



*de Presupuestos
para la Igualdad entre*

**Mujeres y
Hombres**

ÍNDICE

Introducción

I. Inauguración	11
II. Panel de expertas	21
Dra. Flérida Guzmán, académica de FLACSO-México: Presupuesto de Egresos con Perspectiva de Equidad de Género en un contexto de presupuesto por resultados y sistema de evaluación de desempeño: una reflexión preliminar.	22
Lic. Norma Reyes Terán, directora del Instituto Oaxaqueño de las Mujeres: Perspectiva de género en el presupuesto de Oaxaca.	28
Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos, directora general del CEAMEG: Propuesta del CEAMEG para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal.	34
Dip. Maricela Contreras Julián, presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados: La propuesta de ampliación de recursos en el PEF 2008, de la Comisión de Equidad y Género.	46
Mtra. Manuela Garza, representante de Fundar Centro de Análisis e Investigación: Enfoque de género y gestión pública.	51

III. Mesas de trabajo	61
Mesa de trabajo uno: Modificaciones legales y administrativas para introducir la perspectiva de género en todo el proceso presupuestal	61
Mesa de trabajo dos: Modificaciones legales y administrativas para introducir la perspectiva de género en todo el proceso presupuestal de las entidades federativas y las estrategias para apoyar y dar seguimiento	65
Mesa de trabajo tres: Estrategias para dar seguimiento a los programas con gasto etiquetado para mujeres en el PEF 2008	69
IV. Comentarios finales	73
Bibliografía	74
Anexo. Directorio de instituciones convocantes	75



Introducción

El tema del Presupuesto proequidad de género tiene aproximadamente una década analizándose en México, desde las organizaciones no gubernamentales, la academia, instancias del gobierno federal y algunos gobiernos y congresos estatales. En la Cámara de Diputados, el tema se introdujo en la LVII Legislatura.

Sin embargo, en México aún no se cuenta con un presupuesto que incorpore la perspectiva de género en las distintas etapas del proceso presupuestal, que contribuya a reducir las brechas entre mujeres y hombres.

Un *Presupuesto Sensible al Género* se refiere a un proceso de programación-presupuestación que contempla, en los distintos momentos de la formulación de las políticas públicas, las necesidades, intereses y derechos humanos de las mujeres, y de manera específica los objetivos de la equidad de género. Esto significa que el programa-presupuesto debe ser diseñado, ejercido y evaluado en función de sus logros en el objetivo de lograr el bienestar de mujeres y hombres (CEAMEG, 2007).

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) tiene dentro de sus funciones dar seguimiento a las políticas públicas y al presupuesto de los programas y acciones dirigidos a mujeres así como a promover la equidad de género. Esta tarea ha permitido encontrar algunos problemas para identificar los recursos destinados a las mujeres o a la equidad de género, por lo que se ha visto la necesidad de analizar una serie de modificaciones legales requeridas para incorporar las perspectiva de género en el proceso presupuestal.

En atención a esta necesidad, el Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) llevaron a cabo el 24 de octubre de 2007 el Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

A este foro acudieron legisladoras y legisladores, funcionarias y funcionarios de la Administración Pública Federal (APF) y local, representantes de la sociedad civil, así como académicas y académicos; con la finalidad de exponer propuestas y escuchar ideas para introducir la perspectiva de género en el proceso presupuestal.

Durante la inauguración, se escuchó la postura del Secretario de Hacienda y Crédito Público, de las presidentas de las Comisiones de Equidad y Género de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de la presidenta del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, del presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la directora general del CEAMEG y de la presidenta del Inmujeres.

La metodología del foro consistió en un panel de expertas en donde expusieron sus posturas, experiencias y presentaron propuestas concretas para introducir la perspectiva de género en el proceso presupuestal. Posteriormente las y los asistentes participaron en tres mesas de trabajo, con la finalidad de comentar iniciativas e identificar problemas a resolver en las distintas etapas del presupuesto.

Finalmente se realizó una plenaria en donde se mencionaron las conclusiones de las mesas de trabajo y se clausuró el evento.



Durante el panel, el CEAMEG expuso una propuesta* para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal, la cual fue resultado de analizar las distintas etapas del presupuesto,

su normatividad, así como las y los actores involucrados, además de incorporar la opinión de especialistas, funcionarias y funcionarios encargados de la programación y presupuestación en distintas dependencias federales, incluyendo a representantes de organizaciones de la sociedad civil, quienes acudieron a dos reuniones

previas al foro convocadas por este Centro de Estudios. El resultado de las investigaciones, análisis, propuestas y trabajos llevados a cabo por las y los participantes de este foro están plasmados en el presente documento.

Esta memoria se compone de cuatro apartados. En el primero se presenta una síntesis de las aportaciones de quienes inauguraron el foro, a saber: la Dip. Maricela Contreras Julián, presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados; el Dr. Agustín Carstens Carstens, Secretario de Hacienda y Crédito Público; la Senadora Blanca Judith Díaz Delgado, presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Senado de la República; la Lic. Rocío García Gaytán, presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres; el Dip. Jorge Estefan Chidiac, presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados; la Dip. María Soledad Limas Frescas, presidenta del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, y la Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos, Directora General del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

En el segundo apartado se encuentran las cinco ponencias expuestas en el panel de expertas, las cuales son: Presupuesto de egresos con perspectiva de equidad de género en un contexto de presupuesto por resultados y el Sistema de evaluación del desempeño: una reflexión preliminar, presentada por la Dra. Flérida Guzmán, académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México).

* Ponencia elaborada por integrantes del CEAMEG: Lic. Graciela González Zetina (investigadora), Mtro. Abraham Granados Martínez y Rafael Cabrera Carrera (analistas).

Perspectiva de género en el presupuesto de Oaxaca, de la Lic. Norma Reyes Terán, presidenta del Instituto Oaxaqueño de las Mujeres; Propuesta del CEAMEG para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal, presentada por la Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos, Directora General del CEAMEG; La propuesta de ampliación de recursos en el PEF 2008 de la Comisión de Equidad y Género, de la Dip. Maricela Contreras Julián, presidenta de dicha comisión y, finalmente, Enfoque de género y gestión pública ¿Por qué importa la transparencia presupuestaria?, presentada por la Mtra. Manuela Garza, representante de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

El tercer apartado contiene los resultados de las tres mesas de trabajo en las que los y las participantes del foro debatieron sobre los siguientes temas: Modificaciones legales y administrativas para introducir la perspectiva de género en el proceso presupuestal; Modificaciones legales y administrativas para introducir la perspectiva de género en el proceso presupuestal de las entidades federativas, y Estrategias para dar seguimiento a los programas con gasto etiquetado para mujeres en el PEF 2008.

Finalmente, en el cuarto apartado se exponen algunos comentarios finales que sintetizan los hallazgos y logros derivados de la realización de este foro.



I Inauguración

Para la inauguración del foro estuvieron presentes en el presidium: la Dip. Maricela Contreras Julián, presidenta de la Comisión de Equidad y Género; el Dr. Agustín Carstens Carstens, secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Senadora Blanca Judith Díaz Delgado, presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Senado de la República; la Lic. Rocío García Gaytán, presidenta del Inmujeres; el Dip. Jorge Estefan Chiriac, presidenta de la Comisión de Hacienda y Crédito Público; la Dip. Ma. Soledad Limas Frescas, presidenta del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y la Mtra. Ma. de los Ángeles Corte Ríos, Directora General del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).

Entre las y los asistentes al foro se encontraban las titulares de las instancias estatales de las mujeres; académicas expertas en el tema de presupuestos; organizaciones de la sociedad civil; órganos internos de control; directores y directoras generales y oficialías mayores de la Administración Pública Federal (APF), como la Oficial Mayor de la Secretaría de la Función Pública, la Lic. Gloria del Carmen Muñoz León.

La Dip. Maricela Contreras Julián, presidenta de la Comisión de Equidad y Género, dijo que:

“el foro era un esfuerzo importante de concertación entre las instituciones convocantes. La Diputada consideró como histórico el evento, en el trabajo por la lucha de los presupuestos pro equidad de género.

Recordó la instalación de una mesa interinstitucional de trabajo que analiza diferentes aspectos del presupuesto, desde el marco legal, a fin de establecer la importancia de la planificación desde la perspectiva de los presupuestos pro equidad de género.”

Sin duda, dijo, alguna de las propuestas que se formulen durante el foro serán un valioso insumo para las legisladoras que desde la Comisión de Equidad y Género y desde otras Comisiones impulsemos herramientas de la política pública a través del presupuesto 2008, a fin de que éste contenga los elementos mínimos que permitan

diseñar, aplicar y evaluar el ejercicio de los recursos reconociendo las diferencias que existen por razones de género, y en esa medida atiendan las necesidades que de manera distinta tienen mujeres y hombres.

Reconoció la sensibilidad y la voluntad manifiesta de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en especial del Doctor Agustín Carstens, así como de la presidenta de la Cámara de Diputados, quien estuvo en la presentación de la mesa interinstitucional y de los coordinadores parlamentarios que manifestaron expresamente su voluntad por apoyar la propuesta de la Comisión de Equidad y Género para apuntalar los presupuestos pro equidad de género. Esta suma de voluntades políticas permite evidenciar el compromiso que se tiene como representantes populares o integrantes del gobierno, y estará encaminada a enmendar esta deuda histórica en nuestro país, que es contar con más recursos para mujeres y que éstos puedan ser etiquetados.

Comentó que la petición de ampliación del presupuesto para mujeres sería, aproximadamente, entre 2 500 ó 3 000 millones de pesos, considerando en la discusión dos sistemas a impulsar: el de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y el de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH).

Por su parte, **el Dr. Agustín Carstens Carstens, Secretario de Hacienda y Crédito Público**, dijo que atender a la población marginada para mejorar sus condiciones de vida es responsabilidad irrenunciable de todo gobierno. En especial esta administración se ha comprometido a mejorar las oportunidades de las mexicanas y de los mexicanos más pobres, no sólo para saldar una deuda histórica sino para lograr un proceso de desarrollo humano sostenido, en el que nadie quede rezagado o al margen.

Destacó que el presupuesto de egresos es una de las principales herramientas del gobierno, para llevar a cabo sus políticas públicas y poner el acento en objetivos específicos, como el de la equidad entre géneros. Consideró un acierto el esfuerzo plural e interinstitucional que se lleva a cabo, para analizar y orientar creativamente el gasto público, aplicándole un enfoque de género.

Como lo señalan numerosos estudios, expuso, el país ha experimentado progresivamente una feminización de la pobreza, que es necesario y urgente combatir. Para que en México se viva una auténtica equidad entre géneros, es preciso que las mujeres dispongan de las mismas herramientas de desarrollo y bienestar, que aquellas de las que disponen los hombres.

Destacó que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) enviado a la Cámara de Diputados para 2008, destina cerca de 29 000 millones de pesos a diversos programas, cuyo fin es incluir a las mujeres en todas las áreas de la vida nacional, apoyándolas lo mismo en su carácter de madres y proveedoras de familia, que en sus tareas como estudiantes o emprendedoras. Se trata de un compromiso que deja atrás un enfoque asistencialista, al entender que el desarrollo humano de todos los mexicanos es condición necesaria para el crecimiento del país.

Comentó que de manera complementaria el PPEF propone crear una serie de indicadores cuantificables, que permitan evaluar el impacto efectivo que las políticas públicas y el gasto asociado tienen sobre la calidad de vida de las mexicanas. Así, se propone incorporar la perspectiva de género en aquellos programas y presupuestos en que sea posible, identificar a la población objetivo atendida por dichos programas, diferenciándola por sexo para incluir padrones de beneficiarias y beneficiarios. Además de fomentar la perspectiva de género en la ejecución de programas en los cuales sea posible identificar los resultados que mejoran específicamente la condición de las mujeres, aún cuando no estén directamente dirigidos a beneficiar al género femenino.

Propuso utilizar de forma explícita indicadores con perspectiva de género en los programas y considerar también la perspectiva de género en las evaluaciones del ejercicio del gasto que se realicen a lo largo de 2008, las cuales brindarán pautas para mejorar las asignaciones presupuestales de los años subsecuentes.

Dijo que es un esfuerzo integral y coherente que reconoce la complejidad de la situación en la que viven las mujeres y que busca, mediante un enfoque que cruza transversalmente toda la administración pública, atacar muchas de las causas que inciden en la desigualdad que padecen las mexicanas.

Comentó que este esfuerzo en materia de equidad de género, aunado al que realizarán las legisladoras y legisladores al momento de asignar recursos adicionales generados con la aprobación de la reforma hacendaria, significa una oportunidad única para mejorar las condiciones de vida de las mexicanas y mexicanos, al tiempo que se avanza en la lucha contra la pobreza, la marginación y la desigualdad. Para finalizar, dijo que la SHCP estará pendiente a los resultados que se viertan en el foro y dejó claro que se cuenta con su decidida participación y entusiasmo en considerar seriamente, junto con las comisiones correspondientes, los resultados para que se reflejen de la mejor manera posible en el presupuesto.

En su turno, **la Senadora Blanca Judith Díaz Delgado, presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Senado de la República**, se congratuló por luchar a favor del presupuesto con perspectiva de género, que permita atender las necesidades de 52% de la población.

“Afirmó que este planteamiento no es menor,
ya que busca justicia para las mujeres de este país.”

