



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN ECONOMÍA

A 13 años del Presupuesto con Perspectiva de Género en México

ENSAYO

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
Especialista en El Género en la Economía

PRESENTA:
Ingrid Elizabeth Martínez y Hernández

TUTORA:
Dr. Abraham Granados Martínez

Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

octubre de 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A 13 años del Presupuesto con Perspectiva de Género en México

Agradecimientos

Agradezco el apoyo y el cariño de mi familia, de Guadalupe que me acompaña en cada paso, de Camila que me impulsa en todos mis sueños, de Dorian y Luis que la camaradería nos ha llevado lejos.

Asimismo, doy gracias a Abraham que me ha asesorado y conducido con tanta paciencia en esta investigación.

Agradezco los recursos financieros y aprendizaje dentro del proyecto de investigación PAPIIT 304420. Mujeres, reproducción social y presupuestos públicos y perspectivas de la integración socioeconómica México-Centroamérica, a cargo de la Mtras. Violeta Rodríguez Del Villar y Mtra. Patricia Rodríguez.

Introducción

En años recientes, pareciera que hablar sobre los feminismos y los derechos de las mujeres, así como su interseccionalidad, es algo actual -un tema en *boga*- parte de la agenda pública, que la fuerza del movimiento y de los estudios de género son muy recientes. Pero basta adentrarse un poco para observar la amplia gama de trabajos que existen sobre las vulneraciones en contra de sus derechos; solo por nombrar algunas tenemos temas como: la violencia, la falta de oportunidades laborales y académicas, la exclusión a ciertos sectores, la invisibilización de su trabajo, de su historia y, por ende, de la importancia de las mujeres en su misma existencia.

Así, en toda esta gama de estudios que se han realizado se ha evidenciado que estas circunstancias están muy relacionadas con la construcción social, y se consolidan aún más con la educación y mucho más con las instituciones que validan las acciones del día a día mediante un sistema que oprime a la mitad de la población, este es el sistema patriarcal que está implantado y encajado con el sistema político, legal y sobre todo económico.

Este sistema económico muchas veces pareciera no estar sesgado porque se habla de sistemas financieros, de macroeconomía, del mercado, del trabajo que refiere a una nulidad de género; sin embargo, esta ciencia está permeada de la *ceguera patriarcal* (Carrasco Bengoa, 2016).¹ Esta ceguera se distingue porque omite una parte muy importante para nuestra subsistencia: los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, y es desde la raíz de la ciencia económica donde existe la invisibilización del trabajo de las mujeres. Lo cual, se suele llamar desde la ciencia económica la esfera privada, ahí donde se gesta, simplemente, la sobrevivencia de todas las personas.

Es en esta separación de la esfera pública y privada donde se gesta y se mantiene la división sexual del trabajo y que se representa en la dicotomía de lo “productivo” y lo “reproductivo”;

¹ Este concepto fue retomado de Cristina Carrasco, el cual explica que “solo se puede entender como resultado de una ceguera patriarcal, que estos economistas –ilustrados y sensatos- estudiando las condiciones de reproducción socioeconómicas, no observaron que las personas para su subsistencia y mantenimiento en condiciones dignas, requieren de una inmensa tarea de cuidados que se desarrolla en el ámbito doméstico realizado tradicionalmente por las mujeres y que nunca podrá ser mercantilizado o colectivizado por completo” (Carrasco, 2016: 38).

donde lo productivo se asocia directamente al mercado, por lo tanto, es el único sector supuestamente involucrado con la macroeconomía. Además, en esta dinámica macroeconómica donde se manejan las finanzas y se determinan los gastos dentro de un gobierno, se dirigen las políticas públicas que van encaminando el actuar del propio Estado, es decir, que desde la macroeconomía se establece que “tipos de política pueden ser formuladas para establecer condiciones de crecimiento de tal forma que se logre un incremento estable en los niveles de ingresos *per cápita*” (Elson y Catagay, 1999: 241).

Por lo que se entiende que esto actúa como un circuito, dado que lo que pasa a nivel macroeconomía impactará inevitablemente en lo microeconómico o mesoeconómico y viceversa. Por tanto, si existe una nulidad hacia las mujeres en cualquiera de las partes de este circuito, ya sea en sus actividades, sus derechos, sus trabajos y su desarrollo, todo el sistema económico estará permeado de lo mismo.

La ciencia económica, encamina todo el engranaje vinculado al contexto político y social, y el sistema financiero es una parte importante de estos contextos, pero la guía más importante para la ejecución de todos los planes dentro de un Estado es el presupuesto nacional. Este es una clave importante en el andamiaje del Estado, porque es la expresión de los gastos e ingresos de una administración, pero más allá de eso, “es parte de un proceso de toma de decisiones presupuestarias, en el que a partir de leyes, rutinas administrativas, prácticas y reglas políticas no escritas se establecen y operan las políticas de gasto y fiscales que involucran al conjunto del Estado” (Barajas, 2012:87), en este caso del mexicano. El presupuesto se traduce como el compromiso político y social con la población (Blanco López, 2017).

Por lo tanto, al requerir acciones que se encaminaran a un desarrollo pleno de las mujeres en cualquiera de sus contextos, es necesario que se tuviera como foco de acción un presupuesto con perspectiva de género. Por este motivo, el movimiento feminista, junto con legisladoras y organizaciones de la sociedad civil pugnaron desde los años noventa en México por un gasto destinado al cierre de las desigualdades entre mujeres y hombres.

En este punto, es destacable que un presupuesto que realmente apueste a la igualdad de género debe integrar la categoría de género en sus distintas fases para diagnosticar si existen

desigualdades entre mujeres y hombres, y evidenciar que la implementación de acciones y programas públicos sin esta perspectiva pueden impactar, agudizar o mantener estas desigualdades.

En este sentido, un presupuesto con perspectiva de género debe considerar esta categoría en sus cuatro fases: planeación/formulación, discusión/aprobación, ejecución y control/evaluación (Instituto Nacional de las Mujeres y ONU Mujeres, 2014; Barajas, 2012). Al referirse a un presupuesto con perspectiva de género también se hace alusión a “una herramienta que busca la equidad, en la medida que contribuyen al acceso equitativo de la ciudadanía a bienes y servicios públicos” (Andía, 2007).

Para este ensayo de investigación, se pretende hacer un análisis de la distribución presupuestal para la igualdad de género que realiza el Gobierno Federal en México, es decir, se revisarán si los recursos están asignados de forma equitativa, o que, si realmente buscan corregir la asignación inequitativa y como consecuencia, los servicios públicos que se ofrezcan pretendan fomentar la igualdad de género.

La igualdad de género se refiere al reconocimiento de las desigualdades que históricamente han vivido y viven las mujeres, y de esta manera, se reconoce que se requieren acciones para reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres porque, aunque parezca que los presupuestos no tengan un contenido de género, intrínsecamente sustentan y transmiten sesgos de género, al ser instituidos desde un lenguaje y una normatividad androcéntrica y patriarcal.

Por lo tanto, la finalidad de un presupuesto con perspectiva de género es establecer bases de igualdad para que las mujeres tenga un adelanto respecto a sus derechos, y por lo tanto, a sus oportunidades (Palacio, 2010). Asimismo, este presupuesto deberá buscar la ruptura con los roles de género, es decir que las “responsabilidades y capacidades diferentes y socialmente determinadas que predominan para hombres y mujeres, las reconocen y buscan modificarlas para lograr una sociedad más igualitaria” (Barajas, 2012:88).

Así, es necesario realizar un análisis respecto a lo que sucede con la asignación y distribución presupuestal, ya que esta va destinada al impacto en la igualdad y dada la situación actual de las mujeres es imprescindible saber y determinar cuáles son los mecanismos que se están

llevando a cabo para incorporar programas al Anexo 13 y como se establece, a qué programa presupuestario se le dedica más o menos presupuesto.

Es por ello que parte de este ensayo se realizará en relación con el discurso institucional², porque es desde este discurso y el mismo gobierno se ha elogiado al mantener las acciones para promover la igualdad, mismas que han retomado la categoría de género cuando se habla de la reducción de la brecha de desigualdad y sobre las vulneraciones a las que se enfrentan las mujeres. Así, cuando dentro del gobierno y las instituciones se habla de la distribución presupuestal se señala que esta sigue en búsqueda de la igualdad y que este presupuesto vela por los derechos humanos, sobre todo de las mujeres. No obstante, el análisis desde la categoría de género no exige únicamente la incorporación y la adherencia de las mujeres a un presupuesto, puesto que, si este no se hace desde una perspectiva de género, sólo se logrará un sesgo en el destino del presupuesto, y la reproducción y perpetuación de las desigualdades.

De ahí que, desde la perspectiva de género, el planteamiento del Anexo 13 necesariamente debe analizarse, diseñarse y ejecutarse con perspectiva de género, pues su función es ser una herramienta eficaz que pretende disminuir y después erradicar las desigualdades. Con ese enfoque, las acciones que se realicen se buscarán reducir de forma significativa la vulnerabilidad de las mujeres y además potenciar la autonomía y el ejercicio pleno de sus derechos.

Con este objetivo claro se estará implementado un presupuesto con perspectiva de género, dado que estará cumpliendo con “fomentar la transversalidad, la asignación y ejecución de los recursos públicos destinados a las mujeres y a la igualdad de género” (CEPAL, 2013: 4), todo establecido en su marco jurídico y normativo.

