



***PRESUPUESTO SENSIBLES AL GÉNERO:
LA EXPERIENCIA MEXICANA***

**Autora: Verónica Zebadúa,
México**

PANEL No. 07

“Presupuestos Nacionales con Enfoque de Género”



PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: LA EXPERIENCIA MEXICANA

Verónica Zebadúa Yáñez
Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Conferencia Centroamericana y del Caribe sobre
Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática
y Equidad de Género

Managua, Nicaragua
28, 29 y 30 de agosto, 2002

Popotla 96-5, Col. Tizapán San Ángel, 01090, México, DF.
Tels/fax: 56 81 08 55/55 95 26 43
Email: vzebadua@hotmail.com
fundar@fundar.org.mx

Presupuestos sensibles al género: La experiencia mexicana

Resumen

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género desafían tanto a las políticas económicas en boga como a los marcos ideológicos de los que derivan: son una oportunidad pragmática para transversalizar la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas y hacerlas más sensibles a las necesidades de la población. Su objetivo es introducir la perspectiva de género a lo largo de todas las etapas de los programas, proyectos o estrategias gubernamentales (conceptualización, diseño, presupuestación, instrumentación y evaluación), preguntando si los intereses, necesidades y prioridades de hombres y mujeres, niños y niñas están realmente incluidos en los presupuestos. Iniciativas sobre el tema han surgido en más de 40 países; en esta presentación se abordará el caso de México, en la que el ejercicio fue empujado inicialmente por la sociedad civil y ahora tiene presencia en el gobierno, principalmente en la Secretaría de Salud y en el Instituto Nacional de las Mujeres.

1. Los presupuestos públicos: un reflejo de las prioridades gubernamentales

A raíz de las graves consecuencias ocasionadas por las recientes crisis económicas en las que se han visto envueltos diversos países a lo largo de la última década, los arquitectos de políticas públicas han comenzado a reconocer, al menos a nivel discursivo, la necesidad de integrar “políticas sociales” en la administración macroeconómica. Sin embargo, en la práctica esto ha significado ‘mantener el diseño de políticas macroeconómicas con un enfoque en indicadores y criterios macroeconómicos’ para después añadir políticas sociales que buscan integrar y responder a criterios distintos. (Elson y Gagatay, 1999: 2) Las decisiones e indicadores de mercado continúan así teniendo la primacía y dominando a los criterios sociales, con lo que el gran desafío sigue siendo ‘lograr que aspectos distintos a los del mercado sean realmente considerados en un mundo dominado por cálculos financieros’. (Elson y Gagatay, 1999: 2)

La preeminencia de los criterios de mercado en la política social es un reflejo de, entre otras cuestiones, el papel preponderante que los Ministerios de Finanzas han ido ocupando a partir de la década de los ochenta, como resultado de las reformas económicas orientadas a los ajustes estructurales. Hasta entonces, su labor consistía principalmente en asegurar los recursos financieros necesarios para la planificación estatal, en diseñar los presupuestos públicos anuales y en monitorear las finanzas nacionales. En la actualidad, su mandato es mantener la disciplina fiscal y determinar estratégicamente la política económica mediante reformas estructurales, en tanto los Ministerios de Planeación se han visto obligados a diseñar las políticas públicas de acuerdo a los recursos existentes y determinados por los anteriores. (Sen, 1999: 14-15)

En consecuencia, se ha dejado de lado el principio de que la asignación de los recursos públicos y, por ende, los presupuestos, deben responder a las prioridades de

política pública y no viceversa. Cuando esta relación entre presupuesto y política se distorsiona, resulta complejo asegurar el cumplimiento de los objetivos de equidad y prioridades sociales que el gobierno enarbola mediante el discurso. (Hofbauer y Vinay, 2001: 7)

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género nos brindan una oportunidad para rectificar el camino, ya que desafían tanto a las políticas económicas en boga como a los marcos ideológicos de los que derivan: son una oportunidad pragmática para transverzalizar la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas y hacer a éstas más sensibles a las necesidades de la población, necesidades que, en el actual modelo económico, no están siendo cubiertas debido a las inevitables “externalidades negativas” de los mercados. (Hofbauer y Lara, 2001: 1)

Podemos definir al presupuesto público como un componente crucial del marco de política macroeconómica y como el instrumento más importante de política pública con el que un gobierno cuenta; en él se detalla la política del gasto público definida con base en los ingresos esperados, las necesidades de la población, los compromisos del gobierno y el entorno macroeconómico; así, los presupuestos son un medio 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’. (Hofbauer y Vinay, 2001: 7)

El presupuesto cumple con funciones sociales y económicas fundamentales: la asignación de recursos, la provisión de servicios sociales básicos, la redistribución del ingreso y la riqueza, la estabilización de los precios, y la generación del crecimiento económico y del empleo. Los presupuestos públicos reflejan la visión que los gobiernos tienen del desarrollo social y económico y, más generalmente, los valores y prioridades de una sociedad y las relaciones de poder que subyacen a ésta. (Cagatay et. al., 2000: 12) No es casual que los sectores marginales o ubicados en la periferia social (por ejemplo, los pobres, los niños y las mujeres) sean los más afectados por los presupuestos y los que menos oportunidades tienen para incidir políticamente sobre estos.

