

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y DE MÉXICO

**Helena Hofbauer y Claudia Vinay,
con la colaboración de Adriana Estrada**

México D.F., diciembre 2002

El presente documento forma parte de los resultados del proyecto "Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos con enfoque de género", una iniciativa conjunta entre Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. y Fundar: Centro de Análisis e Investigación, A.C., que cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

La propuesta metodológica que presenta se desprende, principalmente, de Debbie Budlender y Rhonda Sharp, con la colaboración de Kerri Allen, *"How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice"*, Commonwealth Secretariat, AusAID, 1998.

INDICE

I. INTRODUCCION	4
II. LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS	6
III. PRIMER ACERCAMIENTO METODOLÓGICO: ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	9
IV. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	12
<i>1. Evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de género</i>	12
<i>2. Evaluación desagregada de las y los beneficiarios.....</i>	14
<i>3. Análisis desagregado de la incidencia del gasto público.....</i>	16
<i>4. Análisis desagregado de la incidencia de los impuestos.....</i>	18
<i>6. Marco de política económica de mediano plazo, con perspectiva de género</i>	22
<i>7. Reporte presupuestario sectorial con perspectiva de género.....</i>	24
V. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA AVANZAR HACIA UN ANÁLISIS PRESUPUESTAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	26
VI. CONSIDERACIONES FINALES	30

LISTADO DE RECUADROS:

Recuadro 1: A mayor igualdad de género, mayor eficiencia

Recuadro 2: Barreras institucionales para introducir presupuestos con perspectiva de género

Recuadro 3: Las tres categorías del gasto en México

Recuadro 4: Algunas preguntas sobre iniciativas de presupuestos públicos sensibles al género

Recuadro 5: Programa contra la violencia intrafamiliar en Tasmania, Australia

Recuadro 6: Gasto militar vs. Gasto social

Recuadro 7: Programa de estampillas y raciones alimenticias en Sri Lanka

Recuadro 8: Planes de ahorro para el retiro

Recuadro 9: Diferencias por género en el uso del tiempo - porcentaje del tiempo utilizado por mujeres y hombres del ámbito rural en Sri Lanka para la realización de actividades diversas

Recuadro 10: La introducción de la perspectiva de género al marco de política económica de mediano plazo – el caso de Tanzania

Recuadro 11: Indicadores para un reporte presupuestario con enfoque de género – iniciativa Sudafricana

I. INTRODUCCION

En distintos países del mundo, cada vez con mayor frecuencia, se han llevado a cabo diversas iniciativas para incluir la perspectiva de género en el diseño, la formulación y la programación de las actividades gubernamentales. Una iniciativa específica ha sido el desarrollo de análisis y la inclusión de criterios de género en los presupuestos públicos.

Hablar de un presupuesto sensible al género, o de presupuestos para las mujeres, no hace referencia a un presupuesto aparte para atender específicamente las necesidades de las mujeres. En realidad, analizar los presupuestos públicos a través del lente de la perspectiva de género busca abrir procesos que faciliten una evaluación de los impactos que el gasto público tiene en los géneros. Como tal, es un esfuerzo por desagregar el presupuesto del gobierno partiendo del impacto que tiene en mujeres y hombres, a la vez de identificar los beneficios diferenciados que ofrece a distintos grupos de mujeres y de hombres dentro del contexto social, económico, cultural y político prevaleciente para cada uno de éstos.

Esta desagregación es importante, debido a que al contrario de lo que suponen las principales corrientes de la economía, los presupuestos públicos no son neutrales al género. Todo gasto público tiene algún impacto, y éste no es necesariamente igual para mujeres y hombres. Ignorar este impacto diferenciado, así como las implicaciones que debería tener para el diseño de las políticas públicas y la asignación de recursos, no habla de "neutralidad", sino de desconocimiento de las diferencias de género.

La manera en la que se formulan los presupuestos públicos generalmente ignora los roles, responsabilidades y capacidades diferentes y socialmente determinadas que predominan para mujeres, hombres, niños y niñas. Estas diferencias están estructuradas de tal manera que dejan a las mujeres y a las niñas en posiciones de desventaja frente a los hombres, con menos recursos económicos, sociales y poder político. Por tanto, es indispensable entender estos impactos diferenciados para la estructuración de políticas públicas que partan de condiciones reales y, de esta manera, confluyan hacia soluciones reales.

Los papeles que desempeñan mujeres y hombres en la economía tienden a ser diferentes. Dentro de la sociedad, algunos de estos papeles tienen más valor que otros: por lo general, aquellos a los que se les atribuye menor importancia, tienden a ser invisibles para los arquitectos de las políticas. Por ejemplo, el trabajo de las mujeres en la esfera reproductiva no es reconocido como un valor, porque está siempre disponible.

Estas diferencias en los papeles desempeñados por mujeres y hombres, y el valor que se les atribuye, no sólo están integradas a las estructuras sociales y económicas, sino que se reproducen en las políticas, los programas y la asignación de recursos. Esto se tiene que tomar en cuenta a fin de diseñar políticas y asignar recursos de manera equitativa y eficiente.

Por consiguiente, una iniciativa de presupuestos sensibles al género no sólo busca ilustrar la asignación de los recursos, sino analizar el impacto del gasto en las mujeres. Como tal, se vincula de manera directa con el diseño de políticas públicas. Este hecho arroja luz sobre la necesidad de introducir la perspectiva de género, de manera transversal, en la totalidad del proceso presupuestario—que empieza con la elaboración de la propuesta por parte del Ejecutivo, continúa con la discusión y aprobación por parte del Legislativo, para dar paso al ejercicio del gasto y finalmente a su control o fiscalización.

Un proceso presupuestario sensible al género debe integrar esta transversalidad a cada uno de los aspectos del gasto, promover la participación activa de las mujeres, evaluar el impacto del gasto desde la perspectiva de género y contribuir a que el uso y la asignación de recursos estén encaminados hacia la equidad¹. Por lo tanto, un proceso presupuestario sensible al género implicaría que, “tanto las mujeres como los hombres estén involucrados en fijar las metas y planear los pasos necesarios para que el desarrollo responda a las necesidades y prioridades de mujeres y hombres”.²

RECUADRO 1: A MAYOR IGUALDAD DE GÉNERO, MAYOR EFICIENCIA

- Si en África se les diera la misma capacitación e insumos a mujeres y hombres agricultores, la producción de las mujeres aumentaría en más del 20 por ciento.
- Las disparidades en educación primaria y secundaria entre hombres y mujeres pueden hacer que el PNB de un país sea 25 por ciento más bajo que el de otro similar, pero con menores disparidades.
- Si las desigualdades del mercado laboral latinoamericano se eliminaran, el ingreso de las mujeres subiría en un cincuenta por ciento, y el ingreso nacional en un 5 por ciento.

(D. Elson, “Gender-Neutral, gender-Blind or Gender-Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women’s Empowerment and the Economy of Care, *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, London, Commonwealth Secretariat, 1997).

¹ M. Rusimbi, D. Budlender, R. Shayo y K. Pehrsson, “*Checklist for Mainstreaming Gender Into the Government Budget*”, preparado para el Ministerio de Finanzas de Tanzania, mimeo, Dar es Salaam, septiembre 2000.

² SIDA, “*Sida’s Action Program for Promoting Equality between Women and Men in Partner Countries*”, Departamento de Servicios Legales y Políticos, Estocolmo, abril 1997.

II. LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

En la vida diaria, todos organizamos y planeamos nuestros gastos con base en los ingresos de los que disponemos. De la misma manera, el gobierno estructura sus actividades y funciones en torno a los recursos disponibles. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el instrumento de política económica más importante del gobierno mexicano: en él se reflejan las prioridades económicas y sociales en términos monetarios.

El presupuesto público tiene impacto en las acciones cotidianas de toda la sociedad. Para procurar el bienestar de mujeres, hombres, niñas y niños—en especial de aquellos grupos que se encuentran en situaciones particularmente desventajosas—el gobierno puede transferir recursos de los estratos de mayores ingresos a los más necesitados, por medio del gasto social. Para que esto suceda, es importante que la orientación y el ejercicio del gasto sean los adecuados.

Por lo general, son los grupos ubicados en la periferia de la discusión política quienes se ven más afectados por el presupuesto público. Para quienes viven en condiciones precarias, el gasto público en materia de salud, educación, infraestructura y vivienda repercute de manera directa en las posibilidades de transformar su condición. Sus necesidades sólo serán atendidas si encuentran expresión formal en los presupuestos públicos.

