

# PE\$O\$ Y CONTRAPE\$O\$

Año 2, Num. 1,  
Marzo 2002

## Del discurso a la práctica: Invisibles en el presupuesto

*Helena Hofbauer y  
Gabriel Lara*

Una parte fundamental del lenguaje de cambio, apertura e inclusión del actual gobierno ha sido enfatizar, una y otra vez, que el discurso político va dirigido a mexicanas y mexicanos. A pesar de estar en el discurso, una vez más las mujeres están ausentes de los criterios que rigen a la política del gobierno en la práctica: en el presupuesto de la administración pública centralizada, las mujeres brillan por su ausencia.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es probablemente el documento más importante que el gobierno publica año con año. Refleja la priorización de los recursos públicos—constreñidos por rigideces y escasez crónicas—a la vez de expresar, en términos monetarios, todo aquello que es acción de gobierno. Las prioridades del gobierno, por consiguiente, tienen que encontrar expresión formal en el presupuesto y contar con recursos asignados, si es que han de concretarse en la realidad.

Contrario a lo que afirmarían muchos de los expertos dedicados a la planeación y asignación de recursos, los presupuestos públicos no son neutrales al género. El impacto que el gasto público tiene en la población no es igual para mujeres y hombres. Esto se debe a que en el proceso de formulación de los presupuestos, los roles, responsabilidades y capacidades socialmente determinadas para mujeres, hombres, niñas y niños generalmente son pasadas por alto.

En consecuencia, se estructuran programas generales, que buscan atender a la población

en general, como si ésta fuera uniforme y estuviera caracterizada por el acceso y la distribución equitativos de recursos económicos, políticos y sociales. Este enfoque general, no sólo invisibiliza las diferencias existentes y las desventajas que de ellas se desprenden, sino que al hacerlo, falla en revertirlas.

Como resultado de lo anterior, los presupuestos públicos han sido mecanismos de transmisión y reproducción de la desigualdad entre los géneros. Esto implica, que también tienen el potencial para contribuir a reducir las brechas existentes y avanzar en materia de equidad, por medio de esfuerzos concretos, explícitos y sostenidos que reconozcan las desigualdades existentes y, por lo tanto, busquen atender las necesidades específicas de diversos grupos.

### ***El Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto y las mujeres: primer intento fallido***

Hasta hace algunos años, la estructura del PEF ilustra, ante todo, la ausencia de criterios claros y útiles para la priorización. Hasta 1997, porcentajes nada despreciables de los recursos de algunas dependencias se concentraban en rubros tan ambiguos como “administración”. Con la Nueva Estructura Programática, introducida en 1998, se dieron los primeros pasos hacia un presupuesto más transparente, que fueron seguidos por una serie de medidas puntuales a lo largo de los últimos años.

Uno de los instrumentos más novedosos en materia de asignación de recursos a nivel internacional son los presupuestos multianuales, que parten de un plan o programa comprensivo para el desarrollo, y expresan, racionalizan, evalúan y justifican

los pasos necesarios para alcanzar, mediante la asignación anual de recursos, los objetivos planteados por el gobierno. Si bien en México no contamos con un presupuesto multianual, el gobierno se esforzó por agregarle dígitos adicionales a la clave presupuestaria, con el fin de vincular los recursos con los objetivos y las líneas estratégicas emanadas del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

A primera vista, da gusto que se haya emprendido una tarea fundamental, que puede contribuir a lograr que el PND deje de ser letra muerta y se convierta en un instrumento real de planeación de mediano plazo—y, por lo tanto, referente para la programación y presupuestación. Sin embargo, haciendo un seguimiento más detallado de este esquema, los avances con respecto a temas prioritarios en el discurso, como lo es la equidad de género, son inexistentes.

El PND se resume en tres grandes prioridades nacionales: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y, por último, orden y respeto. De estas tres grandes líneas emanan 19 objetivos rectores: “desarrollo social y humano” tiene 6 objetivos rectores, a “crecimiento con calidad” le corresponden 5 y “orden y respeto” cuenta con 8. A su vez, de estos objetivos rectores se desprende un total de 131 estrategias específicas, que corresponden a una explicación más detallada de las acciones que componen al objetivo rector y, por lo tanto, dan forma y contenido a las grandes prioridades nacionales identificadas en el PND.

De estas 131 estrategias tan sólo una se enfoca explícitamente a reducir las brechas existentes entre hombres y mujeres. Esta estrategia es la de “Crear las condi-

ciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres”, que se desprende del objetivo rector “Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades”, perteneciente a la prioridad “Desarrollo Social y Humano”. Le corresponden los dígitos 1-2-B. Las demás estrategias de este objetivo rector buscan englobar las necesidades de niños, adolescentes, jóvenes, personas de edad avanzada, personas con discapacidad [sic] y pueblos indígenas.