Para que las prioridades y acciones del gobierno se concreten tienen que encontrar una expresión formal en el presupuesto, es decir, deben contar con recursos asignados; sólo así los presupuestos tendrán el potencial para contribuir a disminuir las brechas existentes en la sociedad y avanzar en materia de equidad.

Ante la situación de escasez a la que los países en desarrollo se han enfrentado, no debe sorprender la reticencia de los gobiernos a las iniciativas de presupuestos sensibles al género. Esta se debe a que los presupuestos sensibles al género se han entendido erróneamente como peticiones para aumentar las asignaciones etiquetadas a programas para mujeres. Como veremos más adelante, el objetivo central de los presupuestos sensibles al género es *transverzalizar* la perspectiva de género en los programas y políticas gubernamentales para asegurar una asignación más equitativa y eficiente de los recursos, es decir, una asignación que beneficie tanto a hombres como a mujeres, a niños y a niñas.

2. Género y macroeconomía: una relación circular

Los presupuestos sensibles al género están enmarcados en uno de los tres componentes de la macroeconomía: la política fiscal.¹ Se parte del hecho de que la relación entre el género y la economía es circular o mutuamente influyente: por un lado, los impactos de la macroeconomía no son neutrales al género, y por otro, la estructuración de las relaciones de género afecta de manera determinante a la macroeconomía.² Las economistas feministas han argumentado que hombres y mujeres ocupan sistemáticamente posiciones diferentes dentro de la economía, por lo que el impacto del género en las políticas económicas (y de las políticas económicas sobre el género) no es accidental, sino estructural. Lo anterior cuestiona la base misma de la economía neoclásica, el “hombre económico” racional y egoísta que no tiene sexo ni género, clase ni raza, historia ni contexto geográfico. (Cagatay, 1998: 4) Esta abstracción no reconoce ni valora las diferencias y, en consecuencia, los objetivos e instrumentos de política que la tomen como punto de partida serán diseñados de manera aparentemente “neutral”.

La ceguera ante el género por parte de la macroeconomía puede ilustrarse por su falta de atención a la existencia de una economía no remunerada (la economía del cuidado) en la que las mujeres hacen la mayor parte del trabajo de cuidar de otros, mantener la fuerza laboral y el capital social, todos ellos servicios vitales para la economía remunerada. (Elson, 2002) La indiferencia hacia esta economía implica que una gran parte del trabajo y del uso del tiempo de las mujeres es considerado “improductivo” únicamente porque no tiene una recompensa monetaria. Asimismo, esta visión considera que al interior del hogar no se dan diferencias en términos de distribución de recursos, cuando se ha demostrado que frente a la escasez repentina de bienes, son las mujeres y las niñas quienes la resienten primero. (Budlender y Sharp, 1998: 47)

La economía del cuidado podría ser incorporada en el modelo de producción nacional si se considera que éste es resultado de la interacción de tres sectores. En lugar de considerar a los hogares, a manera del paradigma neoclásico, sólo como consumidores y oferentes de trabajo, en un modelo sensible al género el flujo circular de producción estaría compuesto por los hogares (eso es, la economía *productiva* del cuidado), además del sector público (el gobierno) y el sector privado (las empresas). (Elson, 1999:8) Así, la introducción del cuidado como categoría de análisis económico ayudaría a que la invisibilidad del trabajo femenino se trascendiera. (Himmelweit, 1998: 4)

¹ Los otros dos son la política de tipo de cambio y la política monetaria.

