



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

**Auditoría de género en México: Evaluación de la
aplicación del presupuesto público en hombres y
mujeres**

T e s i s

Que para optar por el grado de:

Maestra en Auditoría

Presenta:

Samanta Rocío Castelán Pacheco

Tutor:

M.A Celia Luz González Fernández
Facultad de Contaduría y Administración

México, D. F., noviembre de 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE AUDITORÍA	8
1.1 Antecedentes	8
1.2 Concepto de auditoría	11
1.3 Clasificación de auditoría	12
CAPÍTULO 2. EL GÉNERO Y SU VINCULACIÓN CON LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS	20
2.1 El tema de género en el contexto internacional	20
Antecedentes	20
2.2 Los estudios de género	22
2.3 Los análisis y la perspectiva de género	25
2.4 Asignaciones presupuestarias con equidad de género	27
Contexto	27
El presupuesto público	29
Presupuestos Sensibles al Género	36
Objetivos de los presupuestos con enfoque de género	38
Experiencia Internacional	43
Metodologías	48
CAPÍTULO 3. EL TEMA DE GÉNERO EN MÉXICO	53
3.1 La institucionalización de las políticas de género	53
Antecedentes	53
Marco normativo	55
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	60
PROIGUALDAD	65
3.2 Género y Presupuesto en México	66
Presupuesto de Egresos de la Federación	66
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	67
Presupuesto de Egresos de la Federación 2013	68

3.3 Los instrumentos de evaluación del presupuesto destinado a género en México	78
Evaluaciones de Programas Sujetos a Reglas de Operación	78
Fiscalización Superior	80
Resultados	83
CAPÍTULO 4. EVOLUCIÓN Y ESTADO DEL ARTE DE LA AUDITORÍA DE GÉNERO	88
4.1 Concepto	88
4.2 Experiencia internacional	91
La experiencia de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo	91
Los distintos países en el seno de la Organización de las Naciones Unidas	96
Europa	97
América Latina	101
CAPÍTULO 5. METODOLOGÍA DE AUDITORÍA DE GÉNERO A NIVEL FEDERAL	110
5.1 Alcance	115
Fase 1 Apertura e inicio	117
Fase 2 Preparación y planificación	117
Fase 3 Ejecución y Supervisión	118
Fase 4 Informe	126
CONCLUSIONES	129
FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS	131
Bibliografía	131
Documentos electrónicos	133
Artículos	140
Material de apoyo	140
GLOSARIO	142
SIGLARIO	145
ÍNDICE DE DIAGRAMAS Y FIGURAS	146

INTRODUCCIÓN

La auditoría gubernamental es una rama de la auditoría que ha sido objeto de constantes avances en las últimas décadas. Los sujetos y objetos auditables se han incrementado sustancialmente así como la complejidad y volumen de sus operaciones debido a la convergencia de distintos fenómenos como lo son la globalización, el dinamismo de las tecnologías de la información, el auge de las redes, la corrupción y los problemas sociales. Estos hechos imponen a las instituciones contextos mucho más adversos para el logro de los objetivos organizacionales y les obliga a prever con mayor precisión sus riesgos.

Un mecanismo para posibilitar la lectura e interpretación del entorno hacia dentro de las organizaciones públicas lo constituyen las herramientas de mejora continua y las buenas prácticas. La auditoría gubernamental, a partir de la ejecución de revisiones al desempeño y a tecnologías de la información se ha instalado en el terreno de las buenas prácticas ya que posibilitan mediante una óptica sistémica, la generación de información para la toma de decisiones.

La presente investigación pretende avanzar y participar en el desarrollo de otro tipo de variante de la auditoría gubernamental: la auditoría de género. Dichas revisiones constituyen, como se podrá ver más adelante, un elemento metodológico necesario para evaluar el impacto de las políticas públicas dirigidas promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres materializadas en los presupuestos públicos. Por lo anterior, lejos de ser una herramienta orientada a la corrección de errores, la auditoría de género forma parte del grupo de instrumentos de enfoque preventivo y mejora.

Al introducir la categoría de género a esta investigación, en realidad se aspira a conjugar dos universos de conocimiento hasta hace poco alejados. Los principales avances gubernamentales en materia de género pueden expresarse en términos de recursos y de su aplicación, mientras que la auditoría se encarga en principio de evaluar precisamente la aplicación de los recursos. Luego entonces, podría suponerse que realizar auditorías de género solo se trata de resolver en la fase de planeación la correcta selección de partidas presupuestarias y contables, sin embargo, tal y como lo muestra el desarrollo internacional en la materia, la auditoría de género persigue un objetivo de mayor alcance, ya que permite evaluar la eficacia estatal en la asignación presupuestaria de recursos y

de las políticas destinadas a promover la igualdad de género. Es por ello que el objetivo general de la investigación se centra estudiar los efectos que en México han tenido la falta de auditorías de género. De dicho objetivo se desprenden dos objetivos secundarios como se ilustra en la figura siguiente:

Cuadro 1. Matriz de Congruencia Metodológica		
PREGUNTA(S) DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO(S)	HIPÓTESIS
Principal	General	Principal
¿Qué efectos ha tenido en México la falta de auditorías de género?	Estudiar los efectos que en México han tenido la falta de auditorías de género.	La falta de auditorías de género en México ha dificultado la revisión de las asignaciones presupuestarias, ya que no existe una metodología apropiada para la evaluación de esas asignaciones
Secundarias	Específicos	Secundarias
¿Por qué no se realizan auditorías de género en México?	Analizar las razones por las que no se realizan auditorías de género en México.	En México no se realizan auditorías de género porque no se ha completado la fase de maduración de los presupuestos sensibles al género.
¿Cuáles son las principales dificultades para la implementación de auditorías de género en México?	Conocer cuáles son las principales dificultades para la implementación de auditorías de género en México.	México ha tenido dificultades para la implementación de auditorías de género debido a la falta de un análisis integral de la legislación, reglamentos, subsidios, impuestos y proyectos sociales.

FUENTE: Elaboración propia con base en Ma. Hortensia Lacayo Ojeda, *Material de apoyo para la elaboración de un protocolo de investigación*, Versión 2011, p. 50.