Comentó que el presupuesto tiene que tener una visión transversal, porque las mujeres están en todos los sectores y es claro que si se toca el tema del agua afecta a las mujeres; si se habla de carreteras de igual forma impacta a las mujeres; si es un tema educativo también influye en las mujeres: si es un tema de salud implica a las mujeres, en fin... Dijo que desde tiempo atrás se busca que el presupuesto no sólo sea transversal, sino que además exista seguimiento y no sólo etiquetar el gasto, aunque es lo que se ha hecho y ha resultado, debido a que era lo que se tenía a la mano, sin embargo hoy se quiere un presupuesto transversal y con reorientación del gasto.

Se congratuló de haber participado con las titulares de los institutos de las mujeres estatales. Reconoció su trabajo porque dan una visión completa de lo que sucede en el país, pues son muestra clara de que las mujeres no se encuentran volando en lo etéreo de lo federal, ni en lo estatal, sino en los municipios. Así, que se tendría que pensar también en una visión municipalista, afirmó.

Aprovechó la presencia del Dr. Carstens para sugerir una propuesta en torno al Impuesto al Valor Agregado (IVA), la cual consistió en que lo recaudado en algunos productos que consumen exclusivamente las mujeres, como: toallas sanitarias, medias y cosméticos, sean destinados específicamente para atender problemas de mujeres. Sin embargo, aceptó que se necesitan modificaciones a la Ley del IVA, para lo cual se tendrían que hacer algunas cosas. Desafortunadamente, dijo, para iniciar esto se tendría que empezar también por desagregar cifras, como cuanta población económicamente activa son mujeres, cuántos impuestos generan, porque luego parecería que las mujeres no generan dinero y son sólo una carga que hay que atender.

Les dijo a todas las Diputadas y a quienes están trabajando en el presupuesto de 2008, que las 23 senadoras eran solidarias, quienes constituyen 28% del Senado, y supuso que muchos senadores también. Destacó que al dar un buen ejemplo en el presupuesto

federal con la perspectiva de género, se puede ir a los gobiernos estatales y pedir que hagan lo mismo en sus propios estados.

Por su parte, la **Lic. Rocío García Gaytán, presidenta del Inmujeres**, destacó la firme voluntad de encontrar la forma más viable para constituir un presupuesto público que reduzca las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

Dejó claro el compromiso que existe en el poder Ejecutivo para apoyar este esfuerzo de interés nacional, como una de las pautas establecidas por el Presidente de la República quien le encomendó la tarea de incorporar el enfoque de género en todo el quehacer de la Administración Pública Federal (APF), con el firme propósito de reducir la desigualdad entre mujeres y hombres. Parte de esta tarea, dijo, es la creación de un proyecto de presupuesto incluyente, el cual representa una pieza fundamental en las tareas que se deben seguir abonando para atender la encomienda presidencial.

Afirmó, que el encargo del presidente y el propósito de este foro, son resultado de acciones que se han promovido al amparo de la suscripción del Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, documento que sentó las bases para dar prioridad a la promoción de la igualdad de oportunidades y a la eliminación de la violencia contra las mujeres.

Mencionó que otro pilar que sustenta y motiva la necesidad de contar con un presupuesto acorde a los requerimientos de las mujeres, surge a partir de la promulgación de la LGAMVLV y la LGIMH. Estas leyes representan la vía por la cual se busca la igualdad sustantiva entre géneros, así como la implementación de acciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Afirmó que para atender este reto será requisito indispensable contar con herramientas viables para su ejecución, pero sobre todo recursos financieros que hagan factible el cumplimiento de los mandatos derivados de ambas leyes.

Destacó que es el momento de tener un presupuesto que reconozca y atienda las necesidades básicas de las mujeres. Por ello reconoció y alabó la oportunidad de crear espacios como este foro, que fomenta el diálogo directo, abierto, plural y respetuoso, en aspectos que fortalecen el trabajo interinstitucional y sobre todo es una muestra de la voluntad política, que tiene el fin de construir caminos para que las mujeres tengan mejores oportunidades de desarrollo en todos los ámbitos de la vida.

En tanto, el **Dip. Jorge Estefan Chidiac, presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público**, afirmó que se está a tiempo de ver el presupuesto para la equidad de género en el país, para construir un presupuesto transversal. Narró la experiencia del presupuesto 2007, el cual fue votado en la madrugada, de forma compleja y no se pudo sopesar los pros y contras de lo que se aprobó, aunque finalmente salió un buen presupuesto, algo razonable, sensato. Sin embargo, ahora hay tiempo y se tiene que valorar a fondo las propuestas que se hagan.

Compartió su experiencia como presidente del Consejo Directivo del Instituto de la Mujer en Puebla y destacó la lucha que tenían con la Secretaría de Finanzas del Estado para convencerlos de la instrumentación, organización y planeación de programas con perspectiva de género. Además, destacó que todos los programas están dirigidos a mujeres, ancianos, niños, etcétera.

Afirmó que es difícil hacer ver que siendo diferentes debemos ser iguales, por lo que deben existir programas específicos para las mujeres, ya que representan el 52 por ciento de la población.

Pidió a la Comisión de Equidad y Género que al presentar a la Comisión de Presupuesto formal y definitivamente los programas, ayuden a etiquetar claramente los recursos y además se especifique como ejercerlos.

Le pidió a la SHCP que este año contribuya a elaborar los indicadores, aunque son complejos van a ayudar como herramienta para la planeación. Destacó que, prácticamente, en los estados no se atienden estos temas y muchos de los institutos de las mujeres están solamente para cumplir con las mujeres, para decir a la población que están con ellas sentimentalmente, pero dijo: “el que es amigo se ve en la nómina y la amistad y el cariño se ven en el presupuesto”.

Reconoció que están desprotegidos los institutos estatales de las mujeres, por lo que solicitó al Secretario de Hacienda incrementar de 200 a 300 millones de pesos el presupuesto para el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) y se asigne 10 millones por estado, además de reubicarlo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) al Inmujeres. Finalizó, al señalar que no es falta de voluntad, sino de elementos, pero afirmó que es un aliado y lo demostrará cuando se apruebe el presupuesto.

La Dip. Ma. Soledad Limas Frescas, presidenta del Comité del CEAMEG,

“destacó que en estos tiempos en que se puede hablar de presupuesto pro equidad de género o de la ampliación de recursos para los programas de gasto etiquetado con impacto a mujeres es un deber tomar la estafeta para crear sinergias que lleven a una mejor distribución de recursos entre hombres y mujeres.”

La clave, afirmó, está en distribuir el presupuesto en auténticos servicios de niñas y mujeres, garantizando el derecho a la educación, así como los servicios sociales básicos necesarios para lograr sus objetivos en la vida y en la de sus familias, dejando a un lado la desigualdad y la injusticia. Sin embargo, mencionó, en este tema de presupuesto pro equidad de género se debe tener cuidado de no caer en la tentación de buscar mucho mayor presupuesto, sin tener certezas de las necesidades reales de cada dependencia y a su vez, cuidar el impacto que tendrán mayores ingresos en el bienestar de las mujeres mexicanas.

Destacó que además de mayor presupuesto, se busca mayor impacto en las mujeres, la manera creativa de eficientar esos recursos a fin de favorecer el desarrollo integral, no sólo económico y social, sino promover un presupuesto justo que colabore y coadyuve a poner fin a la desigualdad que aún vive la mujer mexicana.

Manifestó su deseo para que las ponencias y mesas de trabajo del foro generen el mayor de los provechos para coadyuvar a la igualdad de derechos entre mujeres y hombres; y afirmó que sin derechos de la mujer no hay derechos humanos.

Finalmente, la Mtra. **María de los Ángeles Cortés Ríos, directora general del CEAMEG,**

“recordó que un día como hoy –24 de octubre–, pero hace 62 años, comenzó de manera oficial la Organización de las Naciones Unidas, este hecho fue muy significativo, expuso, abrió un nuevo camino en el reconocimiento acerca de nosotros mismos, de quiénes somos como personas y del reconocimiento técnico-jurídico de los derechos humanos.”

Destacó que a partir de esta fecha, no sólo los Estados o los países podían interponer mecanismos de defensa, sino por primera vez en la historia de la humanidad, las personas como titulares de derechos podrían desarrollar los mecanismos necesarios, con una posterior construcción jurídica, para exigir, una serie de derechos y deberes. Esto es un hito en la historia de la humanidad y es precisamente gracias a esta reflexión que hoy nos encontramos aquí hablando de presupuesto, señaló.

Citó a Ban Ki-moon: “El porvenir nos juzgará por las medidas que tomemos hoy y por los resultados que obtengamos” y expresó su deseo de que el foro sirviera para implementar medidas para conseguir el avance real en la defensa de los derechos de las mujeres, a través de la transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto.

Recordó que en el preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), se establece la obligación de los estados de garantizar a las mujeres y hombres el derecho a la igualdad en el goce de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Hablar de presupuesto es hablar del reconocimiento, la protección, la defensa y la promoción de los derechos económicos, sociales, culturales y también ambientales, afirmó.



En segundo lugar, dijo que todos los DESC y los derechos civiles y políticos se rigen por tres criterios: de progresividad, no retroactividad y la obligación mínima; así, reflexionó que habría que revisar si estos tres criterios rigen la asignación del presupuesto.

Por último, recordó que en distintos mecanismos de derechos humanos se reconoce el derecho de todas las partes afectadas por una decisión dentro del gobierno, lo cual tiene que formar parte en el discernimiento de la toma de decisiones.

Por estos tres argumentos, expresó que es importante que se lleve a cabo este foro y se tomen decisiones fundamentales. Se congratuló de establecer la mesa interinstitucional, porque va a ayudar a resolver lo enormemente complejo que resulta este tema y por otro lado porque posibilita escuchar las aportaciones de las distintas instancias involucradas. Propuso hacer del foro una decisión para eliminar la discriminación en el gasto público y promover una sustantiva igualdad de género.

II *Panel de expertas*

En el panel de expertas participaron: la Dra. Flérida Guzmán, con la ponencia: Presupuesto de Egresos con Perspectiva de Equidad de Género (PEPEG) en un contexto de presupuesto por resultados y Sistema de evaluación de desempeño: una reflexión preliminar; la Lic. Norma Reyes Terán, con la ponencia: Perspectiva de género en el presupuesto de Oaxaca; la Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos, con la ponencia: Propuesta del CEAMEG para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal; la Dip. Maricela Contreras Julián, con la ponencia: La propuesta de ampliación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008, de la Comisión de Equidad y Género; y la Mtra. Manuela Garza, con la ponencia: Enfoque de género y gestión pública.

Dra. Flérida Guzmán,

Académica de la Flacso-México¹

**Presupuesto de Egresos con
Perspectiva de Equidad de Género (PEPEG)
en un contexto de presupuesto por resultados y
Sistema de evaluación de desempeño:
una reflexión preliminar**

En primer lugar quisiera aclarar que un presupuesto con perspectiva de género no es un presupuesto dirigido específicamente para mujeres, es decir, no es que queramos construir un presupuesto solamente para mujeres. Un presupuesto con perspectiva de género reconoce las construcciones de género como normas que rigen las relaciones sociales. Lo cual implica una colocación de mujeres y hombres en diferentes posiciones y condiciones que marcan desigualdades entre ellos. A diferentes necesidades se plantea una incorporación de gastos que satisfagan las necesidades para la reproducción de la vida de las mujeres, además, de sus intereses estratégicos que son más allá de cubrir aspectos materiales.

Lo anterior tiene un planteamiento que involucra el empoderamiento de las mujeres, una mayor autonomía y mayor participación. No solamente pretendemos cubrir necesidades básicas, también intereses estratégicos; con ello alcanzar la equidad de género. Eso es lo que reconoce un presupuesto con perspectiva de equidad y género.

En México la reflexión sobre presupuestos con perspectiva de género surge en el marco de la reforma administrativa dirigida a implementar un presupuesto con resultados, en 1997, los primeros ejercicios para incluir la perspectiva de género en el presupuesto se hacen por el año 2000. La reforma de 1997 planteó un sistema de evaluación al desempeño, sin embargo, el sistema no funcionó y actualmente se plantea como una de las principales estrategias. De ahí que también se haya planteado medir el impacto y los resultados de los programas a través de una serie de indicadores.

¹ El texto corresponde a la versión estenográfica de la ponencia presentada en el panel del foro.

Es importante señalar que dentro de estas reformas se planteó un proceso de planeación, programación y presupuestación. Esto también es importante porque liga la programación y el presupuesto, con la planeación.

A nivel federal los presupuestos con perspectiva de género surgen en el 2000, pero aún están en construcción. Se han propuesto diversas metodologías a nivel mundial y nacional, que se adaptan de acuerdo a las necesidades y condiciones específicas que prevalecen en donde se desarrollan.

En términos generales, en México estos presupuestos han seguido principalmente dos vías: el análisis del gasto público desde la perspectiva de género, ahí organizaciones civiles que desarrollaron los primeros esfuerzos, con un análisis de temas de pobreza, de programas dirigidos hacia la atención a salud, mortalidad materna y salud reproductiva, todo en aras de un principio pionero de rendición de cuentas. De esos estudios surgieron estrategias de acción y una de las principales fue el análisis del gasto etiquetado para mujeres, que presenta variaciones de visualización en el presupuesto, debido que en algunos años se presenta explícito y se pueden contabilizar y en otros años prácticamente desaparece su visualización, lo cual representa un severo problema.