Un presupuesto con perspectiva de género tiene un doble papel: “como parte de la administración financiera pública, y como herramienta de ejecución de políticas [...], convierte el análisis de los presupuestos con perspectiva de género en una herramienta

² Discurso institucional entendiéndose como el proceso comunicativo verbal y no verbal donde se contextualiza los intereses de la institución (García y Gallardo, 2014), en el caso de un presupuesto con perspectiva de género, que se evidencie que se mantienen los acuerdos internacionales de la búsqueda de igualdad de género.

poderosa de rendición de cuentas ya que permite identificar si se han considerado los intereses de las mujeres desde la definición de políticas hasta su ejecución” (Andía, 2007: 3).

Por otro lado, en las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se puede modificar la distribución presupuestal así como la incorporación de los programas que van dentro de este Anexo dependiendo del gobierno en curso, sin embargo existe una cláusula que permanece desde el año 2012 (LFPRH, 2012) que debe obedecer la administración pública, esta cláusula se encuentra establecida en la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en el artículo 58, en el apartado III, que a la letra dice: “No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres [...]”.

Sin embargo, este Anexo sufre modificaciones en relación a los programas que se adhieren al etiquetado dependiendo de lo aprobado por la Cámara de diputados. Ya que los presupuestos “reflejan las decisiones que toman los gobiernos, pero lo que reflejan de manera más contundente son los valores y los recursos que reclaman los distintos grupos sociales” (Elson y Catagay, 1999:100).

Así, en este sexenio se destinó un aumento sustancial a las Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres, pero este incremento deviene de la inclusión de programas que son considerados por el actual Poder Ejecutivo como programas prioritarios: Pensión para Adultos Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro y Becas de Estudio Benito Juárez. Por tal razón, es imprescindible revisar cómo se va a trabajar desde estos programas para abonar a la igualdad, porque no sólo se trata de incrementar y cumplir con la ley, sino de llevar a cabo las acciones para las que fue creado un presupuesto con perspectiva de género.

Por tales motivos, este ensayo pretende identificar si los programas que integran el Anexo 13 contribuyen a la reducción de brechas de desigualdad de género. El desarrollo de este objetivo dará respuesta a la pregunta principal de este ensayo, ¿los programas incorporados en el Anexo 13 del PEF están destinados a reducir la igualdad de género?

Es necesario hacer un análisis de cómo se diseñan los programas del Anexo. Si bien, porque hacen uso de la categoría de género como un sinónimo de mujeres o porque realmente sus objetivos impactarán en la igualdad entre mujeres y mujeres. Es por ello que, este ensayo va

dirigido a revisar si los programas presupuestarios incluidos en el Anexo 13 están enfocados a la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres.

La distribución presupuestal con perspectiva de género es la implementación de la categoría género en la asignación de los recursos de gobierno, pues al tener un discurso político cuya temática son las mujeres y su desarrollo pleno, pareciera que se están abrazando las ideas de igualdad de género. Sin embargo, la categoría género no debe solamente incorporarse al discurso, sino debe asegurarse de que se concrete en la ejecución de la distribución presupuestal con perspectiva de género.

La significancia de la categoría género no sólo está en función de un comparativo de la diferencia del gasto presupuestario entre sexos, ni en función de mencionar que existen desigualdades que pueden llegar a observarse de manera gráfica en un comparativo cuantitativo o estadístico, sino que su relevancia está en complementar esta estadística con lo cualitativo, es decir, ahondar en las situaciones que han puesto en condición de desigualdad a las mujeres.

Por otra parte, se asume que entre mujeres las desigualdades son homogéneas, que entre ellas no existen diferencias; no obstante, esto está totalmente equivocado (Viveros, 2016). La categoría género nos permite desmentir los mitos de una igualdad de género y nos permite evidenciar que este sistema que está encajado a la perfección y que reproduce de forma normalizada y sistemática el quebranto a los derechos de las mujeres, y es este mismo sistema el que no permite que se visualice a simple vista, sino que requiere ir separando sus componentes para empezar a vislumbrar la interseccionalidad en la que viven las mujeres.

Entonces, si se busca una política pública que su objetivo esté dirigido al cierre de la brecha de desigualdad de género se requiere inherentemente la perspectiva de género. Porque en el momento en que se adquieren compromisos con la transversalidad de género se “reconocen la importancia de incluir las contribuciones y necesidades de las mujeres en todas las áreas de las políticas públicas (Meer y Sever, 2004).

En México, se ha adquirido el compromiso de trabajar por el cierre de la brecha de desigualdad en el discurso político y mediante diversos acuerdos. Sin embargo, en muchas ocasiones, este mismo discurso sólo menciona el “género” sin que este se encuentre dotado,

por lo menos, de una mirada a las necesidades inmediatas de las mujeres, incluso aunque el género se utilice erróneamente como un sinónimo de mujeres.

Este ensayo sólo centrará su estudio en el Presupuesto de Egresos Federal, específicamente en el Anexo 13. La metodología que guiará este ensayo será de gabinete con revisión de la teoría, recopilación de datos y búsqueda de información en las bases de datos del Gobierno de México, a fin de comparar la distribución del presupuesto.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación, se hará una estructura de cuatro capítulos; el Capítulo 1. *Anexo 13, análisis del presupuesto con perspectiva de género* abordará los antecedentes del Anexo 13; cuál fue el proceso político para la creación del anexo 13; se destacarán los acuerdos que se han retomado para así explicar cómo es que se conformó su marco normativo, a través del cual se puede esquematizar cómo está estructurado el anexo; cuáles son sus componentes; así como los temas que incorporan programas en este anexo, los cuales deben implicar acciones y/o políticas públicas que impacten en la igualdad de género, así mismo se hará mención de trabajos que se han desarrollado para el estudio del presupuesto en México, con la finalidad de hacer un análisis más completo.

En el Capítulo 2. *Uso de la categoría género para el análisis de la distribución presupuestal* explicaré cómo se utiliza la categoría de género para el análisis, cómo es que esta categoría expone las desigualdades más allá del comparativo y muestra las interseccionalidades a las que se enfrentan las mujeres, después de explicar brevemente se detallará cómo es que esta categoría debe trabajar en conjunto con un presupuesto de género para lograr su objetivo, que es reducir la brecha de desigualdad de género.

Después, para el capítulo 3 que lleva por título *Avances del Anexo 13: A 13 años del presupuesto con Perspectiva de género* se realizará el análisis del avance que el anexo ha tenido en estos 13 años, así como una reflexión sobre si su estructura ha mantenido la perspectiva de género con los programas que se integraron para el último sexenio presidencial, se revisará la distribución presupuestal del año 2020 y 2021.

Este trabajo de investigación se realiza con el propósito de que sea de utilidad para el Gobierno Federal, tanto para las diputadas y diputados, como para senadoras y senadores, y en especial, para la Comisión de Igualdad que encabeza la revisión del presupuesto destinado

a la igualdad. Asimismo, apuesta a ser funcional para la academia, para el seguimiento y la constante búsqueda de mecanismos que procuran la igualdad de género.

Capítulo 1

Uso de la categoría género para el análisis de la distribución presupuestal

Desde el movimiento feminista se han impulsado diversas iniciativas con la finalidad de permear en varios ámbitos la perspectiva de género, esta propuesta de análisis se ha incorporado a la academia, al gobierno, la política, la economía, entre otros. Este enfoque pretende que desde cualquier contexto se visibilice la desigualdad y con ello se generen propuestas epistemológicas, investigaciones, políticas públicas y acciones de gobierno, que den como resultado la reducción de la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres.

La finalidad de la categoría género es visibilizar las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres en diferentes espacios, para esta investigación es importante rescatar que los sistemas económicos y de género interactúan para dar lugar a experiencias sociales e históricas; que ninguno de ambos sistemas fue causal, pero que "operaron simultáneamente para reproducir las estructuras socioeconómicas dominadas por el varón, de (un) orden social concreto" (Kelly, 1979 en Scott, 1996:12).³

Así las opresiones a las que se enfrentan las mujeres son sostenidas por el sistema patriarcal y el sistema capitalista, que si bien son sistemas separados actúan en interacción constante, haciendo que se perpetúe la división sexual del trabajo que es la que estructura toda la sociedad y como consecuencia de ello a las mujeres se les mantiene en una constante desigualdad (Anzorena, 2008).

Dado que el sistema es una creación del ser humano, se vuelve necesario estudiarlo y modificarlo con la finalidad de romper las desigualdades que no permiten el desarrollo pleno de más de la mitad de la población. Es prioritario incorporar en nuestro análisis una mirada que permita trabajar desde otra perspectiva.

³ La cita original es del texto de Kelly, Joan. En "The doubled Vision of Feminist theory", p.64 en *Feminist Studies* Vol. 5, No. 1, Women and Power: Dimensions of Women's Historical Experience (Spring, 1979), pp. 216-227.

1. Nociones generales de la categoría género para análisis

El uso de la categoría de género para el análisis de la posición de los géneros en dentro del contexto político, social y económico, así se dio inicio en los años setenta entre feministas estadounidenses que insistían en las cualidades otorgadas socialmente a cada sexo (Scott, 1996). Es decir, esta categoría se creó para distinguir las construcciones sociales y culturales que se han creado en torno al sexo y con ello separarlo de la biología. En este sentido, esta categoría de análisis ha permitido reconocer que los papeles dentro de la sociedad están basados en papeles sexuales que “marcan la diferente participación de los hombres y las mujeres en las instituciones sociales, económicas, políticas y religiosas, incluyen las actitudes, los valores y expectativas que una sociedad dada conceptualiza como femeninos o masculinos” (Lamas, 1986: 174).