“El concepto de género es un asunto económico y no solamente radica en las esferas ideológicas, culturales y sociales. El género (lo que significa ser hombre o mujer en una sociedad específica), en un momento determinado, es reproducido y reformulado en el campo de lo material, donde la gente se gana la vida, y en la práctica del gasto del dinero público”.¹

“Si el programa público (o proyecto) puede tener un impacto diferente para hombres y mujeres, entonces éste tiene relevancia de género y, por lo tanto, las acciones implícitas y sus resultados deberían incluir la equidad de género como un problema que debe tomarse en cuenta”.²

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

Hablar de un presupuesto sensible al género, o de presupuestos para las mujeres, no hace referencia a un presupuesto aparte para atender específicamente las necesidades de las mujeres. En realidad se busca abrir procesos que faciliten una evaluación de los impactos que el gasto público tiene en los géneros. Ya que como enfatiza Rhonda Sharp³, el proceso presupuestario refleja los valores de un país: a quién aprecia, de quien valora el trabajo y a quién recompensa [...].

En lo que respecta al campo de acción de la auditoría gubernamental corresponde la revisión, discusión y comprobación de las asignaciones presupuestarias basadas en la perspectiva de género lo que hace necesario la construcción de una metodología *ad hoc* para ejecutar auditoría de género en el Gobierno Federal.

¹ Gloria Careaga, *Debates sobre masculinidades, poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*, Programa Universitario de Estudios de Género/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 267.

² *Idem.*

³ Con base en Rhonda Sharp, “Preámbulo al Primer presupuesto para mujeres”, Sudáfrica, 1996, citado por Guzmán Gallangos Férida y Jennifer Ann Cooper, *Debates sobre masculinidades, poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*, p.263.

Tipo de Estudio

De acuerdo con la interferencia de la investigadora en el fenómeno que se analiza es de tipo **observacional** ya que propone la realización de una metodología que revise y evalúe el impacto diferenciado de dichas asignaciones presupuestarias; Por la evolución del fenómeno estudiado es de tipo **transversal o transeccional** ya que retoma la información existente en la actualidad del tema de género y analiza su incidencia e interrelación con la auditoría, y por la comparación de las poblaciones de tipo **descriptivo** ya que describe el impacto de la asignación presupuestaria en México en función del presupuesto asignado a los programas federales destinados a las políticas públicas de género.⁴

Método de estudio

De tipo **deductivo** ya que a partir de la teoría existente sobre género y presupuestos sensibles al género se deduce la metodología de auditoría que evalúe o compruebe el impacto de la perspectiva de género en las asignaciones presupuestales. Asimismo se emplean los métodos **analítico y sintético** ya que a través de la identificación de cada uno de los elementos que caracterizan la equidad de género se establecen las relaciones causa – efecto con la auditoría gubernamental.⁵

⁴ Elaboración propia con base en Ma. Hortensia Lacayo Ojeda, *Material de apoyo para la elaboración de un protocolo de investigación*, Versión 2011, pp. 52 y 53.

⁵ *Ibid*, pp. 54 a 57.

Resumen Capitular

En el primer capítulo se redactan los antecedentes, conceptos y clasificaciones de la auditoría.

En el segundo capítulo se aborda cómo ha sido tratado el tema del género, cómo se encuentra en el momento de realizar la propuesta de investigación y cuáles son las tendencias internacionales en la materia.

En el tercer y cuarto capítulos se profundiza en los conceptos, desarrollo y metodologías para el desarrollo de los presupuestos sensibles al género y las auditorías de género respectivamente.

Finalmente, en el quinto y último capítulo se analiza el universo, alcance y criterios de selección de la metodología de auditoría de género para México, los parámetros en la verificación del control interno y la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía en la asignación y comprobación presupuestaria.

CAPÍTULO 1. CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DE AUDITORÍA

1.1 Antecedentes⁶

Hace aproximadamente 4500 años los escribas sumerios de la antigua Mesopotamia tenían la responsabilidad de llevar un registro de todas las actividades económicas diarias, las cuales se revisaban (auditaban) y sumarizaban por mes y por año.

La auditoría en su forma más primitiva y simple surge cuando un pueblo o núcleo social sojuzga o domina a otro, ya sea a través de la política, la religión, la economía, las ciencias o por la fuerza. Así, el pueblo o comunidad social sometido tiene que pagar un tributo al que lo gobierna y para cerciorarse de que el pago de éste ocurra en tiempo y forma se crean cuerpos de revisores que se encargan de esa “fiscalización”. Como ejemplo de ello, en Egipto el faraón solía recibir informes o reportes de las revisiones (auditorías) que se hacían de las cosechas, con el propósito de calcular los impuestos correspondientes.

Como puede apreciarse la revisión o auditoría nace primeramente de la necesidad de controlar algo, cuando se comunica el resultado de esa revisión, se está creando información que será útil para tomar alguna decisión. Como profesión, la auditoría fue primeramente reconocida en Inglaterra, por la Ley de Sociedades de 1862, en la que se asentaba la conveniencia de que las empresas llevaran un sistema metódico y normalizado de contabilidad, y la necesidad de efectuar una revisión independiente de sus cuentas.

En México se tiene el caso del imperio Azteca que instituyó un grupo de funcionarios (calpixques) estrechamente ligados al tlatoani que tenían la obligación de recibir y exigir que se pagara lo acordado. En lo que respecta al ámbito de la auditoría gubernamental se tiene como antecedente la creación en el año de 1453, por las cortes españolas del Tribunal Mayor de Cuentas, que tenía como función específica la fiscalización de las

⁶ Subtítulo elaborado con base en Eduardo J Mancillas Pérez, *La auditoría administrativa, un enfoque científico*, p. 15 a 17; Juan Ramón Santillana González, *Auditoría. Fundamentos*, pp. 2, 3 y 11 a 14 y Aimée Neri Figueroa, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, p. 29 a 32.

cuentas de la Hacienda Real, función que más tarde incluiría vigilar que los conquistadores pagaran el tributo del quinto real; es decir, entregaran a la Corona el 20% de las “ganancias” en oro, piedras preciosas y objetos valiosos que obtenían en las aventuras de conquista financiadas por la Corte, la que, a su vez, nombraba a un contador para cuantificar ese tributo y a un veedor (función que en la actualidad cumple el auditor gubernamental) que supervisaba todo el proceso. En 1524 se creó en México el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España que, entre otras funciones, se encargaba de revisar el manejo de fondos públicos como medida de protección para los intereses de la monarquía española.

El Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España continuó en funciones hasta el año de 1824, en el que se expidió la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estableció como facultad del Congreso General el tomar anualmente las cuentas al gobierno federal. Con este antecedente, el 16 de noviembre de 1824 se expidió el decreto que dio origen a la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, documento mediante el cual se sustituye al Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España por la Contaduría Mayor de Hacienda órgano técnico que dependería de la Cámara de Diputados y tendría como funciones examinar y glosar las cuentas de la hacienda y del crédito público federales.