² Relacionado con el efecto de la *macroeconomía en el género*, un análisis del impacto de la crisis asiática en Filipinas encontró que mientras el desempleo masculino aumentó más que el de las mujeres, la crisis forzó a éstas a incrementar su participación en la fuerza de trabajo, especialmente en el sector informal, y a elevar sus horas de trabajo no remunerado. Relacionado con los efectos del *género en la macroeconomía*, si en África se les diera la misma capacitación e insumos a mujeres y a 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, y si las desigualdades del mercado laboral latinoamericano se eliminaran, el ingreso nacional subiría en un 5 por ciento. (Cagatay et. al., 2000: 35; Hofbauer y Vinay, 2000: 5)

Aunado a esto, diversas investigaciones han demostrado que introducir la perspectiva de género en la macroeconomía contribuye a un mejor diseño de las políticas públicas: una política macroeconómica más sensible a las desigualdades existentes en materia de género crearía un “círculo virtuoso” en el cual la reducción de las desigualdades de género llevaría a la disminución de las limitantes que estas inequidades han representado al desarrollo social, lo que a su vez conllevaría un desempeño macroeconómico más exitoso.

3. La transversalización del género en los presupuestos

Si partimos del hecho que las mujeres y los hombres tienen vidas económicas diferentes debido a la estructuración de los papeles de género, por lo que se enfrentan a restricciones y responsabilidades distintas y a elecciones económicas diferentes, podemos también afirmar que las mujeres y los hombres no responderán a la política presupuestaria de manera similar. (Himmelweit, 1998: 6) Así como sucede en la macroeconomía, las políticas públicas (y, por ende, los presupuestos) se diseñan de manera uniforme, para atender lo que se asume son las necesidades de *toda la población*. Sus diseñadores no toman en consideración los papeles, capacidades y responsabilidades socialmente determinados de hombres y mujeres, que son los que fundamentalmente determinan las desigualdades de género existentes en nuestras sociedades. Adicionalmente, no se cuestiona si, debido a esta situación, las políticas y programas derivados de los presupuestos tienen un impacto diferenciado en hombres o en mujeres.

Aunado a esto, el hecho de que los presupuestos se presenten sin mencionar específicamente a las mujeres, pero tampoco a los hombres, crea la impresión de que son sólo un instrumento técnico que tiene un impacto similar en todos los grupos sociales. Sin embargo, ignorar el impacto diferenciado de los presupuestos sobre hombres y mujeres no significa que los presupuestos sean neutrales al género, en su lugar, estos resultan “ciegos” al género: un presupuesto que ignore las desigualdades entre hombres y mujeres necesariamente replicará o mantendrá inalteradas las relaciones de género existentes, y dificultará un impacto positivo sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano.³

Es importante enfatizar que los presupuestos sensibles al género no son presupuestos específicamente formulados para las mujeres, sino que se refieren, en una primera instancia, al análisis de los presupuestos (tanto en su componente de gastos como en su componente de ingresos) mediante un lente de género, y en una segunda a la elaboración misma de los presupuestos tomando en cuenta y valorando su impacto sobre

³ Esto constituye una situación dramática. Aun cuando la multicitada cifra que afirma que el 70% de los pobres del mundo son mujeres y niñas ha sido cuestionada, es un hecho que las mujeres son más vulnerables a la pobreza y tienen menores oportunidades para escapar de ella. La discriminación de género, tanto en la esfera pública como en el ámbito privado, puede resultar en una distribución desigual de los recursos que ocasiona que las mujeres experimenten una pobreza más severa que los hombres: la disparidad entre hombres y mujeres en el acceso y el control de recursos productivos como tierra, créditos, tecnología y conocimientos obstaculiza su habilidad para participar en y beneficiarse de las oportunidades derivadas del desarrollo económico. Para un panorama de la “feminización de la pobreza” ver BRIDGE, 2001.

la vida de los hombres y las mujeres.⁴ Así, su objetivo es introducir la perspectiva de género a lo largo de todas las etapas de los programas, proyectos o estrategias gubernamentales (conceptualización, diseño, presupuestación, instrumentación y evaluación), preguntando si los intereses, necesidades y prioridades de hombres y mujeres, niños y niñas están realmente incluidos en los presupuestos.

Entender los presupuestos sensibles al género como presupuestos exclusivos para las mujeres implicaría identificarlas como un grupo de interés que compite con otros por los recursos escasos con los que cuenta el gobierno. Esta visión asume, por un lado, que todas las mujeres quieren o necesitan lo mismo y, por el otro, que el objetivo de los presupuestos sensibles al género se reduce a una mayor asignación de gasto dirigido exclusivamente a programas para mujeres. En contraste con esta idea, las cuestiones de género no deben entenderse como una prioridad entre otras muchas prioridades, sino que deben dar lugar a un criterio transversal cuyo fin es la equidad entre hombres y mujeres. (Hofbauer, Sánchez-Hidalgo y Zebadúa, 2002: 35) Por lo tanto, la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos va más allá de elevar las asignaciones a los programas dirigidos a las mujeres.