Pero esta diferencia no sólo esta permeada en la sociedad de manera unidimensional en función de ser mujer, sino que está involucrada con otras aristas que se refieren a las características de la misma persona. En la evolución de esta herramienta de análisis se ha incorporado la perspectiva de la interseccionalidad que tiene como objetivo “construir microrrelatos que den cuenta de las opresiones específicas y al mismo tiempo apostar por un macrorrelato amplio que identifique los elementos de opresión que compartimos todas las mujeres con independencia de sus pertenencias específicas a cualquier grupo social” (Cobo, 2014:36).

En otras palabras, desde la mirada interseccional se pretende explicar la fusión de opresiones que tienen lugar en una persona. Por lo tanto, hablar de un análisis de género es ahondar en la opresión hacia las mujeres en diferentes espacios y por diferentes especificidades y características de cada mujer. El análisis desde una perspectiva de género no puede alejarse de la interseccionalidad pues aunque se apuesta a la universalidad de la autonomía de las mujeres, esta no puede sobreponerse a las minorías provocando la vulneración de derechos, desigualdades y negando que existen experiencias concretas y específicas de opresión (Cobo, 2014).

El género es un pilar dentro de la organización de la vida social que va afectando las relaciones de poder que se gestan dentro de esta, tanto en relaciones de persona a persona, como persona con instituciones y viceversa. En este sentido, la diferencia sexual y la forma

en que está construida socialmente está permeada desde el lenguaje, de manera que, también lo está en las instituciones como en la normatividad que rige cada Estado. Por consiguiente, todas las relaciones que se producen en la sociedad están ordenadas jerárquicamente en función del género y estas se expresan en desigualdad social, económica y política para mujeres y hombres (Incháustegui y Ugalde, 2004).

Estas jerarquías de género son expresadas en valores, costumbres, reglas y normas; en definitiva, estas expresiones regulan la formación de subjetividades, que como mencionamos anteriormente, se enuncian en los roles de género, en funciones y estilos de vida, que deben ser adquiridos por mujeres y hombres. Dicho esto, podemos considerar que las relaciones en la sociedad son complejas pues son construcciones sociales que se desenvuelven y se desarrollan “cargadas de significación que se proyectan y se activan en las estructuras discursivas y regulatorias de las sociedades” (Incháustegui y Ugalde, 2004).

Por todo esto, las acciones que se desenvuelven en la sociedad muchas veces no son percibidas fácilmente como una construcción, sino que al estar sustentadas en prácticas culturales están normalizadas y pasan desapercibidas pero están presentes en todo orden de la vida. De modo que la categoría analítica de género permite cruzar transversalmente diferentes estratos dentro de la organización social y que están directamente relacionadas con el desarrollo social para visibilizar dentro de estas relaciones de género las diferencias y disparidades en el acceso a recursos, decisiones, oportunidades y retribuciones dadas en la estructura social (Scott, 1996).

De ahí que el género como categoría analítica permita problematizar las relaciones sociales con la finalidad de analizar las razones por las que son excluidas o incluidas las mujeres y los hombres en ciertas actividades o funciones. Además, permite estudiar cómo se incorporan las mujeres en el espacio público y privado; aunado a esto, analizar cómo se ha venido construyendo la normatividad que permea la estructura social y cómo se reproducen las relaciones sociales en los diferentes ámbitos de la sociedad, y reconocer que hay costumbres, reglas y simbolismos que determinan social e históricamente las relaciones entre mujeres y hombres. Por último, con esta categoría es posible develar la supuesta neutralidad y la incontestabilidad de un universalismo que es masculino que está permeado en todos los

discursos que legitima jerarquías, diferencias y desigualdades de género (Incháustegui y Ugalde, 2004).

Por estas razones, el feminismo pretende visibilizar la construcción androcéntrica de nuestros sistema que ha generado desigualdad entre mujeres y hombres y ante lo cual se pretende desde la categoría de género acciones con la finalidad cierre de la brecha de desigualdad, por ello, el movimiento ha generado propuestas académicas y acciones políticas donde se ha puesto en uso la categoría género para realizar investigaciones y políticas públicas que proponen un acercamiento a la igualdad entre mujeres y hombres. En consecuencia, los gobiernos han decidido tomar medidas para dar avance a nuevas propuestas que realmente apuesten a adelantar a las mujeres ante la disparidad de oportunidades.

Ante esta propuesta política de vindicar⁴ los derechos de las mujeres, los Estados parte de las Naciones Unidas han decidido hacer compromisos respecto al avance de las mujeres en su desarrollo social. Como resultado de ello, lo que ha influido en la creación de propuestas políticas donde se incluye el género (Scott, 1996). En consecuencia, esta categoría se ha usado para generar legitimidad de un discurso político que muchas veces solo tiene la finalidad de cooptar a las mujeres que por mucho tiempo se les había negado la participación dentro del Estado como sujetas de derechos y sujetas políticas.

De igual forma, esta categoría también se ha usado para sustituir a “las mujeres”, así estos estudios lo único que han hecho es “agregar mujeres y mezclar” (OPS, 2008: 229).⁵ Por un aparte, se ha usado para desmarcarla del feminismo, en otras ocasiones para sonar más sutil y no mencionar a las mujeres. Así, la aceptación del término género para tener una legitimidad política se ha dado para incluir a las mujeres sin nombrarlas, sin generar críticas

⁴ La vindicación, nos dice Celia Amorós, se articula a partir de la discriminación, esto se refiere a que existe una exclusión de un grupo o colectivo dentro de un concepto supuestamente abstracto y universalizado como lo es el ser un individuo o ciudadano. En este caso, cuando hablamos de sujetos portadores de derechos, muchas veces a las mujeres se les segrega de ser sujeto de derechos. Un ejemplo de ellos es el voto, del que se conquistó su derecho para las mujeres gracias al movimiento sufragista, siendo que este se creó desde la idea de un ciudadano universal. Así la idea de igualdad nace y se articula a partir de la vindicación, es decir buscar en este tipo de conceptos y planos abstractos estar en la misma situación tanto mujeres como hombres a pesar de sus diferencias. En Amorós, Celia, en Conferencias sobre teoría feminista, 11 de junio de 2011. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=v_xOnIGkTQ8 . Consultado el 3 de julio de 2020.

⁵ Cristina Carrasco explica que esta frase es de coautoría entre Harding y Hewiston, aunque normalmente se cita a Harding como autora de la expresión. En Carrasco, C. (2008). El tiempo y el trabajo desde la Experiencia Femenina. En *La economía invisible y las desigualdades de género. la importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*. Pág. 229. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS).

o polémicas, esta acepción del género sólo se usa para la búsqueda de espacios dentro del contexto político pero que no ahonda en las desigualdades.

Es ahí, donde se ha tergiversado toda la finalidad de la creación de la categoría, ya que desde la política se ha creado un discurso de la igualdad de género que adopta y adapta al género en función de sus beneficios, como se diría coloquialmente, juega a ser “políticamente correcto”. Es en esta supuesta incorporación de la perspectiva del género donde el discurso carece de sentido, puesto que se usa para exponer acerca de desigualdades que no pretenden erradicar, ni cuestionar.

Sólo es la demostración de números sin sentido, de que unos tienen más y otros menos, sin decirnos por qué, en qué contexto, cómo afecta más a un género que al otro, qué implicación tiene que una mujer de una comunidad se enfrente a la pobreza, cómo una mujer puede tener un mismo trabajo y un sueldo más bajo, qué pasa con una mujer afrodescendiente en un país donde se juzga por el color de piel (Gúzman, 2017).

Por ello, es necesario ser críticos a las políticas que se ejecutan desde el gobierno pues el “Estado es el ámbito de normas y valores, instituciones y organizaciones, establecidas que regulan el ejercicio de derechos ciudadanos de las personas, diferenciando a las mismas en función de la calidad de sus derechos” (Incháustegui y Ugalde, 2004).

En razón de esto, se observa que la ciudadanía es un elemento que constituye cómo se realizan las relaciones dentro del Estado, como resultado de ello se legitiman las jerarquías de género, y se coloca al varón en una preponderancia legitimada sobre las mujeres, en la que las mujeres ven sus derechos coartados, obstaculizados y vulnerados. Es decir, que al considerarse que el varón cuenta con más derechos de ejercer la ciudadanía, a la mujer se le considera menos ciudadana y se le coloca en el Estado y frente a las instituciones como un ciudadano inferior (Meer y Sever, 2004).

En este sentido, no sólo se trata de hacer una crítica a las carencias de cada género, sino que es necesario tomar acciones que provoquen un cambio en la humanidad donde se consideren las experiencias y las visiones de más géneros, dónde se amplíen las representaciones y el poder dentro del Estado, así como las oportunidades a más miradas, porque la democracia está en déficit con la apertura de espacios.

Por lo tanto, la categoría género debe ser usada para explicar, visibilizar, desentrañar las desigualdades que existen y con ello materializar acciones para la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres, ya que para este sistema “la diferencia biológica, cualquiera que esta sea [...] se interprete culturalmente como una diferencia sustantiva que marcará el destino de las personas con una moral diferenciada, para unos y para otras [...]” (Lamas, 1986: 178).

Por consiguiente, es necesario romper con los caminos predispuestos por la sociedad a un sexo y que ha llevado a las mujeres a vivir múltiples vulnerabilidades, así como violaciones de sus derechos, al imponerles la reproducción de un rol en el que no se les dota de autonomía, ni se les considera como personas poseedoras de derechos.