Para analizar los presupuestos públicos es primordial tener una visión inicial sobre su funcionamiento. Los presupuestos públicos tienen tres funciones económicas principales que son:

- 1. Distribución de recursos:** Esta función se relaciona con la provisión de bienes y servicios públicos. El gobierno decide la división de los recursos públicos en las diversas funciones, políticas y programas que realiza, con base en las prioridades que identifica.
- 2. Distribución de ingreso y riqueza:** Una de las funciones esenciales del gasto público es integrar políticas gubernamentales que favorezcan la disminución de la brecha de ingreso y riqueza entre diferentes grupos de la población.
- 3. Estabilización de la economía:** Los presupuestos son una herramienta para promover cierto nivel de empleo, estabilidad de precios, crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y balance externo.

A fin de cuentas, el presupuesto no es más que un cálculo financiero anticipado de los ingresos y egresos del sector público: detalla la política del gasto, definida con

base en los ingresos esperados, las necesidades de la población, los compromisos del gobierno y el entorno macroeconómico. Por lo tanto, los presupuestos son medios para alcanzar determinados objetivos planteados en las políticas, mediante la asignación de recursos a las acciones necesarias para cumplir con los compromisos del gobierno frente a la sociedad.

Partiendo de esta premisa, la asignación de recursos públicos y, por ende, los presupuestos, debe responder a las prioridades políticas y no viceversa. Cuando esta relación entre presupuesto y política se distorsiona, resulta más difícil asegurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades que el gobierno enarbola mediante el discurso.

En la actualidad, México—al igual que la inmensa mayoría de países en condiciones similares—enfrenta graves rigideces presupuestarias. **Es fundamental conocer las restricciones y rigideces que caracterizan al presupuesto**, pues esto determinará en gran medida las oportunidades que existan, y las que se puedan motivar, para avanzar hacia la equidad en el gasto público. El margen de movilidad es diferente si el nivel del gasto sólo permite la reasignación de recursos, que si permite aumentar los niveles de ingreso y gasto.

Las principales limitantes a la reasignación de recursos presupuestarios son:

- Los ingresos.
- La política de adelgazamiento del estado y, por consiguiente, del gasto público. Para ilustrar esto basta mencionar que el gasto neto del sector público en México ha pasado del 43 por ciento del PIB en 1987, al 22 por ciento en 1999.
- El gasto "comprometido", es decir recursos que están asignados a funciones y programas gubernamentales que no pueden desaparecer, ya sea porque son indispensables, o porque se ha comprometido una asignación a mediano plazo. En el caso de México esto abarca, por ejemplo, el pago de la deuda, los salarios de la plantilla del sector educativo, así como los del sector salud. Este gasto comprometido equivale al 87.17 por ciento del gasto neto total³, siendo que el porcentaje restante se utiliza para cumplir con funciones tan esenciales como el combate a la pobreza.

Bajo esta perspectiva, no es de extrañarse que dentro del sector público existan resistencias a la idea de presupuestos sensibles al género, siendo que la mayoría de las veces son entendidos, de manera estrecha, como el aumento del gasto etiquetado para las mujeres. A su vez, tampoco es de extrañarse que con esa visión limitada sólo se logre pequeños incrementos a programas marginales, que

³ SHCP, *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, México, Septiembre 2000, p. 14.

no tienen posibilidades reales para transformar las relaciones de género que caracterizan a nuestra sociedad.

También es fundamental conocer el marco jurídico de la programación y presupuestación; la fuente, organización, presentación y periodicidad de la información presupuestal; los tiempos del proceso presupuestario, así como los actores involucrados en el mismo⁴.

Debido a que un presupuesto sensible al género no sólo se refiere al gasto etiquetado para las mujeres, sino que busca la integración transversal de la perspectiva de género en los programas públicos, a fin de asegurar la asignación equitativa de recursos, es fundamental identificar a los actores clave dentro del sector público, así como los tiempos adecuados para incidir. No basta con pronunciarse en el momento de la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados, si bien esto es necesario para que el Legislativo ejerza presión sobre el Ejecutivo con respecto a un gasto más equitativo. Es fundamental trabajar con las dependencias y entidades del poder Ejecutivo, para que éstas integren la perspectiva de género en la definición de sus acciones, el establecimiento de sus prioridades y la asignación de sus recursos.

RECUADRO 2: BARRERAS INSTITUCIONALES PARA INTRODUCIR PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

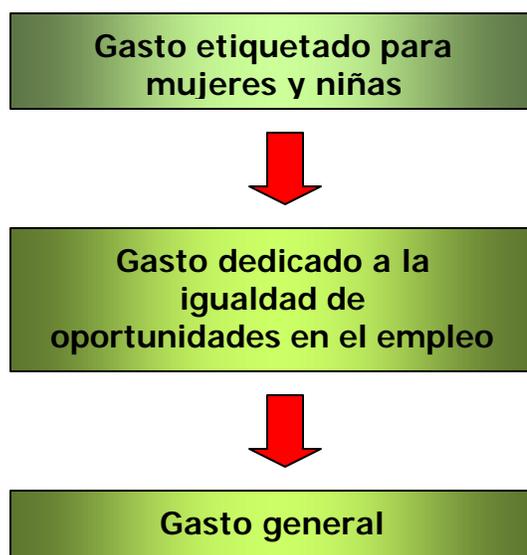
Según las experiencias del *Indian Institute of Management*, las principales barreras para introducir la perspectiva de género en el quehacer del Ministerio de Finanzas—la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en nuestro caso—son las siguientes:

1. Falta de comprensión del vínculo entre género y el papel de la Secretaría.
2. Una lógica, dinámica y estructura institucional que no contribuye a la promoción del enfoque de género.
3. Desconocimiento, por parte de la sociedad civil, de las actitudes y lógicas prevalecientes en el trabajo y entre los funcionarios de la Secretaría.
4. Conocimiento y capacidades insuficientes, por parte de las organizaciones de mujeres, para participar activamente en los debates de política macroeconómica. (D. Budlender y R. Sharp, *How to Do a Gender Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, London, 1998, p. 8).

⁴ Para mayores detalles al respecto del proceso presupuestal y los actores involucrados, véase FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*, México, 2000.

III. PRIMER ACERCAMIENTO METODOLÓGICO: ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Australia fue el primer país que introdujo la idea del análisis presupuestal desde la perspectiva de género. El gobierno australiano evaluó los impactos del presupuesto público en niñas y mujeres durante 12 años, a partir de 1984. Cada dependencia de gobierno estuvo obligada a realizar una auditoría de su presupuesto anual con el objeto de evaluar los logros del gobierno con respecto a niñas y mujeres. En este ejercicio se tomaba en cuenta la totalidad del gasto, dividiéndolo en tres categorías:



Evidentemente, el grueso del gasto se concentra en la tercera categoría, que engloba todos aquellos programas y acciones gubernamentales que de alguna manera inciden en las condiciones de la población en general, aunque de manera diferenciada.

Durante la década de los años ochenta y gran parte de los noventa se hicieron evaluaciones comprensivas a nivel federal, estatal y de los territorios, siguiendo estas categorías. Estas evaluaciones generaron información crucial con respecto al impacto del gasto público en las mujeres, concientizando de esta manera a los funcionarios y a la burocracia. La información generada también sirvió para empoderar a las mujeres, dándoles elementos para intervenir en el debate de temas en los cuales su participación era poco frecuente.⁵

Después de 1996 la iniciativa australiana perdió su fuerza, en gran parte debido a la escasa presión de la sociedad civil por mantenerla. Esto se debió a que la

⁵ UNIFEM, *Progress of the World's Women 2000*, Biennial Report, UNIFEM, Nueva York, 2000, p. 114.

iniciativa se creó y realizó por completo al interior del gobierno, sin que grupos de presión, organizaciones de mujeres o el movimiento feminista definido en términos amplios estuvieran involucrados. Esta debilidad hizo que con la llegada del esquema neoliberal la iniciativa fuera languideciendo.⁶

RECUADRO 3: LAS TRES CATEGORÍAS DEL GASTO EN MÉXICO

La aplicación de las tres categorías del gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación de México puede ser ejemplificada con los siguientes datos:

1. El **gasto etiquetado** para mujeres y niñas correspondió al 0.024 por ciento del gasto neto total ejercido durante el año 2000, y al 0.051 por ciento del gasto neto aprobado para el año 2001. (Fuente: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación)

2. El **gasto dedicado a la igualdad de oportunidades en el empleo** en la administración pública federal queda ilustrado por la distribución de plazas entre mujeres y hombres. En diciembre de 1999 había 14,298 funcionarias públicas de los niveles de mando medio y superior, es decir el 30 por ciento del universo total de funcionarios de dicho nivel. Esta cifra se distribuía de la siguiente manera:

- 52.9 por ciento eran jefas de departamento
- 23.6 por ciento subdirectoradas de área
- 14.5 por ciento directoras de área
- 3.8 por ciento asesoras
- 1.7 por ciento auditoras conjuntas
- 2.1 por ciento directoras generales
- 0.85 por ciento coordinadoras generales
- 0.14 por ciento oficiales mayores
- 0.07 por ciento subsecretarías
- 0.01 por ciento secretarías de estado (Fuente: Conmujer)

3. **Gasto general:** En el 2000, el gasto asignado a la Dirección General de Equidad y Género en la Secretaría del Trabajo fue de \$13,998,459, lo cual representó el 0.004% del gasto total de la dependencia. Es decir, el 99.996 por ciento del gasto del presupuesto de la dependencia se dedicaba al gasto general—y era susceptible de análisis. (Fuente: Conmujer)

Como contraste con la experiencia australiana—que emana del gobierno mismo—vale la pena hacer una breve mención de la Iniciativa de Presupuesto para las Mujeres de Sudáfrica. Esta iniciativa empezó a finales de 1995 como un esfuerzo conjunto de organizaciones de la sociedad civil y parlamentarias recién electas. El momento era clave, debido a la confluencia de fuerzas y ánimos encaminados hacia la transformación de la sociedad sudafricana.