Estos dígitos se pueden aplicar de manera transversal a cualquier programa y en cualquier Secretaría de Estado, siempre y cuando su utilidad sea explotada al máximo para identificar el gasto con los objetivos expresados en el PND.

En el primer presupuesto desarrollado por la actual administración, el esfuerzo por identificar los múltiples temas que son prioritarios en la agenda nacional arroja resultados mixtos:

Haciendo una búsqueda exhaustiva de la clave 1-2-B en la administración pública centralizada, que en términos presupuestarios incluye a las 18 Secretarías de Estado, a la Presidencia de la República, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y a la Procuraduría General de la República, resalta que no fue utilizada en ninguno de estos organismos. Es decir, en ninguna de las Secretarías de Estado, abarcando desde la de Educación hasta Gobernación, el objetivo específico de eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres parece ser lo suficientemente prioritario como para vincularlo con recursos, actividades y programas.

Resalta aún más el hecho de que en 14 dependencias de la administración pública

centralizada las mujeres no aparecen, de manera explícita y focalizada, dentro de sus acciones. De todo el gobierno federal, en tan sólo 9 entidades federales hay programas que hacen referencia explícita a las mujeres. La mayoría de las veces no se trata de programas generales, que busquen integrar la perspectiva de género como un criterio básico, sino de acciones sumamente focalizadas y, por lo tanto, de escasos recursos. En total, a estos programas les corresponde tan sólo el 0.097 por ciento del gasto neto total, lo cual da una idea clara sobre lo limitado de sus alcances (véase tabla I).

Vale la pena enfatizar que, adicionalmente al hecho de que se trata de recursos prácticamente invisibles dentro del total del presupuesto, ninguno de estos programas utiliza los dígitos ideados para identificar la eliminación de la discriminación y la violencia hacia las mujeres: las claves que les corresponden apuntan hacia una priorización distinta, que abarca cuestiones tan diversas como la gobernabilidad democrática, las relaciones exteriores de México, el sistema financiero, la equidad en la educación, el combate a la pobreza y las empresas sociales, entre otras (véase tabla II).

En realidad, la integración comprensiva de criterios de equidad y, por consiguiente, de la perspectiva de género en todas las acciones de gobierno apuntaría a que las 131 estrategias que se desprenden del PND abraquen y busquen promover un desarrollo equitativo y oportunidades para todas y todos. Sin embargo, estamos muy lejos de llegar al punto en el cual esto se puede dar por sobreentendido y automáticamente satisfecho. La falta de utilización de la clave 1-2-B, por consiguiente, no es un error menor que carezca de importan-

**Tabla I: Gasto Etiquetado para Mujeres en el PEF 2002**  
**Pesos corrientes**

Clave PND			Entidad	Programa o institución	Monto
AR	OR	E			
1	2	G	Presidencia de la República	Proyecto de Atención a Mujeres Indígenas	4,839,172
3	3	D	Secretaría de Gobernación	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres	220,410,001
3	1	F	Secretaría de Relaciones Exteriores	Atención y seguimiento de asuntos y temas relacionados con la aplicación de la perspectiva del género y la igualdad de oportunidad para los pueblos indígenas	226,931
2	3	B	Secretaría de la Economía	Desarrollar y coordinar esquemas de atención para proyectos productivos viables y sustentables de mujeres	11,252,800
1	1	C	Secretaría de Salud	Programa de prevención y control de Cáncer Cérvico Uterino y Mamario	10,195,681
1	1	D	Secretaría de Salud	Programa de Mujer y Salud	5,747,100
1	1	D	Secretaría de Salud	Administración y atención médica en el Hospital de la Mujer	220,060,636
1	2	A	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Impulsar mejores condiciones para la inserción y permanencia de la mujer en el ámbito laboral	4,588,034
2	5	D	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Conformar un Comité Técnico al interior de la Secretaría para la planeación y seguimiento de la incorporación de la perspectiva de género	528,593
2	5	D	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Proyectos de desarrollo sustentable con iniciativa de equidad y género en Áreas Naturales Protegidas	564,535
1	1	E	Aportaciones a la Seguridad Social: IMSS	Enfermedades y maternidad	692,804.533*
1	1	E	Aportaciones a la Seguridad Social	Apoyo Económico a viudas de la Revolución Mexicana	1,200,000
1	3	E	SEDESOL	Promover actividades productivas y de capacitación para la superación de mujeres jefas de familia	200,000,000
<b>Gasto etiquetado para mujeres</b>					<b>1,372,418,016</b>
<b>Resto del gasto</b>					<b>1,409,281,981,984</b>
<b>Gasto Total</b>					<b>1,410,654,400,000</b>
<b>Proporción del gasto etiquetado en el total</b>					<b>0.097%</b>

\* Esta cifra corresponde a la suma de indicadores específicos para la mujer, en el Análisis Programático Institucional Devengable del Tomo IV ramo 19 , IMSS (Enfermedades y Maternidad).

