sus marcos jurídicos aporta enseñanzas que incluyen estrategias más amplias que van al centro del proceso de planeación-programación-presupuestación. Adicionalmente se trata de intervenciones que se ocupan del gasto pero también del ingreso.

Reconocer la responsabilidad de la Cámara de Diputados en el avance de las iniciativas locales

Para lograr un avance continuo y relevante en estas experiencias locales se requiere de avances en el ámbito federal; el estancamiento y desgaste de estos procesos sucederá más tarde que temprano si el avance no sucede también en el ámbito federal. Ello es así porque la mayor porción de ingresos y gastos públicos están radicados en la federación, por lo que estas experiencias inciden solamente sobre los limitados ingresos y gastos públicos disponibles en el ámbito de las entidades federativas.

Lo anterior tiene enfrente una ventana de oportunidad en el marco de la Reforma del Estado que está en marcha en el Congreso de la Unión. El tema del federalismo resulta central en este caso, mismo que será objeto de revisión y, en su caso, de modificación, lo que podrá redefinir recursos y atribuciones entre los diferentes ámbitos de gobierno. Ésta es una condición necesaria más no suficiente pues se requieren cambios en leyes no consideradas en la Reforma del Estado actual. Tal es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley de Planeación, fundamentalmente.

Asegurar la incorporación del enfoque de género en el presupuesto público es responsabilidad legislativa, ello se inicia y acelera con la modificación de marcos jurídicos estratégicos en el tema.

Indicadores de desempeño que incluyan como criterio la equidad de género

Parte del sistema presupuestal lo constituye el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con el que se busca medir la efectividad de los instrumentos utilizados para lograr las metas que cumplen con los objetivos propuestos. Estos sistemas no han incorporado aún la equidad de género como dimensión de desempeño en sus procesos.

La lógica de este sistema consiste en considerar que con el presupuesto el gobierno busca obtener resultados mediante el otorgamiento de servicios cuyos alcances debe evaluar para saber si cumple sus metas de proceso y de resultado. Este sistema en presupuestos ciegos al género incluye las 3E: economía, eficiencia y eficacia.

En estos indicadores de Evaluación de Desempeño(SED), se debe incluir la equidad, la cuarta E, como criterio de desempeño. Los indicadores de impacto son muy importantes, pero deben ser pertinentes. Reducir el costo de los servicios públicos a costa de la ampliación de las jornadas de las mujeres no redundará en una mejor calidad de vida socialmente hablando. Las inequidades agregan costos que socavan la eficiencia.

Palabras finales

Todo lo anterior no sólo como un imperativo normativo, de Estado de Derecho, sino de sobrevivencia de una sociedad que enfrenta problemas de tal magnitud que no se resolverán con las mismas recetas, con las mismas teorías, con los mismos métodos y procedimientos, con marcos jurídicos muchos de los cuales se sujetan a reformas intrascendentes. Las teorías son otras porque las realidades son otras, y por lo tanto, los métodos y procedimientos deben ser otros, como tuvimos oportunidad de plantear claramente en el capítulo uno de este libro.

Mujeres agotadas hasta el cansancio, hombres desempleados y ausentes, cada vez más población envejecida y niños desatendidos en una sociedad con enormes niveles de desigualdad e impunidad, no nos hacen un país viable en el mediano y largo plazo. Pero todo se puede cuando las y los habitantes de un país deciden poner manos a la obra. De ello existen ejemplos internacionales destacados. Comenzar por el tema de la equidad de género en el ámbito detonador que es el espacio legislativo federal, es lo que mayores dividendos ofrece en el corto, mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

Austin, T. (2007). www.tomasaaustin.cl, octubre de 2007.

Budlender, D; Elson, D; Hewitt, G y Mukhopadhyay, T. (2002a). *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Londres, Inglaterra: Commonwealth Secretariat.

Budlender, D. y Hewitt, G (2002b). *Gender Budgets Make More Cents: Country studies and good*. Londres, Inglaterra: Commonwealth Secretariat.

Budlender, D. y Hewitt, G (2003). *Engendering Budgets, A Practitioner's Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*. Londres, Inglaterra: Commonwealth Secretariat.

CEAMEG. (2006). Revisión del Presupuesto Ejercido en los Programas dirigidos a Mujeres y a Promover la Equidad de Género LIX Legislatura (2004-2006). Recuperado el 18 de Diciembre de 2007, del sitio Web del CEAMEG: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006 centros de estudio/05 centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de genero/d que hacemos/003 publicaciones

CEAMEG. (2007). *Análisis del Gasto Etiquetado para mujeres y para Promover la Equidad de Género (PEMEG) en el Presupuesto de egresos de la Federación (PEF) 2007*. Cámara de Diputados.