Años más tarde, en 1836 se creó la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, y poco después se estableció el Tribunal de Cuentas por breves periodos en 1838, ya con la categoría de supremo y con la consideración de especial. Entre sus facultades estaba imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes, así como nombrar visitantes para actividades fiscalizadoras.

En 1867 el poder ejecutivo expidió el primer reglamento respecto a la “administración y contabilidad en los caudales del gobierno” con el que se sentaron las bases para la realización de la función de realizar sugerencias al Ministerio de Hacienda en el proceso de corrección de deficiencias e irregularidades en el manejo de los recursos públicos.

En 1910 estalló la lucha revolucionaria, y tras esa etapa de inestabilidad social y política se promulgó la Constitución de 1917, en la que se ratificó a la Contaduría como la entidad legislativa responsable de supervisar los presupuestos públicos.

El 30 de abril de 1981 la entonces llamada Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal Mexicano emitió un documento denominado Manual de Auditoría Gubernamental aplicable por esa Secretaría en las auditorías internas gubernamentales que practicaba.

En ese mismo año, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) con la finalidad de concentrar la normativa dispersa en materia de fiscalización y auditoría en una sola instancia.

A finales de 1995, el entrante presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, propuso reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante las cuales se creó la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en sustitución de la anteriormente señalada SECOGEF. A esta nueva Secretaría se le encomendó, además de las funciones y atribuciones de su predecesora la administración y control del patrimonio inmobiliario propiedad de la federación.

En ese mismo año, el 28 de noviembre, el presidente Zedillo presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para crear la Auditoría Superior de la Federación, que sustituiría a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Cinco años más tarde, el 29 de diciembre de 2000 prosperó la iniciativa referida y se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización Superior que da lugar al nacimiento de la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico del Poder Legislativo Federal.

El 10 de abril de 2003 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal con la aparición de ésta Ley se crea la Secretaría de la Función Pública (SFP), que viene a sustituir a la SECODAM, a la que se le adicionan las funciones de dirigir, organizar y operar el referido servicio profesional de carrera, además de continuar con sus funciones de fiscalización, revisión, control y administración del patrimonio inmobiliario propiedad de la federación.

El 14 de noviembre de 2012 se presentó la iniciativa de reforma constitucional en materia administrativa y anticorrupción. Dos meses después, el 2 de enero de 2013 en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación se contempla la desaparición de la Secretaría de la Función Pública y en sustitución de esta entraría en funciones la Comisión Nacional Anticorrupción que se

contempla integrada por cinco ciudadanos con autonomía constitucional, con facultades de investigación de actos de corrupción en materia administrativa, pudiendo atraer casos de corrupción de estados y municipios, y pudiendo sancionar a las y los servidores públicos, personas físicas y morales.

Finalmente, podemos aseverar que aún en el presente, sin importar cuánto hayamos progresado, necesitamos seguir controlando las actividades y tomando decisiones con base en la información proporcionada por la auditoría.

1.2 Concepto de auditoría

La palabra auditoría se originó en la antigüedad, al igual que el auditor, nombre por el que se designaba a la persona que oía las rendiciones de cuentas de los funcionarios y agentes reales, quienes por falta de instrucción no podían presentarlas por escrito.⁷

En su acepción más amplia, significa verificar que la información financiera, administrativa y operacional que genera una entidad sea confiable, veraz y oportuna; en otras palabras es revisar que los hechos, fenómenos y operaciones se den en la forma en que fueron planeados; que las políticas y lineamientos establecidos se hayan observado y respetado; que se cumpla con las obligaciones fiscales, jurídicas y reglamentarias en general. Asimismo, significa evaluar la forma en que se administra y opera con el fin de aprovechar los recursos al máximo.⁸

Para la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tiene la acepción de:

“Actividad de control independiente y objetiva que tiene como fin añadir valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus

⁷ Con base en Alberto de la Peña Gutiérrez, *Auditoría. Un enfoque práctico*, p.5.

⁸ Juan Ramón Santillana González, *op. cit.*, p. 2.

objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de dirección”.⁹

1.3 Clasificación de auditoría

Según su competencia la auditoría se clasifica en privada y gubernamental.

Auditoría privada. Actividad profesional realizada en una entidad económica basada en la acumulación y evaluación de evidencia sobre información cuantificable para determinar e informar sobre el grado de correspondencia entre la información y los criterios establecidos.¹⁰ Se realiza en empresas o sociedades identificadas como del sector privado. Según la naturaleza del profesional la auditoría privada se clasifica en interna y externa.

Auditoría interna. Actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno.¹¹ Definición aceptada mundialmente y elaborada por El Instituto de Auditores Internos (The Institute of Internal Auditors - IIA).

La revisión se lleva a cabo por personal que forma parte de la entidad sujeta a revisión, es un control interno que permite evaluar el funcionamiento de otros controles en operación para brindar información a los interesados con la finalidad de reforzar las medidas que logren disminuir e incluso desaparecer las deficiencias detectadas.

El objetivo que persigue es lograr cumplir con las metas y objetivos previamente establecidos, así como aprovechar al máximo la administración de los recursos.

⁹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, p.17.

¹⁰ Con base en Alvin A Arens, James K Loebbecke, *Auditoría un enfoque integral*, p.886.

¹¹ Con base en Instituto de Auditores Internos, *Preguntas más frecuentes sobre la profesión de auditoría interna*, p.1.

Auditoría externa o independiente. Es el examen crítico, sistemático y detallado de un sistema de información de una unidad económica, realizado por un contador público y, en su caso, un equipo de especialistas sin vínculos laborales con la misma, utilizando técnicas y procedimientos determinados, con la finalidad de emitir una opinión independiente sobre la forma como opera el sistema, el control interno del mismo y formular sugerencias para su mejoramiento. El dictamen u opinión independiente tiene trascendencia a los terceros, pues da plena validez a la información generada por el sistema ya que se produce bajo la figura de la fe pública, que obliga a los mismos a tener plena credibilidad en la información financiera examinada.¹²

Según su tipo la auditoría privada interna se subclasifica en auditoría financiera, de cumplimiento o legalidad, operacional e integral.