La segunda vía, es la incorporación de la perspectiva de equidad de género en la planeación de acciones públicas específicas que impulsen la equidad de género.

En este sentido se han planteado grandes retos para este tipo de ejercicios: el primero es la incorporación de la perspectiva de equidad y género en la formulación, es decir, en la planeación específica, para lo cual se han impartido cursos de capacitación, construido metodologías y diseñado acciones, en aras de que se logre incorporar desde la elaboración de los Programas Operativos Anuales (POA). Sin embargo, aún no hay resultados, lo cual es una tarea pendiente, que necesita evaluar los logros e identificar los obstáculos para proponer acciones más específicas. El segundo gran reto es la visualización de los gastos, que aparecen y desaparecen en distintos años. El último es que, obviamente, no se le puede dar seguimiento y evaluación a estos gastos. Es de destacar que el gobierno no ha rendido cuentas del gasto en acciones dirigidas a las mujeres, además de que el uso de estos recursos no ha incorporado la transparencia.

El principal obstáculo para la incorporación de la equidad de género en la fase de planeación específica está el marco de la política pública, porque la forma como se plantearon los lineamientos desde la SHCP alinearon la planeación específica con los documentos rectores de planeación, es decir, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con los programas sectoriales.

Los gastos dirigidos a la equidad de género no son visibles porque en el sexenio anterior el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres (Proequidad) aparecía muy rara vez en el presupuesto. Además, los programas sectoriales no están transversalizados con la perspectiva de género, aunque el PND lo plantee.

En ese sentido, hay otro obstáculo que es la cultura institucional sesgada; ya que la elaboración del presupuesto no sólo debe considerar la normatividad vigente, sino también la cultura. Todas las funcionarias y funcionarios públicos están permeados por el género, por las construcciones sociales de género y hay resistencias a desarrollar algún cambio. También, hay desconocimiento de la perspectiva de género entre las funcionarias y funcionarios que desarrollan este proceso, aunque se ha dado capacitación muchas ocasiones no mandan a la persona que toma las decisiones, sino que los mandan por cumplir y por rendir cuentas con números.

Entonces, tenemos un siguiente obstáculo que es la falta de voluntad política. La equidad de género en la realidad no ha sido una prioridad de política pública y eso se expresa en esta serie de obstáculos que se observan en la aplicación de la perspectiva en el presupuesto. El discurso político está aún muy alejado de la práctica. Hay ausencia de señalamientos e incorporación de gastos con perspectiva de género en los lineamientos para la planeación, programación y presupuestación.

Obstáculos para la visualización de los gastos

El presupuesto de cada ramo o dependencia pública se integra con una estructura programática agregada, que viene con un catálogo de diferentes programas y unidades y responsables. El gasto que se pueden visibilizar es que está dirigido explícitamente a las mujeres, sin embargo hay otros que se pierden, porque quedan en una gran bolsa que no permite identificar si hay gastos dirigidos a las mujeres por su nivel de agregación, por lo cual no se pueden evaluar.

La estructura programática integra tres grandes apartados: quién gasta, que es la clasificación administrativa; la económica: en qué se gasta, gasto corriente, gasto de capital; y para qué se gasta, aunque no incorpora la equidad de género, sino que se han circunscrito al desarrollo social, sin embargo la equidad de género debe cruzar todas las acciones tienen un impacto diferente entre mujeres y hombres.

Por otra parte, la estructura programática se integra por categorías muy específicas: el grupo funcional, la función, la subfunción, el programa, actividades institucionales y unidades responsables. Estas categorías se refieren solamente a actividades. Desafortunadamente con una estructura programática muy agregada no es posible visibilizar los gastos dirigidos a las mujeres.

Como parte de los cambios implementados en el marco de la reforma administrativa a la que hice alusión al inicio, se ha planteado la necesidad de elaborar indicadores que midan el impacto de los programas, pero los indicadores tienen que ser cuantificables. Hay indicadores que se pueden formular de manera cualitativa y después hacerlos cuantificables. En este sentido, hay muchos obstáculos con la estructura programática, debido a que hay una ausencia de ordenamientos para la incorporación de la perspectiva de género en los lineamientos para la programación y presupuestación emitidos por la SHCP para la programación.

En el contexto actual, un presupuesto es elaborado bajo una metodología y la formulación, la planeación y programación bajo la metodología del marco lógico. La segunda estrategia más importante, del diseño y aplicación de un sistema de evaluación al desempeño va a tener dos componentes: evaluación de los programas y a la gestión pública. Para los programas serán responsables la SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en tanto para la gestión pública serán la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP). En este marco, se propone evaluar la modernización de las instituciones y de los programas evaluar su eficiencia y eficacia.

Se plantea la alineación del PND donde se especifican cinco ejes rectores de política pública y donde haya igualdad entre mujeres y hombres. De manera que, en el proceso de planeación, se deben considerar los indicadores y las metas del 2012. Después, bajar a los programas sectoriales, institucionales, especiales y a los regionales. Estos últimos se encuentran en proceso de elaboración o algunos ya los terminaron pero todavía no son dados a conocer, por lo que en este presupuesto 2008 no se consideran. Sin embargo, es una buena oportunidad para que estos programas sectoriales incorporen por lo menos de forma enunciada la equidad de género.

En lo que al marco lógico refiere, considero importante analizar las oportunidades que presenta para incorporar la perspectiva de género en todo el proceso de planeación. Esta metodología supone que, a partir de procesos de planeación estratégica, se diseña una matriz del marco lógico que contiene un fin, un propósito, componentes, actividades e indicadores para cada uno de los rubros. Previo a esta matriz, se elabora un árbol de problemas y un árbol de objetivos. La oportunidad está justamente en incorporar la perspectiva de género en esta etapa de diseño de los árboles de problemas y objetivos, de manera que se planteen explícitamente el problema, sus efectos y causas, desde este enfoque, es decir, evidenciando la afectación desigual a hombres y mujeres.

Los programas presupuestarios que implementarán el método del marco lógico obligatorio serán programas sujetos a reglas de operación y otros de subsidio. En este marco de la política pública, no es posible transversalizar la perspectiva de género. Debido a que solamente van a ser visibles los programas sujetos a reglas de operación que estén dirigidos explícitamente para las mujeres, que de acuerdo al catálogo que presenta la SHCP, solamente son: Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur); Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas; PAIMEF; Programa de Guarderías y Estancias para Madres Trabajadoras; y Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

Propuestas preliminares

Frente a la problemática que brevemente he reseñado, pero también a las oportunidades observadas, creo que se puede promover que los programas presupuestarios incluyan más gastos etiquetados y continuar con la propuesta de incorporar la perspectiva en el proceso de planeación desde el árbol de problemas. Todos los programas deberían de aplicar la metodología del marco lógico y la construcción de estrategias de acuerdo a las necesidades especificidades de los diferentes tipos de programas, ya que no es lo mismo una estrategia para un programa sujeto a reglas de operación que para un programa normal de actividades de una institución.

Hay que incorporar el enfoque de género en la tercera etapa del proceso de planeación, que es en la definición de objetivos estratégicos de las dependencias y entidades. Es necesario solicitar a la SHCP la incorporación del enfoque de género en los lineamientos para la planeación, programación y presupuestación, e incorporación de la metodología de equidad de género en la metodología del marco lógico, desde el árbol de problemas y en la elaboración de por lo menos un componente de la matriz del marco lógico. Así, como indicadores que no solamente expresen cuántas mujeres y cuántos hombres son beneficiarios del programa, sino indicadores con equidad de género.

La obligatoriedad de entregar un informe anexo al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de los gastos dirigidos a las mujeres y a la equidad de género, para visibilizarlo. Además del monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las estrategias propuestas. Así, como la incorporación del enfoque de género en los criterios de evaluación de los programas del Coneval.

Es importante también incorporar el enfoque de género en el programa de mejoramiento de la gestión, donde se va a evaluar el desempeño de las instituciones, así como en los criterios de evaluación a la gestión pública, es decir, que la equidad de género sea un criterio para la evaluación a la gestión pública.

Finalmente, es necesaria la creación de una categoría programática que aluda a la equidad de género, trabajar para cambiar las culturas instituciones sesgadas, establecer estrategias de negociación y cabildeo para el posicionamiento de la perspectiva de género en la política pública.

Lic. Norma Reyes Terán,

Directora del Instituto Oaxaqueño de las Mujeres²

Perspectiva de género en el presupuesto de Oaxaca

Resulta poco común conocer personas interesadas en transformar las prácticas gubernamentales concernientes a la formulación de presupuestos. Es tal la complejidad de un reto como este, que en nuestros ámbitos escasea la promoción de proyectos así de singulares. Si habláramos de transformaciones profundas, como la integración de medidas presupuestales tendientes a garantizar la igualdad de género, en definitiva, la lista se reduce a lo mínimo.

Sobre este tema, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha demostrado que las características de cada país condicionan las posibilidades para legitimar las desigualdades de género como asunto público. Según la CEPAL, llevar los programas de género a la agenda pública depende de factores económicos, políticos y jurídicos, aunado al grado de apertura cultural, la democratización e integración social de cada país. Lo anterior explica la escasez de proyectos dedicados a impulsar transformaciones en el ejercicio presupuestal.

Afortunadamente, la severidad del escenario está a debate cada día con mayor acierto y en algunos casos alterada a raíz de las hábiles intervenciones de quienes – por convicción o rentabilidad electoral– asumen las implicaciones de esta causa justa. Luego de años y exigencia feminista, debemos ser justas y precisarlo.

¿Cuál es la intervención del Instituto de la Mujer Oaxaqueña en el proceso que le permita al gobierno del estado, aplicar una política de ingresos y formular su gasto de operación desde la perspectiva de género? Por principio, hicimos la revisión de experiencias exitosas desarrolladas en otros países, las cuales, según pensábamos, podríamos adecuar al nuestro con buenas posibilidades de éxito. Hallamos que en 1984 Australia desarrolló un presupuesto sensible al género, el cual consistió en una auditoría global del impacto del presupuesto en las mujeres y las niñas de aquel país.

² El texto es una recuperación de información en PowerPoint presentadas por la ponente.

También, supimos que en 1997 el gobierno sudafricano hizo un análisis presupuestario sensible al género. En ambos casos fue imposible obtener información sobre el procedimiento y la incidencia de los datos obtenidos en la formulación de los presupuestos para los siguientes ejercicios fiscales. Aunque hay patrones de cómo se evalúa un presupuesto para determinar su preocupación por los asuntos de género; existe poca información acerca de cómo se formulan o diseñan. Incluso, podemos encontrar significados divergentes y confusos para definir un presupuesto sensible al género.

De los estudios realizados por la Comisión Europea aprendimos que los presupuestos sensibles al género no son algo separado para las mujeres, que reflejan los compromisos de un gobierno en materia de género, que deben incluir un análisis de género en todas las políticas, planes, y programas nacionales, y que no deben tratar a las mujeres como un grupo vulnerable, sino como sujetas de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, pero no encontramos modelos de formulación.

Los presupuestos sensibles al género –concluían nuestras fuentes– se refiere a una variedad de procesos y herramientas que persiguen facilitar la evaluación de los impactos de los presupuestos gubernamentales en términos de género.

Considerando que nuestro reto no era evaluar el impacto del gasto público para las mujeres de la entidad, sino proponer las medidas para que, desde su diseño, los presupuestos promovieran beneficios equitativos, la información disponible no facilitaba nuestras tareas. Además, la evaluación resultaba imposible si consideramos que los resultados de los programas aún no se presentaban desagregados por sexo. Nos convencimos de la existencia de otros modelos y experiencias, pero nos fue imposible acceder a ellas. Se tuvo que montar una estrategia alternativa, producida por el propio equipo humano del instituto.

La estrategia que seguimos se articuló de la siguiente manera: se especializó al servicio público en materia de género; se hizo obligatoria la presentación de estadísticas desagregadas por sexo, grupos de edad y tipo de localidad; se construyeron indicadores y se programaron acciones compensatorias en diversos sectores.

Dotados de conocimientos, habilidades y actitudes relativos a la teoría de género, apostamos todo a que una vez capacitados, serían las propias funcionarias y funcionarios quienes nos mostrarían los impedimentos para formular presupuestos desde la perspectiva de género y también las medidas para su resolución.

Confiamos en que ellas y ellos pondrían en juego su experiencia para la formulación de los programas estatales incorporando los supuestos de la teoría de género. Nos decidimos por una estrategia semejante porque Naciones Unidas, en su reporte de evaluación de Pekín +5, manifestó su preocupación ya que no se cuenta, en los países que son miembros, con el personal capacitado suficiente para la instrumentación de esta política en los programas de desarrollo.

La presión de los grupos feministas y organismos bilaterales, obligó a los gobiernos a considerar los asuntos de género, aunque al carecer de recursos humanos capacitados, se ha respondido improvisadamente y con gran simplificación, como ha sentenciado la investigadora Gloria Careaga.

Tales referencias dieron origen al Programa de Especialización sobre Equidad de Género para el Servicio Público Estatal: un modelo educativo estructurado piramidalmente, en concordancia con la estructura jerárquica de la administración pública, creado para responder a los compromisos internacionales y superar las críticas a los modelos de capacitación analizados por Naila Caber y otros autores.