CEAMEG. (2007). *Revisión del presupuesto ejercido en los programas dirigidos a mujeres y a promover la equidad de género, Cuenta Pública 2006*. Recuperado el 18 de Diciembre de 2007, del sitio Web del CEAMEG: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006 centros de estudio/05 centro de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de genero/d que hacemos/003 publicaciones.

Elson, D. (2002). Integrating gender into government budgets within a context of economic reform. En D. Budlender(Eds.). *Gender budgets make cents: understanding gender responsive budgets*. Londres, Inglaterra: Commonwealth Secretariat.

Elson, D. (2003). *Gender mainstreaming and gender budgeting. Conference Gender Equality and Europe's future*. Bruselas, Belgica: European Commission/ DG Education/ Culture and Jean Monnet Project.

Elson, D. (2005). *Seguimiento de los Presupuestos Gubernamentales para el Cumplimiento de la CEDAW. Informe para UNIFEM*. Department of Sociology, University of Essex , UK/ Levy Economic Institute, Bard College, USA.

Engels, F. (1859). Reseña en el libro de "Contribución a la crítica de la Economía Política." De C. Marx. Ed. Cartago, España, 2003.

Consejo de Europa. (2005). *Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB)*. Recuperado del sitio Web del Directorate General of Human Rights: [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/PDF_EG-S-GB(2004)RAPFIN_E.pdf), Julio de 2007.

Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer. Recuperado del sitio Web de Emakunde: http://www.emakunde.es/images/upload/Naro2006_c.pdf. Agosto de 2007. Julio e 2007.

Freixes, T. (2001). *La igualdad entre mujeres y hombres: el Tratado de Ámsterdam y los acuerdos internacionales*. Recuperado del sitio Web: http://www.celem.org/prog_europeos/demo_paritaria2000/pdfs/capitulo04.pdf, julio de 2007.

INEGI. (1994). *El ABC de las Finanzas Públicas*. México: INEGI.

Hofbauer, H. (2002). Mexico: Collaborating with a wide range of actors. En Budlender, D. Y Hewitt, G (Eds.). *Gender Budgets Make More Cents. Country Studies and Good Practice*. Londres, Inglaterra: Commonwealth Secretariat.

Jubeto, Y. (2005). *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*. Recuperado del sitio Web: www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/lau/Jubeto.pdf, julio de 2007.

Jubeto, Y. (2006). *Los presupuestos públicos con enfoque de género: instrumento de análisis de la política económica desde la perspectiva feminista*. Tesis Doctoral. Bilbao, España.

García, M. (2007). *El trabajo de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados ¿Cómo legislar mejor?* Recuperado el 18 de Diciembre de 2007, del sitio Web del CEAMEG: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/d_que_hacemos/003_publicaciones

Larrañaga, M. (2002). *El trabajo de las mujeres. El caso de la CAPV en el contexto europeo*. Serie Tesis doctorales. Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea / Servicio Editorial UPV. Recuperado del sitio Web: <http://pdf.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16091/revista13.pdf>, agosto de 2007.

Meentzen, Á. y Gomáriz, E. (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, Alemania: Fundación Heinrich Böll, Departamento de Evaluación.

Pérez, A; Bethsabé y Beltrán, A. (2003). *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género: Sistematización de las experiencias en la Región Andina*. (Versión preliminar). UNIFEM.

Sanders, B. (1990). *Educación administrativa y calidad de vida*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Santillana.

Sharp, R. Y Broomhill, R. (2002). *Budgeting for equality: the Australian experience. Feminist Economics*, (Vol. 8, Pp. 25–47). Recuperado del sitio Web: http://www.siyanda.org/docs/sharp_broomhill.pdf, octubre de 2007.

Sharp, R. (2003). *Presupuestos proequidad: Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño*. Nueva Cork, Estados Unidos: 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.

Tarres, M. (2006). *Equidad de género y presupuesto público, la experiencia innovadora de Oaxaca*. Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña.

UNIFEM. (2000). *Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género: Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas. Preparado para la Octava Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe - Beijing + 5, Lima, 8-10 de febrero*. UNIFEM.

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.