Auditoría financiera. Actividad profesional ejercida por el contador público en su carácter de auditor independiente dirigida a expresar una opinión independiente respecto a que los estados financieros de una entidad presentan razonablemente la situación financiera, los resultados de operación, las variaciones en el capital contable y los flujos de efectivo de esa entidad, a una fecha y por un periodo determinado, preparados de acuerdo a las Normas de Información Financiera en México o, en lo aplicable, respondiendo a otro juego de normas de información que la administración de la entidad haya seleccionado para su presentación a los usuarios de dicha información.¹³

Auditoría de cumplimiento o legalidad. Es la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se han realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos que le son aplicables. Esta auditoría se practica mediante la revisión de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones para determinar si los procedimientos utilizados y las medidas de control interno están de acuerdo con

¹² Con base en el material propiedad de Guillermo Adolfo Cuellar Mejía, *Teoría General de la Auditoría y Revisoría Fiscal*, 2.1 Clasificación por el modo de ejercer la auditoría, [s.p.].

¹³ Alberto Niosi Napolitano *et al.* *Auditoría de Estados Financieros*, p. 25.

las normas que le son aplicables y si dichos procedimientos están operando de manera efectiva y son adecuados para el logro de los objetivos de la entidad¹⁴

Auditoría operacional. Revisión y evaluación parcial o total de las operaciones y los procedimientos adoptados en una empresa, con la finalidad principal de auxiliar a la dirección a través de la recomendación de medidas preventivas. Comprende el examen y la evaluación de la planeación, la organización, la dirección y el control administrativo; de la eficiencia, eficacia y economía con que se han empleado los recursos humanos, materiales y financieros; y de los resultados de las operaciones programadas para saber si se han logrado o no los objetivos propuestos.¹⁵

Auditoría integral. “Revisión global de las actividades financieras, contables y administrativas que realizan las entidades; incluye auditoría financiera, operacional, y de cumplimiento o legalidad”.¹⁶

Es la evaluación multidisciplinaria, independiente y con enfoque de sistemas, del grado y forma de cumplimiento de los objetivos de una organización, de la relación con su entorno, así como de sus operaciones, con el objeto de proponer alternativas para el logro más adecuado de sus fines y/o el mejor aprovechamiento de sus recursos.

La Auditoría integral tiene un enfoque holístico sobre la entidad, en la que la analiza como un todo y también a cada una de sus partes. De esta forma comprende a toda la operación de la entidad y evalúa también su relación con el entorno¹⁷.

Auditoría gubernamental. Actividad independiente, enfocada al examen objetivo, sistemático y evaluatorio de las operaciones financieras y administrativas realizadas; a los sistemas y procedimientos implantados; a la estructura orgánica en operación; y a los

¹⁴ Yanel Blanco Luna, *Normas y Procedimientos de la Auditoría Integral*, p 189.

¹⁵ Gustavo Hernández Mangones, *Diccionario de economía*, p 36.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Desarrollado con base en la información de la página web de la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño A.C., *auditoría integral*, <<http://www.amdaid.org/auditoriaintegral.html>>, fecha de consulta 21 de noviembre de 2011.

objetivos, planes, programas y metas alcanzados por los entes públicos, con el propósito de determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que les fueron suministrados.¹⁸ Se clasifica según su ámbito de aplicación en auditoría interna y externa.

Auditoría interna. Es aquella que realiza el personal adscrito a la propia dependencia o entidad. Su importancia radica en que se constituye en el instrumento de control interno que revisa, analiza, diagnostica y evalúa el funcionamiento de otros controles, proporcionando a los responsables de la dirección y operación, información coadyuvante sobre el resultado de su gestión y propiciando, en su caso, la adopción de medidas que tiendan a mejorar la eficiencia en la administración de los recursos, así como la eficacia en el logro de las metas y objetivos asignados.

En este sentido, según lo establecido en los Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control 2013 de la SFP, las auditorías pueden ser administrativas, operativas, financieras, de legalidad, sustantivas, integrales, de resultados de programas, de sistemas, al desempeño, de proceso de desincorporación de entidades paraestatales, entre otras. Las auditorías tienen por objeto examinar las operaciones cualquiera que sea la naturaleza de las instituciones públicas con el propósito de verificar si los estados financieros, los resultados de operación, la utilización de los recursos en forma eficiente, el logro de los objetivos y metas de manera eficaz y congruente con una orientación a resultados, para determinar el grado de economía, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, honestidad y apego a la normatividad con que se han administrado los recursos públicos que fueron suministrados y comprobar que en el desarrollo de las actividades, las y los servidores públicos han cumplido con las disposiciones aplicables y han observado los principios que rigen al servicio público.¹⁹

¹⁸ Con base en el *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales para la realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección*, Capítulo I, 2.II. [s.p.].

¹⁹ Con base en los *Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control 2013*, Diciembre de 2012, 4.2. Auditorías, p.23.

Asimismo, según precisa Juan Ramón Santillana González²⁰, la auditoría interna gubernamental puede subclasificarse por su tipo en seis grandes grupos: auditoría financiera, operacional, administrativa, de resultados de programas, de obras y de legalidad y por su contexto en integral.

Auditoría financiera. Es aquella que comprende el examen de las transacciones, operaciones y registros financieros con objeto de determinar si la información financiera que se produce es confiable, oportuna y útil.

Auditoría operacional. Este tipo de auditoría comprende el examen de la eficiencia obtenida en la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales, mediante el análisis de la estructura organizacional, los sistemas de operación y los sistemas de información.

Auditoría administrativa. Se utiliza para verificar, evaluar y promover el cumplimiento y apego a los factores o elementos del proceso administrativo instaurado o a seguir en las dependencias y entidades que conforman el sector gubernamental, además de evaluar la calidad de la administración en su conjunto.

Auditoría de obras. Se encarga de revisar, examinar, cuantificar, calificar y evaluar, entre otros aspectos, si la obra pública efectuada corresponde a la necesidad social que provocó su ejecución, si se hizo de conformidad con planes y proyectos aprobados, si la empresa contratista a quien se adjudicó la obra cuenta con la capacidad técnica y de recursos para cumplir con el compromiso contraído, si se cumplió con la legislación aplicable en materia de contratación de la obra y adquisición de materiales e insumos, si se aplicaron éstos en la calidad y volúmenes especificados y requeridos, si el avance y conclusión se dio de acuerdo con los tiempos acordados, si la ministración y entrega de recursos fue congruente con el avance físico, si se cubrieron requisitos que garantizaran el adecuado uso de los recursos ministrados; si fue entregada a satisfacción de la autoridad contratante y/o comunidad beneficiada con la obra.