⁶ C. Adelstal, "Workshop on Mainstreaming a Gender Perspective into Government Budgets", SIDA, 1998, p. 5.

En los primeros tres años de la iniciativa, investigadores independientes analizaron los presupuestos de las 27 dependencias de gobierno, para posteriormente extenderse a la esfera de los gobiernos locales. El marco metodológico que se aplicó—además de incluir las categorías definidas en Australia—se puede resumir en cuatro pasos⁷:

1. Examinar la posición de las niñas, niños, mujeres y hombres dentro de cada sector, mediante la desagregación de la información por sexo, edad, etnia y ubicación geográfica.
2. Analizar las políticas del sector, para evaluar si la situación está siendo tratada de manera sensible al género.
3. Analizar los recursos asignados para instrumentar la política.
4. Definir indicadores para evaluar si los recursos están siendo usados de manera efectiva, para alcanzar los objetivos planteados.

La experiencia sudafricana ilustra retos y puntos clave a ser tomados en cuenta⁸. En primer lugar, no hay fórmulas fáciles de aplicación automática para un ejercicio de este tipo. En segundo lugar, es indispensable la desagregación de la información por sexo, edad y otras categorías relevantes, así como es fundamental que los procedimientos de evaluación y la definición de objetivos partan de criterios sensibles al género. Tercero, es esencial que la iniciativa cuente con respaldo y participación amplia, para asegurar que la información sea usada de manera eficiente. Por último, el contexto político es crucial, ya que la llegada de un gobierno nuevo puede abrir espacios de colaboración que permitan la gestión de cambios significativos.

RECUADRO 4: ALGUNAS PREGUNTAS SOBRE INICIATIVAS DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS SENSIBLES AL GÉNERO

Es importante identificar los siguientes aspectos de iniciativas que busca introducir la perspectiva de género en los presupuestos públicos:

- ¿Quién inicia y quién lleva a cabo la iniciativa? ¿El gobierno o la sociedad civil?
- ¿Qué alcance tiene? ¿Se realizará en todos los niveles de gobierno? ¿Se incluirán tanto egresos como ingresos? ¿Qué información se analizará?
- ¿El informe se publicará aparte, o será integrado al presupuesto?
- ¿Quién estará involucrado y en qué etapas? ¿Quién usará los productos? ¿Quién tiene la capacidad de vigilar el cumplimiento de las políticas de equidad de género? (D. Budlender y R. Sharp, *How to Do a Gender Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, London, 1998, p. 7).

⁷ D. Budlender, "The South African Women's Budget Initiative", ponencia presentada en el taller "Pro-Poor, Gender- and Environment-Sensitive Budgets", Nueva York, 28-30 junio 1999, p. 3.

⁸ Estos se desarrollan con más detalle en D. Budlender, "The South African Women's Budget Initiative", ponencia presentada en el taller Women and Political Participation: 21st Century Challenges", Nueva Dehli, marzo 1999, pp. 9s.

IV. HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

En todos los países en los que ha habido iniciativas encaminadas a la formulación de presupuestos públicos desde la perspectiva de género, el principal reto ha sido identificar el impacto diferenciado del gasto general en las condiciones de las mujeres. Las herramientas metodológicas que a continuación se presentan⁹ ofrecen diversas alternativas para avanzar hacia este objetivo y, por lo tanto, hacia la integración transversal de criterios sensibles al género en el gasto público. Este paso es indispensable para desmitificar la aparente neutralidad de los presupuestos en términos de género y, con esto, contribuir a que los compromisos gubernamentales con respecto al género se traduzcan en compromisos presupuestarios.

1. Evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de género

El análisis de presupuestos sensible al género parte de la premisa de que el presupuesto responde a la política. Como ya se mencionó en el capítulo II, los presupuestos son medios para alcanzar objetivos planteados en las políticas, mediante la asignación de recursos a las acciones necesarias para cumplir con los compromisos del gobierno frente a la sociedad. En concordancia con este concepto, la asignación de recursos públicos debe responder a las prioridades políticas y no viceversa. Se trata, por lo tanto, de evaluar qué tan consistentes son las asignaciones presupuestarias con los compromisos y prioridades políticas.

Esta herramienta puede aplicarse aun contando con niveles relativamente agregados de información, ya que parte del hecho de que es muy difícil identificar qué individuos o grupos específicos se benefician o son afectados directamente por la derrama de recursos. Como tal, un análisis de este tipo busca ilustrar las implicaciones de género de las políticas, al:

- a) Identificar los temas implícitos y explícitos de género
- b) Analizar la asignación de recursos
- c) Evaluar si la política continuará o cambiará las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género.

⁹ Los conceptos que se exponen en estas herramientas, así como los recuadros con ejemplos internacionales, fueron retomados principalmente del documento *"How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice"*, de Debbie Budlender y Rhonda Sharp, con la colaboración de Kerri Allen, quienes a su vez elaboraron sus propuestas con base en Diane Elson, *"Tools for gender integration into macroeconomic policy"*, *Link in to Gender and Development*, núm. 2, verano 1997. En cada una de las herramientas presentadas se buscó incluir un breve comentario con respecto a su aplicabilidad en el contexto del Presupuesto de Egresos de la Federación, de México.

Algunas técnicas que se sugieren para la aplicación de esta herramienta son:

- Hacer una lista de preguntas para evaluar la política, incluyendo los supuestos y diagnósticos de los que parte, desde la perspectiva de género.
- Analizar las actividades que integran a la política, así como sus asignaciones presupuestarias.
- Evaluar la política de acuerdo a sus objetivos expresos.

RECUADRO 5: Programa contra la violencia intrafamiliar en Tasmania, Australia

Líneas estratégicas del programa

- Enfatizar que la violencia en el ámbito doméstico constituye un crimen.
- Proveer de seguridad inmediata, así como seguimiento, protección y apoyo a las víctimas.
- Concientizar a la comunidad sobre los costos y consecuencias de la violencia intrafamiliar.
- Asegurar que los servicios de los sectores gubernamental y no gubernamental respondan de forma apropiada y efectiva a los casos de violencia intrafamiliar.

Instrumentación del programa

Departamento de Policía y Seguridad Pública, Tasmania

Descripción de resultados:

Mantener y mejorar la seguridad pública personal en la comunidad, reducir la incidencia de ofensas a la propiedad y promover la participación comunitaria en el manejo del orden público, las iniciativas de seguridad y prevención del crimen y educación, entre otras.

Resultados específicamente mencionados en el reporte del gobierno de Tasmania con respecto al programa contra la violencia intrafamiliar

Los objetivos incluyen:

- Levantamiento de cargos contra los perpetradores de violencia intrafamiliar.
- Remoción de la víctima del daño.
- Maximizar la seguridad de las víctimas.

Los indicadores de desempeño relevantes a estos objetivos son:

- Proporción de arrestos por incidentes atendidos de violencia intrafamiliar.
- Número de quejas recibidas por falta de acción policiaca.
- Número de quejas registradas.
- Número de procesos registrados.

Los principales obstáculos para la instrumentación efectiva de estos objetivos han sido:

- La falta de disponibilidad de evidencia.
- La dificultad para obtener el apoyo de las víctimas para proceder al levantamiento de cargos.
- La clasificación inapropiada de ciertos incidentes como "violencia intrafamiliar".
- La complacencia pública.

Proporción del presupuesto asignada a la consecución de los objetivos planteados:

En un periodo de una semana durante septiembre de 1996, el 1.4 por ciento del tiempo de los oficiales uniformados fue dedicado a responder a incidentes de violencia intrafamiliar. Aunque este resultado debe ser validado con más datos, se sugiere que anualmente se gastan aproximadamente \$700,000 en respuesta a incidentes de violencia doméstica. La policía de Tasmania proveyó \$17,000 para los costos operativos del Servicio de Apoyo a Ataques Sexuales.