Villagomez, E. (2004). *Gender Responsive Budgets: issues, good practices and policy options*. Geneva Suiza: Senior Consultant Almera Estudios Económicos y Sociales S.L/ Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies/ Room VII - Palais des Nations.

Zebadua, D. (2002), en Hofbauer, H; Sánchez – Hidalgo, D. y Zebadúa, V. *Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos*. Ciudad de México, México: Secretaría de Salud.

Fuentes diversas para la definición de presupuesto público:

http://es.mimi.hu/economia/presupuesto_publico.html, octubre de 2007.

<http://www.monografias.com/trabajos3/presupuestos/presupuestos.shtml>, octubre de 2007.

<http://www.sanluis.gov.ar/canal.asp?IdCanal=1869> octubre de 2007.

elmundo.es, <http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/>, octubre de 2007.

LAS AUTORAS

Magdalena García Hernández

Casada, con tres hijos. Ingeniera Comercial y Maestra en Ciencias Económicas por la Universidad de Chile y por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, CIDE. Con estudios de género en la Universidad de Barcelona.

Ha sido servidora pública, funcionaria bancaria, profesora e investigadora universitaria. Ha estado inscrita en el Registro Nacional de Investigadores de CONACYT. Fue Directora de Estudios Económicos de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla. Fue directora General de Estudios Económicos del Banco Mexicano SOMEX y Directora General de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Diseño y apoyó la creación de los Observatorios de Violencia Social y de Género de la SEDESOL.

Fue presidenta de las Puntos Focales de la Red de Mujeres Líderes del Acuerdo de Cooperación Económica Asia Pacífico, APEC. Fue Presidenta del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres. Participa activamente en encuentros internacionales como integrante de la Red Nacional Milenio Feminista, de la cual es Coordinadora General. Desarrolla trabajo comunitario en materia de planeación participativa barrial y de proyectos productivos con mujeres del Movimiento Urbano Popular.

Tiene obra publicada en materia económica, de estudios legislativos, de participación ciudadana y de mujeres en los temas económico, político y social. Actualmente es consultora de Naciones Unidas Hábitat y del Programa de Población y Desarrollo de Naciones Unidas, UNFPA. Es punto focal de género de Naciones Unidas Hábitat. Es empresaria y Directora General del Bufete de Estudios Interdisciplinarios A. C.

Magdalena Huerta García

Casada, con dos hijos. Licenciada en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Fue analista política en el Centro de Asesoría y Análisis político (CAAP) y asistente de investigación en la Facultad de Ciencia Política del ITAM y en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Durante los últimos cuatro años se ha dedicado al estudio de la representación política de las mujeres. Recientemente publicó el libro *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y*

propuestas gracias al apoyo del fondo sectorial CONACYT -Inmujeres y a fondos adicionales proporcionados por el ITAM y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Es coautora también del libro *El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados ¿Cómo legislar mejor?*, publicado por el CEAMEG. Actualmente es consultora en el Bufete de Estudios Interdisciplinarios A. C.

Ma. de Lourdes García Acevedo

Cuenta con licenciatura en sociología por la UAM-I, maestría en sociología realizada en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y una especialización en estudios de la mujer efectuada en la UAM-X.

En su experiencia laboral se ha desempeñado como docente durante 10 años, en la licenciatura de trabajo social en la UNAM; Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Unidad Ajusco, en la licenciatura en sociología, en la especialización “Género y Educación Básica, en los diplomados: “En enseñanza superior” del IPN/UPICSA; “Sistematización de la práctica Educativa con Adultos” de la UPN; en el de “Presupuestos Públicos pro equidad de género contra la pobreza en América Latina de FLACSO-México y ha realizado diversas investigaciones y asesorado 30 tesis de licenciatura, especialización y maestría.

La función académica la ha combinado con otras actividades y durante 16 años ha dado capacitación en diversos temas de la teoría de género, a organizaciones, grupos de mujeres, funcionarios y funcionarias públicas de la federación, algunos estados y municipios del país.

Ha sido consultora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA- sede México) en el Programa Mujeres en el Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

Participó en Organizaciones No Gubernamentales impulsado acciones a favor de las mujeres tales como la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social A.C., “*equidad de género* - Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C.” y la Red Nacional de Promotoras y Asesoras Rurales.

Ha trabajado en instituciones públicas como la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y la Delegación Iztacalco del D. F.

Fue asesora de la Fracción Parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el Área Equidad Social. Actualmente es Directora de Estudios de la Condición Económica, Política y Social de las Mujeres y su Posición Genérica, del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.