²⁰ Juan Ramón Santillana González, *op. cit.*, p. 36-38.

Auditoría de legalidad. También llamada de cumplimiento, tiene como finalidad revisar si la dependencia o entidad observó en el desarrollo de sus responsabilidades, funciones y actividades el cumplimiento de las disposiciones legales que le sean aplicables (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etcétera).

Auditoría integral. Cuando en una misma asignación de auditoría concurren los seis tipos de auditoría recién descritos (financieras, operacionales, administrativas, de resultado de programas, de obra y de legalidad).

Auditoría externa. ²¹Tradicionalmente identificada como la practicada por un grupo de profesionales (contadores públicos y especialistas en otras materias) independientes a la dependencia o entidad, con objeto de emitir una opinión sobre la situación financiera y resultados de operación que guarda el ente auditado. En México, la auditoría gubernamental externa se subclasifica de acuerdo a su naturaleza y alcance en tres grandes grupos:

Auditorías de cumplimiento financiero. (Inversiones físicas y Gasto federalizado) En materia de ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. En su caso, se comprueba si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si se utilizaron para los fines autorizados.

En relación con los egresos, su propósito es examinar que los recursos se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y de los inventarios en almacén, así como su

²¹ Apartado desarrollado con base en la información de la página web de la Auditoría Superior de la Federación, *Tipos de Auditoría*, <http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas>, fecha de la consulta 21 de noviembre de 2013.

distribución y utilización. En lo que respecta al renglón de pasivos, se revisa que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y que se encuentren debidamente registrados.

Auditorías de desempeño. El propósito es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados.

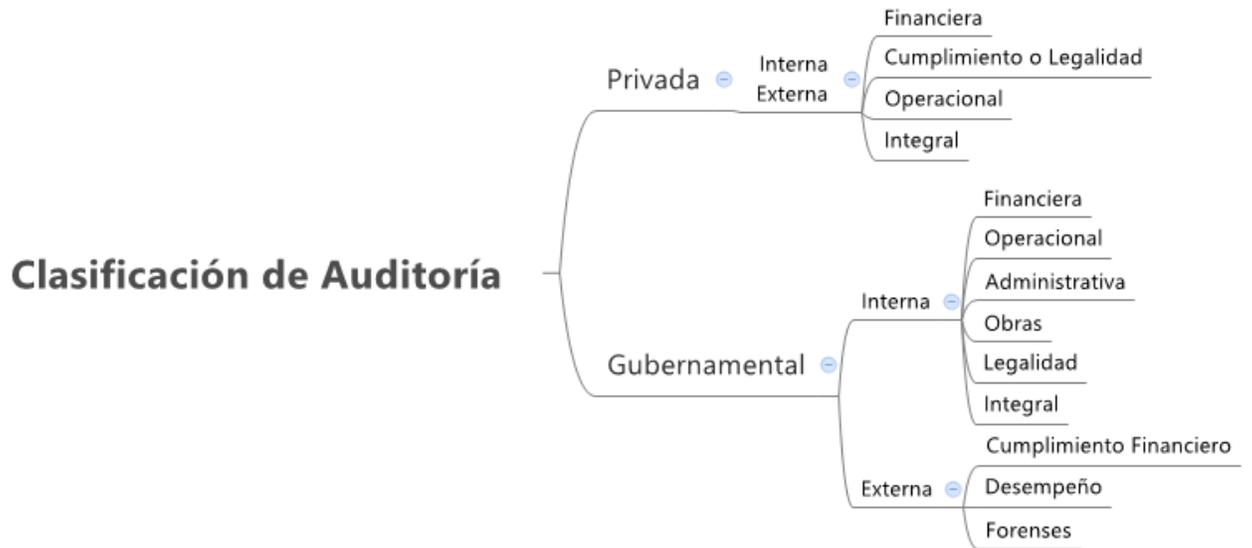
Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción de la ciudadanía y el comportamiento de las y los actores, cuando ello resulte procedente.

Las auditorías de desempeño miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo alcanzado. Este examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Auditorías forenses. Consisten en la revisión y el análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación de un presunto ilícito. El propósito es documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes para promover las acciones legales procedentes.

Se puede concluir que la auditoría gubernamental se traduce en la función de vigilancia y fiscalización que ejercen en forma externa la Auditoría Superior de la Federación (y las Entidades de Fiscalización Superior Locales en sus respectivos ámbitos de jurisdicción) de manera posterior a la gestión financiera del gobierno en la que se audita a los tres Poderes de la Unión y a cualquier entidad que utilice recursos públicos. Y la que se puede coordinar con las Contralorías Estatales y los Órganos Internos de Control antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental.

Figura 1. Clasificación General de Auditoría



FUENTE: Elaboración propia con base en la información del subtítulo 1.3 Clasificación de Auditoría.

CAPÍTULO 2. EL GÉNERO Y SU VINCULACIÓN CON LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

2.1 El tema de género en el contexto internacional

Antecedentes

Los antecedentes a nivel mundial del estudio de género, pueden ser ubicados en diversos países donde se han realizado avances en el diseño y la instrumentación de iniciativas. Estos esfuerzos tuvieron como referencia común la declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que estableció que 1975 sería el año internacional de la mujer, motivo por el que esta Organización, en ese mismo año celebró en la Ciudad de México, la primer Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, la Asamblea General de las Naciones Unidas, enfatizó la necesidad de elaborar objetivos orientados hacia el futuro, estrategias y planes de acción eficaces, identificando los tres objetivos siguientes:

- La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género;
- La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo;
- Una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

Conscientes de esta desigualdad frente a los varios grupos minoritarios y teniendo en cuenta uno de los grupos mayormente discriminado, -mucho antes de declarar 1975 como el Año Internacional de la Mujer-, las Naciones Unidas comenzaron el proceso de aprobación de instrumentos internacionales, con la finalidad de garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres. Destaca el siguiente:

- La Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer.- En el año 1952 las Naciones Unidas aprobaron la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la cual establece que las mujeres tienen derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.²²

²² Con base en Instituto Nacional de las Mujeres, *Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres*, pp. 7 a 21.

Un acontecimiento importante fue la aprobación, por la Asamblea General en diciembre de 1979, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que recuerda que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y respeto de la dignidad humana, limitando la plena participación de las mujeres en la vida política, social, económica y cultural de su país.