Como puede apreciarse en el ejemplo, la aplicación de esta herramienta busca combinar el análisis de políticas públicas con elementos básicos de información presupuestal, con el objetivo de evaluar si el diseño de la política es congruente con sus objetivos, y si la asignación presupuestaria que tiene es congruente con las prioridades que busca atender. Como tal, es una herramienta que se puede aplicar sin tener que hacer un análisis técnicamente sofisticado del presupuesto, ya que sobre todo requiere del conocimiento de las condicionantes y los factores relativos al género, que son de relevancia para un tema determinado. Al vincular estos elementos, es posible arrojar luz sobre la (in)suficiencia de los recursos que se destinan para atender problemas específicos.

Para el caso del presupuesto mexicano, hay acceso a la información necesaria para hacer este tipo de análisis, sobre todo al tratarse de programas dirigidos hacia sectores o grupos poblacionales específicos. Un claro ejemplo de esto son los programas del gasto social focalizado, o combate a la pobreza. Cada principio de año se publican en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de combate a la pobreza. En éstas se estipulan los objetivos, las acciones que se instrumentarán, la población objetivo, las regiones en que operará el programa y su monto. En algunos casos se incluyen los diagnósticos de los que parten, así como algunos criterios para su evaluación. Algunos de estos programas están específicamente orientados hacia las mujeres, mientras que la mayoría busca beneficiar a la población en condiciones de pobreza, en general.

Sabiendo que los beneficios de estos programas no se garantizan de manera automática para todas y todos sus potenciales beneficiarios por igual, es relevante identificar y analizar las implicaciones que cada uno de ellos puede tener en mujeres y hombres. Vale la pena mencionar que si bien estos programas no identifican a sus beneficiarios de manera desagregada por sexo, las inferencias que se pueden hacer con base en su diseño dan una perspectiva inicial que es fundamental para evaluar el potencial impacto que pueden tener en las mujeres.¹⁰ La siguiente herramienta puede contribuir a evaluar ese impacto, de manera más directa.

2. Evaluación desagregada de las y los beneficiarios

Esta herramienta está diseñada expresamente para darle voz a las beneficiarias de los programas públicos. Busca que beneficiarias potenciales y reales expresen su opinión sobre los servicios y programas que las benefician, a la vez de evaluar su

¹⁰ Para ver los resultados de un análisis de este tipo sobre los programas de combate a la pobreza, véase C. Vinay, H. Hofbauer, L. Pérez y C. Martínez, "Mujeres y Pobreza: El Presupuesto del Gasto Social Focalizado visto desde la Perspectiva de Género", documento de trabajo, FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación y Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, México, noviembre 2001.

utilidad, la medida en que cubren sus necesidades, y la manera en que contribuyen a construir condiciones más favorables para avanzar hacia lo que ellas identifican como prioritario.

Para este fin se pueden utilizar una variedad de instrumentos de campo, como instrumentos cuantitativos (encuestas de opinión) y procesos cualitativos (como entrevistas y grupos de trabajo). Cada técnica tiene sus ventajas y limitaciones, y se puede diseñar, adaptar o instrumentar de acuerdo con los objetivos específicos de la evaluación.

Un punto interesante es que esta herramienta permite recabar información cualitativa del impacto de programas específicos en las condiciones de las mujeres, lo que posibilita la identificación de cambios o modificaciones que podrían significar una atención más integral a las necesidades de las mujeres. Al ser una herramienta que recoge testimonios y hace que las beneficiarias se expresen sobre las políticas que están orientadas hacia ellas, puede ser un importante mecanismo de retroalimentación para los arquitectos de las políticas públicas—a la vez de ilustrar lo que hace falta para que éstas integren cabalmente la sensibilidad de género.

RECUADRO 6: Gasto militar vs. gasto social

En Estados Unidos, la tensión por una “crisis” nacional de la deuda alcanzó su punto máximo a mitad de la década de los años noventa, provocando presiones crecientes para recortar el gasto gubernamental a fin de reducir el déficit. En 1996, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (*Women's International League for Peace and Freedom*) aplicó una serie de cuestionarios a mujeres, con el objetivo de evaluar las decisiones que ellas tomarían en la asignación de recursos presupuestales nacionales. Subrayando el hecho de que pocas mujeres se beneficiaban de los programas de gasto militar—debido a que están severamente subrepresentadas tanto en las fuerzas armadas como en la industria militar—, el proyecto calculó los costos de varios programas relacionados con la defensa y los comparó con gastos sociales y de bienestar potencial.

Se les preguntó: ¿Cuál de las siguientes decisiones tomaría? Financiar el programa del avión de ataque F-22 para el presente año (\$2.1 mil millones) o cubrir los gastos anuales en salud de 1.3 millones de mujeres americanas? ¿Financiar submarinos de ataque durante el presente año (1.7 mil millones) o proveer de apoyo energético a 5.6 millones de hogares de bajos ingresos? EL proyecto estimó los ahorros derivados de los recortes militares propuestos y subrayó la forma en que dichos ahorros podrían invertirse para beneficiar a las mujeres, incluyendo programas de empleo y capacitación, campañas contra la violencia derivada del género y servicios para la población de la tercera edad, compuesta en su mayoría por mujeres.

La aplicación de esta herramienta en el contexto del presupuesto de México puede variar en niveles de complejidad. Por ejemplo, es perfectamente factible utilizarla para evaluar programas orientados hacia grupos específicos, con el objetivo de identificar los beneficios reales que representan para las mujeres, así como las desventajas que conllevan. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) son dos ejemplos de este tipo de programa, ya que si bien no están orientados de manera directa hacia las mujeres, deberían representar beneficios concretos para ellas.¹¹

Si bien la evaluación desagregada de beneficiarias y beneficiarios puede circunscribirse a un programa específico, también ofrece la posibilidad de medir las percepciones en cuanto a las prioridades reflejadas por las tendencias del gasto del gobierno. Tal como lo ejemplifica el caso del gasto militar en Estados Unidos (ver recuadro 6) el presupuesto de México también permite algunas comparaciones de este tipo. El grado de accesibilidad de la información puede ser, sin embargo, muy diferenciado—dependiendo de los temas que se quieran relacionar.

Es más fácil, por ejemplo, conocer el monto al que asciende el presupuesto destinado a alimentos y utensilios en una dependencia, que el costo unitario de operación de la mayoría de los programas sociales. No obstante, es posible hacer inferencias sobre lo que el aumento de recursos a programas sociales prioritarios implicaría en términos de cobertura general.

Esta herramienta, en combinación con la evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de género (herramienta 1), puede ofrecer un contraste valioso entre los objetivos de determinado programa o servicio, los temas relevantes al género que toca, su asignación presupuestaria y la opinión de las beneficiarias o usuarias de los servicios que ofrece.

3. Análisis desagregado de la incidencia del gasto público

Esta herramienta busca desagregar por sexo el gasto de determinados programas, al tratar de identificar cuánto del total de los recursos que el gobierno invierte en educación, por ejemplo, beneficia a niñas y cuánto a niños. También puede ser útil para analizar el gasto público en áreas concretas, en contraste con los niveles de necesidades específicas al género.

Para aplicar esta herramienta se necesita información cuantitativa detallada, con el objetivo de estimar el costo en que incurre el gobierno al proveer ciertos servicios,

¹¹ Una evaluación cualitativa de la opinión de las beneficiarias del Progresá fue realizada por la Red de Promotoras y Asesoras Rurales, "Ejercicio de la revisión de la perspectiva de género en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)", mayo 2000, mimeo.

así como la utilización de estos servicios por hogares e individuos desagregados por sexo. En la mayoría de los casos, este tipo de información sólo está disponible al interior de las dependencias del gobierno, muchas veces en el formato de registros administrativos no sistematizados, lo que puede representar obstáculos significativos para el acceso a ella.

RECUADRO 7: Programa de subsidios y raciones alimenticias en Sri Lanka

Los cambios en el programa de subsidios y raciones alimenticias ocurridos durante la década de los años 80 revelaron que a pesar del crecimiento económico acelerado, el valor real de los subsidios disminuyó, a la vez de que los ingresos reales de los sectores en pobreza también disminuyeron. El análisis desagregado por sexo del programa concluyó que, dentro de los hogares pobres, las mujeres y las niñas se llevaron la peor parte del creciente déficit alimentario, concentrando mayores niveles de desnutrición entre las niñas en edades preescolar y escolar, así como un peso al nacer cada vez menor entre los hijos de madres de bajos ingresos.

