

PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

MARÍA ALEJANDRA REYES GARCÍA[■]

MARIO CHAVARRÍA SUÁREZ[■]

INTRODUCCIÓN

El año 2000 se considera, sin duda alguna, parteaguas de la historia de la democracia mexicana. Después de más de setenta años de padecer un régimen autoritario, con un partido político hegemónico, las elecciones federales de ese año significaron, más que otra cosa, la transmisión pacífica del poder de la república a un partido de oposición.

Sin embargo, la alternancia en el poder dista demasiado de un verdadero cambio democrático, tanto en las relaciones inter-institucionales, como en las relaciones del Estado con la sociedad y los diversos grupos que la conforman. Las manifestaciones de inconformidad han rebasado por mucho los mecanismos establecidos para resolverlas, mientras que las instituciones del Estado se sumergen en conflictos de interés para imponer sus particulares visiones sobre el rumbo político y económico que ha de tomar el país, situación que refleja grandes avances en el deterioro de la gobernabilidad democrática que, en primera instancia, es factor desencadenante del desarrollo de nuestro México.

Es por ello que el denominado *proceso de reforma del Estado* fue convocado por diversos actores políticos y sociales, a fin de

-
- Asesora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, en los temas de equidad social.
 - Secretario técnico de la Coordinación del Área de Equidad Social del GPPRD, LIX Legislatura.

concluir la etapa de transición hacia la democracia y concretar los cambios necesarios para arribar a un régimen democrático con gobernabilidad y estabilidad política.

No obstante, ni el diseño, ni los objetivos, ni los procedimientos de la reforma del Estado han quedado definidos. Nos encontramos en la etapa final del autoritarismo pero sin las características fundamentales de un presidencialismo eficaz, sin el consenso amplio y contundente de un parlamentarismo, y, además, con graves deficiencias en la impartición de justicia, en el cumplimiento de los derechos fundamentales de las mujeres y, en consecuencia, en la instrumentación de políticas públicas con perspectiva de género. Es por ello que tenemos que preguntar: ¿Cuáles son los riesgos que se corren de no concretarse una reforma amplia y eficaz del Estado mexicano?

Durante las décadas de los ochenta y noventa, diversos cambios económicos y políticos en países del llamado *primer mundo* y con larga tradición democrática, originaron en México la discusión sobre los requerimientos de modernidad e inserción económica necesarios para que nuestro país obtuviera beneficios monetarios de organismos internacionales. El modelo *neoliberal*, como el *más adecuado* según nuestros gobernantes para lograr ese objetivo, también abrió la puerta para una sociedad cada vez más participativa y exigente en cuanto al cumplimiento de derechos sociales.

Ya a finales de los noventa, los resultados se hicieron visibles: crisis económica, deterioro del poder adquisitivo de las y los ciudadanos, incremento del desprestigio de las instituciones públicas, mayor tasa de desempleo, incredulidad ciudadana respecto a la política como generadora de cambios y, quizás lo más grave, una gran polarización social que engrosó de manera vertiginosa la brecha entre ricos y pobres, entre poseedores y desposeídos, entre hombres y mujeres.

A partir de entonces, el concepto de *reforma del Estado* en México, se entiende como un proceso fundamentalmente político, pero no desligado de lo social, que incluye tres tipos de reforma:

1. *Reforma constitucional*, que incluye las reformas al marco jurídico que rige las acciones del Estado.

2. *Reforma política*, que incluye legitimar las acciones del Estado y mejorar la relación Estado-sociedad.

3. *Reforma administrativa*, que busca mejorar procesos dentro de la administración pública, así como optimizar los servicios que presta la administración con el propósito de atender de manera eficiente y eficaz las demandas de la sociedad.

La reforma del Estado se entiende como un proceso muy amplio referido básicamente a los cambios en las relaciones entre poderes e instituciones y circunscrito a ser parte fundamental en la consolidación de la democracia, ya que se perfila como instrumento de cambio en las nuevas correlaciones de fuerzas del país e implica la transparencia en la asignación y utilización de recursos públicos, la definición clara de las facultades respectivas para conocer y resolver conflictos electorales por parte de instituciones federales, la regularización y fiscalización de las campañas y el equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.¹

Por ello, es necesario mantener un proceso de readecuación permanente de los órganos del Estado y las transformaciones requeridas por las alteraciones y el paso del tiempo en una sociedad que necesariamente debe adaptarse a los cambios internacionales, así como a su propio desarrollo.