Nuestro modelo cumplió su cometido de especializar a 17 entidades y un organismo desconcentrado, cuyas egresadas y egresados, luego de realizar un diagnóstico para identificar las dificultades institucionales, nos enseñaron que para introducir la perspectiva de género en la política de ingresos y el gasto público hace falta cumplir con los siguientes aspectos:

- Cambios en las leyes, reglamentos y formatos
- Programas de especialización, difusión e investigación
- Programas compensatorios

En la actualidad el gasto de operación del gobierno del estado de Oaxaca, ya incorpora la perspectiva de género. Para conseguirlo, la Secretaría de Finanzas de Oaxaca realizó acciones operativas de manera inédita para obtener información tributaria desagregada por sexo: se han cambiado 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.

Como resultado de estos cambios, la administración fiscal de gobierno del estado de Oaxaca, puede presentar hoy a quien la solicite, información desagregada por sexo: personas obligadas a contribuir; personas registradas en el padrón de contribuyentes; personas que cumplen de manera voluntaria; personas que cumplen a requerimiento de la autoridad; personas que cumplen a través de revisiones; y aportaciones económicas que, vía contribuciones, efectúan las mujeres y los hombres del estado.

En materia de egresos, fue necesario pasar de un proceso concentrado para el ejercicio del gasto, a un proceso de desconcentración. Mientras que en proceso concentrado la Secretaría de Finanzas elaboraba los POA de las entidades y dependencias, en el proceso desconcentrado se invierten las tareas.

Para la programación del gasto de una sola acción de un POA, se debe visibilizar a las mujeres y presentar de manera específica el monto para unas y otros. Todos estos procesos y resultados se encuentran en los dictámenes de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que año con año aprueba la Legislatura Local a partir de 2003. En estos dictámenes se descubren los mecanismos propuestos por el poder Ejecutivo del Estado para que sus políticas de la planeación a la evaluación se realicen considerando las necesidades específicas que mujeres y hombres tienen para acceder al desarrollo.

Hoy nos ocupa incorporar el enfoque de género en el gasto de inversión del estado de Oaxaca, para ello actuamos como entidad normativa en los comités donde se planifican el gasto de infraestructura y los programas de fomento, al tiempo que impulsamos la creación de instancias municipales de las mujeres que participen en la priorización del gasto público en sus territorios.

Finalmente, gracias a lo realizado en Oaxaca, sabemos que para incorporar la perspectiva de género globalmente en la política fiscal y el gasto público existen limitaciones, como la falta de voluntad política y de conocimiento en la materia por parte de los servidores públicos que elaboran las estrategias programáticas de cada ramo.

Considerando: que las instancias nacional y estatal impulsamos el adelanto de las mujeres en el marco de los instrumentos internacionales signados por nuestro país; que cumplimos esta labor con capacidades institucionales limitadas debido a la falta de presupuestos específicos para tal fin; que la aprobación de las dos nuevas leyes generales aprobadas recientemente (la LGAMVLV y la LGIMH), nos asigna responsabilidades inéditas; que hace falta información sobre la contribución de las mujeres al ingreso; que este no considera la aportación no remunerada de las mujeres; que los estudios realizados a los programas etiquetados para mujeres en el PPEF vigente, indican que algunos de ellos refuerzan, mantienen, no son sensibles o no transforman las relaciones de género; que hace falta unificar los procedimientos de perversión y atención de la violencia que se ejerce contra las mujeres por motivos de género; que, en síntesis, se requiere una actualización del esquema de coordinación federación–entidades federativas en la materia.

Se propone crear el RAMO 40: igualdad de género. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de la LGAMVLV y la LGIMH. Los fondos para los programas de inversión en esta materia se obtendrán de la suma de los montos asignados actualmente a los programas sectoriales de la mujer (relaciones exteriores, educación, salud, reforma agraria, procuración de justicia, seguridad pública, trabajo, mujeres indígenas, desarrollo social, medio ambiente, economía y desarrollo rural), etiquetados en los diferentes ramos, así como del PAIMEF, dependiente del Indesol, y del presupuesto asignado al Inmujeres.

El monto global de la inversión federal para impulsar el adelanto de las mujeres, se puede incrementar con ingresos provenientes de los impuestos recaudados por productos de consumo específicamente de la población femenina, como son los productos de higiene personal (toallas sanitarias, tampones) y cosméticos. Asimismo, se propone que el Inmujeres diseñe la estrategia presupuestaria del RAMO 40: igualdad de género, considerando las necesidades y requerimientos de las dependencias del gobierno federal, incluidos los programas vigentes, las instancias para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas y el Distrito Federal, y los programas del propio Inmujeres.

También, se propone que la SHCP emita en un plazo no mayor a 90 días siguientes a la entrada en vigor del PEF 2008, las reglas de operación respectivas, procurando el consenso de las instancias involucradas. Así, como crear el Fondo de aportaciones para la igualdad de género del RAMO 33 del PEF, con lo cual los recursos llegarían directamente a los estados y se ejercerían, sin contraparte, conforme a los Programas para la Igualdad de Género de cada entidad federativa. Esta propuesta requeriría que el congreso modificara la Ley de Coordinación Fiscal y elaborara las Reglas de Operación respectivas (para que es el fondo y en que se debe gastar el recurso).

Finalmente las instancias tendrían que participar en la definición de dichas reglas para orientarlas hacia el cumplimiento de los instrumentos internacionales y las leyes nacionales en la materia como la capacitación de funcionarios, campañas de difusión, instalación de programas para la igualdad de género en los municipios, creación de programas para la igualdad de género en las dependencias cabeza de sector, infraestructura para la atención de la violencia (refugios), prevención y atención de la violencia (centros de atención) etcétera.

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos,

directora general del CEAMEG³

Propuesta del CEAMEG para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal

I. Antecedentes

1. ¿Por qué es necesaria la inclusión de la perspectiva de equidad de género en el proceso presupuestal?

Los presupuestos públicos son procesos políticos que expresan intereses, relaciones de poder y capacidad de negociación y diálogo. Su formulación y diseño refleja la forma en que un gobierno toma en cuenta las necesidades y derechos de la población. Estos instrumentos de política pública, que determinan el acceso de la ciudadanía a los bienes y servicios de un país, tienen impactos diferentes en mujeres y hombres (Andía y Beltrán, 2003; Cedano, 2006).

Los presupuestos que no toman en cuenta estas diferencias son “ciegos” al género, ya que no reconocen que la distribución del gasto tiene efectos que pueden agudizar las inequidades entre mujeres y hombres. El presupuesto sensible al género se refiere a un proceso de programación –presupuestación donde en los distintos momentos de la formulación de las políticas públicas se tienen presentes las necesidades, intereses y derechos humanos de las mujeres. Esto significa que el programa– presupuesto sea diseñado, ejercido y evaluado en función de sus logros en el bienestar de mujeres y hombres.

Un presupuesto construido con perspectiva de género implica movilizar de manera explícita todas las acciones y políticas generales para alcanzar un mayor grado de igualdad entre mujeres y hombres. Un presupuesto que tenga como prioridad combatir la desigualdad de género permite un mayor desarrollo social, económico y político para la sociedad en su conjunto (Cedano, 2006; Andía y Beltrán, 2003; Martínez, 2002).

A la fecha, México no cuenta con un presupuesto público sensible al género. Las experiencias desde el Ejecutivo, Legislativo y sociedad civil se han centrado en el análisis del “gasto etiquetado para mujeres”, el cual identifica las asignaciones presupuestales dirigidas específicamente a programas para mujeres o para promover la equidad de género. El uso de esta herramienta ha sido, para el caso de México, uno de los pasos iniciales en la construcción de presupuestos públicos con enfoque de género. Por este medio se hacen visibles, y por tanto auditables, los recursos y las acciones para mejorar la condición de las mujeres y eliminar las desigualdades de género.

En un presupuesto orientado a resultados, como el que actualmente se instrumenta en nuestro país, es necesario que se considere la equidad de género como una dimensión importante de la medición de los logros obtenidos por las acciones de política pública; ya que las inequidades agregan costos y, al hacerlo, socavan la eficiencia presupuestaria (Sharp, 2003). Debe reconocerse que un enfoque de género contribuye a hacer más efectivo el gasto público (Schneider, 2007). Según Sharp (2003) cuatro aspectos resultan relevantes para incorporar la perspectiva de género en el marco de un presupuesto por resultados:

1) Establecer la igualdad de género como un objetivo gubernamental, con la finalidad de que ésta se refleje en los indicadores de resultados y medidas de eficacia del desempeño. Se requerirá de acciones que apoyen o potencien la explicitación de la igualdad de género como un objetivo nacional; entre ellas, la ratificación de tratados internacionales para su aplicación en el ámbito nacional y la especificación de objetivos relacionados, como pueden ser la reducción de la pobreza, la promoción de los derechos humanos y el desarrollo sustentable.

2) Desarrollar resultados medibles y definir metas de igualdad de género, lo cual conllevará a realizar un análisis a partir de la información desagregada por sexo y edad, que permita valorar el impacto diferenciado que tienen las acciones gubernamentales entre los distintos grupos de mujeres y hombres.

3) Tomar en cuenta los factores externos sobre el logro de resultados, esto es, discernir en qué medida los resultados obtenidos por acciones o programas cumplen con sus objetivos o si un resultado determinado obedece a otras circunstancias.

³ Versión entregada por la ponente.

4) Considerar que la igualdad de género es un resultado transversal. Lo cual, en la práctica, conlleva a que todo el proceso presupuestal considere el impacto diferenciado de las acciones entre mujeres y hombres y tenga como prioridad contribuir a la disminución de las brechas de género.

¿Qué hace el CEAMEG?

El CEAMEG tiene entre sus funciones dar seguimiento a las políticas y presupuestos públicos. En esta vertiente, el CEAMEG periódicamente realiza el análisis del gasto etiquetado para mujeres o para promover la equidad de género en el PEF, así como en la cuenta pública.



Este trabajo nos ha permitido identificar una serie de dificultades para el análisis y el seguimiento de los recursos públicos, por lo que consideramos necesario definir las modificaciones normativas y administrativas que se requieren para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal, así como para hacer más transparente la asignación y el ejercicio del gasto.

II. Problemas identificados para analizar y dar seguimiento al gasto público en México

Durante el análisis del proceso presupuestal el CEAMEG ha identificado varios problemas, entre los cuales destacan algunas dificultades para el control y seguimiento de los recursos públicos, tales como:

- Falta de elementos que otorguen un carácter vinculante al ejercicio de recursos presupuestales con criterios de equidad de género en las etapas de planeación e instrumentación de las políticas públicas.

- Falta de visibilidad y dificultad para el seguimiento de los recursos presupuestales dirigidos a mujeres o equidad de género.
- Discrepancias en la conformación del gasto dirigido a mujeres o a promover la equidad de género a través de los años y entre diferentes aperturas presupuestales.
- Ausencia de criterios en los procedimientos administrativos para identificar recursos destinados a equidad de género.
- Deficiencias en los esquemas de rendición de cuentas.
- La mayoría del personal que interviene en la programación y presupuestación, no ha sido capacitado en la perspectiva de género.
- Los formatos que utilizan las dependencias para reportar sus acciones, manejan un nivel de agregación que no permite visibilizar todas las acciones y resultados realizadas por las instituciones a favor de las mujeres o la igualdad de género.
- La inexistencia de unidades género en la mayoría de las dependencias, genera en muchos casos que las acciones para la institucionalización de la perspectiva de género sean asignadas a unidades operativas, quienes carecen de funciones y atribuciones para presupuestar recursos y planear acciones con el enfoque de género para toda la dependencia.
- Toda esta situación se genera debido a que el PND 2001-2006 y el de 2007-2012 no consideran la equidad de género y no plantean la igualdad entre mujeres y hombres como un objetivo central.
- Se detecta que en las políticas gubernamentales se utiliza el concepto de "equidad social" como si fuera semejante al de "equidad de género", situación que limita la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal es, en última instancia, un problema de planeación. El cumplimiento de los objetivos y metas del PND es la base sobre la que se estructuran los procedimientos administrativos del sistema presupuestario.

Sin objetivos o metas de equidad de género en el PND y los programas que de él se derivan, esta perspectiva toma un carácter instrumental u operativo, no de eje para el diseño de las políticas, programas y proyectos de la APF (Barajas, 2006).

Superar los obstáculos mencionados implica modificaciones legales, revisión de los procedimientos administrativos y la búsqueda de mecanismos de coordinación que posibiliten el seguimiento del gasto y por tanto, promuevan la rendición de cuentas y el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

III. Propuestas del CEAMEG para introducir la perspectiva de género en el Proceso presupuestal

El marco legal que rige el proceso presupuestal a nivel federal requiere una modificación integral, que permita la incorporación de la perspectiva de género. De manera puntual podemos señalar las siguientes:

1. Modificaciones Legislativas

A. En la Ley de Planeación (LP)

- Modificar el artículo 27 de esta ley para asegurar que las dependencias y entidades tomarán en cuenta la política de igualdad entre mujeres y hombres, en el proceso de elaboración de los programas anuales.
- Modificar la LP para que en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo y los Programas derivados se incluya de manera obligatoria objetivos y metas, que permitan asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, en cumplimiento del artículo 17 de la LGIMH.