1.2 Presupuesto público y su relación con la categoría género

Toda sociedad está erigida por un orden social, está sostenida por tres pilares el Estado, el mercado y las familias. Por un lado, el primero gobierna y regla los intercambios de poder, participación y voz en el ámbito público, a partir de la ciudadanía y que con sus intervenciones afecta el intercambio entre personas según la clase, el género, la edad, la preferencia sexual y la pertenencia étnica. Por otro lado, el mercado regula los intercambios económicos y la valorización de los bienes y valores mercantiles. Por último las familias regulan los intercambios simbólicos, emocionales y la organización de la vida doméstica y reproductiva (Picchio, 2001).

Estos tres pilares están regidos por una normatividad, leyes y costumbres que han legitimado funciones y actividades a partir de constructos sociales (Çagatay, 2004) Por lo tanto, desde estos pilares se reproducen los mismos roles que mantienen a una sociedad en desigualdad de género, es decir, que cada acción llevada a cabo por cualquiera de estos pilares estará cargado y acondicionado a factores que predisponen actividades en función del género.

Pero estas acciones de Estado sólo podrán llevarse a cabo si están sustentadas económicamente por un presupuesto público, porque a través de esa adjudicación económica se desarrollará tanto el Mercado como las familias (Pérez, 2007). Es un sistema que trabaja en conjunto, como un engranaje, en el que si se le inyecta una inversión estas podrán

funcionar y cuando una se mueve impacta en las otras dos, por lo tanto, es desde el presupuesto que se guía a un Estado.

Para ser más específicos un presupuesto público, es una política pública donde se determina las prioridades para el gobierno en turno, este se determina a partir de la orientación del gasto, en otras palabras, se establece el ingreso y egresos públicos con los cuales se desarrollan acciones en un ejercicio fiscal (Instituto Nacional de las Mujeres, 2015), es decir, se señala cómo, cuándo y dónde se recaudan, distribuyen y gastan los recursos públicos. También es una herramienta que permite recaudar y redistribuir los recursos para incidir en los niveles de bienestar de toda la población, y determina en gran medida el acceso a bienes y servicios por parte de los distintos grupos de la población.

En resumen, se puede decir que el presupuesto público distribuye y administra el dinero en función de cómo se necesita con la finalidad de lograr un funcionamiento del Estado y dotar de condiciones óptimas para que sus ciudadanos se desarrollen plenamente (Hofbauer y Vinay, 2002). Esto nos permite “suponer que mujeres y hombres son iguales y que tienen las mismas necesidades e intereses” (Inmujeres y ONU Mujeres, 2014: 14). No obstante, ante las consideraciones mencionadas anteriormente, podemos afirmar que las mujeres viven en situaciones de desventaja que requieren de acciones diferentes; entonces, podemos observar que si el presupuesto se gesta desde una mirada desigual, es inevitable que su impacto sea desigual.

En esta misma línea, el presupuesto no es neutral al género, que la distribución presupuestal tiene un impacto diferenciado entre mujeres y hombres (Hofbauer y Vinay, 2002), esto como resultado de la desigualdad en el “acceso de oportunidades económicas, políticas, sociales y culturales en la sociedad” (Inmujeres y ONU Mujeres, 2014: 15). Con esto, podemos evidenciar que se requiere de un análisis que permita visibilizar, que no existe una supuesta neutralidad en la distribución presupuestal, que un presupuesto que se dirija con una finalidad de impactar de forma igualitaria entre géneros para tener un desarrollo pleno de las y los ciudadanos deberá prever que tenemos exclusión de mujeres en ciertas funciones, que las mujeres están en una constante desigualdad por la estructura legitimada y reproducida, que como herramienta de impacto federal que asume la perspectiva de género no puede perpetuar

la desigualdad y tiene la obligación de generar acciones que permitan el adelanto de las mujeres.

Es necesario tener en cuenta que el presupuesto público es un instrumento que cumple con funciones económicas y sociales como la redistribución de la riqueza a través de la provisión de bienes y servicios, y la promoción del desarrollo económico y social, por tanto, tiene la posibilidad de encaminar al logro de la igualdad entre mujeres y hombres (INMUJERES y ONU Mujeres, 2014).

1.3 Presupuestos con Perspectiva de género

Si sabemos que el presupuesto público es la energía que hace funcionar al engranaje dentro de un Estado, entonces se reafirma que este inevitablemente tiene un impacto sobre las condiciones de vida de las personas que habitan dentro del territorio nacional. Como consecuencia, este presupuesto invariablemente impactará en las relaciones de género que se gestan dentro de este, por tal motivo el presupuesto será el responsable de aumentar, reducir o perpetuar las desigualdades de género.

Es por esta razón que un presupuesto que realmente reafirma el compromiso con la igualdad tendrá que modificar su configuración, pues es esta evidencia hacia dónde vamos. Hay que recalcar y tener presente a lo largo de este ensayo, que un presupuesto es también un indicador del compromiso gubernamental con los derechos de las mujeres y la igualdad de género, en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, y son una de las estrategias más eficaces para acelerar el paso y transitar hacia sociedades más igualitarias y con mayores niveles de bienestar (Inmujeres y ONU Mujeres, 2014).

No obstante, la creación de presupuestos no es sencilla, ya que se erigen desde dos visiones contrarias (Pérez, 2005), la primera visión que se desarrolla desde una visión equitativa y se exige una alta demanda de inversión para mujeres proponiendo se incluyan programas para hombres, lo que produce una reproducción del rol de género y que toma las diferencias derivadas de este invisibilizando que las desigualdades están arraigadas desde la estructura social.

En la otra visión, se conciben las relaciones de género como un conjunto articulado de leyes, normas, roles, valores y funciones, a partir de las cuales se definen, distribuyen recursos, decisiones y poder, entre mujeres y hombres; en esta visión las políticas se ven como equilibrar el balance de poder establecido (Incháustegui y Ugalde, 2004).

A partir de estas dos visiones, se ejecutan las políticas desde dos estrategias (Incháustegui y Ugalde, 2004), la primera es una estrategia participativo-democrática que incorpora la participación activa de las organizaciones y redes de expertos que han desarrollado experiencia a partir de estar involucrados en el movimiento feminista; lo fundamental de esta estrategia es que se participe desde la agenda hasta los mecanismos de rendición de cuentas y se desarrolla con la creación de mecanismos deliberativos con el objetivo de incluir diferentes voces y perspectiva. La segunda estrategia se desarrolla desde una mirada tecnoburocrático cuyos actores son los funcionarios públicos habituales con expertos y expertas que definen los objetivos y metas del programa y así la incorporación del género se da en sus prácticas cotidianas, principalmente en su cultura organizacional (Incháustegui & Ugalde, 2004).

Estas visiones y estrategias son prácticas que se pueden entrelazar y complementar, y éstas se pueden llevar a la práctica en el desarrollo de un presupuesto público, pues es en esta política pública en la que se requieren en el proceso “tanto la experticia como la práctica de una democracia generizada, puesto que se requieren herramientas especializadas (datos estadísticos desagregados, indicadores de igualdad y evaluaciones de los impactos de género) y participación de las organizaciones” (Incháustegui y Ugalde, 2004).

Así, los presupuestos de género implican tres aspectos (Medellín, 2006): a) gastos específicamente dirigidos hacia asuntos de género o de las mujeres; b) gastos relacionados con igualdad de oportunidades; y c) gastos generales o principales disponibles tanto para mujeres como para hombres, pero analizados en su impacto diferencial.

Podemos afirmar que el presupuesto es una guía que dirige y da vida al Estado para su funcionamiento, por lo que, un presupuesto de género comprometido con la igualdad se verá involucrado de manera transversal con esta categoría de análisis durante sus cinco fases: planeación, programación/presupuestación, monitoreo, seguimiento y evaluación. Un

presupuesto con perspectiva de género debe atender las necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres, orientadas hacia una transformación estructural del sistema de relaciones entre los sexos. Su objetivo es lograr la igualdad de género, por ende, debemos recordar que su centro de interés no es la mujer como categoría individual, sino el género como categoría de análisis (Hofbauer y Vinay, 2002).

Por estas razones, los presupuestos públicos con perspectiva de género son un instrumento fundamental de la política pública para avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

1.4 Políticas públicas con perspectiva de género

Se esbozará de manera breve lo que es una política pública, “esta es una serie de decisiones y de acciones intencionalmente coherentes tomadas por diferentes actores” (Subirats, 2008:38). Es necesario tener en cuenta que en algún momento se pensaba que los actores involucrados eran los que pertenecen al gobierno, pero para esta definición hay que aclarar que intervienen actores, gubernamentales, públicos y no públicos, actores que pertenecen a la sociedad civil. De estos actores sus “recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, 2008:38).

Ante este problema colectivo se toman decisiones o acciones que dan “lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable, tendiente a modificar la conducta de grupos sociales, que se supone, originaron el problema colectivo a resolver [...] en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión” (Subirats, 2008:38).

En relación a la perspectiva de género, esta visión pretende un cambio estructural, “las políticas tendrían que pretender modificar la distribución del tiempo y de la división sexual del trabajo, procurando una rearticulación entre los ámbitos domésticos, el mercado y el Estado” (Incháustegui y Ugalde, 2004).