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2002.

AR= Prioridad Nacional    OR=Objetivo Rector    E=Estrategia

**Tabla II: Descripción de las estrategias de los programas focalizados para mujeres en 2002**

AR	Clave PND OR	E	Descripción de la Estrategia
1	2	G	Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres
3	3	D	Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional
3	1	F	Ampliar, profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales
2	3	B	Establecer un sistema sólido de instituciones financieras que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos, fortalezca la cultura del ahorro y permita a estos grupos su incorporación a la vida productiva del país
1	1	C	Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad
1	1	D	Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias
1	2	A	Avanzar hacia la equidad en la educación
2	5	D	Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales
1	1	E	Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social
1	3	E	Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2002.

cia, sobre todo si lo que ha permeado al discurso oficial pretende ser más que buenas intenciones.

Es prácticamente inexplicable que al Instituto Nacional de las Mujeres, que corresponde al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres—incluido en Gobernación, a pesar de haber sido creado como autónomo—se le haya asignado una clave distinta a la 1-2-B. Lo mismo aplica para el programa Mujer y Salud, de la SSA, que sin embargo destaca por ser el primer esfuerzo concreto y loable por parte de una Secretaría de Estado, para integrar la perspectiva de género de manera transversal en el quehacer del sector.

### *El reto sigue estando pendiente*

Es evidente que falta mucho por avanzar para que el discurso de la igualdad cristalice en acciones concretas, conducentes a mejorar la condición de la mujer a través de una asignación presupuestal que desde su planeación y programación tenga sensibilidad y perspectiva de género. En este sentido, el hecho de que en la actualidad exista una clave presupuestaria que puede permitir identificar las acciones que el gobierno está instrumentando es un aliciente. Sin embargo, el desperdicio de esta herramienta en el año en curso, apunta a la necesidad de sensibilizar y capacitar a quienes diseñan y estructuran los presupuestos.

Lograr que las acciones del gobierno, y por lo tanto, los recursos públicos que las sustentan, sean sensibles al género y contribuyan a reducir las brechas existentes, requiere de mucho más que una clave presupuestaria. En realidad, el reto va más allá de la disertación técnica, y consiste en retomar este esfuerzo, revistiéndolo de seriedad, profundidad, e integralidad.

Esto a su vez implica que no sólo se trata de que la clave 1-2-B se utilice en los programas etiquetados que lo ameriten, sino que en la totalidad del proceso de formulación del presupuesto se logre incluir criterios que contribuyan al avance hacia la equidad, por medio del diseño, programación y presupuestación de acciones concretas. En este renglón, sigue haciendo falta un análisis más fino de las necesidades específicas de cada grupo, así como el diseño de estrategias que contribuyan a la generación de condiciones que auténticamente fortalezcan las capacidades y oportunidades de toda la población, en particular de las mujeres.

Si el PND define el camino a seguir, su integración comprensiva con el presupuesto le permitirá a gobierno y sociedad evaluar efectivamente los logros alcanzados. Y si las mujeres son más que parte de un discurso, esto es fundamental. Ante calendarios que corren, plazos que se vencen y un ánimo que amenaza con resquebrajarse por promesas sin cumplir, urgen propuestas contundentes.

Este artículo fue publicado en el semanario Enfoque, del periódico Reforma, el 10 de marzo del 2002.



**FUNDAR**, Centro de Análisis e Investigación, A.C. es una institución independiente, plural e interdisciplinaria dedicada al análisis de problemas relacionados con la democratización de México. La principal línea de trabajo de la organización es el análisis de presupuestos públicos. El boletín Pe\$o\$ y ContraPe\$o\$ forma parte del proyecto “Los presupuestos de la transición”, y se realiza gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Son miembros de la junta directiva de FUNDAR: Sergio Aguayo, Mario Bronfman, Gloria Ramírez, Rodolfo Stavenhagen, Alberto Szekely y Olga Pellicer.

El personal de FUNDAR está integrado por Helena Hofbauer, Briseida Lavielle, Gabriel Lara, Daniela Díaz, Martha Macías, Ernesto Brandon, Bárbara Martínez, Dora Sánchez y Ana Silvia Martínez, así como tres investigadores asociados: Claudia Vinay, Jorge Romero y Adriana Estrada.

La formación de este boletín estuvo a cargo de Irene Albarrán.

Popotla 96-5  
Tizapán-San Angel  
México D.F. 01090  
Tel/Fax: 5661-0855 y 5595-2643  
Correo-e: [finanzaspublicas@fundar.org.mx](mailto:finanzaspublicas@fundar.org.mx)