El peligro de conceptualizar a los presupuestos sensibles al género como presupuestos para las mujeres reside en que dicho enfoque reproduce, de cierta manera, la imagen de las mujeres como un grupo vulnerable o, en otras palabras, homogeniza sus condiciones de vida. Por el contrario, los diseñadores de políticas públicas y del presupuesto deben reconocer las diferencias existentes entre las mujeres, principalmente las relacionadas con la edad, la etnia, la clase social y la ubicación geográfica, ya que una política que beneficie a cierto grupo de mujeres no necesariamente beneficiará (e inclusive puede llegar a ser adversa) a un grupo diferente.

Con todo lo anterior, el propósito de las iniciativas de presupuestos sensibles al género es:

- determinar si el gasto público obstruye o promueve la igualdad de género y si los compromisos gubernamentales por la equidad se traducen en compromisos monetarios,
- examinar la posibilidad de reorganizar las prioridades de los recursos públicos hacia patrones más equitativos y eficientes de recolección de ingresos y uso de recursos, y
- determinar cómo las asignaciones presupuestales afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres.

Estas iniciativas también promueven el desarrollo humano en general, el uso efectivo de recursos y pueden contribuir a reducir la pobreza (Cagatay et. al., 2000: 35); además, presionan para que otras categorías sociales, como la raza, la etnicidad, la clase y la edad, puedan también desagregarse y ser tomados en cuenta en la formulación de los presupuestos.

⁴ La mayoría de las iniciativas de presupuestos sensibles al género han comenzado evaluando el impacto del gasto público sobre hombres y mujeres. Una de las iniciativas que se han enfocado al lado de los ingresos (impuestos, cuotas al usuario, etc.) es la iniciativa inglesa del Women's Budget Group.

La primera iniciativa de presupuestos sensibles al género (que tuvo lugar en Australia) data de los años ochenta; a partir de ahí se han ido extendiendo por el mundo, llegando a cerca de 40 países en todos los continentes. Estas experiencias internacionales han mostrado que los presupuestos sensibles al género contribuyen, en primer lugar, a determinar el valor real de los recursos asignados a mujeres y hombres, niños y niñas. Dado que las asignaciones etiquetadas a las mujeres rara vez exceden el 1 por ciento del gasto total, los programas de alto perfil dirigidos a mujeres no deben interpretarse como un presupuesto sensible al género. En segundo lugar, las iniciativas han ayudado a conscientizar acerca de la escasez de datos estadísticos e información desagregada por sexo, lo que constriñe el diseño, implementación y evaluación efectiva de los programas gubernamentales. Por último, también han resaltado su potencial para atender otros problemas sociales, como la pobreza o el racismo, ya que pueden analizar la asignación de recursos de acuerdo a otros ejes de desigualdad. (Hewitt y Mukhopadhyay, 2002, 71)

Las distintas iniciativas de presupuestos sensibles al género se diferencian en (Budlender y Sharp, 1998: 5):

- Su localización: ¿quién impulsa, inicia y realiza el ejercicio (la sociedad civil, los parlamentarios, el gobierno, organizaciones intergubernamentales, organismos para el desarrollo)?
- Su amplitud: ¿qué cubre el ejercicio (niveles nacional, provincial o municipal), se enfoca al gasto o también a los ingresos, se examina sólo algunos sectores gubernamentales o todos ellos, se eligen sectores sociales o también económicos?
- Su política: ¿quién estará involucrado en el proceso y cómo, quién financia el ejercicio, quién tiene el poder para presionar por la rendición de cuentas en materia de equidad y quién se resiste a esto?

Las iniciativas presupuestales han utilizado argumentos diferentes para referir los beneficios o ventajas que un presupuesto sensible al género implicaría. El primer beneficio tiene que ver con la *equidad*. Este enfoque parte de la necesidad de visibilizar los diferentes efectos de las políticas sobre hombres y mujeres, poniendo particular atención en no subsumir en los hogares los efectos individuales del gasto público con el objeto de que sus impactos sean más equitativos para ambos sexos. Además, dado que el género es uno de los ejes más persistentes de la desigualdad, y que una de las principales metas de la política fiscal es reducir las brechas existentes en términos de distribución de la riqueza y los recursos, la política fiscal debería tener como línea conductora la disminución de las inequidades entre hombres y mujeres. (www.thecommonwealth.org/gender)