Por lo tanto, la incorporación del enfoque de género en la formulación de políticas públicas y en su proceso de ejecución significa: “tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y analiza en cada sociedad y en cada circunstancia las causas especiales y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre

los sexos” (Incháustegui y Ugalde, 2004:18). Con ello, diseñar políticas públicas que subsanen estas diferencias estructurales, con la finalidad a largo plazo de llegar a una igualdad de género.

Capítulo 2.

Anexo 13, análisis del presupuesto con perspectiva de género

En los últimos años se ha observado que en América Latina la lucha feminista se percibe con una mayor visibilización en discusiones de coyuntura sobre la crisis de los derechos humanos, esto porque la composición de la región es variada pues en ella se conjunta una gran diversidad de pueblos indígenas, razas, lenguas, costumbres, historias, gobiernos, ideologías. El movimiento feminista de las latinas se ha hecho notar con mucha fuerza en los procesos políticos y sociales que atraviesan por América del Sur y Centro América como los golpes de estado, la persecución de líderes políticos progresistas que son aliados de las feministas, gobiernos de derecha que retroceden a cada iniciativa propuesta y donde unas veces hemos dado un paso a favor de los derechos humanos y de la igualdad de género, pero donde también han retrocedido a pasos agigantados muchos derechos que ya se habían conquistado.

En muchos gobiernos, se han visto propuestas institucionales para el avance de la igualdad de género donde se genera una corresponsabilidad entre gobiernos y organizaciones civiles que se han comprometido al seguimiento y cumplimiento de una agenda de igualdad y de políticas con perspectiva de género, esto se hace evidente en las agendas internacionales con los temas de desarrollo sostenible y derechos humanos. Así, en América Latina se han gestionado y creado marcos normativos que obligan e impulsan a los gobiernos a tener y crear una legislación que sienta las bases para lograr la igualdad de género.

Asimismo, se ha buscado que en los gobiernos se gesten políticas públicas con la finalidad de buscar un cierre a la brecha de desigualdad que permea en todas las sociedades. Cabe aclarar, que en países en desarrollo, como lo es América Latina, se gesta una mayor desigualdad pues son países caracterizados por una permanencia de la desigualdad social que impacta indudablemente en mayor medida a las mujeres (Kliksberg, 2005).

En el caso mexicano, se han creado iniciativas donde supuestamente se integra la perspectiva de género, por ejemplo el gasto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres, Anexo 13 (Barajas, 2012). Para este capítulo, desarrollaré cual fue el proceso histórico del Anexo 13, con la finalidad de conocer su estructura normativa y como se fue configurando a través del tiempo.

2.1 Desarrollo histórico del Anexo 13

A partir de los años 90, se dio inicio la perspectiva Género en el desarrollo (Ged) (Volio, 2008), la cual sentó la bases del análisis económico estructural y las relaciones de género para erradicar la discriminación en función del género y además incentivar la participación de las mujeres en el desarrollo social, así como promover el uso de políticas públicas para acercarnos a la igualdad (Ochoa, 2020).

Ante estos nuevos enfoques, en México, a finales de la décadas de los 90 organizaciones civiles incentivó la integración de la perspectiva de género en el presupuesto sobre todo en materia de salud y pobreza (Medellín Arriola, 2006), esto derivado de las conferencias mundiales de el Cairo en 1994 y Beijing 1995. Tras esta búsqueda incansable por parte de las organizaciones junto con Inmujeres se propuso la iniciativa de tener un presupuesto con PEG (Medellín, 2006). Este compromiso para dar seguimiento al avance de los derechos de las mujeres desde el gasto nacional se dio a partir de acuerdos a nivel mundial (Medellín, 2006), de las conferencias de El Cairo en 1994 y la Plataforma de Acción de la “Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer” en Beijing en el año de 1995, también del “Consenso de Montevideo” y la “Convención sobre la Eliminación de Todas Las formas de discriminación contra la Mujer” (CEDAW) (2011).

Estos acuerdos se han ratificado a partir de los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), en particular el objetivo 5, que se refiere a *Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas*. Actualmente estos objetivos se conocen como la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Por otro lado,

México también ha reiterado los acuerdos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará) y, por último, en materia de los derechos económicos, sociales y culturales, destaca el Pacto Internacional por Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En el caso mexicano, el gasto etiquetado para mujeres fue un logro realizada por actores políticos en conjunto: las organizaciones civiles, la Comisión de Igualdad de la Cámara de diputados y la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Barajas, 2012); cuyo esfuerzo dio origen a la incorporación de programas concretos para las mujeres en el presupuesto de egresos (CEPAL, 2013).

Es por esto que México se volvió un referente para América Latina al implementar la perspectiva de género en el presupuesto federal desde el año 2008, con el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) (Palacio, 2010); cuyo objetivo es destinar recursos específicos a la igualdad de género; gasto que se encuentra explicitado en el Presupuesto de Egresos de la Federación⁶ (PEF), que está situado en el Anexo 13.

2.2 Marco normativo para un presupuesto con perspectiva de género a nivel federal

México consolidó un marco jurídico con la finalidad de garantizar acciones y políticas públicas encaminadas al desarrollo y a la igualdad de género, de ahí se derivaron leyes que marcan la acción para la igualdad. Estas son: “por un lado, la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), la Ley de Planeación (1983) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), en tanto que instrumentos normativos, y, por el otro, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, así como el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018” (Palacio

⁶ Es el Anexo 13, desde el año 2008, que fue denominado Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.

Avendaño, 2010: 2). También, se incluyó la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.

Estas acciones, actualmente se fundamentan en la *Ley de Planeación (reforma 2012)* y la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (reforma 2012)* y en el *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)*, en los que se establecen los procesos de política pública para incorporar la perspectiva de género en la Administración Pública Federal.

El resultado de todos estos acuerdos, el marco normativo y la acción de política pública en torno al anexo han creado una herramienta y como se menciona en el texto de *Presupuestos de Género en México* respecto al Anexo 13:

“ha sido no sólo la principal, sino prácticamente la única herramienta de análisis del gasto utilizada de manera permanente y sistemática por la comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados a lo largo de las distintas legislaturas. Esta herramienta analítica busca identificar las asignaciones presupuestales dirigidas a programas para mujeres y niñas o para promover la equidad de género; gracias a tal identificación se ha mostrado que son muy reducidas, por lo que se propone su incremento” (Barajas, 2012: 92)

Así, una de las características fundamental del Etiquetado para la igualdad es identificar las políticas públicas que estén dirigidas al cierre de la brecha de desigualdad, este objetivo está sustentado en un marco normativo que se describe a continuación en este se explica que el gobierno en turno está obligado a mantener una vigilancia e incremento en las Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres.

2.3 Temas y características de los programas que incorpora el Anexo

En este sentido, la Comisión de Igualdad, que es parte de la Cámara de diputados, explica que los programas que son incorporados en el Anexo 13 es porque cumplen con la condición de “etiquetar recursos orientados a acciones específicas para atender asuntos relacionados con las mujeres, la equidad y la igualdad” (Santamaría, 2018: 6).

Aunado, a esto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establece que los recursos no podrán reducirse “debe incorporarse la perspectiva de género en la evaluación del gasto público, en particular del impacto que generen en la igualdad entre mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género y cualquier otra forma de discriminación” (Santamaría, 2018: 11).

Por lo tanto, los programas que son incorporados al anexo 13, tienen el compromiso de generar una evaluación de la perspectiva de género en el gasto público, asimismo deben de hacer una estimación del impacto que tienen estos programas que se incluyen en el anexo en el objetivo prioritario que es la reducción de la brecha de desigualdad (CEPAL, 2013).

Pero no sólo se trata de la brecha de desigualdad, sino de erradicar todas las formas de violencia y de discriminación que se padecen en función del género. Entonces, cada uno de los programas que se incorporan las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres no sólo deben tener en sus reglas de operación la inclusión de las mujeres y el etiquetado hacia las mujeres, sino que deben realmente impactar en este rezago estructural que ha permeado en todos los ámbitos y que ha dejado a las mujeres con pocas o nulas oportunidades.

En este sentido, el uso de los recursos destinados a la igualdad tienen “la obligación de señalar el uso puntual del destino del gasto” (Santamaría, 2018:12). Además, deberán incluir su programa en el que deberán especificar obligatoriamente “la medición de resultados que no podrán ser otros que el mejoramiento de la condición de las mujeres, la eliminación de barreras discriminatorias y la igualdad de oportunidades” (Cámara de Diputados, 2012:57).⁷

Así, podemos evidenciar que las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, tiene dentro de sus obligaciones visibilizar programas que vayan destinados a cerrar la brecha de desigualdad, así como mantener un incremento para sostener los acuerdos de una distribución de recursos orientadas a reducir las barreras y condiciones que mantienen a las mujeres en vulnerabilidad.

⁷ Esto se especifica en el Título sexto. De la información, Transparencia y evaluación. Capítulo II, Artículo 111. De la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2012).

Capítulo 3

A 13 años del presupuesto con perspectiva de género en México

Después del inicio del Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y hombres en el Presupuesto de Egresos Federal en el año 2008, este ha sufrido transformaciones sobre todo en su marco normativo, mientras ha estado activo este anexo ha contribuido a evidenciar el interés y compromiso que le ha puesto cada gobierno a la igualdad de género. Esto se demuestra a través de los programas que conforman el Anexo.

Cabe destacar que el compromiso del gobierno y el eje que se seguirá durante los seis años de administración se hace a través del presupuesto como se hizo mención anteriormente. Por lo que la proporción del gasto destinado al cierre de la brecha de desigualdad de género demostrará cual es el nivel del compromiso que está adquiriendo el gobierno en turno con el tema, aunque, por otro lado, no sólo se trata de la distribución del gasto, sino del diseño e implementación de programas que realmente estén destinados al cierre de la brecha de desigualdad de género.