B. En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)

- Modificar este ordenamiento en su artículo 41, el cual señala los requerimientos para la integración del PPEF, a fin de que se incluya la información desagregada utilizada por la SHCP para identificar las previsiones de gasto de cada entidad y dependencia consideradas en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proequidad).
- Modificar esta Ley para incorporar el enfoque de equidad de género en la planeación anual y la programación y presupuestación a través de Objetivos, Metas e Indicadores (OMI) específicos y explícitos, para dar cumplimiento al artículo 1° de esta ley.

C. Modificar la Ley Orgánica de la APF

- Modificar este ordenamiento a fin de que se establezca como una obligación de las servidoras y servidores públicos incorporar la perspectiva de género en la realización de sus funciones, para contribuir al cumplimiento de lo establecido en la LGIMH.

D. Armonizar las leyes federales que norman a cada dependencia de la APF

- Resulta necesario revisar las leyes de cada una de las dependencias, para determinar la aplicación de la LGIMH así como hacer la armonización que asegure la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestal.

2. Incluir la perspectiva de género en el Sistema de Evaluación del Desempeño

La normatividad en materia de planeación, programación y presupuestación, prevé la creación de un Sistema de Evaluación basado en el Desempeño, para medir los avances de las dependencias de la APF en el logro de los objetivos y metas del PND y sus programas sectoriales, que hayan comprometido anualmente.

El punto anterior remite a la inclusión en el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) de indicadores de género, objetivos estratégicos y evaluaciones en materia de igualdad entre mujeres y hombres⁴.

Por lo que, introducir **la contribución al logro de la igualdad entre mujeres y hombres** como objetivo estratégico de los diversos programas de la APF, resulta un punto fundamental para que los objetivos, metas e indicadores expresen los resultados de las acciones llevadas cabo por las distintas dependencias.

Las modificaciones que requiere el SED para incorporar la perspectiva de género, se enmarcan en el mismo diseño de este sistema. Para tal efecto, deberá contarse con una alineación entre objetivos estratégicos e indicadores de los programas, por lo que:

- La información de los objetivos estratégicos deberá especificar en qué medida los programas y acciones del gobierno federal contribuyen al logro de la igualdad entre mujeres y hombres
- Se deberá marcar disposiciones o procedimientos para la inclusión de indicadores de género y/o impacto económico y social sobre población específica, señalando el impacto entre mujeres y hombres; así como los demás que resulten convenientes para dar cuenta del criterio de equidad de género señalado en el artículo 1° de la LFPRH, de obligatoria observancia en la administración de los recursos públicos federales y cuya inclusión en la matriz de indicadores del SED, se estipula en el artículo 111 de la LFPRH.

3. Establecer un sistema de información presupuestaria

- Realizar un trabajo conjunto entre el Poder Ejecutivo y Legislativo para integrar un sistema de información presupuestaria con datos desagregados, que pueda reflejar la desigualdad e impacto diferenciado entre mujeres y

⁴ Toda vez que los indicadores del sed deberán formar parte del pef y la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados, a través de sus Comisiones Ordinarias, coordinadas por la Comisión de Cuenta Pública y Presupuesto, deberán revisar, aprobar y en su caso, señalar las modificaciones requeridas en los indicadores del sed y los lineamientos de las evaluaciones, a fin de que la información contenida en el sed y las evaluaciones resulte pertinente y adecuada como elementos para la discusión y aprobación del pef, así como para el control y evaluación de la administración de los recursos públicos federales.

hombres; con la finalidad de dar seguimiento a los presupuestos públicos dirigidos a mujeres o al logro de la igualdad de género y de vigilar la observancia del cumplimiento del criterio de equidad de género en la administración de los recursos públicos federales.

Ello, considerando que la información que se maneja al interior de las dependencias, como una forma de organización y control interno del ejercicio presupuestal, constituye una fuente importante de información para dar seguimiento al gasto destinado a mujeres y equidad de género. El nivel de desagregación de dicha información es mayor al que requiere SHCP en sus lineamientos para integrar sus aperturas presupuestales.

Hay que recordar que la Cámara de Diputados cuenta con las atribuciones para recibir de manera directa la información que considere necesaria para una mejor comprensión del ejercicio presupuestal, por lo cual se plantea el diseño e instrumentación de un sistema que optimice el uso de la información ya existente y facilite el aprovechamiento por parte de las instancias de control y seguimiento del presupuesto.

4. Modificaciones a los procedimientos administrativos y normatividad de las entidades de la APF

A. Armonizar la normatividad interna y procedimental de las instituciones de la APF.

Se requiere la modificación de reglamentos, manuales y organigramas con el fin de que reflejen la perspectiva de género en el proceso de planeación, programación y evaluación de las acciones institucionales.

Ello, permitirá que las acciones, la generación de información y el reporte de las mismas, permitan identificar discriminación indirecta por la instrumentación de los programas y provean parámetros para determinar avances y resultados, los cuales pueden ser utilizados para la toma de decisiones en el proceso de asignación presupuestal.

B. Modificar la estructura programática con el objetivo de incluir una clave de género

La dificultad para dar seguimiento al ejercicio del gasto de los programas dirigidos a mujeres o a la equidad de género, podría solventarse si se incluye en la estructura programática una clave que de cuenta de las acciones y recursos que destinan para ello. Para lo cual, es recomendable registrar como Actividad Relevante (AR), los programas o acciones para los que se requiera recursos etiquetados.

C. Formular criterios para la estandarización de la clasificación del gasto dirigido a mujeres o a promover la equidad de género.

D. Del Proigualdad deben desprenderse líneas de acción o actividades institucionales que sean retomadas en las diversas dependencias como parte de su programa institucional y sus programas presupuestarios.

E. Generar OMI transversales, referidos al Proigualdad, que oriente el trabajo que se dirige a mujeres o igualdad de género, que permita reportar las acciones de los programas generales que atienden a mujeres y que no se visibilizan en los informes.

F. Establecer en cada dependencia de la APF una unidad de género, lo cual contribuirá a la transversalidad de la perspectiva de género y por tanto mejorará el proceso de planeación presupuestal bajo esta perspectiva.

G. Capacitar al personal en perspectiva de género.

Es necesario capacitar en perspectiva de género a las personas encargadas de la planeación, programación y presupuestación en cada dependencia o entidad para que realicen sus actividades considerando el impacto diferenciado que éstas tienen entre mujeres y hombres.

5. Incorporar el logro de la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los objetivos nacionales del PND 2007-2012

El cumplimiento y logro de los objetivos del PND, es la base para la realización de las acciones de la APF, como lo señala el Artículo 27 de la LP. De esta forma, para el periodo 2007-2012, las asignaciones presupuestales, así como las acciones realizadas con dichos recursos deberán dar cuenta de manera específica, sobre la forma en que contribuyen al logro de los objetivos nacionales del PND 2007-2012. En consecuencia, se propone:

- Asegurar la inclusión del logro de la igualdad entre mujeres y hombres dentro de los 10 objetivos nacionales del PND 2007-2012; toda vez que como señala Sharp (2003), establecer la igualdad entre mujeres y hombres como un objetivo gubernamental visible obliga a que éste se vea reflejado en los indicadores de resultado y las medidas de eficacia del desempeño.

IV. Comentarios finales

Se requiere un trabajo coordinado, de colaboración entre poderes para asegurar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestal.

Este es un momento estratégico, con la entrada en vigor de la LGIMH emerge la posibilidad de ello, su mandato de planear presupuestariamente con perspectiva de equidad de género es, a la vez, una característica que potencialmente, puede mejorar el desempeño de la administración pública en un presupuesto orientado a resultados.

No debemos olvidar que la perspectiva de género contribuye a hacer más eficiente el gasto público y que el objetivo de un presupuesto sensible al género es lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

No obstante, hay que considerar algunas dificultades técnicas como el diseño de indicadores que tengan una dimensión de género, la disyuntiva entre la necesidad de contar con información desagregada y la posibilidad operativa de las dependencias para manejarla, son algunas de ellas.

Fundamentalmente, se requiere de voluntad política, para traducir el mandato de la LGIMH en políticas y acciones concretas que pasen del discurso al compromiso real con las mujeres y los hombres de este país.

V. Referencias

Andía, B. y A. Beltrán (2003). *Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género. Sistematización de las experiencias en la región andina*. Versión preliminar (julio). UNIFEM - Región Andina. Documento en Internet recuperado el 25 de agosto de 2007 en www.presupuestoygenero.net/media/andin.pdf

Barajas, G. (2006). ¿Es Oportunidades un programa con un presupuesto pro-equidad de género?, *El Cotidiano*, septiembre-octubre, año/vol 21 Núm. 139 pp. 50-59. Versión electrónica disponible en <http://redalyc.uamex.mx>

Cedano, D. (2006). *Presupuestos con enfoque de género. El rol del Parlamento*. Grupo Parlamentario Interamericano para la cooperación y el Desarrollo, Paraguay.

Martínez, C., (2003). *Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de Género*. Instituto de Desarrollo Social-Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo, Familia, A. C., México.

Presidencia de la República, (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Poder Ejecutivo Federal-Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.

Sharp, R., (2003). *Presupuestos para la Equidad. Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño*. UNIFEM, Nueva York. Documento en Internet recuperado el 27 de junio de 2007, <http://www.presupuestoygenero.net/unfpa2/documentos/sharp1.doc>

Schneider, K., (Septiembre, 2007). *Public finance management, including gender-responsive budgeting*. Documento de trabajo. *Expert Group Meeting on financing for gender equality and the empowerment of women*. Naciones Unidas. Recuperado de Internet el 28 de septiembre de 2007. http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing_gender_equality/ExpertPapers/EP.%203%20Schneider.pdf

Dip. Maricela Contreras Julián,

presidenta de la Comisión de Equidad y
Género de la Cámara de Diputados⁵

**La propuesta de ampliación de recursos en el PEF 2008,
de la Comisión de Equidad y Género**

Muy buenas tardes a todas y todos ustedes:

Muchas gracias por estar aquí en este Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que ha sido convocado a través de una suma de voluntades por diversas instancias a las que nos une un esfuerzo en común: avanzar en la igualdad de género en nuestro país.

Sin duda alguna, las experiencias que se han vertido en este foro y las propuestas que se formulen a lo largo del mismo, serán un valioso insumo para las legisladoras que, desde la Comisión de Equidad y Género, estamos impulsando el presupuesto como una de las principales herramientas de la política pública, a fin de que , contenga elementos mínimos los cuales permitan diseñar, aplicar y evaluar el ejercicio de los recursos desde una perspectiva que reconozca las diferencias existentes por razones de género y, en esa medida, atienda las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres.

“Mi participación es sobre la propuesta de ampliación
de recursos dirigidos a mujeres, en el proceso de
análisis y discusión del PEF para 2008.”

⁵ Versión entregada por la ponente.

Sobre este punto quiero compartir con ustedes que las Diputadas que integramos la Comisión de Equidad y Género, nos hemos dado a la tarea de hacer una labor desde enero pasado, para darle seguimiento a los recursos que se asignaron a programas dirigidos a mujeres y el adelanto de la equidad de género, como tradicionalmente se le han denominado a estas actividades.

Esa labor ha incluido reuniones de trabajo con las y los funcionarios públicos encargados de operar los programas, solicitud de información a las dependencias y entidades sobre el avance del ejercicio presupuestal para contar con elementos de evaluación y, recientemente, diversas entrevistas con las personas que han aplicado los programas que nos ocupan, a efecto de conocer sus expectativas frente al proceso presupuestal que estamos viviendo.

Esta tarea que, además de ser un compromiso como mujeres que ocupamos un cargo de representación popular, se debe a que delineamos una estrategia para no repetir la amarga experiencia del año pasado, donde apenas se logró la incorporación de la perspectiva de género, en dos artículos transitorios del PEF 2007; sin embargo no se logró la ampliación del presupuesto a programas dirigidos a mujeres, por lo que en el Decreto sólo fueron considerados de manera global los presupuestos asignados al PAIMEF; además de que no se pudo saber con precisión el monto total de recursos con los que contarían para 2007, dejando prácticamente a la discrecionalidad de la SHCP ésta tarea.

El hecho de que la perspectiva de género en el PEF 2007 se incorporara en los artículos transitorios y no en el articulado del propio decreto, desvaneció la importancia que tienen esta materia entre las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que su cumplimiento no ha sido a cabalidad.

Hoy nos da mucho gusto estar aquí con ustedes y compartir la voluntad manifestada por actores que son fundamentales en el proceso de presupuesto, en la inauguración de éste foro.

Algunas reflexiones que hemos hecho en torno a la propuesta que mandó el Gobierno Federal, son las siguientes:

En la carta firmada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, que acompañó al Paquete Económico 2008, se cita que: "La actual administración impulsará la implantación de políticas públicas encaminadas a defender la integridad, dignidad y derechos que corresponden a la equidad de género".

Sin embargo, del análisis del Proyecto de Decreto de Egresos y de sus Anexos, no hay una identificación de la totalidad de los programas dirigidos a las mujeres; hay ausencias fundamentales en la asignación de recursos, por ejemplo, la instrumentación de las disposiciones de la LGAMVLV y la LGIMH, particularmente de los sistemas y programas que surgen de dichos ordenamientos. Esta situación la abordaremos más adelante.

Es importante reconocer que hay dos avances en el Proyecto de Decreto, que son un Anexo 9 donde se establece el monto de los programas que incorporan la perspectiva de género y que el artículo 25 del Decreto, establece criterios para contar con presupuestos con enfoque de género.