En la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en 1980 en Copenhague, se reunieron 145 Estados miembros para examinar los avances hacia el cumplimiento de los objetivos de la primera conferencia mundial de 1975, especialmente en lo relacionado con el empleo, la salud y la educación

A diferencia de la primera reunión, cuando se convoca a la Tercera Conferencia Mundial de la Mujer, en Nairobi en 1985, en el mundo existía un movimiento a favor de la igualdad con el fin de examinar y evaluar los objetivos del Decenio para la mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz.

Al término de la década de los ochenta se había reunido un cúmulo de información, conocimientos y experiencias, el encuentro de Nairobi reconocía ahora que la igualdad de la mujer, lejos de ser una cuestión aislada, abarcaba toda la esfera de la actividad humana; por consiguiente, para lograr las metas y los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, era fundamental contar con la perspectiva y la participación activa de la mujer en los diferentes ámbitos y no sólo en las cuestiones propias de su género. La importancia de las tres conferencias celebradas, fue su contribución para mejorar la situación de la mujer y su acceso a los recursos públicos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena en 1993, marcó un hito al reconocer los derechos humanos de las mujeres como parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales.²³ Se habla de derechos humanos de las mujeres para hacer un señalamiento especial que deriva de la desventaja histórica con que han sido reconocidos, no se trata de aludir derechos distintos de los que tienen los hombres, sino más bien a la denotación que los derechos de todos adquieren en el momento en que pretenden hacer realidad ese ejercicio en condiciones de igualdad.

En la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, en Beijing 1995, se dialogó sobre el inicio de una nueva lucha por la igualdad entre los géneros. Un aspecto fundamental de ésta, fue

²³ *Ibid.*, pp. 75 a 78.

trasladar la atención de la mujer al concepto de género. El legado de la Conferencia de Beijing, es haber suscitado la renovación de un compromiso, a escala mundial, en relación con la potenciación del papel de la mujer en todas las actividades humanas y haber atraído una atención internacional sin precedente.

La reunión aprobó por unanimidad, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. Con ello se lanzó un plan de acción en el que reclamaba a los gobiernos y a las instituciones internacionales, un compromiso de cambio que significaría un paso serio hacia reformas radicales para mejorar la igualdad entre los géneros y la promoción de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad: político, económico, social y cultural.

A partir de esa reunión, se han producido nuevas leyes y se han llevado a cabo reformas jurídicas en muchos países, para reducir la discriminación y la violencia contra la mujer y mejorar su situación económica y social.

Desde entonces se instó a los Estados miembros, a incorporar la perspectiva de género en todas sus instituciones, programas y planes. Para cumplir con los acuerdos establecidos, se ha hecho necesario integrar un análisis sobre el impacto que tendrán los planes y programas para las mujeres y los hombres, considerando las necesidades de ambos.

Derivado de estas conferencias se identifican una serie de términos que contribuyen al análisis, comprensión y explicación de los logros alcanzados y los desafíos que representa la incorporación de la categoría de género en la Gestión Pública, entre los que destacan: discriminación de género, equidad de género, igualdad de género, perspectiva de género y transversalidad de género, entre otros. Términos que se encuentran definidos en el Glosario que acompaña a este documento.

2.2 Los estudios de género

A la par de los avances internacionales, en el año de 1987 se publicó en *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, el artículo "Introduction: the Concept of Gender". Ahí se reconoce que el término género no es un concepto exclusivamente biológico tal y como se había tratado con anterioridad. Es en cambio un concepto mucho más multidisciplinario vinculado a la esfera cultural y sociológica a

diferencia de conceptos como clase o etnia, cuya presencia analítica había sido incorporada de manera sistemática. El género era en ese entonces un concepto noble, “cuyas fronteras se trazan para servir una gran variedad de funciones políticas, sociales y económicas”.²⁴

Los autores mencionan que los estudios hechos hasta entonces habían permitido con aceptable grado de certeza posicionar el concepto y evolucionar a tal grado de cuestionarse cómo deberíamos entender el problema de la igualdad en un mundo de diferencias sexuales biológicas. En el terreno de la economía, las preguntas más importantes que se habían formulado los estudios de género indagaban el cómo y por qué gastos similares de energía humana han recibido históricamente distintos niveles de recompensa según el sexo del trabajador, orientando así los estudios de género a la vertiente de economía laboral. Concluyen que la persistencia de las identidades de género en las sociedades modernas parece deberse tanto a una cuestión de conceptualización, como de tendencias económicas. Al estudiar sistemas de género se aprende que no representan sólo las asignaciones funcionales de papeles sociales biológicamente prescritos sino un medio de conceptualización cultural y de organización social.

De acuerdo con Lamas, en su alusión al trabajo de Robert Stoller “*Sex and Gender: On the Development of Masculinity and Femininity*”²⁵, la categoría de género se articula a partir de tres instancias básicas:

1. La asignación de género;
2. La identidad de género,
3. El papel o rol de género.

Las dos primeras instancias obedecen al desarrollo del ser humano, desde su nacimiento, mientras que la tercera, el rol de género, se forma con el conjunto de normas y prescripciones que dictan la sociedad y la cultura sobre el comportamiento femenino o masculino.

²⁴ Con base en Marta Lamas, *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, pp.21 a 33.

²⁵ *Ibid*, pp. 112 a 115.

Conforme a lo propuesto por Lamas, y debido a la evolución de los estudios de género, a partir de ese momento se vivió la transformación de un concepto en una categoría, que aporta nuevas interrogantes, y “permite delimitar con mayor claridad y precisión como la diferencia cobra la dimensión de desigualdad”. Esta idea se soporta en la visión de que el género así como lo es el propio sexo son construcciones sociales que por consecuencia están sujetas a interpretación.

De acuerdo con Scott en su artículo: *Gender: A Useful Category of Historical Analysis*²⁶ la categoría género no se refiere exclusivamente a los postulados feministas sino más bien a un estudio sistemático del papel de los sexos en la organización social. “Género pasa a ser una forma de denotar las construcciones culturales, la creación totalmente social de ideas sobre los roles apropiados para mujeres y hombres. El uso del término género pone de relieve un sistema completo de relaciones que puede incluir el sexo, pero no está directamente determinado por el sexo o es directamente determinante de la sexualidad”.

Dicho lo anterior Scott define al género como: el elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y donde se establece una forma primaria de relaciones de poder.

Según Phillips, “el género cambia y debe cambiar el modo en que pensamos la democracia”²⁷ debido a que elementos como son la representación, el poder, la esfera pública y privada y la toma de decisiones adquieren un nuevo significado si los miramos a partir de los roles de hombre y mujer.