De esta manera, para una sociedad cada vez más diversa y plural, la reforma del Estado debe retomar compromisos y objetivos originales, para dar respuestas más certeras y acordes con las necesidades de cambio. El tránsito hacia una nueva forma de funcionamiento del Estado, pone en la agenda la necesidad de reestructurar y activar el segmento estatal encargado de dar respuestas a las demandas de la sociedad civil.

Se trata no solo de concretar un conjunto de reformas políticas y/o jurídicas; el objetivo fundamental de la reforma del Estado en México debe ser el restablecimiento de su gobernabilidad,² orientar

¹ Definición en Silvia Gómez Tagle, "Indispensable partir de la realidad", en *Diálogo*, Reforma del Estado, año 1, núm. 4, julio de 2002.

² El concepto *gobernabilidad* se refiere a la relación entre gobernantes y gobernados, a la capacidad del gobierno frente a las demandas políticas de la sociedad. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas por resolver. Definición de Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Universität Heidelberg, Working Paper núm. 63, Barcelona, 1992.

y conducir el desarrollo social, así como elevar la eficiencia y la equidad en el acceso a las condiciones de igualdad.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS MUJERES

En la reforma del Estado, las políticas sociales deben prevalecer sobre las demás, con el propósito de atender de manera pronta y efectiva a hombres y mujeres marginadas y en pobreza extrema; para ellas es fundamental implementar el avance tanto económico como social.

Son innegables los avances de las mujeres en México, como resultado del empeño y la constancia y colaboración en acciones a favor de ellas tanto de organizaciones civiles, académicas, funcionarias públicas, legisladoras, estudiantes, feministas, sindicalistas.

Pero también debe reconocerse que muchos esfuerzos no fueron concretados o continuados, por lo que en muchos terrenos se mantiene la búsqueda de logros que generen el avance de las mujeres.

La neutralidad de género que plantea el artículo 4º constitucional no existe, porque las mujeres enfrentan condiciones de inequidad ante los hombres y no basta la voluntad política, hace falta traducir esa voluntad en normas, políticas y mecanismos que garanticen la equidad de género.

El enfoque de la transversalidad de género en la legislación también significa la incorporación de la *acción positiva*, definida por los organismos internacionales como medidas temporales que compensen la discriminación histórica de las mujeres.

Un aspecto central es considerar que la equidad de género no sólo debe estar expresada en la legislación, sino que las leyes deben tener los instrumentos necesarios para su ejercicio.

Así, el impulso logrado durante los años noventa a favor de la equidad de género y las políticas públicas parece haberse frenado, y es particularmente grave la ausencia de información actualizada y confiable sobre mujeres que sirva de sólida referencia para la elaboración de programas y proyectos en beneficio de ellas.

Otro aspecto importante es la escasa participación de las mujeres en las decisiones de política macroeconómica, en acuerdos

con organismos financieros internacionales, decisiones de privatización y reformas estructurales. Recientemente y pese a la importancia de ello, solamente ha sido posible avanzar en la construcción de presupuestos sensibles al género por medio del trabajo que se realiza en las comisiones de la Cámara de Diputados, de manera particular, la Comisión de Equidad y Género. Veamos ahora qué es el Presupuesto de Egresos de la Federación.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Es el instrumento directo y poderoso del cuál dispone el Estado para influir en la economía; es a la vez el reflejo del programa económico del gobierno, que establece en él prioridades que atiende mediante el plan de gastos donde previamente se revisarán los ingresos. Más que un instrumento financiero, representa el proceso por el cuál se formularán normas políticas, poniendo en marcha programas de acción pública y estableciendo controles legislativos y administrativos.³

Revisemos brevemente el procedimiento operativo federal del presupuesto programático.

- Se determinan las orientaciones nacionales con base en el Plan Nacional de Desarrollo y se procede a relacionarlos con los objetivos generales, regionales y sectoriales, y a su vez con el gabinete económico, ajustados a los pisos financieros.
- Contando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con los anteproyectos de las dependencias y entidades, elabora el anteproyecto de presupuestos por programas, clasificando el gasto en capítulos presupuestarios acordes a la estructura programática.
- Posteriormente se desglosan y calendarizan los programas con las asignaciones presupuestarias específicas.

³ José Ayala Espino, *Economía del sector público en México*, Esfinge, México, 2001, pp. 174-175.

- Concluido lo anterior, la SHCP integra los proyectos presentados y elabora para ser presentado al Ejecutivo Federal el anteproyecto del Presupuesto de Egresos, que integra las directrices e inquietudes presentadas hasta ese momento.
- Se realiza la revisión y autorización, por parte del titular del Ejecutivo, y posteriormente el mismo presidente de la república lo envía a la Cámara de Diputados como proyecto de decreto.