Sin embargo, de los análisis que hemos realizado, manifiesto que existen dos omisiones en dicho artículo 25, las cuales se refieren, por un lado, a que las entidades y dependencias que ejerzan presupuesto de programas dirigidos a mujeres, procurarán en todo momento no hacer adecuaciones presupuestales en éste rubro, y una disposición que señale el carácter irreductible del presupuesto asignado para estos programas en los ejercicios fiscales posteriores.

Lo anterior encuentra su motivación en razón de que los programas que nos ocupan están sujetos a modificaciones presupuestales por parte de las autoridades hacendarias, argumentando ajustes económicos en las finanzas públicas para realizar los recortes al gasto de las entidades y dependencias; además se ha detectado que los programas de referencia aparecen con un monto diferente al que fue aprobado por la Cámara de Diputados, desde luego, el monto es inferior.

Por ello, propondremos una nueva redacción de éste artículo que contemple lo que aquí comento, además de una disposición que establezca el hecho de que estos programas cuenten con un presupuesto regularizable para los ejercicios fiscales posteriores, toda vez que se trata de acciones afirmativas que buscan eliminar las desigualdades por razones de género, atendiendo las necesidades que presentan las mujeres en particular.

De tal suerte, que para la atención y satisfacción de dichas demandas se requiere contar con recursos que, por lo menos, no disminuyan a los que ya han sido asignados, pues con la aplicación de los mismos, se logra atender a un determinado número de mujeres y que, de ser reducidos el programa no tendría posibilidades de ampliar su

impacto-beneficio, por lo que el objetivo de eliminar las desigualdades por razones de género no podría cumplirse.

A ello, se suma el hecho de establecer que la obligación de la SHCP de agilizar la administración de los recursos, con la finalidad de que de manera oportuna las dependencias correspondientes den cabal cumplimiento a los objetivos y metas fijadas en los programas dirigidos a mujeres.

Además, otro de los aspectos que se encuentran en estudio en la Comisión de Equidad y Género, es la incorporación de un Anexo 9A denominado Gasto Etiquetado para Mujeres, la Igualdad de Género y Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres. Lo anterior permitirá identificar qué programas están dirigidos a mujeres y la igualdad de género, a través de su especificación dentro del decreto que para tal efecto se aprobará, es decir, a través de etiquetar recursos.

También contribuirá a dar seguimiento a la aplicación de los recursos en los programas en los que se identifique la perspectiva de género y elementos para su evaluación.

En cuanto a la ampliación de recursos para estos programas, mencionábamos en la inauguración de este foro, que con base en propuestas que han presentado diversos grupos parlamentarios al interior de la Comisión de Equidad y Género, en promedio apenas representa 3.5% del total de reasignaciones que se tendrán que hacer con los ingresos del precio del petróleo y de la Reforma Fiscal, es decir, estoy hablando de que se requiere de una ampliación de entre 2 500 y 3 000 millones de pesos para la creación de nuevos programas y actividades que permitan dar cumplimiento a la LGAMLV y la LGIMH.

Asignar recursos para la instrumentación de las leyes mencionadas, permitirá a la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, promover programas y acciones para ejecutar el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Además, estamos analizando etiquetar programas dirigidos a mujeres y en total ascenderían a un monto de poco más de 7 000 millones de pesos.

Amigas y amigos:

Estas reflexiones que he compartido con ustedes, son parte de esa labor que nos toca desarrollar como representantes populares, convencida de que el presupuesto público es una herramienta fundamental en el desempeño de las funciones de gobierno, puesto que en el diseño y aplicación de una política económica y social, se reflejan sus prioridades.

Por ello, tengan la seguridad de que los resultados de este foro, además de las acciones que hemos emprendido de manera conjunta con otras instancias, serán impulsados de manera decidida desde la Comisión de Equidad y Género y, con el compromiso y voluntad política de todas y todos, permitirán contar con mayores recursos para mujeres y con un presupuesto con perspectiva de género.

Ese es el compromiso y es mi convicción.

Muchas gracias.

Mtra. Manuela Garza,

Representante de Fundar⁶

Enfoque de género y gestión pública ¿Por qué importa la transparencia presupuestaria?

I. Introducción

“El sistema de gestión pública en México avanza.
A tumbos, pero avanza.”

Los avances en materia de acceso a la información, esfuerzos recientes para crear un marco legal efectivo para mejorar las condiciones de igualdad de género –como lo son la LGAMVLV y la LGIMH– incluso la creación misma de esta mesa intersecretarial son todas iniciativas importantes y muy bienvenidas. Pero de manera patente insuficientes para que podamos comenzar a hablar de presupuestos sensibles al género en México.

Para ejemplificar el porque no es suficiente hablemos pues de los temas de transparencia presupuestaria y gestión pública tomando como eje transversal el género.

1. El enfoque de género en la planeación y presupuestación: consideraciones básicas

Cuando enfatizamos la necesidad de incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos y en la operación de programas y acciones de gobierno estamos hablando de generar una sensibilidad para discernir cómo los presupuestos y políticas se ven afectados por las inequidades existentes en la sociedad –por un lado– y como en algunos casos contribuyen a reproducir dichas inequidades.

⁶ Versión entregada por la ponente

Se trata de identificar plenamente como dichas condiciones afectan de manera diferente a hombres y a mujeres, a niños y a niñas, y a diferentes grupos de mujeres y hombres y niñas y niños. Todo esto con el objetivo de establecer programas y políticas eficaces y socialmente sensibles que transformen el status quo.

No se trata, pues, solamente de crear un marco legal propicio, como se puede apreciar a lo largo de los últimos dos años;

Tampoco se trata únicamente de establecer presupuestos específicos etiquetados para solucionar inequidades existentes; lo que hoy conocemos como gasto etiquetado para mujeres.

Esto es algo que ya hemos resaltado en el pasado y que es muy claro en todas las experiencias internacionales de presupuestación con enfoque de género.

Esto ayuda –y constituye solo **un primer paso** hacia la presupuestación con enfoque de género– pero por sí sola, y sin un esfuerzo más contundente y transversal no basta: ni para sensibilizar el modelo de gestión pública y el proceso de toma de decisiones a las necesidades y requerimientos de género, ni para actuar de forma eficaz en la resolución de las inequidades.

Si esto último es nuestro objetivo –y debe serlo– resulta indispensable **abrir** el proceso de toma de decisiones de presupuestación y política pública.

Es necesario además establecer mecanismos de planeación efectivos e incluyentes, de mediano y largo plazo y un sistema de evaluación realista que refleje verazmente los problemas y el impacto del gasto público en su resolución.

Se requiere, en pocas palabras, **transparencia presupuestaria** en el pleno sentido.

Transparencia presupuestaria que por definición incluye todas y cada una de las etapas del proceso presupuestario: la planeación, programación, financiamiento, fiscalización y evaluación de las acciones, programas y políticas públicas. Definición ampliamente aceptada a nivel internacional cuando de transparencia presupuestaria se trata.

2. La transparencia presupuestaria y la sensibilidad de género

La transparencia presupuestaria en su relación con la equidad de género no sólo prevé información exhaustiva, clara, y desagregada por sexo, sino que ésta se entregue de manera oportuna y que sea pública.

Presupone, además, la existencia de espacios formales para la participación de los poderes y de la sociedad civil en cada una de las distintas etapas del proceso.

“La transparencia es indispensable para incorporar la perspectiva de género y desarrollar políticas sensibles y eficaces, porque esta sensibilidad requiere una planeación y decisiones articuladas con base en conocimientos que no siempre está en manos de las funcionarias y funcionarios que formulan políticas públicas.”

El modelo de gestión pública debe nutrirse del conocimiento de especialistas, investigadora e investigadores, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanas y ciudadanos, así como de los debates al interior del poder legislativo y sus comisiones ordinarias; dicho conocimiento, debe ser explorado, aprovechado e impulsado, ya que **no es sustituible** –por un lado– y porque es parte fundamental de un proceso presupuestario participativo y democrático, por el otro.

En todos los países con modelos de gestión pública modernos y democráticos, en **todos, sin excepción, se utiliza y valora la experiencia de la sociedad civil organizada y la pluralidad de especialistas en la elaboración y evaluación de políticas públicas.**

Desde este punto de vista, dos cosas son inmediatamente evidentes: que la transparencia es indispensable para desarrollar la sensibilidad de género en las políticas públicas y para diseñar, ejecutar y ajustar presupuestos sensibles al género; y que **no hay condiciones básicas** de transparencia presupuestaria en México. Ya no digamos condiciones ideales. **No hay condiciones básicas. El hecho de que cada año se tenga que volver a exigir información elemental, desagregada es prueba de ello.**

Por si nos quedaba duda, los graves retrocesos en materia de transparencia, claridad, y vinculación de la información en el presupuesto 2008 lo han vuelto a hacer patente. Repetimos, a pesar de los avances México no cuenta con un modelo de gestión pública. Ya es hora de empezar a desarrollarlo.

La coalición por la salud de las mujeres, para dar un ejemplo, ha trabajado para presentar y hacer accesible a una diversidad de legisladoras y legisladores de diversas comisiones y todos los partidos políticos, así como a funcionarias y funcionarios públicos, el conocimiento producto de su esfuerzo a lo largo de los últimos años, en una amplia diversidad de temas, entre los cuales destaca el seguimiento al gasto etiquetado para mujeres.

Estamos hablando de decenas de especialistas abocadas a temas de salud sexual y reproductiva cuya experiencia ilumina aspectos, aciertos y fallas en las políticas públicas existentes. Aspectos, aciertos y fallas, es necesario enfatizar, **que no desarrollan ni presentan las dependencias**, por sí solas, y que de otra forma no estarían al alcance de las comisiones legislativas, ni del resto de la sociedad civil.

La creación de este mismo espacio es otro ejemplo. El apoyo recibido de todas las fracciones para establecer la Mesa Intersecretarial es alentador.

“Es notable y alentador, **pero tampoco basta**,
y no basta por las razones que se van haciendo evidentes a lo largo
de nuestras presentaciones: **el sistema aún no da para más.**”

No da para incorporar las diversas posiciones y perspectivas aquí manifestadas, ni para avanzar de la creación de presupuestos etiquetados para mujeres a presupuestos sensibles al género –que valga repetir: no son la misma cosa– no da para establecer una discusión incluyente y sostenida de largo plazo, y no da para evaluar el desempeño del gasto de una manera transparente y eficaz. Si no lo hace en términos generales, mucho menos lo hace en materia de equidad de género.

No perdamos esto de vista, porque para promover políticas sensibles al género y movernos hacia su consecuente inclusión en todos los ciclos del presupuesto, es necesario transparentar y hacer más incluyente el ejercicio presupuestario; y para ello es indispensable **transformarlo**.

Esta transformación debe darse en cuatro frentes:

- 1) hacer más incluyente el proceso de formulación de políticas, programas y presupuestos;
- 2) hacer más abierto y vinculante el proceso legislativo, que no debe limitarse, sólo al presupuesto, sino a la evaluación de la política pública; las y los legisladores no deben solo centrarse en la etiquetación de los recursos: deben involucrarse más exhaustiva y contundentemente en las etapas de planeación y ejecución. Y el tema de la perspectiva de género debe formar parte de todas las comisiones y no solo de la Comisión de Equidad de Género;
- 3) transformar el sistema de evaluación del desempeño del gasto, que actualmente es un modelo de control presupuestario, y no uno de evaluación;
- 4) y la más evidente: hacer más exhaustiva, útil y oportuna la información generada por las dependencias.

Me detengo brevemente en cada uno de estos aspectos para señalar su importancia desde la perspectiva de género.

A) Formulación

Es innegable, y eso lo sabemos todas y todos los presentes, que el proceso de formulación sigue siendo cerrado y prácticamente inaccesible.

La incorporación de la perspectiva de género requiere un enfoque amplio y transversal, como ya se ha señalado en diversas presentaciones hoy, que **no se ve satisfecho con acciones programáticas específicas** en una sola dependencia o función, o en dos de ellas, ni con presupuestos etiquetados que pueden incorporar o no un enfoque de equidad, ni con la creación de direcciones generales de equidad de género en las dependencias gubernamentales; ni con la utilización de la palabra "género" o "mujeres" en la exposición de motivos de los planes nacionales y/o en el presupuesto.

"No basta tampoco el asignar más recursos a programas que tengan "género" y/o "mujeres" en el encabezado: es necesario asignarlos a partir de un diagnóstico previo de las inequidades, y tener claro que es y que no es la perspectiva de género; dicho diagnóstico debe ser participativo e incluir el conocimiento y experiencia de campo de las organizaciones y especialistas."

Hace falta también evaluar su impacto fielmente y hacer los ajustes necesarios con base en los resultados observados. Y como esto no es obvio, se hace evidente la necesidad de que en este proceso participemos todas y todos.

La transversalidad de género requiere sensibilidad y trabajo en **todas** las dependencias —incluyendo a la Secretaría de Hacienda— no sólo en el Inmujeres, Salud o Desarrollo Social.

La única forma de garantizar ese trabajo es abriendo el proceso, incorporando el conocimiento existente en centros de investigación, incluyendo los del congreso, y organizaciones especializadas.