Para el caso de México, la aplicación de esta herramienta implica múltiples dificultades, debido a que salvo muy escasos ejemplos—como el Progresá—las dependencias del gobierno mexicano no tienen identificadas a las y los beneficiarios últimos de sus programas, de manera desagregada. Esta carencia se hace patente especialmente en aquellas acciones que están dirigidas a la población en general, y que implican grandes derramas del gasto.

Más aún, el Presupuesto de Egresos de la Federación ofrece posibilidades sumamente limitadas para calcular el costo total de sus programas, incluyendo a todo el personal que de alguna manera contribuye a su funcionamiento, la totalidad de los insumos básicos necesarios para su funcionamiento y los costos de operación. Por consiguiente, es prácticamente imposible calcular el costo unitario de los servicios ofrecidos a la sociedad y conocer los niveles de uso de estos servicios por parte de los hogares y de las personas que integran a los hogares.

Sin embargo, es importante enfatizar que este tipo de análisis debería poder realizarse, de contar con un presupuesto auténticamente transparente—y, por ende, un proceso presupuestario que ofrece información útil, accesible, confiable y oportuna. En este sentido, los obstáculos que actualmente impiden un análisis desagregado de la incidencia del gasto, más bien apuntan hacia aquellos aspectos en los cuales es fundamental avanzar para asegurar que el gasto público sea manejado de manera transparente, eficaz, eficiente y con perspectiva de género.

Durante 1999, el Programa Nacional de la Mujer (Pronam) emprendió una iniciativa para recopilar y sistematizar información presupuestaria, con el objetivo

de estimar la proporción de los recursos públicos que llegan a las mujeres. Esta iniciativa generó datos como que de las 600 mil becas para niños de familias pobres que se planeaban otorgar en 1999, se estimó que 300 mil se otorgaron a niñas, con un costo de 5 millones de pesos. El ejercicio ilustró que ni siquiera las dependencias mismas tienen un diagnóstico sólido sobre quiénes son las y los beneficiarios de las acciones que llevan a cabo: los cálculos que se hicieron se basaron en meras estimaciones, lo cual apunta a la ausencia de información desagregada por sexo y edad, recopilada de manera sistemática.

4. Análisis desagregado de la incidencia de los impuestos

Esta herramienta parte de la idea de que la inequidad que caracteriza a la distribución de recursos por medio del presupuesto público, también se registra por el lado de los ingresos. La totalidad del gasto público está conformada por los ingresos de los que dispone el gobierno, una parte sustancial de los cuales son los ingresos tributarios. Al igual que el gasto ejercido no beneficia de manera neutral y uniforme a todos los grupos sociales, la recaudación de impuestos también puede tener factores implícitos que beneficien o perjudiquen a determinados grupos de la sociedad.

El análisis desagregado de la incidencia de los impuestos busca examinar impuestos directos e indirectos, con el objetivo de identificar la carga tributaria de distintos individuos y hogares. Requiere de información detallada sobre ingreso y gasto de los hogares y, más allá de esto, de tendencias y patrones de ingreso y gasto desagregados por sexo.

RECUADRO 8: Planes de ahorro para el retiro

En Canadá, la Asociación Nacional de Mujeres y la Ley (*National Association of Women and the Law, NAWL*) presentó al Comité de Finanzas de la Cámara de los Comunes un reporte especificando que el sistema de beneficios impositivos para el retiro necesitaba ser reformado, a fin de remover o reducir los sesgos de género existentes. Los subsidios a ahorros para el retiro estaban sesgados por el género, debido a que las mujeres tenían menores oportunidades de ser empleadas en trabajos de tiempo completo con pensiones y beneficios, además de que experimentaban con mayor frecuencia interrupciones en su carrera laboral debido a las responsabilidades de cuidado a terceros, y ganaban en promedio un salario menor. Como resultado de ello, las mujeres acumulaban menores beneficios bajo los esquemas de apoyo gubernamental al ahorro para el retiro y tenían menores posibilidades de participar en los planes de pensiones apoyados por los empleadores (NAWL 1998).

Una de las áreas en donde se puede realizar un análisis de este tipo, es con respecto a los impuestos sobre el ingreso, que en la mayoría de los casos se pagan de manera personal. Si bien esto debería permitir un análisis desagregado de la incidencia de este impuesto, hay una serie de factores que lo complican—como puede ser el hecho de impuestos retenidos por el empleador, en vez de declaraciones personalizadas. No obstante, se puede afirmar que la tendencia generalizada es que los hombres contribuyen una mayor proporción que las mujeres al total de este impuesto. Esto, sin embargo, se debe a que son los hombres quienes se desempeñan mayoritariamente en actividades remuneradas y quienes, además, reciben salarios más elevados que mujeres en posiciones similares.

Un análisis mucho más detallado implicaría examinar la medida en que distintos beneficios e incentivos fiscales están regidos por criterios que tienen impactos diferenciados en las posibilidades de acceso para distintos grupos. Estos criterios pueden estar vinculados al sector de la economía del que se trate, al tipo de empleo o al nivel del salario y, por consiguiente, pueden implicar restricciones tácitas en cuanto al acceso.

Para el caso de México, el análisis desagregado de la incidencia de los impuestos es sumamente complicado, por una serie de factores. En primer lugar, a diferencia de los avances que se han registrado a lo largo de los últimos años en materia de información presupuestal, hay poca información útil, clara, precisa y detallada sobre la composición de los ingresos tributarios en México. En segundo lugar, la información que existe es sumamente agregada, por lo que hace difícil incluso inferir qué sectores de la población—o que deciles, si dividimos a la población total en diez partes iguales—aportan y se ven afectados por impuestos específicos. Estos vacíos y la falta de esfuerzos encaminados hacia una sistematización de la información fiscal, que permita tener un panorama de los beneficios y cargas que el sistema tributario distribuye, ilustran la necesidad de avanzar en materia de transparencia en los ingresos. Esto es fundamental para asegurar que el sistema sea justo, así como que las cargas se distribuyan de manera equitativa, con incentivos y beneficios regidos por criterios de equidad.

5. Análisis desagregado del impacto del presupuesto en el uso del tiempo

El objetivo de esta herramienta es analizar la relación entre el presupuesto público y el uso del tiempo en los hogares. Como tal, busca identificar la medida en que el gasto público y los servicios que por medio de él se ofrecen, descansa en el trabajo no pagado de mujeres, hombres, niñas y niños—como el cuidado de los enfermos, la recolección de leña y el acarreo de agua, entre otros.

Este tipo de análisis requiere de la disponibilidad de estudios del uso del tiempo, que en la mayoría de los países apuntan a que las mujeres dedican más tiempo

que los hombres al trabajo, tanto pagado como no pagado. Por lo general, conforme aumenta la demanda por el tiempo de las mujeres, éstas transfieren parte de sus responsabilidades a hijas e hijos, pero rara vez a los hombres de la familia.

Esta herramienta adquiere particular importancia por dos cuestiones: Por un lado, con la implantación de modelos económicos neoliberales a escala mundial, hay una tendencia irrefutable hacia el adelgazamiento del Estado. Los gobiernos están transfiriendo, cada vez en mayor medida, parte de sus responsabilidades a la esfera privada. En México, el gasto neto total del gobierno ha sufrido reducciones sostenidas a lo largo de los últimos quince años, pasando de 43 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 1987, al 22 por ciento en 1999. En la práctica, esta reducción del gasto ha implicado que parte de los costos de servicios que el gobierno tiene la obligación de otorgar, han sido transferidos y asumidos por los hogares.

Por el otro lado, la importancia del tiempo para aquellas personas que viven en condiciones de pobreza tiene implicaciones políticas. Por ejemplo, al definir la línea de pobreza con base en el ingreso mínimo indispensable, es necesario reconocer que las posibilidades de generar este ingreso se verán afectadas por la cantidad de trabajo no pagado que se tiene que realizar en la esfera doméstica, con el mero objetivo de acceder a los satisfactores mínimamente indispensables.

RECUADRO 9: Diferencias por género en el uso del tiempo - Porcentaje del tiempo utilizado por mujeres y hombres del ámbito rural en Sri Lanka para la realización de actividades diversas

Actividad	Mujeres	Hombres
Preparación de alimentos	92	8
Limpiar y cocinar arroz	100	0
Preservación de alimentos para la "temporada de hambre"	80	20
Almacenamiento de grano en temporada de cosecha	30	70
Producción de frutas y vegetales para el consumo en el hogar	80	20
Acarrear agua	98	2
Recolectar leña	65	35
Mantenimiento de la casa y el patio	95	5
Cuidado de los niños	90	10
Baño de los niños	80	20
Atención a enfermos en la familia	85	15

Si bien en México las encuestas sobre el uso del tiempo son un instrumento relativamente nuevo, todavía en proceso de perfeccionamiento por parte del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)¹², constituyen un avance importante para realizar este tipo de análisis. La información que proporcionan, por ejemplo, con respecto al tiempo que mujeres, hombres, niñas y niños dedican a cuidar a enfermos ilustra con claridad el peso que cargan los hogares como consecuencia del gasto insuficiente en materia de salud.