3.1 ¿Evolución del Anexo 13?

A continuación, se presenta el Cuadro 1 donde se explica la evolución del Anexo de Erogaciones para Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2008 a 2020, con datos nominales, se observa que cada año desde el 2008 se ha dado un aumento al gasto para la igualdad, en los porcentajes que este representa dentro del PEF llega casi al 2.3%, nominalmente. No obstante, dadas las desigualdades de género que prevalecen en el país se requiere de un mayor presupuesto, además de complementarlo con programas que tengan el objetivo de reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres.

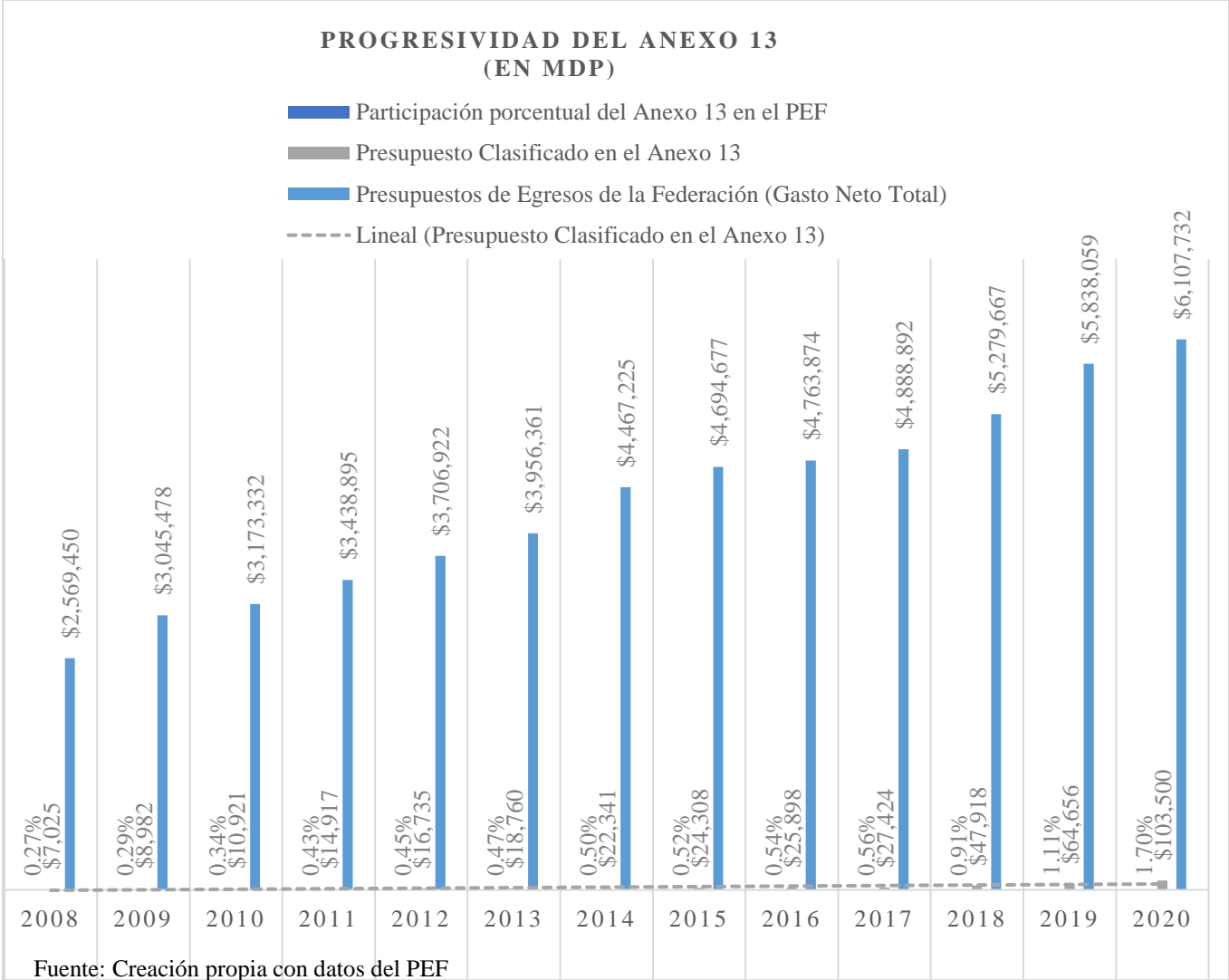
En este cuadro se puede notar que después de la creación de los Gasto Etiquetado para las mujeres y la Igualdad de Género en el año 2008, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, el aumento del presupuesto fue cerca del 0.02% anual, incremento que se mantuvo hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto, es decir, durante 10 años la asignación

de mayores recursos al Anexo para la Igualdad de Género en el PEF fue casi imperceptible.

Es hasta el año 2018 que se dio un crecimiento de casi 0.4% respecto al año anterior, en este año que se da el cambio de administración, representada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, periodo cuando se presentan los aumentos más altos al gasto etiquetado para la igualdad. En este sentido, en 2020 se incrementó en el PEF en un 60% respecto de 2019, al pasar de 64.6 mil millones de pesos a 103.5 mil millones de pesos.⁸ Sin embargo, como se muestra en la tabla, en el año 2020, en la Gráfica 1, el presupuesto destinado a Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres sólo representa cerca del 2% del total del PEF aprobado para ese año de ejercicio.

⁸ INMUJERES (25 de febrero 2020). *En 2020 se incrementaron 60 % los recursos federales para disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres*. Comunicado Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/en-2020-se-incrementaron-60-los-recursos-federales-para-disminuir-las-brechas-de-desigualdad-entre-mujeres-y-hombres>

Ahora, es preciso analizar cuáles programas integran las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, con la finalidad de dilucidar cual es el presupuesto que se le asigna a cada programa y como está distribuido por sexo los recursos. Ello con el objetivo de analizar si se está otorgando este presupuesto de forma equitativa.



Cuadro 1. Progresividad del Anexo 13

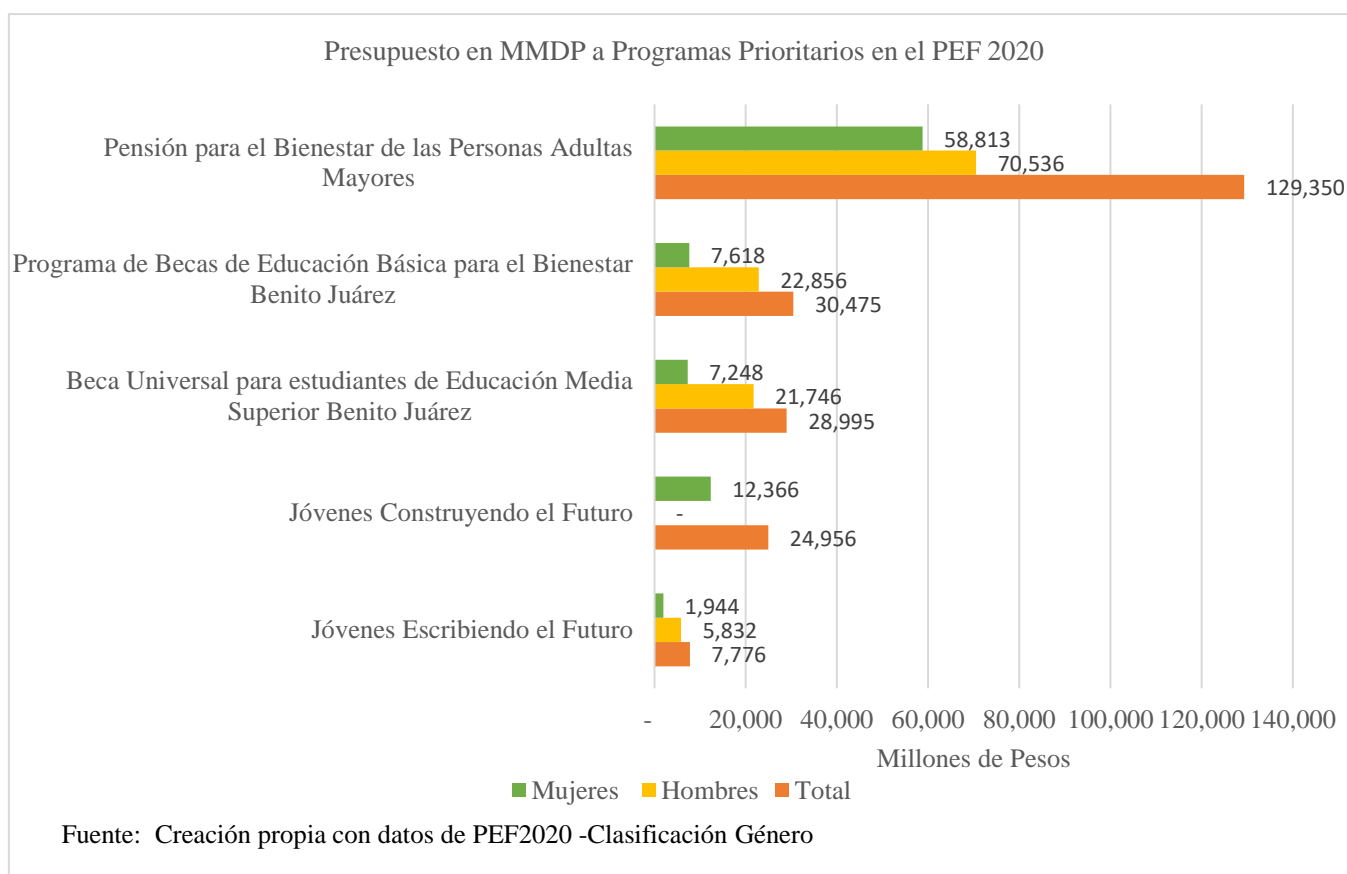
En este sentido, en el año 2020 los programas prioritarios que están integrados en el Anexo 13 del PEF destinados al cierre de brecha de desigualdad son seis, estos son: *Programa de Becas de Educación básica para el Bienestar Benito Juárez, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, Jóvenes Escribiendo el Futuro y la Beca Universal para Estudiantes de Nivel Medio Superior Benito Juárez.*

3.2 Programas prioritarios del sexenio (2018-2024) incorporados al Gasto etiquetado para la igualdad

Estos seis programas por ser prioritarios en la Administración Pública Federal actual, se prevé que se mantengan a lo largo del sexenio, asimismo el gobierno buscará garantizar que tengan un incremento nominal constante durante el sexenio, y de igual forma, por ser un eje prioritario se les asignará un presupuesto alto.