La Cámara de Diputados, una vez que ha recibido el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo turna para su análisis y observaciones a las comisiones de Programación y Presupuesto, y de Hacienda y Crédito Público, así como el resto de las comisiones con injerencia en el Proyecto.

Las comisiones lo estudian y analizan para emitir, posteriormente, un dictamen con sus conclusiones y observaciones, que han sido emitidas y aceptadas por la mayoría de las y los integrantes de las mismas.

El Presupuesto de Egresos de la Federación quedará definitivamente aprobado cuando la votación alcance la mayoría absoluta, para, posteriormente, ser enviado al Ejecutivo Federal para su promulgación, adquiriendo entonces naturaleza y carácter de decreto.

LA IMPORTANCIA DE LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Resulta fundamental destacar la importancia de promover la elaboración de los presupuestos con perspectiva de género, ya que su logro asegura la visualización de las necesidades de los géneros que integran la sociedad, señalando que su aplicación será la más clara muestra de la existencia de equidad y democracia.

Como hemos mencionado, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico, contable y de política económica donde se consigna el gasto público y las metas de programas establecidos; así también, muestra cuáles son las prioridades sociales y económicas a las que se abocará el gobierno durante el ejercicio anual.

Los presupuestos públicos generalmente se componen de tres aspectos económicos fundamentales:

1. *La distribución del ingreso y la riqueza:* en este rubro se busca que las políticas gubernamentales sean favorables a la disminución de la distancia existente entre el ingreso y riqueza que se presentan entre los diferentes grupos que integran la sociedad.

2. *La distribución de recursos:* se vincula con la provisión de bienes y servicios públicos; aquí el gobierno decide la cantidad de recursos que destina a las funciones administrativas, políticas y programas que realiza a lo largo del ejercicio anual.

3. *La estabilización de la economía:* este concepto engloba otras tareas que se pretenden cumplir con el Presupuesto; serán la de promoción de empleo, estabilización de precios, crecimiento económico y balance externo, entre otras.⁴

En el Presupuesto podremos encontrar recursos destinados a programas dirigidos a la atención de determinados grupos de la población: adultos mayores, jóvenes, niñas, niños, indígenas y mujeres, entre otros; pero ello no significa que éste sea sensible al género. Como se ha mencionado anteriormente, el Presupuesto es la escala de valores de la política económica del gasto y por tanto un presupuesto sensible al género es el que cuenta con la visualización de las necesidades de los géneros que integran la sociedad.

Un presupuesto con perspectiva de género,⁵ contendrá en sí:

[la] visión científica sobre la sociedad, a partir de la cual es posible observar las diferencias y las semejanzas entre mujeres y hombres, así como la desigualdad prevaleciente entre ambos.

El análisis de cualquier problemática social, económica, cultural, jurídica o política cambia si, en vez de suponer un mundo homogéneo, de seres humanos idénticos, aplicamos la perspectiva de género. Con ésta se evidencia que, además de necesidades universales, hay un conjunto de necesidades específicas de las mujeres, distintas de otras necesidades de los hombres.⁵

⁴ Helena Hofbauer y Claudia Vinay, *Presupuestos sensibles al género / Herramientas metodológicas / experiencias internacionales y de México*, México, 2001.

⁵ Marcela Lagarde (coord.), *Política y género*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México, 2003, p. 9.

De no tomarse en cuenta las diferencias entre los géneros, las políticas producidas para la atención de uno, podrán afectar a otro, por lo que es necesario lograr la sensibilización al respecto, para poder alcanzar la transformación de la realidad, comprender la situación del mundo, y su necesidad de cambio deberá explicarse con la perspectiva de género.

Con los presupuestos con perspectiva de género se busca transformar las desigualdades existentes, distribuyendo y orientando de una forma más adecuada y equitativa los recursos; su fin será detectar cómo el gasto público promueve u obstaculiza la equidad de género y, a la vez, determinar de qué forma los recursos presupuestarios afectan o benefician a los hombres y las mujeres que integran la sociedad.

El Presupuesto deberá incluir desde su planeación la perspectiva de género, además de promover la transversalidad en las políticas y programas de los tres niveles de gobierno, ya que de esta forma podrá lograrse la traducción de los compromisos gubernamentales manifestados con la equidad de género, a la realidad económica.