También se considera a los presupuestos sensibles al género como una herramienta para el *empoderamiento* y para el *progreso de los derechos de las mujeres*, ya que pueden evaluar los resultados de acciones que deben cumplir con compromisos gubernamentales internacionales, como la Plataforma de Acción de Pekín o la implementación de la CEDAW. (www.gender-budgets.org) Si se reconoce que existen diversos niveles de empoderamiento, que van desde niveles profundos (que tienen que

ver con las relaciones de clase, género y etnia); niveles intermedios (relacionados con las reglas institucionales y los recursos) y niveles inmediatos (los recursos individuales, la capacidad de actuar (*agency*) y los logros personales), la puesta en práctica de presupuestos sensibles al género daría una oportunidad para afectar sobre todo al nivel intermedio, es decir, al nivel que se relaciona con las reglas y las relaciones que prevalecen en las esferas personales, sociales, económicas y políticas de la vida y que pueden llegar a determinar la distribución de recursos en una sociedad. (Kabeer, 2001: 26-7)

Se argumentan además consecuencias positivas en términos de *eficiencia* y *eficacia*. En términos de eficiencia, la inequidad de género conlleva grandes pérdidas económicas no sólo para las mujeres, sino también para los hombres y los niños. Además, se debe reconocer que ninguna política económica podrá alcanzar sus metas si los impactos género-específicos no se toman en cuenta, ya que la política estará mal focalizada y por tanto no será totalmente efectiva. (Himmelweit, 1998) En términos de eficacia, al identificar cabalmente a las y los beneficiarios del gasto, diseñar políticas y asignar recursos de manera correspondiente, la incidencia de presupuestos se caracterizaría por una orientación más clara y una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, es decir, una mejor focalización del gasto. Por otro lado, se evitaría que la reducción de recursos en un sector aumente el costo del tiempo para las mujeres. Por ejemplo, se evitaría que frente a una disminución del gasto en salud las mujeres se vean obligadas a pasar más tiempo cuidando familiares enfermos en sus hogares.

Adicionalmente, estas iniciativas impulsan la llamada *buena gobernabilidad*, es decir, el proceso de mejora de oportunidades para la entrega de bienes y servicios públicos de manera justa, equitativa, efectiva y responsable, la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación. (Hewitt y Mukhopadhyay, 2002: 58) Las iniciativas de presupuestos sensibles al género permiten evaluar si los compromisos sociales expresados por el gobierno han sido traducidos en resultados tangibles y vincula el compromiso por la igualdad de género con la forma en que el gobierno gasta y obtiene sus recursos.

4. La iniciativa mexicana

La iniciativa mexicana de presupuestos sensibles al género es resultado de una coalición entre distintas redes y organizaciones de la sociedad civil (El Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, entre otras). Debido a las condiciones de cambio político en México, el trabajo realizado por estas organizaciones ha logrado tener eco en el gobierno, específicamente en la Secretaría de Salud y en el Instituto Nacional de las Mujeres.

Si quisiéramos fijar un punto de partida del proceso de creación y consolidación de la iniciativa podríamos ubicarlo en 1999, cuando se inició la primera revisión de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD). La mayor preocupación en ese momento era que, después de cinco años, no se había logrado integrar cabalmente

en las políticas públicas la perspectiva de salud reproductiva elaborada en El Cairo, y tampoco se sabía si los gobiernos habían cumplido con los compromisos adquiridos en el Plan de Acción.

Con miras a ubicar la posición de México con respecto a estas metas, las investigadoras del Foro iniciaron una revisión de las tendencias de gasto de los programas gubernamentales dirigidos a la salud reproductiva. Esta experiencia fue un antecedente importante para que en el 2000 se iniciara una iniciativa conjunta entre Equidad de Género (organización miembro del Foro) y Fundar, cuyo propósito fue analizar distintos programas gubernamentales de combate a la pobreza (el PAC y Progresá particularmente).⁵ El objetivo central de esta investigación fue identificar la manera en que estos resolvían o no las dificultades estructurales que enfrentan las mujeres y determinar la forma en la que la política pública integraba a las mujeres en los programas. Estos esfuerzos dieron a la iniciativa mayor capacidad de influencia, con lo cual fue posible introducir el tema de los presupuestos sensibles al género a la agenda política.

En una segunda etapa, los distintos grupos involucrados en la iniciativa, junto con UNIFEM, la OMS y la OPS, comenzaron a buscar espacios para incidir sobre la política de salud. En un contexto de apertura, la iniciativa organizó un foro para discutir y generar propuestas para los programas de la nueva administración. En el foro, además de una gran variedad de temas, el gobierno anunció la creación de un nuevo programa, llamado Mujer y Salud, enfocado a transversalizar la perspectiva de género en el sector, incluyendo los procesos de presupuestación. En colaboración con este programa se inició una revisión de la estructura programática de la Secretaría para encontrar formas de introducir criterios de género. A pesar de participar en la primera etapa de elaboración del proceso presupuestal, no fue posible avanzar en las propuestas presentadas para realizar cambios en la estructura programática. Esto se debió, en parte, a la inexperiencia de la nueva administración, a la falta de tiempo y a que los funcionarios encargados de elaborar el presupuesto pretendían apegarse a formatos de presupuestos ya "probados".