Las mujeres tradicionalmente han desempeñado el papel de cuidadoras de enfermos y ancianos, tanto en el hogar como a nivel comunitario. Sin embargo, no se ha reconocido el aporte que este trabajo representa como complemento esencial de los servicios que el gobierno ofrece—así como tampoco se ha reconocido la transferencia de costos del gobierno a los hogares y, específicamente, al tiempo de las mujeres. Si esto se pone en el contexto de la baja inversión en infraestructura del sector salud, queda claro que parte de las obligaciones gubernamentales están descansando en el supuesto implícito de que hay quienes pueden dedicar su tiempo a subsanar las carencias del sistema de salud.

Esta herramienta también puede aplicarse sin recurrir a los estudios del uso del tiempo que ha realizado el gobierno, mediante su combinación con otros instrumentos, como la evaluación de los programas por parte de las beneficiarias (herramienta 2). La Red de Promotoras y Asesoras Rurales¹³ realizó un estudio de campo sobre el impacto del Progresá en las mujeres, que reveló que las promotoras comunitarias del programa, quienes trabajan de manera voluntaria y son el último eslabón operativo del mismo, le dedican en promedio 29 horas al mes al programa.

Si el trabajo de las 46,521 promotoras comunitarias a nivel nacional se pagara con el salario mínimo de la zona A, equivalente a \$1,210.5 pesos mensuales, el gobierno habría gastado \$6,757,640.5 pesos adicionales para la operación del Progresá durante el 2000. Este ahorro—basado en el trabajo no pagado de las mujeres—fue equivalente a los apoyos monetarios de los componentes alimentario y educativo para las familias beneficiarias del Progresá en el estado de Baja California Sur.¹⁴

¹² Véase INEGI, *Diferencias de género en las aportaciones al hogar y en el uso del tiempo*, México, primera edición, 2000.

¹³ Red de Promotoras y Asesoras Rurales, *op. cit.*

¹⁴ C. Vinay, H. Hofbauer, L. Pérez y C. Martínez, *op. cit.*, p. 15.

6. Marco de política económica de mediano plazo, con perspectiva de género

En algunos países del mundo se ha introducido un nuevo instrumento que facilita la planeación, el acceso a recursos, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas: el marco de política económica de mediano plazo. Por medio de este instrumento es posible establecer vínculos claros entre decisiones estratégicas sobre políticas y el presupuesto necesario para realizarlas. El marco de política económica de mediano plazo puede ser entendido como¹⁵:

- un **proceso** que involucra a una serie de actores y grupos de interés;
- un **formato** que permite tener una visión de largo plazo del gasto público;
- una **herramienta** para la planeación, ya que exige que junto con la asignación presupuestaria se detallen los resultados esperados;
- un **puente** entre las políticas y el presupuesto, que permite analizar y priorizar las acciones del gobierno en el mediano plazo, de acuerdo a la disponibilidad de recursos;
- un **paquete de proyecciones fiscales**, que incluye variables de crecimiento, déficit, inflación, tasas de intereses y de empleo.

Los marcos de política económica de mediano plazo detallan asignaciones presupuestales para varios años. El gasto proyectado para el año fiscal que comienza está fijo, mientras que el gasto proyectado para años anteriores está sujeto a revisión. Esto permite que el presupuesto anual se revise y analice a través de los objetivos y estrategias de mediano plazo lo que, a su vez, facilita una visión más clara de las tendencias, direcciones y objetivos del gasto, sin por ello restarle flexibilidad.

Debido a la importancia que el marco de mediano plazo le confiere a la planeación detallada, al vínculo entre políticas y presupuesto, y a los resultados de las políticas en términos de impactos y servicios, es un esquema ideal para introducir el enfoque de género al presupuesto. Al ser un proceso de varios años, permite el desarrollo de procesos que exigen de compromiso, disposición y cambio de actitudes; un proceso con estas características ofrece un marco idóneo para avanzar en materia de equidad. El ejercicio continuo de revisión y reflexión que exige el modelo de mediano plazo, permite ir ajustando los objetivos y actividades, a la vez de que el progreso puede ser evaluado mediante indicadores sensibles al género.

¹⁵ Para mayores detalles y características, véase el caso sudafricano en E. Coetzee, *"Spend and Deliver: An Easy Guide to the Medium-Term Expenditure Framework"*, Idasa, Sudáfrica, 1999.

RECUADRO 10: La introducción de la perspectiva de género al marco de política económica de mediano plazo – el caso de Tanzania

Según el *Tanzania Gender Networking Programme, TGNP*, que apoya y asesora al Ministerio de Finanzas el marco de mediano plazo ofrece oportunidades nuevas para la introducción de la perspectiva de género en el presupuesto, por las siguientes razones:

- Permite la conformación de un presupuesto en el que es posible planear actividades con base en los objetivos nacionales de largo plazo. Un proceso de esta índole conlleva compromiso y disposición, necesarios para avanzar en materia de equidad.
- La exigencia de la evaluación de gestión y resultados, implícita en el proceso de mediano plazo, permite ajustar los objetivos, las metas y las actividades.
- El uso de indicadores de desempeño permite introducir indicadores sensibles al género para evaluar el progreso de los programas.
- La definición de diferentes categorías de metas—de gestión, de capacitación, de inversión, etc.—facilita la revisión y el monitoreo del gasto desde la perspectiva de género.
- Estas categorías contribuyen a que los encargados de la planeación y la asignación de recursos no sólo se enfoquen a la capacitación y al desarrollo institucionales (que beneficia principalmente a los empleados gubernamentales), sino visualicen que la sociedad debe ser la principal beneficiaria del gasto público.

(M. Rusimbi, D. Budlender, R. Shayo, K. Pehrsson, "Checklist for Mainstreaming Gender Into the Government Budget", preparado para el Ministerio de Finanzas de Tanzania, mimeo, Dar es Salaam, septiembre 2000).

Si bien en México no tenemos un marco de política económica de mediano plazo, algún paralelismo puede establecerse con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Constitución, el desarrollo nacional debe llevarse a cabo de manera planeada y democrática. Los fines del proyecto nacional, contenidos en la misma Constitución, determinan los objetivos de la planeación y el Estado es el responsable de organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Sobre la base del PND se desarrollan programas sectoriales, regionales y especiales. Las acciones de corto plazo se programan a partir de estos documentos rectores y son la base para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias del gobierno. Por consiguiente, el PND y los programas sectoriales ofrecen un espacio importante—y que por ley exige la participación ciudadana—para avanzar hacia la inclusión de criterios sensibles al género en la política y los recursos que se le destinarán.

La diferencia más importante entre el PND y un proceso como el que ofrecen los marcos de política económica de mediano plazo, radica en el hecho de que si bien el PND establece objetivos y criterios para el gobierno en curso, no se vincula de manera directa con la asignación anual de recursos necesarios para la consecución de los objetivos fijados en el plan. Hay esfuerzos incipientes por construir puentes entre las estrategias y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales, y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos pasos pueden sentar la base para que los objetivos de desarrollo se expresen por medio de una serie de criterios programáticos y acciones vinculadas de manera explícita a recursos.

Sin embargo, hace falta la posibilidad de tener una visión de mediano plazo, en la cual los avances en materia de planeación, evaluación de impacto y eficiencia del gasto puedan ser contrastados con la asignación progresiva de recursos. En este sentido, el PND no sólo debería encontrar expresión concreta en los criterios programáticos del presupuesto, sino establecer la progresiva asignación de recursos necesaria para alcanzar los objetivos planteados. De esta manera, sería posible evaluar, año con año, si la estrategia es adecuada y la medida en la cual se están alcanzando los resultados esperados.

7. Reporte presupuestario sectorial con perspectiva de género

Una última herramienta sugerida—que, más que una herramienta, se refiere a una estrategia y un proceso—son los reportes presupuestarios con enfoque de género. Estos reportes tienen el objetivo de que al interior de cada dependencia gubernamental se identifiquen los programas, políticas y presupuesto dedicados al avance en materia de equidad de género. Si bien es un ejercicio que corresponde al gobierno mismo, sus alcances crecen y se potencian sustancialmente conforme se involucre a grupos que puedan apoyar, fortalecer y contribuir a la iniciativa, a la vez de resaltar su importancia y darle significado social.