Pero esto no es nuevo. El trabajo de la sociedad civil, legisladoras de la Comisión de Equidad y Género de las legislaturas pasadas y de funcionarias de la SSA, son un ejemplo de la colaboración y apertura en este sentido. Prueba de ello son dos guías de presupuestos con enfoque de género en el sector salud en donde se propone una metodología compleja, que fue piloteada en cuatro entidades federativas.

Ejemplo y avances que hoy parecen haber sido abandonados en aras de la novedad y producto del reflujo en los mandos medios y superiores. Lo cual nos deja una lección más, igualmente importante: el trabajo que nos convoca requiere consistencia y una visión de largo plazo. Sin este compromiso, la mejor iniciativa sería insuficiente.

B) El proceso al interior del poder legislativo.

Es indispensable abrir el cerrado espacio al interior del poder Legislativo.

Esto es importante por dos razones,

1. para habilitar a legisladores y staff técnico especializado a hacer más,
2. para abrir un espacio a información importante que de otra forma, legisladores y staff no tendrían.

Por lo que toca a políticas y presupuestos sensibles al género, se requiere en primer lugar plena publicidad, audiencia y procesos de sensibilización en todas las reuniones de comisión. Todas.

En segundo lugar, la apertura de espacios **formales** para la sociedad civil, para que pueda presentar información y discutir las iniciativas desde una visión participativa. Espacios como los que hasta hoy se han aprovechado de manera informal, con la Comisión de Equidad y otras, que sin embargo aún dependen de la coyuntura política y de un balance de poder desigual al interior del poder legislativo.

En tercer lugar, es fundamental abrir la participación en los espacios más cerrados y más importantes para la gestión pública, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la Comisión de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Esta apertura no es sólo necesaria para incorporar a la sociedad civil, sino a los mismos legisladores y legisladoras de comisiones sectoriales ordinarias, que ocasionalmente están al margen de la discusión.

Sin participación de staff técnico especializado y de las comisiones ordinarias en la discusión de presupuestos y programas, el legislativo seguirá con un papel al margen de la discusión sustantiva, sobre todo cuando de equidad de género y presupuestos se trata.

La incapacidad patente para romper la barrera de acceso a la discusión presupuestaria e impulsar mecanismos asociados a las leyes de acceso a una vida sin violencia y para promover la igualdad entre mujeres y hombres es un ejemplo claro de esta cerrazón característica, y del hecho de que sin acceso al proceso de toma de decisiones, todo depende de la voluntad de un par de funcionarias o funcionarios públicos clave. Sobra decir que esa discrecionalidad no es característica de un modelo de gestión participativo, funcional y democrático.

C) Evaluación e impacto del gasto

Una tercera transformación al proceso presupuestario, en la que todos debemos coincidir, tiene que ver con evaluar el desempeño e impacto del gasto.

Si bien todos coinciden en el objetivo, hay discrepancias en el cómo. Desde la perspectiva de la experiencia internacional, es necesario cambiar el sistema de evaluación del desempeño para hacerlo eficaz y responsivo. No lo es.

En primer lugar, el Sistema prevaleciente está planteado como una herramienta de control presupuestario y no como mecanismo de aprendizaje y de mejora continua para servidoras y servidores públicos;

En segundo lugar, no contempla, en ninguna modalidad, la participación ciudadana, componente vital de la democracia y del mejoramiento de la gestión pública;

Finalmente, no considera las deficiencias estructurales de la Administración Pública Federal que comprometerán el éxito de la propuesta; deficiencias que son más evidentes cuando de perspectiva de género se trata, dada la clara insensibilidad de muchas y muchos funcionarios públicos al tema.

Como resultado de las características anteriores, no favorece un verdadero sistema democrático de pesos y contrapesos.

Es indudable que debe evaluarse el desempeño de la gestión gubernamental, pero la instrumentación de un sistema como éste exige un proceso manejado de forma cuidadosa, transparente y participativa.

D) Más y mejor información, *cuando importa*

La información que presentan las dependencias es insuficiente y tenemos al menos dos ejemplos contundentes:

El primero es el presupuesto para salud sexual y reproductiva en general y mortalidad materna en particular. De esto, las compañeras de la Coalición por la Salud de las Mujeres, saben –y mucho– ya que es una batalla permanente desde el 2004.

Desde el PEF 2004, el gasto destinado al Programa Arranque Parejo en la Vida desapareció al incorporarse el esquema financiero del Sistema de Protección Social en Salud o Seguro Popular, lo que se tradujo en bolsas de gasto sin claridad de implementación o sin criterios claros de evaluación de resultados para la ciudadanía.

No es posible saber –a menos de que se formule una petición de información a través del Sistema de Acceso de Información– cuanto del gasto de la Secretaría de Salud (SSA) es asignado y ejecutado para el programa Arranque Parejo en la Vida (APV), si aumentó o disminuyó, si tuvo reasignaciones a lo largo del año. No lo podemos saber la sociedad civil, ni el legislativo simplemente a través del documento presupuestario. Aquí, la etiquetación de los recursos resulta fundamental para poder saber si el tema es o no es prioritario en términos presupuestarios.

En el PPEF 2008 hay un tema aún más grave: El Seguro Popular es la herramienta básica para mejorar efectivamente la salud de más del 50 por ciento de la población nacional. No obstante no fueron establecidos en el PEF 2008 indicadores que den cuenta del ejercicio de dicho presupuesto ni de sus resultados.

Un segundo ejemplo directamente vinculado con la incorporación de la equidad de género en el presupuesto lo encontramos en la exposición de motivos del Proyecto PEF 2008 que establece: **“Impulsar la perspectiva de género en la asignación de los recursos públicos. Conforme a un enfoque gradual y progresivo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal incorporarán la perspectiva de género en los programas presupuestarios en los que sea pertinente (pág. 2)”**.

Sobra decir, que los recursos públicos dentro de este presupuesto no incorporan de manera alguna la perspectiva de género. De hacerlo, nada tendríamos que hacer hoy aquí. Pero vale la pena resaltar aquello en donde establecen que lo harán “en donde se considere pertinente”. ¿Qué quiere decir esto? Si el objetivo es la transversalización de la perspectiva de género, ¿Por qué debe ser pertinente en algunos programas y no en otros? ¿Quién decide esto y bajo qué parámetros?

3. Conclusiones – paso a paso

Tenemos la oportunidad de transformar el modelo de control presupuestario cerrado que tenemos en un modelo de gestión pública moderno, abierto y democrático.

Sólo en esas condiciones es posible integrar al proceso de planeación, presupuestación y evaluación con enfoque de género.

Y ya que ello requiere de muchos años de trabajo, mientras más pronto empecemos, mejor.

Se establecieron tres mesas de trabajo con algunas preguntas guía para incentivar la discusión, con la finalidad de identificar problemas y sugerir propuestas, en cada tema, para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal y dar seguimiento al gasto etiquetado para mujeres.

III Mesas de Trabajo

Mesa de trabajo uno

Modificaciones legales y administrativas para introducir la perspectiva de género en todo el proceso presupuestal.

Fue moderada por la Dip. Martha Angélica Romo Jiménez. En la relatoría participaron: Lourdes Ávila, Pamela Higuera, Daniela Cerva y Abraham Granados. Asistieron 33 personas.

Objetivos:

- Analizar los avances y restricciones para la elaboración de un presupuesto público con perspectiva de género en México.
- Elaborar propuestas legislativas y de política pública para incorporar la perspectiva de género en todas las etapas del presupuesto federal.

Preguntas guía para la discusión:

- ¿Su dependencia cuenta con actividades sustantivas que justifiquen la incorporación de una clave de género en el catálogo que maneja SHCP para la programación y presupuestación?
- ¿Qué criterios se podría utilizar para la estandarización de la clasificación del gasto dirigido a mujeres o a promover la equidad de género?
- ¿Qué modificaciones legales tendrían que hacerse para contar con un presupuesto sensible al género?
- ¿Qué modificaciones administrativas es conveniente realizar para hacer posible la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestal?

Temas de discusión:

- La problemática involucrada en torno al presupuesto que se asigna y su incidencia en la población femenina.
- Los problemas de la inexistencia de una visibilización (información) de los recursos destinados a hombres y mujeres.
- La inclusión del tema a los presupuestos no refiere sólo a aumentar el gasto destinado a las mujeres, sino a ver la orientación de los programas a favor de las mujeres.
- El hecho real derivado de la LGAMVLV y LGIMH recién promulgadas: contempla acciones que requerirán un presupuesto. Ahí debe orientarse gran parte de la discusión sobre el presupuesto del próximo año.

Problemas identificados:

Las preguntas guía permitieron reconocer que no se cuenta con partidas específicas en el presupuesto para identificar la equidad de género, ni la desagregación por sexo. Sin embargo, se plateó que algunas dependencias públicas, como el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), tienen actividades específicas para señalar la equidad de género; en cambio otras instituciones, como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), no tienen claves presupuestales para género, aunque reconocen la necesidad de incluir dicha identificación, cuando se justifique por las actividades que realicen las dependencias a favor de las mujeres o la equidad de género.

En el transcurso de la mesa de trabajo se destacó la importancia de identificar necesidades para proponer acciones específicas que involucren apoyos determinados para las mujeres, tanto de quienes laboran al interior de las Secretarías (cultura organizacional) como de la población beneficiada por la política social.

Además, se dijo que hay apoyos sociales para las mujeres, pero no en actividades sustantivas, sino asistenciales.

Se advirtió del problema que traerá la aplicación de la Metodología del Marco Lógico por la inexistencia de los medios de verificación⁷. También se identificó el divorcio entre la política pública y la instrumentación de la política presupuestaria, por ello es necesaria la etiquetación, ya que al no tener una estructura presupuestaria que visibilice el gasto público no podemos ver cómo se avanza en la igualdad entre los géneros.

Propuestas:

De los problemas identificados, se desprendieron algunas propuestas, como el hecho de que es necesario revisar las funciones, la misión y objetivos de cada dependencia pública para incluir una clave presupuestaria específica que promueva la equidad de género, además de considerar la normatividad de cada dependencia para saber si corresponde o no dicha clave.

Implementar un ramo 40, en el cual se ubiquen las partidas para mujeres o la equidad de género, con lo cual se podría dar seguimiento a su cumplimiento. Así, como una lista de indicadores consensuados para ser integrados a la orientación de las políticas públicas.

Debido a las debilidades conceptuales y metodológicas en la elaboración de indicadores de género, por el desconocimiento de esta perspectiva entre quienes lo elaboran, se propone una guía de indicadores para la SHCP, que contenga términos de referencia para establecer lineamientos al respecto, que faciliten la visibilización del impacto diferenciado entre mujeres y hombres y en su caso la disminución de brechas de género.

Se propusieron modificaciones legales para materializar un presupuesto con perspectiva de género en la LP, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y hacerlo explícito en el PND.

⁷ Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se utilizarán para obtener los datos necesarios para calcular indicadores.

También, se propusieron modificaciones administrativas para que todas las dependencias tengan una unidad de género y estandaricen su función y competencias a nivel federal, aunado a ello, se habló de que deben tener estructura y perfil emitido por el Inmujeres y la Secretaría de la Función Pública; además de capacitación en perspectiva de género del personal encargado de la presupuestación.

Asimismo, se mencionó la conveniencia de que haya un trabajo conjunto con el Coneval para la mejora de la gestión, incluyendo la perspectiva de género como un criterio de evaluación en los lineamientos de la política social.

En conclusión se dijo que no hay claves específicas para la identificación de los recursos destinados a las mujeres. Por lo cual, es preciso una clave de género en las partidas presupuestales. Esto debe entenderse como una primera fase en el proceso de visibilización de la problemática, ya que ello no resuelve la inequidad entre mujeres y hombres.

Se reconoció que es momento de identificar el destino de los recursos, por tanto, debe ir acompañado, posteriormente, por un indicador que mida el impacto de las acciones específicas de equidad de género. Un principio básico inicial sería la desagregación de la información, no obstante, sin la comprensión de lo que significa la perspectiva de género, difícilmente se podrá avanzar en la transversalidad de dicha perspectiva en las políticas públicas.

Mesa de trabajo dos

Modificaciones legales y administrativas para introducir la perspectiva de género en todo el proceso presupuestal de las entidades federativas y las estrategias para apoyar y dar seguimiento.

Fue moderada por la Diputada Bertha Yolanda Rodríguez. En la relatoría participaron: Graciela González, Laura Liselotte Correa y Aurora Morales. Asistieron 27 personas.

Objetivo:

- Identificar problemas y estrategias para establecer presupuestos pro equidad de género.

Preguntas guía para la discusión:

- ¿Cuáles son los problemas que se viven en las entidades federativas, que no permiten contar con presupuestos pro equidad de género?
- ¿Qué modificaciones legales y administrativas se requieren para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestal en las entidades federativas?
- ¿Qué estrategias se pueden instrumentar para iniciar un proceso de incorporación de la perspectiva de género en las entidades federativas?

Temas de discusión:

- Realizar modificaciones a la legislación estatal y municipal.
- Certificar la capacitación en género.
- Cabildear entre instancias estatales, gobernadores, congresos locales y congreso federal para introducir la perspectiva de género en el presupuesto.

- Brindar certeza jurídica a las instancias municipales de las mujeres
- Eliminar diferencias en la jerarquía y atribuciones de las instancias estatales de las mujeres
- Otorgar mayores recursos para realizar las funciones que demandan las nuevas leyes y facultar al Inmujeres para administrar los recursos del PAIMEF.