A continuación, se presenta el Cuadro 2 con los programas desglosados por las cantidades otorgadas durante el año 2020. Con ello, se distingue el total de presupuesto nominal que fue destinado a mujeres y a hombres, en el caso específico del programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* no se presentaron desagregadas las cantidades por sexo en el PEF, sólo se especificó la destinada a mujeres, no obstante se observa que el gasto destinado a las mujeres dentro del programa corresponde a casi a la mitad del total asignado a ese programa.

Cuadro 2. Presupuesto en MDP a Programas prioritarios en el PEF 2020



Se observa que los programas mencionados en el **cuadro 2** obtuvieron cerca de 221,553 millones de pesos en su conjunto y que en el PEF son de los programas que tienen el presupuesto más alto, pero en la distribución por sexos se observa que el recurso destinado a las mujeres es mucho menor, lo que en términos generales se puede deducir que es contradictorio con la igualdad de género, pues si en el principio de este ensayo se especificó que las mujeres viven una desigualdad estructural, como mínimo se debería designar recursos por igual.⁹ En este sentido, estos programas abarcan casi 25% del Anexo 13 del presupuesto del 2020 que va directo al cierre de la brecha de desigualdad, pero que en una revisión superficial no cubren con el mínimo indispensable que es la

⁹ Cabe destacar que para hacer un análisis más exhaustivo sobre el compromiso de los programas con la igualdad de género es necesaria la revisión de las reglas de operación, sin embargo, por limitaciones de extensión y objetivos del ensayo solamente se examina la distribución del recurso nominales por género.

distribución igualitaria por sexos, así parece que no está necesariamente destinados a proyectos que impactarán en el cierre de la brecha de desigualdad de género.

Es pertinente destacar que hay programas que tienen un presupuesto menor, pero impactan de manera directa en las necesidades y carencias inmediatas de las mujeres. Algunos de estos programas con su respectivo presupuesto son: Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, con 300.0 millones de pesos (mdp); Atención a la diversidad de la educación Indígena, con 32.3 mdp; y Salud materna, sexual y reproductiva, con 2,448.1 mdp (PEF, 2020). Estos programas a pesar de su impacto directo en vulnerabilidades clave que viven las mujeres como es la violencia, la educación cuando es parte de grupo vulnerable y la salud sexual y reproductiva.

Definitivamente, no se puede asumir si un programa está impactando sólo por la distribución presupuestal, pero si ofrece un panorama amplio de la distribución de los recursos por sexo y más si el programa está incluido en las Anexo del Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, ya que como requerimiento mínimo tendría que existir una balanza respecto al recurso destinado a las mujeres, es decir, si tenemos un programa creado para una situación en la que las mujeres están por debajo para alcanzar un derecho es necesario destinarle un presupuesto alto.

No se quiere decir que con el hecho de tener una suma cuantiosa en un programa con eso se garantiza subsanar cierta desigualdad, porque para ello se tendría que analizar el diseño, la implementación y la forma en que el programa se evalúa, a través de este análisis junto con la distribución presupuestal se puede tener una mayor certeza si el programa está cumpliendo su objetivo principal, abonar a la igualdad de género.

Los datos recuperados de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 4to trimestre del 2020 nos muestran que en el *Programa para Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez, Jóvenes Escribiendo el Futuro* tuvieron entre el 1 y 6 por ciento más mujeres beneficiarias, asegurando con ello la perspectiva de género o justificando la integración al Anexo 13 del PEF 2020. No obstante, el que exista un porcentaje mínimo mayor de mujeres atendidas no asegura

ningún cierre de la brecha de desigualdad, si bien una parte de subsanar las desigualdades sociales es la autonomía económica es necesario también considerar que existen otras condiciones que atraviesan a las mujeres y que las mantienen en desigualdad económica.

En este sentido, se asegura que no se tiene perspectiva de género en estos programas puesto que su avance de igualdad radica en la obtención del 50% más uno, para sustentar una mayoría de beneficiarias mujeres, no obstante, se omiten otras carencias como la escasez de oportunidades por ubicación geográfica, ser parte de un grupo vulnerable, el embarazo adolescente, entre otros. Como se revisó en los ejemplos anteriores, si la opción es la transferencia de fondos es necesario incluir las diferentes aristas que pueden mantener a las mujeres en la reducción de oportunidades.

Por ejemplo; en el *Programa para Personas Adultas Mayores*, que ofrece una pensión universal tanto a mujeres como hombres y con ello se estima la igualdad de género, sin embargo es indispensable tener en consideración que las mujeres adultas mayores son más propensas a carecer de pensión por jubilación y depender de los apoyos de pensión vía programas sociales según el Conejo Nacional de Evaluación (CONEVAL, 2018). Por otro lado, en cuanto al programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* se apega a la igualdad porque se otorga de manera igualitaria entre sexos, no obstante desde la perspectiva de género, buscar la igualdad es tener en cuenta las condiciones de las mujeres de la zona rural son quienes tienen una mayor desventaja profesional (Barrón, 2018), por lo que habría que reformular esta parte en la que el programa otorga la misma cantidad sin considerar etnia, ni lugar geográfico y en la que realmente esta pretenda buscar un desarrollo profesional y no solo la sustitución de un ingreso laboral.

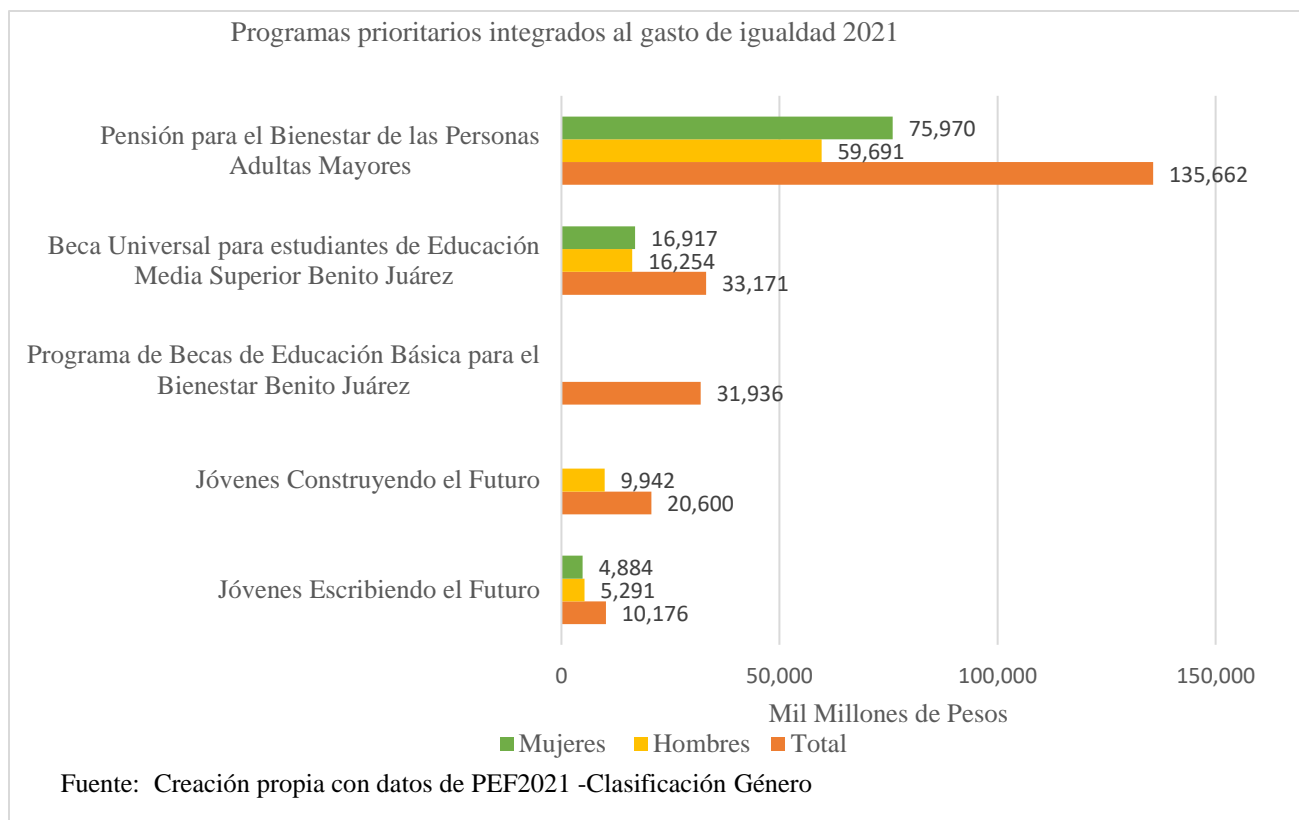
En otro tema, si se analiza la distribución presupuestal en el 2021, se observa que hay un incremento sustantivo en los mismos programas y un detrimento nominal en programas importantes para fortalecer la autonomía de las mujeres. Entonces, se puede destacar que en dos años consecutivos el Anexo 13 del PEF eleva su presupuesto a costa de programas prioritarios que no intervienen para cerrar la brecha de desigualdad, pero se mantiene cumpliendo la cláusula de incremento en el PEF en erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, pero no precisamente se hace de una manera eficaz. Para

2021, en el PEF se aprobaron 128,353.6 millones de pesos (mdp) al Anexo 13 “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”, monto que en términos reales significó un incremento de 19.9 por ciento con relación a lo aprobado en 2020. En muchas ocasiones se asume que es un presupuesto con perspectiva de género como un sinónimo para hablar de mujeres sin hacer un análisis sustantivo sobre las desigualdades que existen y viven las mujeres.