En el 2002, la iniciativa y el programa organizaron un Seminario-Taller con funcionarios del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC),⁶ cuya finalidad fue demostrar que la asignación presupuestal y el diseño aparentemente "neutral" de los programas afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. En este taller se analizaron dos acciones del PAC: Planificación Familiar y Diabetes Mellitus. Del análisis se concluyó que, para lograr responder a las necesidades específicas de hombres y mujeres, es necesario realizar un diagnóstico de la problemática de salud desde la perspectiva de género, incorporar criterios adicionales a los de costo-efectividad a las políticas y asignar los recursos de acuerdo a las necesidades específicas de ambos sexos.

⁵ Fundar también realizó un análisis para determinar el monto del gasto focalizado. Ver Cuadro 1 al final del documento.

⁶ La finalidad del PAC es extender la cobertura de salud a la población abierta (es decir, la población en condiciones de pobreza que no tiene acceso a la seguridad social). El programa está focalizado al sector rural que habita en poblaciones muy pequeñas, dispersas y de difícil acceso, concentradas en municipios y localidades de alta y muy alta marginación en 19 estados de la República Mexicana.

Para lograr convertir el compromiso expresado por la Secretaría de Salud en acciones y resultados concretos, un paso necesario era divulgar entre los funcionarios públicos, de manera más consistente, los conceptos y elementos básicos que dan cuerpo a los presupuestos sensibles al género. Por un lado, es necesario ilustrar las implicaciones de los presupuestos sensibles al género. Por otro lado, se deben construir los elementos para pasar del *análisis* de presupuestos sensibles al género a la *elaboración* de los presupuestos sensibles al género.

Ante estos desafíos, es importante reconocer que un primer paso es sensibilizar, tanto a los funcionarios públicos como a otras organizaciones de la sociedad civil, sobre el significado y la importancia de tener presupuestos con enfoque de género. Con base en los casos que se analizaron en el Seminario-Taller, se elaboró una guía acerca de cómo dar los primeros pasos para introducir la perspectiva de género a los presupuestos. Esta guía fue publicada por la SSA y está siendo distribuida a todo director estatal, instituto o jurisdicción sanitaria de dicha secretaría. En la guía se da una introducción al tema de los presupuestos sensibles al género con algunas ideas iniciales y pasos preliminares para alcanzar la transversalización del enfoque de género en el presupuesto del sector salud. Uno de los frutos de la guía es que el Secretario de Salud, en la presentación de la misma, hace explícito su compromiso por desarrollar una metodología para la elaboración de un presupuesto sensible al género en el sector y lograr la institucionalización de esa práctica en la Secretaría (Hofbauer, Sánchez Hidalgo y Zebadúa, 2002: 15).

4.1 Avances y retos

Una de las principales fortalezas de la iniciativa mexicana es la colaboración de distintos actores y la complementación de las habilidades de cada uno. A lo largo de la iniciativa se ha combinado la capacidad de las organizaciones de mujeres para abrir el proceso y se han realizado investigaciones sobre asuntos técnicos, mismas que han permitido tener argumentos sólidos para responder a aquellos que se encargan de elaborar los presupuestos.

El segundo alcance de la iniciativa es que logró introducir el tema de los presupuestos sensibles al género y el gasto equitativo en la agenda política. Esto ha sido gracias a la sensibilización a distintos actores acerca de la importancia del tema. Sin embargo, es importante resaltar que lograr cierto nivel de interés con respecto al tema, así como un compromiso por parte de algún sector, es tan sólo parte del camino por recorrer. La otra mitad consiste en desarrollar estrategias específicas y las capacidades técnicas necesarias para contribuir a la formulación de presupuestos sensibles al género. (Hofbauer, 2002)

En este sentido, el punto hasta donde se ha avanzado en esta primera etapa y las oportunidades de colaboración con el gobierno, conllevan una pregunta fundamental: ¿cómo pasar de un análisis de presupuestos sensibles al género a la elaboración de presupuestos sensibles al género? Esta pregunta está ligada con una de las dificultades que enfrentan las iniciativas de presupuestos sensibles al género en muchos países: ¿qué pasa cuando se abre la posibilidad de elaborar presupuestos desde esta perspectiva?, ¿qué tipo de capacidades se deben desarrollar para tener la solidez --sobre todo de

recursos humanos-- para transformar el compromiso de las instancias gubernamentales en acciones concretas?