Para desarrollar este tipo de reportes se puede emplear una combinación de las herramientas arriba expuestas empezando, generalmente, por las dos primeras categorías del gasto definidas por la iniciativa australiana: el gasto etiquetado para mujeres y aquél que se destina a la igualdad de oportunidades en el empleo. Esta visión inicial de los recursos de la dependencia, en conjunto con un diagnóstico de las necesidades específicas de las mujeres en el sector particular del que se trate, permitiría avanzar a lo largo de las siguientes líneas:

- Identificar los programas que atienden las necesidades de las mujeres, para analizar su asignación presupuestaria (a lo largo de un lapso de varios años, y como proporción del gasto total de la dependencia), la normatividad que rige la

aplicación de los recursos y la medida en la que los recursos están llegando a las mujeres.

- Identificar espacios para la introducción del enfoque de género, así como factores que puedan estar limitando de manera explícita o implícita el acceso de las mujeres a los beneficios de los recursos y programas del sector.
- Desarrollar criterios programáticos e indicadores de evaluación con perspectiva de género.
- Sensibilizar a los tomadores de decisiones en materia de asignaciones presupuestarias dentro de las diversas secretarías y, especialmente, dentro de la Secretaría de Hacienda.

RECUADRO 11: Indicadores para un reporte presupuestario con enfoque de género – iniciativa Sudafricana

La Iniciativa de Presupuesto para las Mujeres de Sudáfrica (*South African Women's Budget Initiative*) incorpora, en su tercer libro, sugerencias con respecto a indicadores útiles para preparar un reporte presupuestal con enfoque de género. Algunos indicadores son sugeridos como puntos de partida para un proceso continuo de monitoreo de la asignación de recursos, así como para vincular los compromisos gubernamentales y las políticas públicas. Estos incluyen:

- La proporción del gasto dirigido expresamente a la equidad de género;
- El balance de género (y en este caso, también de raza) en el empleo en el sector público—que puede verse como el número de mujeres y hombres en diferentes niveles y puestos de la administración pública;
- La proporción de gasto dedicada a servicios públicos prioritarios para las mujeres, como la provisión de agua;
- La proporción del gasto asignada a la Oficina del Estatus de la Mujer, así como las unidades de género dentro de cada dependencia y la Comisión para la Equidad de Género;
- El balance de género en el apoyo a la empresa, como los subsidios proporcionados por el Departamento de Comercio e Industria y el Departamento de Agricultura;
- El balance de género en los contratos del sector público, incluyendo los contratos para construir casas para los beneficiarios de subsidios de obras públicas realizadas por el Departamento de Vivienda;
- El balance de género en la membresía a comités y otros cuerpos de decisión y foros, como por ejemplo los comités de aguas y otros comités comunitarios, especificando si los beneficiarios de la contribución son mujeres u hombres;
- El balance de género en materia de capacitación como, por ejemplo, en los programas para desempleados.

(D. Budlender (ed.), *The Third Women's Budget*, Idasa, Cape Town, 1998).

En México, el cambio de gobierno y la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, así como de los institutos estatales, abren una ventana de oportunidades

para avanzar hacia un gasto público más equitativo. Por esta razón, en este momento, la presión y el análisis que puedan generar grupos de mujeres para ilustrar las inequidades del gasto público son fundamentales para sensibilizar a los tomadores de decisión y, de esta manera, contribuir a que se vayan adoptando las medidas necesarias para avanzar hacia un presupuesto sensible al género.

Un conjunto inicial de cuestiones a tomarse en cuenta para dar forma, tanto al análisis de grupos independientes, como a un primer esfuerzo de reportes presupuestarios sectoriales con perspectiva de género, puede abarcar los siguientes aspectos:

1. Identificar el gasto etiquetado para las mujeres al interior de cada una de las dependencias de la administración pública.
2. Analizar la estructura de empleo de la dependencia en cuestión, con el objetivo de tener un diagnóstico inicial de la distribución de plazas y niveles con base en criterios de género.
3. Investigar y, en su caso, asegurar que cada dependencia asigne recursos a la capacitación de funcionarios y funcionarias en materia de perspectiva de género.
4. Resaltar la importancia y, en su caso, asegurar que cada dependencia destine recursos a hacer investigación de temas relevantes al sector desde la perspectiva de género, con el objetivo de crear diagnósticos que tomen en cuenta la situación de las mujeres para el desarrollo de los programas y acciones gubernamentales que le competen al sector.
5. Promover e incidir en el desarrollo de criterios programáticos sensibles al género, que se apliquen a los programas generales de cada dependencia.
6. Contribuir al desarrollo de indicadores de género, que permitan evaluar el impacto de los programas desde la perspectiva de género.

V. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA AVANZAR HACIA UN ANÁLISIS PRESUPUESTAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Hasta este punto, el presente documento ha tratado de explicar por qué es importante incluir criterios de género en los presupuestos públicos, al analizar cómo en las teorías macroeconómicas el género suele estar ausente, lo que ha tenido como consecuencia políticas y presupuestos públicos que no parten de las condiciones de desigualdad existentes, y por lo tanto, no pueden contribuir a soluciones integrales.

Estas propuestas metodológicas y su viabilidad en el contexto mexicano son, sin duda, un paso inicial para fortalecer una discusión que actualmente ya se está dando en el país. Sin embargo, es importante mencionar que una iniciativa de este tipo en realidad parte de un análisis mucho más integral que lo que

exclusivamente se circunscribe a la asignación de recursos. Para avanzar hacia presupuestos sensibles al género es fundamental incluir una serie de aspectos diversos, que se relacionan de manera directa con la aplicación de los presupuestos.

Por lo tanto es importante delinear algunos de los elementos que pueden ser relevantes para iniciar un proceso conducente a presupuestos más equitativos. A continuación se presentan una serie de pasos que ejemplifican el tipo de proceso que se busca desencadenar con una iniciativa de presupuestos sensibles al género, dentro de un sector específico:

- a) Actividades preliminares
- b) Análisis del sector y requerimientos de información
- c) Plan de acción

a) Entre las actividades preliminares es importante:

- Identificar y analizar desde la perspectiva de género los ejes temáticos y de acción relevantes para el sector, así como las brechas existentes.
- Recopilar información y datos relacionados con estos temas.
- Conocer la información poblacional, como son censos, conteos, encuestas y, en general, información útil para poner en contexto el quehacer del sector.
- Analizar causas y efectos subyacentes a los problemas identificados.

b) Una vez que se tenga una perspectiva del contexto general del sector, así como de la situación de las mujeres y los problemas generales que enfrentan, se puede dar paso a un análisis del sector:

Algunos de los elementos a ser tomados en cuenta son los siguientes:

- Las implicaciones de género de la introducción general al sector, así como de su visión y misión.
- Análisis del objetivo principal y de las metas de la dependencia, así como de las cuestiones de género subyacentes a su ámbito de acción.
- Identificación de los programas principales, el presupuesto que tienen asignado y el porcentaje que representa del presupuesto total del sector.
- Identificación de los programas específicamente orientados hacia las mujeres, el presupuesto que tienen asignado y el porcentaje que representa del presupuesto total del sector.
- Revisar objetivos y políticas de años anteriores y evaluar resultados con relación a grupos específicos.
- Asegurar que los objetivos generales integren las necesidades de mujeres y hombres.
- Desarrollar objetivos específicos para mujeres, en donde haga falta.

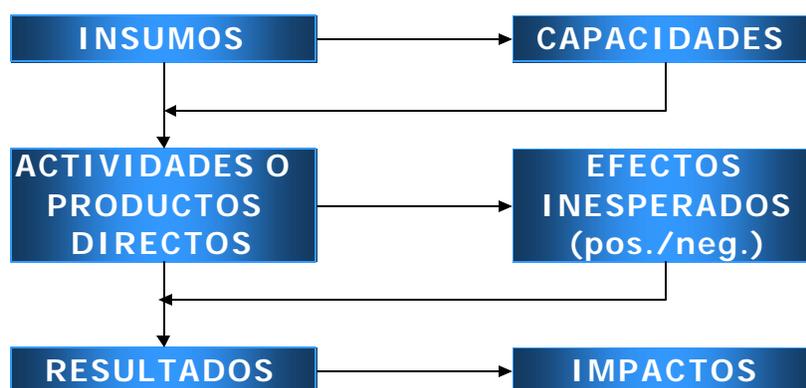
- Asegurar que los criterios que determinan la priorización de objetivos incluyan consideraciones de género.
- Asegurar que los objetivos abarquen aspectos cualitativos y cuantitativos, así como criterios de evaluación desde la perspectiva de género.

También es importante retomar las tres categorías del gasto (etiquetado, de igualdad de oportunidades y general), ya que:

- Es importante evaluar los alcances y los resultados de los programas etiquetados para mujeres, y las asignaciones de recursos que tienen.
- La sensibilidad de género de los programas puede verse afectada por la estructura genérica de los empleos en el sector.
- La sensibilidad de género de los programas generales tiene que ser evaluada.