El Glosario de Términos relacionados con Violencia y Género, publicado por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) precisa el significado e implicación de Género como:

“La gama de roles, relaciones, características de la personalidad, actitudes, comportamientos, valores, poder relativo e influencia socialmente construidos y que la sociedad asigna a ambos sexos de manera diferenciada. Mientras el sexo biológico está determinado por características genéticas y anatómicas, el género

²⁶ *Ibid*, pp. 265 a 302.

²⁷ Con base en Anne Phillips, *Género y teoría democrática*, p. 146.

es una identidad adquirida y aprendida que varía ampliamente intra e interculturalmente. [...]

La introducción del concepto de género dio margen a una nueva manera de entender y detectar los diferentes modelos de masculinidad y feminidad respecto al contexto concreto. La conciencia sobre la variedad de diferentes modelos de género es un concepto clave en la perspectiva de género en el desarrollo.

Refiere diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres por razones sociales y culturales. Estas diferencias se manifiestan por los roles (reproductivo, productivo y de gestión comunitaria) que cada uno desempeña en la sociedad, las responsabilidades, conocimiento local, necesidades, prioridades relacionadas con el acceso, manejo, uso y control de los recursos.”²⁸

2.3 Los análisis y la perspectiva de género

El mismo Glosario de Términos relacionados con Violencia y Género publicado por el PUEG de la UNAM, define al Análisis de Género como:

“Proceso teórico-práctico que permite analizar de forma diferenciada los roles, los espacios y los atributos que la construcción social adjudica tanto a las mujeres como a los hombres, pero además visualizándolos dentro de un sistema de relaciones de poder. Es decir, que dicho análisis permite detectar “la política de las relaciones de género” y los ajustes que han de realizarse por parte de las instituciones para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres. Por lo tanto implica estudiar formas de organización basadas en relaciones dadas entre hombres y mujeres, identificando el trabajo productivo y reproductivo, el acceso y el control de beneficios, limitaciones y oportunidades, así como la capacidad organizativa de hombres y mujeres para promover la igualdad.

²⁸ Desarrollado con base en la información del *Glosario de términos relacionados con violencia y género* de la página web del Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.pueg.unam.mx/images/stories/pdf/glosario_ems_pag.pdf> , p.7.

En términos operativos, el análisis de género es el primer paso para la elaboración de cualquier política y la planificación de planes o programas tendientes a transformar la naturaleza del desarrollo basados en la desigualdad. [...] El análisis de género no se limita al papel de la mujer, sino que cubre y compara el papel de la mujer respecto del hombre y viceversa. Las variables a considerar en este aspecto son: división sexual y genérica del trabajo, acceso y control de recursos y beneficios, participación en la toma de decisiones. El análisis de género debe identificar:

- La división laboral entre hombres y mujeres (trabajo productivo y trabajo reproductivo).
- El acceso y control sobre los recursos y beneficios.
- Las necesidades específicas (prácticas y estratégicas) de hombres y mujeres.
- Las limitaciones y oportunidades.
- La capacidad de organización de hombres y mujeres para promover la igualdad.

El análisis de género es una forma sistemática de observar el impacto diferenciado de programas, proyectos, políticas y piezas legislativas sobre los hombres y las mujeres.²⁹

Y a la Perspectiva de Género como aquella que:

Alude al potencial analítico y político de la categoría de género, y utiliza así la categoría de género, por un lado como una herramienta para el análisis y por otro lado, como propuesta política. Esta perspectiva, considera las relaciones y diferencias entre hombres y mujeres antes, durante y después de cualquier actividad o proceso [...]. Parte del supuesto de que la relación entre hombres y mujeres está marcada por una desigualdad estructural y por ende que las políticas emprendidas afectan de manera diferente a hombres y mujeres. La meta es alcanzar una mayor equidad entre los géneros, objetivo que debe estar en todas las políticas. Contribuye a visualizar las relaciones de poder y subordinación de las mujeres, conocer las causas que la producen y encontrar mecanismos para superar las brechas existentes. De allí que aplicar la perspectiva de género exija

²⁹ *Ibid*, p. 9.

un compromiso institucional a favor de la construcción de relaciones de género equitativas.³⁰

Para fines de estudio, el concepto de género se aplica para diferenciar las asignaciones presupuestarias que se destinan al combate de la desigualdad entre hombres y mujeres y que se derivan de la aplicación de la perspectiva de género por los propios ejecutores del gasto.

2.4 Asignaciones presupuestarias con equidad de género

*Contexto*³¹

El análisis de los presupuestos públicos desde la perspectiva de género, a pesar de constituir una iniciativa reciente en el tiempo, -sólo han transcurrido dos décadas desde que se comenzaron a poner en marcha las primeras experiencias prácticas- se ha convertido en uno de los temas más recurrentes en los debates feministas sobre política económica. [...]

El surgimiento de esta estrategia de análisis es resultado del reconocimiento de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, impulsado, principalmente, por los movimientos feministas, y se ha ido materializando en acuerdos internacionales, nacionales y locales con diverso grado de obligatoriedad para las administraciones públicas.

En general, el conjunto de métodos analíticos utilizados impulsan el acercamiento de las cuentas públicas a las diversas realidades y necesidades que los colectivos sociales experimentan, siempre desagregados por sexo, y así permiten visualizar la necesidad de cambios en las prioridades presupuestarias en caso de detectarse carencias en las mismas.

³⁰ *Ibid*, p. 10.

³¹ Apartado elaborado con base en Paloma Villota, *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, pp. 11 y 12; Yolanda Jubeto, *Los presupuestos con enfoque de género; una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas*, pp. 6 a 8.

A medida que esta práctica se ha ido expandiendo geográficamente sus posibilidades han ido aumentando, y en la actualidad se está cruzando con enfoques de gran interés desde la perspectiva de la calidad de vida como el del desarrollo humano sostenible. Este enfoque supera la visión convencional de la economía y reivindica que los parámetros básicos para medir el éxito de las políticas económicas se deben basar en el nivel de satisfacción de las principales necesidades individuales y colectivas de mujeres y hombres de una determinada colectividad, desde una perspectiva integral.