La iniciativa mexicana se encuentra en un punto donde el reto consiste en saber si es posible extender el compromiso y la participación de la Secretaría de Salud a otros sectores; es decir, si es posible desarrollar el mismo poder de incidencia en Educación, Trabajo, Hacienda etc. Esta situación se puede analizar desde dos perspectivas: se podría pensar que mediante la obtención de resultados más concretos a lo largo de la iniciativa existe la posibilidad de "modelar" las necesidades para un gasto equitativo en términos de género y, por consiguiente, replicarlo en otros sectores. Otra posición señala que, para poder desarrollar el mismo grado de incidencia en otros temas, es necesario seguir proceso similar en cada sector. Esta pregunta tendrá respuesta en el corto plazo: Fundar está desarrollando un proyecto con el Instituto Nacional de las Mujeres, en el cual se comenzará la sensibilización a funcionarios en otras dependencias. La Secretaría de Economía será el segundo sector con el que se trabajará mediante un taller con una estructura similar al realizado con la Secretaría de Salud.

5. Reflexiones finales

Debemos reconocer que nuestros países viven en una situación de recursos limitados, donde los hacedores de política deben "escoger" entre una serie de reclamos de diferentes grupos sociales. Hasta hace unas décadas, los reclamos feministas o del movimiento de mujeres se fundamentaban en nociones tales como la justicia social o la trascendencia de relaciones de poder fundamentadas en la dominación y la subordinación. Bajo estos argumentos, el empoderamiento de las mujeres era percibido en ocasiones como una especie de juego "suma cero", donde las ganadoras (las mujeres) eran políticamente débiles, mientras que los perdedores (los hombres) eran relativamente poderosos.

En los últimos años, hemos visto una serie de estrategias de abogacía (*advocacy*) que comienzan a moverse más en los terrenos del lenguaje tecnocrático de los diseñadores de política, donde la equidad de género es, más que un fin en sí mismo, un camino para alcanzar metas tan disímiles como la eficiencia, el declive de la fertilidad, la sustentabilidad ambiental, el bienestar familiar, el alivio de la pobreza y la buena gobernabilidad. (Kabeer, 2001) Este ha sido el caso de las iniciativas de presupuestos sensibles al género: son uno de los temas y reclamos que, para instrumentarse, necesita ser "vendido" a los gobiernos hablando su mismo lenguaje.

Debemos ser conscientes que la traducción de de los entendimientos feministas al discurso tecnocrático de la política pública corre el riesgo de sacrificar su radicalidad política. (Kabeer, 2001:18) Más aún, dado que uno de los desafíos más grandes que estas iniciativas enfrentan es el de su institucionalización, esto es un riesgo que se tiene que correr. Gran parte de su continuidad depende del compromiso político de los gobiernos, y dentro de estos, del apoyo de los Ministerios de Hacienda, quienes desafortunadamente no ven con mucho interés el tema de género y no lo consideran una cuestión económica, sino social.

Por otro lado, es importante recalcar la importancia del momento político para el éxito o fracaso de las iniciativas. Por ejemplo, la iniciativa sudafricana fue lanzada justo después de las primeras elecciones democráticas del país y como respuesta a las grandes injusticias cometidas durante el apartheid. En México, la iniciativa ha cobrado fuerza durante la transición a la democracia y la redefinición de espacios políticos en la que estamos inmersos. Una de las debilidades de la iniciativa australiana fue la falta de presión por parte de la sociedad civil, una vez que un gobierno con una ideología diferente llegó a la escena política. Dado que el trabajo con presupuestos necesita ser adaptado a las distintas realidades, contextos y países, no existe una metodología única ni fórmulas sencillas a seguir.

Los presupuestos sensibles al género son una herramienta para alcanzar la equidad. Más que ejercicios abstractos de investigación para determinar las cantidades asignadas a distintos sectores y programas, son una estrategia política que tiene como meta influenciar el proceso de diseño de las políticas públicas y revertir el balance actual de poder. (Budlender, 2002) Como tal, son un proceso que depende, en gran medida, del contexto político en el que toma lugar y que, por definición, es largo y sinuoso—porque busca alterar esquemas y conceptos fuertemente arraigados y reforzados por estructuras técnicas poco flexibles. Dado lo largo del proceso, es vital el compromiso y el apoyo de diversos sectores, para sustentar y equilibrar los altibajos del camino. El fin último es que las políticas públicas y los presupuestos tomen en cuenta y se diseñen de acuerdo a las necesidades e intereses de hombres y mujeres, tratando a las mujeres no como “excepciones”, sino como participantes integrales de la sociedad. (Fraser, 1998: 49).