Un enfoque relevante para evaluar este último punto es el que se puede obtener al separar los servicios que el sector otorga en tres categorías: insumos, productos y resultados.

1. Insumos: identificación de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un programa o proyecto.
2. Productos: identificación de los productos y servicios que se desprenden de manera directa de un programa o proyecto, como podría ser el número de despensas entregadas, el número de clínicas y centros de salud existentes, las medicinas que se distribuyen, etc.
3. Resultados: análisis de los resultados del programa o política en la calidad de vida de las y los beneficiarios.



Al analizar insumos, productos y resultados, es fundamental tomar en cuenta las capacidades que se generan con los insumos que se están invirtiendo en

determinado programa, así como los efectos inesperados que determinados productos o actividades puedan generar. Por ejemplo, si bien en el sector educación es importante la producción de libros de texto gratuitos, que contribuyan a la educación de niñas y niños, estos libros no garantizan, de manera automática, la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Si los libros promueven tácitamente los roles tradicionales que se han asignado a mujeres y hombres, fallan en reducir las brechas existentes—al hacer que nuevas generaciones partan de estos esquemas desiguales. Por lo tanto, realizar un análisis de este tipo permite evaluar el impacto de las políticas en la condición de igualdad/desigualdad entre géneros. Si no se consideran las capacidades generadas y los efectos inesperados, es difícil evaluar el impacto.

c) Plan de Acción:

Después de haber realizado lo anterior es importante identificar:

- Las herramientas de análisis que serán usadas;
- Los indicadores que se tienen que desarrollar;
- Las fuentes de información--tanto existentes, como las que se tienen que desarrollar;
- La integración del análisis que será desarrollado (en POAs, criterios programáticos, presupuestos y Exposición de Motivos, por ejemplo).
- La manera óptima para insertar este proceso en el proceso presupuestal;
- Los criterios de evaluación de los progresos.

Con el objetivo de fortalecer las capacidades de los grupos y dependencias interesadas en una iniciativa de este tipo se puede realizar las siguientes actividades:

- un taller de sensibilización sobre la importancia de los presupuestos públicos con enfoque de género, dirigido a grupos de mujeres que no han incursionado en el tema, o a funcionarios públicos, o a legisladoras y legisladores.
- Un taller de capacitación sobre las herramientas metodológicas generadas a raíz de experiencias internacionales y ejemplos de su aplicación.
- Sesiones de trabajo entre los grupos que integran la iniciativa y los tomadores de decisiones en los diversos sectores, para conocer los procedimientos internos de formulación de presupuestos y programación.
- Sesiones con las dependencias generadoras de información estadística, para conocer los diversos tipos de información con la que se cuenta para generar indicadores que reflejen los avances en materia de promoción de la equidad entre hombres y mujeres.

Estas actividades permitirán generar capacidades básicas para trabajar con los presupuestos públicos, así como medir el interés en la iniciativa. También permitirán la identificación inicial de los retos en cuanto a vacíos en la información y sensibilidad de los tomadores de decisiones a la relevancia del tema.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Las diferentes iniciativas que existen alrededor del mundo en materia de presupuestos sensibles al género, así como la experiencia que en México han impulsado grupos como Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, el Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población y otros, hacen posible identificar algunos de los aspectos y retos más importantes a considerarse.

En primer lugar, no hay fórmulas ni metodologías fáciles de seguir para realizar análisis de presupuestos desde la perspectiva de género. Las propuestas de herramientas metodológicas presentadas y analizadas en este documento conllevan retos implícitos y explícitos, los cuales muchas veces se desprenden del tipo de información que es necesaria para hacer análisis presupuestal sensible al género, en contraposición con la información que realmente existe.

En segundo lugar, para avanzar hacia presupuestos sensibles al género se requiere de información desagregada por sexo, así como de la especificación de objetivos y métodos de evaluación con perspectiva de género. Generar esta información puede llevar años, pero una vez que se hayan dado los primeros pasos en esa dirección será posible construir las herramientas necesarias para el caso de México.

Tercero, para asegurar que la información que se genere sea utilizada estratégicamente es primordial que la sociedad civil esté involucrada en el proceso. Aquellas experiencias en donde el ejercicio por un presupuesto sensible al género se ha quedado exclusivamente entre filas oficiales ilustran la debilidad de que estos procesos le “pertenezcan” exclusivamente al gobierno. Mientras más abierto, transparente e incluyente sea el proceso mismo, mayores serán las posibilidades de lograr que el gobierno lo suscriba en términos generales.

Por último, el contexto en el cual toma lugar una iniciativa de este tipo es fundamental, debido a que el espacio para la colaboración entre actores distintos, y el flujo de información deben estar garantizados. En este sentido, México está en un momento clave por la transición marcada a nivel federal y la consecuente redefinición de los espacios y las oportunidades políticas. La creación del Instituto Nacional de las Mujeres ilustra plenamente la redefinición de estos espacios, que deben ser aprovechados al máximo para desarrollar una iniciativa que necesita de mucha voluntad política para realizarse.

Bibliografía:

- Adelstal, Charlotta, *Workshop on Mainstreaming a Gender Perspective into Government Budgets*, SIDA, 3/98, 1998.
- Budlender, Debbie y Rhonda Sharp, con la colaboración de Kerri Allen, *How to do a gender –sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat, AusAID, 1998.
- Budlender, Debbie, "The South African Women's Budget Initiative", ponencia presentada en el taller "Pro-Poor, Gender- and Environment-Sensitive Budgets", Nueva York, 28-30 junio 1999.
- Budlender, Debbie, "The South African Women's Budget Initiative", ponencia presentada en el taller "Women and Political Participation: 21st Century Challenges", Nueva Dehli, marzo 1999.
- Budlender, Debbie (ed.), *The Third Women's Budget*, Idasa, Cape Town, 1998.
- Coetzee, Erika, *Spend and Deliver: An Easy Guide to the Medium-Term Expenditure Framework*, Idasa, Cape Town, 1999.
- Elson, Diane, "Gender-Neutral, gender-Blind or Gender-Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care, *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, London, Commonwealth Secretariat, 1997.
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, *El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*, México, 2000.
- Red de Promotoras y Asesoras Rurales, "Ejercicio de la revisión de la perspectiva de género en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)", mayo 2000, mimeo.
- Rusimbi, Mary, Debbie Budlender, Rose Shayo y Kjasa Pehrsson, "Checklist for Mainstreaming Gender Into the Government Budget", mimeo preparado para el Ministerio de Finanzas de Tanzania, Dar es Salaam, septiembre 2000.
- SHCP, *El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*, México, septiembre 2000, p. 14.

SIDA, "Sida's Action Program for Promoting Equality between Women and Men in Partner Countries", Departamento de Servicios Legales y Políticos, Estocolmo, abril 1997.

Tanzania Gender Networking Programme, *Budgeting with a Gender Focus*, Dar es Salaam, 1999.

UNIFEM, "*Progress of the World's Women 2000: UNIFEM biennial Report*", UNIFEM, New York, 2000.

Vinay, Claudia, Helena Hofbauer, Lucía Pérez y Concepción Martínez, "Mujeres y Pobreza: El Presupuesto del Gasto Social Focalizado visto desde la Perspectiva de Género", documento de trabajo, FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación y Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, México, noviembre 2001.

Women's Budget Initiative & Gender Education and Training Network, "*Money Matters. Workshops Materials on Gender and Government Budgets*", Cape Town.

Fundar
Centro de Análisis e Investigación, A.C.

El Consejo Directivo de FUNDAR está integrados por:

Presidente: Dr. Sergio Aguayo
Vicepresidente: Emb. Olga Pellicer
Secretaria: Dra. Gloria Ramírez
Tesorero: Dr. Mario Bronfman
Vocal: Emb. Alberto Szekely
Comisión de Vigilancia: Dr. Rodolfo Stavenhagen

El equipo de Fundar está integrado por las siguientes personas:

Directora Ejecutiva: Helena Hofbauer
Coordinadora de Proyecto: Briseida Lavielle
Responsable de Proyecto: Gabriel Lara
Investigadora: Daniela Díaz
Asistente de Programa: Martha Macías
Asistente de Investigación: Bárbara Martínez
Diseño Gráfico: Ana Silvia Martínez
Investigadora Asociada: Claudia Vinay
Investigador Asociado: Jorge Romero
Investigador Asociado: Adriana Estrada

**La publicación de este documento de trabajo ha sido posible
gracias al apoyo de la Fundación Ford.**

2001 - FUNDAR
Popotla 96-5
Tizapán – San Ángel
C.P. 01090, México D.F.
México

Tel/fax: (52) 5595-2643 y 5681-0855
Email: fundar@fundar.org.mx
www.fundar.org.mx