Para el presupuesto aprobado del 2021 en las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres se incluyen programas importantes en el adelanto a las mujeres cuyo presupuesto es muy ínfimo comparado con los programas anteriormente mencionado, algunos de ellos son: “Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos” al cual se le asignan 405.0 mdp, Becas de apoyo a la Educación Superior de Mujeres estudiantes de carreras de Ingeniería y Tecnología y ciencias físico-matemáticas 594.5 mdp, Atención a víctimas 7.7 mdp.

Pero para los programas prioritarios que se están analizando en este ensayo se observa un aumento considerable respecto al año pasado, aunque se ve un cambio en el recurso destinado a mujeres. Sin embargo, en el Proyecto de PEF 2021 se omite el gasto destinado a los hombres en el Programa de Becas de Educación Básica y jóvenes Construyendo el futuro, lo que no permite hacer un comparativa al menos de la distribución del presupuesto por sexo en estos dos programas. De los tres programas restantes sólo uno tiene un gasto nominal mayor destinado a las mujeres.

Cuadro 3. Programas prioritarios integrados al gasto de igualdad 2021



En los Cuadros 1, 2 y 3 se evidencian que la distribución de los recursos con perspectiva de género está lejos de considerar las diferencias que viven las mujeres y por las cuales están en desigualdad. En cuanto a los programas que se tienen, se hace evidente que aún falta hacer un diseño que tenga en cuenta las situaciones o condiciones que ponen en vulnerabilidad y desigualdad a las mujeres, es decir, diagnósticos previos al diseño e implementación de programas destinados a la igualdad de género.

Es verdad que con mayor presupuesto y priorizando acciones puntuales que impacten directamente en la autonomía de las mujeres se puede subsanar algunas situaciones de desigualdad, pero también hay que contemplar que las políticas públicas deben ser más allá de una acción afirmativa en la que se trata de sacar temporalmente a alguien de la desventaja, es prioritario empezar a generar un piso parejo en el que todas y todos encontremos la igualdad de oportunidades.

Consideraciones finales

En recapitulación si observamos los datos expuestos anteriormente se ve que año con año el presupuesto para las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres va en aumento. Sin embargo, esto no es suficiente para avanzar en el cierre de la brecha de desigualdad. Se necesita trabajar tanto con el presupuesto como con las acciones que se realizan. Aunado a esto, el aumento es muy poco, y aunque en el año 2020 se dio el incremento de 160% respecto al año anterior, esto no alcanza ni 2% del presupuesto federal anual, lo cual indica que no hay un verdadero compromiso con la igualdad de género y que este presupuesto sólo es una manera de aparentar tener un compromiso con la temática.

Además de esto, también se vislumbra a través de los cuadros de este ensayo cuales son los programas que están incluidos en este anexo como parte de las herramientas para subsanar la desigualdad, y se menciona cuanto se les otorga de presupuesto, reflejando que estos programas que son prioritarios para el gobierno federal mantienen realmente el porcentaje más alto del presupuesto de las Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, pero si quitamos estos del programa se verá que en otros programas destinados a la atención directa y prioritaria para las mujeres es muchísimo menor, y es aquí donde es alarmante, pues si existe un supuesto pacto de erradicación de desigualdades de género, se debería ver un aporte proporcional a los programas que van directamente a puntos claves de la autonomía de las mujeres.

Estos programas que pueden ser prioritarios para subsanar las desigualdades que viven las mujeres se relacionan directamente con temas de salud, violencia y educación. Estos tres temas impactan directamente a las autonomías de las mujeres que llevan a que una persona tenga una vida plena. Por lo tanto, para cerrar este ensayo se concluye que a 13 de años del Anexo Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres en el PEF los avances han sido muy pocos, está pendiente hacer un análisis con perspectiva de género para no sólo aumentar el presupuesto, sino que los programas que se integren al Anexo Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y hombres sirvan para subsanar algunos de los obstáculos y desigualdades que se enfrentan mujeres, adolescentes y niñas.

BIBLIOGRAFÍA

- Andía Pérez, B. (2007). Los DESC y los Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género. In *Boletín Generando* (No. 02).
- Barajas Martínez, G. (2012). *Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas*. 18–23.
- Barrón, María Antonieta(2018) *La brecha laboral rural en México. Una grieta invisible de la desocupación*. Economía UNAM, vol. 15, núm. 45, pp. 89-107,
- Blanco López, P. (2017). Inclusión de la categoría de género en los presupuestos públicos en el marco de la orientación al resultado. Alcances y limitaciones de su aplicación en México. *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 5(45), 7–49. <https://doi.org/10.32870/lv.v5i45.5354>
- Çagatay, N. (2004). Incorporación de género en la macroeconomía. *Desarrollo Humano Local, Universidad de La Habana*, 241–253. <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO22.pdf>
- Cámara de Diputados. (2012). *LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA*.
- Carrasco Bengoa, M. C. (2016). Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 1(1), 34. <https://doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1435>
- CEPAL. (2013). *El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México : Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*. 1–17.
- CONEVAL. (2018) Medición de la pobreza. Pobreza y Personas Mayores en México. México. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Personas_Mayores.aspx
- Cobo Bedia, R. (2014). *Aproximaciones a la teoría crítica feminista* (CLADEM (ed.);

Primera, p. 58).

Elson, D., & Catagay, N. (1999). El contenido social de las políticas Macroeconómicas. In P. de Villota (Ed.), *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres* (Issue 32, pp. 75–110). Icaria. <https://doi.org/10.5209/POSO.25802>

Gúzman, J. (2017). Los Indicadores De Género. La Ruta Hacia La Igualdad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, XXVII(2)*, 133–147. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65456039007>

Hofbauer, H., & Vinay, C. (2002). *Presupuestos Sensibles Al Género: Herramientas Metodológicas*.

Incháustegui, T., & Ugalde, Y. (coord. . (2004). *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*.

Instituto Nacional de las Mujeres. (2015). *Presupuestos públicos con perspectiva de género*. http://puntogenero.inmujeres.gob.mx/presupuestos/pre_t1_pan04_pag09.html

Instituto Nacional de las Mujeres. (2016). Presupuestos públicos con enfoque de género. In *ONU Mujeres, INMUJERES*.

Instituto Nacional de las Mujeres, & ONU Mujeres. (2014). *Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género*. 27. [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/conceptual references budgets with a gender perspective.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/conceptual%20references%20budgets%20with%20a%20gender%20perspective.pdf)

Kliksberg, B. (2005). América Latina: La región más desigual de todas. *Revista de Ciencias Sociales*. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000300002

Lamas, M. (1986). La antropología feminista y la categoría “género.” *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales, VIII(30)*, 173–198. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15903009>

- Medellín Arriola, S. (2006). Presupuestos sensibles al género: el caso de México. *Nómadas*, 24, 68–79.
- Meer, S., & Sever, C. (2004). GÉNERO y CIUDADANÍA. In *Institute of Development Studies* (p. 56 pp.). BRIDGE.
- Ochoa, C. (2020). *PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO*.
- Organización Panamericana de la Salud. (2008). *La economía invisible y las desigualdades de género: la importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*. http://mueveteporlaigualdad.org/publicaciones/economiainvisibleydesigualdadesdegenero_CEPAL.pdf
- Pérez Orozco, A. (2005). Economía del género y economía feminista ¿conciliación o ruptura? *Revista Venezolana De Estudios De La Mujer*, 10(24), 43–64.
- Picchio, A. (2001). Enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida. *OPS/OMS-FONASA*, 1–31.
- Santamaría Monjaraz, B. (Coord). (2018). *Presupuestos públicos con perspectiva de igualdad de género*. 38. <http://www.diputados.gob.mx/documentos/ug.pdf>
- Scott, J. W. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico'. In *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265–302). PUEG Programa Universitario de Estudios de Género.
- Subirats, J. (2008). Las políticas públicas. Las claves para el análisis. In *Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. (2008). Analisis y gestión de políticas públicas* (pp. 36–50).
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1–17. <https://doi.org/10.1016/J.DF.2016.09.005>
- Volio Monge, R. (2008). *Género y Cultura en la planificación del desarrollo* (p. 180). Fundación Canaria para el Desarrollo Social (FUNDESCAN).