Un presupuesto que incluya la perspectiva de género nos permitirá, entre otros beneficios, contar con la oportunidad de determinar objetivamente el valor real de los recursos etiquetados para hombres, mujeres, niños y niñas. A la vez, un presupuesto con estas características incrementa la posibilidad de atacar problemas sociales distintos al género, pero nunca ajenos, como son la pobreza, las inequidades étnicas y las regionales.

Generalmente, los beneficios de los programas sociales no se garantizan de manera automática para todas y todos los posibles beneficiarios, por lo que será necesario identificar y analizar las implicaciones que cada uno de ellos puede tener en hombres y mujeres. Para ello es importante contar con diagnósticos y estudios desagregados de género y edad, que permitan conocer el impacto específico de todos y cada uno de los componentes de un programa y/o política pública.

Debemos conocer a detalle los presupuestos, así como las dependencias donde es importante influir para caminar hacia la creación de los presupuestos con perspectiva de género; mientras tanto será necesario realizar acciones como las siguientes:

- Desde la sociedad civil, identificar los programas que se destinan a la atención de las necesidades de las mujeres, para analizar su asignación presupuestaria, la normatividad que la rige, la forma en que se aplican los recursos y la forma en que los recursos están llegando o no a las mujeres; esto en cada una de las dependencias de la administración pública
- Identificar desde las organizaciones de mujeres los espacios para la introducción del enfoque de género, así como los factores que puedan estar limitando de manera implícita o explícita el acceso de las mujeres a los beneficios de los recursos y programas del sector
- A partir de la sociedad civil, generar mecanismos de seguimiento para el ejercicio del presupuesto destinado a programas de mujeres
- Promover e incidir en las instituciones para el desarrollo de criterios programáticos sensibles al género, que sean aplicables a los programas generales de cada dependencia
- Desarrollar por parte de las instituciones los criterios programáticos e indicadores de evaluación con perspectiva de género
- Destacar como política pública la importancia de que cada dependencia destine recursos para hacer investigación de temas relevantes al sector desde la perspectiva de género, teniendo por objetivo crear diagnósticos que tomen en cuenta la situación de las mujeres para el desarrollo de los programas y las acciones gubernamentales que son competencia del sector
- Sensibilizar a los y las funcionarias responsables de la elaboración y la toma de decisiones en materia de asignaciones presupuestarias dentro de las diferentes secretarías y de manera particular dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Promover que cada dependencia de la administración pública destine recursos aplicados a la capacitación de funcionarios y funcionarias en perspectiva de género, y de manera particular a quienes inciden en la planeación y asignación de recursos presupuestarios.⁶

Propuestas legislativas:

- Legislar en los niveles federal y local a fin de eliminar en toda legislación el clausulado que incluya rasgos que fomenten la inequidad y las brechas entre los géneros
- Legislar para que el articulado del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la distribución del presupuesto sea con perspectiva de género, tendiente a lograr el adelanto de género, así como la incorporación plena y democrática de las mujeres a los beneficios que emanen del ejercicio presupuestario
- Legislar para que sean respetados los rubros etiquetados para mujeres, buscando incidir en su correcta aplicación y alcanzar la transparencia en sus resultados
- Legislar para que los presupuestos sean elaborados con datos desagregados por sexo y edad, en todos los aspectos de su diseño, elaboración, y ejecución
- Legislar para que la estructura programática presupuestaria sea accesible para su análisis y perdurable en su vigencia, a fin de apropiarnos de su composición y manejo, en el logro de un exhaustivo seguimiento a su aplicación
- Legislar para ampliar el periodo de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el propósito de que no sean aprobados recursos sin estar plenamente justificados, garantizando que los estudios de impacto con datos desagregados por género y edad, hayan sido el eje rector para la creación del programa y por tanto del destino adecuado del recurso económico.

El Presupuesto de Egresos de la Federación sigue siendo el medio por el cual el Estado controla sus gastos e ingresos; la influencia del Estado en materia económica y social ha hecho del mismo un gran instrumento en lo económico, lo político y lo social. Por ello la importancia de incidir en su elaboración y/o modificación con la visión del Estado reformado.

La creación de los presupuestos con perspectiva de género, producidos con información desagregada, permitirán análisis más

⁶ Helena Hofbauer y Claudia Vinay, *op. cit.*

claros y certeros para determinar los cambios a políticas existentes o la generación de nuevas propuestas de políticas públicas que promuevan mayores beneficios para las mujeres.

Así mismo, se garantizará a las ciudadanas que sus prioridades relacionadas con el Presupuesto y su asignación buscan dirigirse a los aspectos que resultan fundamentales para lograr el avance de las mujeres en México.