Problemas identificados:

Durante el debate de estos temas se identificaron problemas que se deben atender para incorporar la perspectiva de género en las entidades federativas a través de modificaciones legales y administrativas.

Los problemas que se mencionaron son la falta de sensibilidad y conocimiento sobre como aplicar los presupuestos pro equidad de género en las dependencias de los tres niveles de gobierno, pues esta perspectiva es enfocada únicamente a proyectos productivos y existe un alto grado de rigidez en las reglas de operación y en el proceso presupuestal.

Se comentó que las instancias de las mujeres no están visibles en los Programas Operativos Anuales, no participan en los presupuestos estatales, mantienen figuras jurídicas diferentes y no todas las administraciones municipales cuentan con una.

También se dijo que los recursos, que son etiquetados desde la federación, recurrentemente se dirigen a programas asistenciales y no necesariamente se asignan a programas de política social, por lo que desde los Estados no se puede re-etiquetar.

Otro factor que genera dificultades en las entidades federativas es que muchos de los presupuestos se destinan a través de los municipios, donde existe gran movilidad en sus administraciones, lo cual genera que no exista continuidad en los proyectos. Por otro lado hay resistencia a incorporar la perspectiva de género y la capacitación solo se dirige a mandos medios y bajos, no hacia quienes toman decisiones.

Propuestas:

Las personas que asistieron coincidieron en que es necesario realizar modificaciones legales a distintos ordenamientos jurídicos, por lo que propusieron que se reforme la Ley de Planeación de cada Estado, para que se incluya la obligatoriedad de incluir la perspectiva de género en los presupuestos estatales y municipales.

Se expresó la necesidad de Incorporar en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos las precisiones necesarias para introducir la perspectiva de género, adecuar la Ley Orgánica Municipal para otorgar certeza jurídica a las instancias municipales de las mujeres, con la finalidad de garantizarles seguridad financiera y beneficios de la recaudación fiscal; y establecer en la Ley de la Administración Pública Estatal la obligación de incorporar ésta perspectiva en el quehacer de las dependencias gubernamentales.

También se propuso realizar un proceso de armonización legislativa de las leyes estatales con las leyes generales de Igualdad Entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, modificar la Ley Federal de Acceso a la Información para que las dependencias proporcionen datos desagregados en las entidades federativas y reformar la propuesta de presupuesto para que los recursos etiquetados en el Ramo 33 puedan dirigirse a acciones propuestas por las propias instancias de las mujeres.

Por otro lado se formularon estrategias para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos estatales, como a continuación se comenta.

Se propuso asignar recursos a políticas públicas que permitan cumplir con los compromisos internacionales, capacitar de forma obligatoria a funcionarias y funcionarios que toman las decisiones en materia presupuestal, certificar los procesos educativos formales que incluyan sensibilización en PEG y producir una vinculación estrecha entre las comisiones de equidad de los estados y los institutos de la mujer en las entidades federativas.

Durante la exposición de ideas se recalcó la necesidad de que las Comisiones de Equidad y Género, tanto de la Cámara de Senadores como de Diputados, apoyen la propuesta de crear una comisión en la materia para la Convención Nacional de Gobernadores, homologar de forma institucional las atribuciones y jerarquía de las

instancias estatales de las mujeres y generar las condiciones necesarias para crear las de orden municipal.

Las personas que participaron en esta mesa de trabajo dijeron que es necesario reforzar las estructuras de los institutos estatales de la mujer (a fin de atender la problemática de las mujeres y las demandas que se generen), asegurar que el presupuesto del PAIMEF se entregue a principio de año, no se etiquete a pobreza y que se vigile que los recursos de los programas lleguen efectivamente a las mujeres.

Además se recomendó que se evite la duplicidad de funciones en las acciones que realiza el Inmujeres con las de otras instancias estatales, buscar que se incluyan o creen institutos locales a través de la ley de desarrollo municipal y por acuerdo de cabildo y hacer accesibles a las mujeres los recursos de la Alianza para el Campo.

Las y los asistentes propusieron incluir en el Plan Nacional de Desarrollo como objetivo nacional la igualdad de entre mujeres y hombres, propiciar que las reglas de operación de la APF sean accesibles y tengan perspectiva de género, destinar recursos de manera transversal en cada uno de los programas, revisar lo que ha hecho la Comisión Nacional de Derechos Humanos en cuanto al desarrollo de una metodología para los indicadores de género a nivel estatal y apoyar la propuesta de la creación del Ramo 40 que presentaron las titulares de las instancias estatales en el panel inicial del foro.

Finalmente se comentó que es conveniente incorporar a más mujeres en los espacios de toma de decisión, hacer una Reunión Nacional para posicionar la propuesta de la Comisión de Equidad de género en torno al tema del federalismo, vincular a las organizaciones civiles al proceso de Reforma del Estado y apoyar a las legisladoras para que se realice la armonización e integración de los presupuestos con perspectiva de género.

Mesa de Trabajo tres

Estrategias para dar seguimiento a los programas con gasto etiquetado para mujeres en el PEF 2008

Fue moderada por la Diputada Maricela Contreras Julián. En la relatoría participaron: Martha Alida Ramírez Solórzano, Rafael Cabrera Carrera, Ana María González Mariscal, Rosa Linda Ramírez Valdez, Guadalupe Garza Cabello, Verónica Hernández Guadarrama y Joel De la Torre Martínez. Asistieron 38 personas.

Objetivos:

- Dar a conocer los montos contemplados en el PPEF 2008, relativos a los programas e instancias que atienden a mujeres o promueven la equidad de género.
- Establecer una estrategia para que en el Presupuesto 2008, los programas con gasto etiquetado para mujeres y para promover la equidad de género cuenten con mayores recursos.

Preguntas guía para la discusión:

- ¿Qué se puede hacer para que la información relativa al gasto etiquetado para mujeres esté desagregada a fin de que muestre el ejercicio real del gasto, en cada una de las instituciones?
- ¿Qué indicadores se pueden incluir en el marco lógico de las dependencias para dar seguimiento a los recursos destinados a programas dirigidos a mujeres o a la igualdad de género?
- ¿Cuál es el mecanismo para que la información generada al interior de las dependencias sea accesible a la ciudadanía, a otras instituciones y el poder legislativo?

Temas de discusión:

- La situación de los mecanismos de acceso a la información del gasto etiquetado para mujeres
- Rigidez de los formatos presupuestales
- La no desagregación de datos por sexo
- Construcción de indicadores
- La integración de la perspectiva de género en los planes y proyectos de gobierno.

Problemas identificados:

Las y los asistentes diagnosticaron que existe un deficiente acceso a la información pública de los programas etiquetados para mujeres, en mucho debido a los formatos que se utilizan para reportarla. Esta situación sucede tanto a nivel federal como estatal y municipal. También se dijo que no existen indicadores de género en la mayoría de los programas, por lo que no es posible medir el impacto que las políticas públicas tienen en beneficio de las mujeres.

Por otra parte solo los programas con reglas de operación tienen indicadores de evaluación, los cuales aun y cuando están presentes no reflejan todas las acciones gubernamentales.

En cuanto al ejercicio del gasto etiquetado para mujeres, las y los participantes de la mesa comentaron que tiene una evaluación carente de aspectos cualitativos y cuantitativos y no tiene relación con las metas propuestas, por lo que es necesario desarrollar mecanismos de vinculación que permitan un mejor seguimiento. La poca desagregación de los datos dificulta el seguimiento del gasto etiquetado para mujeres; de tal forma se considera indispensable desagregarlo desde la estructura misma del diseño del presupuesto.

Durante la discusión se comentó que existe desconocimiento de perspectiva de género por parte del personal que lleva a cabo la planeación, programación y presupuestación.

Propuestas:

Después de realizar un diagnóstico de los problemas que afectan el seguimiento a los programas con gasto etiquetado para mujeres se propusieron acciones que pueden ayudar a que en la parte de evaluación del proceso presupuestal se incorpore la perspectiva de género.

Se propuso que la información del ejercicio presupuestal, se incorpore en las páginas de cada dependencia, en la sección de transparencia.

También se habló de la importancia de crear un sistema de información, como mecanismo de cooperación entre poderes, a partir de los datos utilizados por las dependencias como control interno y se propuso realizar modificaciones administrativas que permitan implementar mecanismos para evaluar el presupuesto introduciendo la perspectiva de género.

Dentro de estas propuestas, se planteó formular lineamientos en las reglas de operación para que se establezcan indicadores de género, que permitan el seguimiento y la evaluación de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, integrar el objetivo estratégico de cada entidad con los objetivos del enfoque de género y desagregar los datos por sexo.

La experiencia de las y los asistentes en planeación y presupuestación así como la de las y los representantes de las organizaciones civiles les permitió proponer que se realicen cambios en la estructura programática, a fin de visualizar los programas dirigidos a mujeres, hacer una matriz de objetivos metas e indicadores en la materia y transversalizar la perspectiva de género en los marcos lógicos de las dependencias.

Otro de los factores clave que se comentaron para poder producir mejores resultados en este tema, fue impulsar un programa de cultura institucional y capacitar a las y los funcionarios de la APF, Estatal y Municipal sobre presupuestos sensibles al género, así como para la formulación de marco lógico.

Finalmente, se propuso como precisar el artículo 25 del Decreto de PEF para que se eliminen todos los factores subjetivos, que impiden la etiquetación y desagregación del presupuesto con perspectiva de género. También se instó a retomar aspectos clave de las ponentes en materia presupuestal, tales como la creación del ramo 40 dedicado a la *igualdad de género*.

IV

Comentarios finales

El Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres conjuntó los esfuerzos de instancias del Ejecutivo y Legislativo con un objetivo común: discutir los problemas y alternativas para contar con presupuestos pro equidad de género.

El tema se puso en el centro del debate, en el momento que la Cámara de Diputados se encontraba en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto. Sin duda, ello y el trabajo conjunto del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, el CEAMEG y la Comisión de Equidad y Género influyeron para que se lograra la ampliación de recursos destinados a mujeres y la equidad de género en el presupuesto 2008.

Las opiniones y aportaciones realizadas por expertas en el tema y por funcionarias y funcionarios de alto nivel que acudieron al Foro, se recuperaron para alimentar el documento técnico: "Propuesta para incorporar la perspectiva de género al proceso presupuestal de la administración pública federal", el cual se enviará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública; a la Comisión de Hacienda y Crédito Público; a la Comisión de Equidad y Género; a la SHCP; a la SFP; y al Inmujeres.

Bibliografía

CEAMEG. (2007). *Temas Selectos*. Recuperado el 26 de noviembre de 2007, del sitio Web del CEAMEG: <http://www.diputados.gob.mx/CEAMEG>

Anexo

Directorio de instituciones convocantes

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

Edificio "G" 2o. Piso, Av. Congreso de la Unión, No. 66,
col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F.
Tel: 5036 0000, ext. 59239

Correo electrónico: comite.ceameg@congreso.gob.mx

Sitio web: http://www3.diputados.gob.mx/comite_CEAMEG

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

Edificio "D" 1er. Piso, Av. Congreso de la Unión, No. 66,
col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F.

Tel: 5036 0000, ext. 59234

Correo electrónico: ceameg@congreso.gob.mx

Sitio web: [**http://www3.diputados.gob.mx/CEAMEG**](http://www3.diputados.gob.mx/CEAMEG)

Comisión de Equidad y Género

Edificio "D" 2do. Piso. Av. Congreso de la Unión, No. 66,
col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, C.P. 15969, México, D.F.
Tel: 5036 0000, ext. 57100, 57101, 57102, 57103.

Correo electrónico: equidad.genero@congreso.gob.mx

Sitio web: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/015equidad_y_genero

Instituto Nacional de las Mujeres

Alfonso Esparza Oteo, No. 119, Col. Guadalupe Inn,
Delegación Álvaro Obregón, México, D.F. Tel: 5322 4200

Correo electrónico: contacto@inmujeres.gob.mx

Sitio web: <http://www.inmujeres.gob.mx/>

La Primera Edición de
**Foro Nacional de Presupuestos
para la igualdad entre Mujeres y Hombres**
se terminó de imprimir en diciembre del 2007
en los Talleres Gráficos de Argos Comunicación Integral
La edición consta de 3,000 ejemplares más sobrantes.
Comonfort 48 Local 37 Col. Morelos, México, D.F.
argjura@gmail.com



**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 del Carmen Salvatori Bronca
Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela
Dip. María Mercedes Maciel Ortiz
Dip. Patricia Villanueva Abraján
Dip. Jacinto Gómez Pasillas
Dip. Antonio Javier López Adame
Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

Comité del CEAMEG

Dip. María Soledad Limas Frescas
Presidenta

Dip. Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez
Dip. Holly Matus Toledo
Secretarías

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

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

Mtra. María De los Ángeles Corte Ríos
Dirección General

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

Lic. Ricardo Soto Ramírez
Dirección interina de Proyecto 3

Coordinación:

Mtra. Ma.de Lourdes García Acevedo

Sistematización de la información:
Mtro. Abraham Granados Martínez
Rafael Cabrera Carrera

Diseño gráfico:

Lic. Leticia Cerda González

Revisión y corrección de texto:

Lic. Astrid Arias Guízar
Leslie E. Villalba Olvera
Claudia P. Torres Sáyago

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