Bibliografía

- BRIDGE, 2001, *Briefing Paper on the “Feminisation of Poverty”*, Reporte núm. 59, Institute for Development, Studies Brighton. Disponible en línea: www.ids.ac.uk/bridge
- Budlender, Debbie, Rhonda Sharp y Kerry Allen, 1998, *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, The Commonwealth Secretariat, AusAid, Londres.
- , 2001, *Review of Gender Budgets Initiatives*, CASE, Ciudad del Cabo.
- , Diane Elson, Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay, 2002, *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, Commonwealth Secretariat, Londres
- Cagatay Nilufer, et. al., 2000, *Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies*, UNDP/SEPED, Nueva York. Disponible en línea: www.undp.org/seped/publications/conf_pub.htm
- , 1998, *Engendering Macroeconomics and Macroeconomic Policies*, Working Paper No. 6, UNDP, Nueva York.
- Elson, Diane, 1999, “Gender Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets?,” The Commonwealth Secretariat, Londres.

- , y Nilufer Cagatay, 1999, "Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Human Development", Ponencia presentada en el First Global Forum on Human Development, Nueva York.
- , 2002, "Integrating Gender into Government Budgets in the Context of Economic Reform", en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, The Commonwealth Secretariat, Londres.
- Fraser, Nancy, 1997, *Justice Interruptus. Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*, Routledge, Nueva York.
- Hewitt, Guy y T. Mukhopadhyay, 2002, "Promoting Gender Equality through Public Expenditure", en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets*, The Commonwealth Secretariat, Londres.
- Himmelweit, Susan, 1998, "Care and the Budgetary Process", trabajo presentado en la conferencia Out of the Margin 2, Amsterdam.
- Hofbauer, Helena y Claudia Vinay, 2001, *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México*, Fundar: Centro de Análisis e Investigación, México.
- y Gabriel Lara, 2001, "El derecho al estándar más alto de salud: un marco metodológico para la evaluación del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales por medio del análisis de presupuestos", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.
- , Dora Sánchez-Hidalgo y Verónica Zebadúa, 2002, *Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos*, Secretaría de Salud, México.
- , 2002, "The Mexican Gender Budget Initiative: Diverse Levels of Collaboration" (mimeo).
- Kabeer, Naila, 2001, "Reflections on the Measurement of Women's Empowerment", en *Discussing Women's Empowerment. Theory and Practice*, Sida Studies núm. 3, Sida, Estocolmo
- The Commonwealth Secretariat, *Committing to the Global Vision that all Governments Should Engage in Gender Responsive Budgeting by 2015*, En línea: www.thecommonwealth.org/gender
- Sen, Gita, 1999, *Gender Mainstreaming in Finance. A Reference Manual for Government and Other Stakeholders*, The Commonwealth Secretariat, Londres.

RESEÑA BIOGRÁFICA DE LA AUTORA

Verónica Zebadúa Yáñez es licenciada en ciencia política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha realizado diversas investigaciones en torno a la teoría política feminista y ha colaborado con distintas organizaciones del movimiento de mujeres mexicano. Actualmente es coordinadora del proyecto *Presupuestos con enfoque de género* en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, una institución interdisciplinaria y plural dedicada a la investigación, difusión y enseñanza sobre aspectos relacionados con la democracia y la participación ciudadana.

Datos de contacto:

Verónica Zebadúa Yáñez
Coordinadora del proyecto Presupuestos con Enfoque de Género
Fundar, Centro de Análisis e Investigación
Popotla 96-5, Col. Tizapán San Ángel, 01090, Ciudad de México, México.
Tels/fax: 56 81 08 55 y 55 95 26 43
Email: vzebadua@hotmail.com
fundar@fundar.org.mx
Página Web: www.fundar.org.mx

ANEXO

Cuadro 1

El gasto etiquetado para mujeres en México

Año	Gasto etiquetado para mujeres	Gasto programable	Gasto total
2000	305,347,300	864,708,300,000	1,271,160,791,500
2001	688,073,334	1,052,824,623,867	1,361,866,500,000
2002	1,372,418,016	1,361,866,500,000	1,410,654,400,000

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública 2000, PEF Aprobado 2001, Exposición de Motivos PEF 2002

Porcentaje del Gasto Etiquetado sobre el Gasto Total:

2000: 0,024

2001: 0,050

2002: 0,097