Respecto a los agentes impulsores y dinamizadores de las experiencias desarrolladas hasta el momento, éstos también varían en función de los contextos en los que se han puesto en práctica. Así, algunas iniciativas han sido impulsadas desde dentro de la administración por personal influyente, concienciado de la diferente posición de partida de las mujeres y los hombres en la estructura social, lo que condiciona el alcance e influencia de las medidas políticas aplicadas. No obstante, ésta no es una pauta generalizable, puesto que dentro de las administraciones públicas se encuentra muy extendida la percepción de la neutralidad de la política pública. Neutralidad basada en el supuesto carácter universalista del impacto de las medidas políticas, puesto que éstas se diseñan con objeto de “beneficiar a toda la comunidad” sin distinguir entre hombres y mujeres ni entre los diversos colectivos de los que forman parte.

“Esta percepción ignora la actual división sexual del trabajo que influye tanto en la valoración social de las actividades asignadas a cada sexo como en las expectativas sociales puestas en mujeres y hombres en función también de su clase social y raza, principalmente”.

Las experiencias realizadas parten de la premisa de que no existe política pública que pretenda ser eficaz a la que no se le asignen recursos económicos. Por lo tanto, se considera imprescindible analizar los recursos asignados en los presupuestos públicos para poder evaluar cuáles son las prioridades reales de las administraciones públicas más allá de sus declaraciones de intenciones.

*El presupuesto público*³²

La palabra ‘presupuesto’ se utilizó por primera vez a principios del siglo XIX, y su definición legal se remonta a 1862 en Francia. En términos concretos, el presupuesto contiene los planes financieros de un gobierno para un período futuro. Generalmente, el poder ejecutivo lo prepara a intervalos regulares y lo presenta ante el poder legislativo para su aprobación. El presupuesto debería cumplir con los siguientes objetivos: estabilización macroeconómica, distribución del ingreso y asignación de recursos financieros a diferentes funciones gubernamentales. El presupuesto tiene tres componentes principales, ingresos, egresos y deuda.

El papel del presupuesto es satisfacer demandas primarias y secundarias del ciudadano común, “con frecuencia se supone que los presupuestos y las políticas de gobierno afectan a todos más o menos por igual; sirven al interés público y a las necesidades de la persona promedio”

Hasta ahora, en la mayoría de las dependencias del gobierno, “la persona promedio” a la que se dirigen las acciones y el gasto ha sido el hombre pobre que vive en un ambiente urbano o rural.³³

Ingresos presupuestarios³⁴

Las fuentes de ingreso normalmente incluyen los impuestos directos, como son los gravámenes a ingresos personales y corporativos, y los impuestos indirectos, como es el impuesto sobre la venta—o al valor agregado. Otras fuentes de ingreso incluyen cargos por el uso de ciertos servicios, la ayuda internacional, e ingresos provenientes de actividades comerciales y de financiamiento o endeudamiento.

Al considerar las opciones fiscales, el gobierno tiene que sopesar las ventajas y las desventajas, incluyendo el impacto probable de las medidas fiscales sobre los

³² Apartado elaborado con base en Joachim Wehner, *El parlamento, el presupuesto y el género*, p. 11

³³ Gloria Careaga, *Debates sobre masculinidades, poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*, Distrito Federal, UNAM, PUEG, 2006, pp. 266 y 267.

³⁴ Joachim Wehner, *op. cit.*, pp 12 y 13.

diferentes grupos de hombres y mujeres. Basarse más en los impuestos sobre ventas significa que una persona pobre pagará la misma cantidad de impuestos que una persona rica al comprar alimentos o vestimenta, independientemente de la diferencia en ingresos, dando como origen una tasación regresiva. Dichos impuestos tienen implicaciones de género, especialmente si se aplican a los productos de consumo básico, en parte porque las mujeres frecuentemente son las responsables de comprar los productos de consumo para el hogar.

En contraste, el impuesto sobre la renta es progresivo cuando se aplican tasas más altas a las personas que tienen un mayor nivel de ingresos. Pero si la economía formal es pequeña, la tributación excesiva de unas cuantas personas con altos ingresos puede desalentar la inversión, lo que impide el crecimiento y la generación de empleos. Con el tiempo, esta situación podría erosionar la base fiscal y reducir la capacidad del gobierno para recaudar ingresos. Las políticas fiscales también tienen impactos directos sobre las relaciones de género, al asumir, por ejemplo, el paradigma del 'hombre proveedor', lo cual pone en desventaja a los hogares con jefatura femenina. De igual manera, el impuesto sobre la renta afecta la participación femenina en la fuerza laboral, debido a las responsabilidades domésticas de las mujeres. Aun cuando muchas mujeres destinan parte de su ingreso a instituciones que se dedican al cuidado diurno de sus hijos, estos gastos no se pueden deducir del ingreso gravable.

Recaudar un nivel adecuado de ingresos, manteniendo al mismo tiempo la equidad y estimulando el crecimiento económico, puede ser una acción difícil de equilibrar.

Egresos presupuestarios³⁵

En cuanto a los egresos, el gobierno asigna fondos para diferentes funciones como la atención a la salud, educación, agricultura, justicia, seguridad, defensa y otras. La participación de los egresos totales que se destinan a cada sector es un indicador clave de las prioridades del gasto en un año determinado y de cambios en las prioridades en el transcurso del tiempo.

³⁵ *Ibid*, p. 13.

En términos económicos, se diferencia el gasto corriente del gasto de capital. El gasto corriente se destina a bienes y servicios que se consumen de inmediato, por ejemplo los salarios de las y los servidores públicos o la compra de material educativo para las escuelas. El gasto de capital incluye el dinero gastado en la compra de bienes que pueden ser utilizados para producir otros bienes, como por ejemplo maquinaria o infraestructura. El balance entre el gasto corriente y el de capital es un indicador fundamental. Cuando se construye y equipa una clínica para atender a una comunidad (un gasto de capital), el gobierno tiene que asegurarse de contar con los fondos necesarios para operar la clínica cada día, lo que requiere que se presupuesten los salarios, las medicinas y otros gastos (gasto corriente).

Deuda³⁶

Cuando el gobierno prevé gastar más dinero que los ingresos que recibe, puede incrementar los impuestos o presupuestar un déficit y cubrir el faltante con dinero prestado. Frecuentemente, el tamaño del déficit se cita frecuentemente como el indicador central de la salud fiscal. El déficit se mide como el exceso total del gasto gubernamental en relación con los ingresos totales. No hay una cifra absoluta que pueda indicar si el déficit es demasiado grande, ya que esto depende del tamaño de la economía. Por ello, se usa la razón déficit a Producto Interno Bruto (PIB) - es decir, el déficit expresado como porcentaje del PIB - para señalar la participación del ingreso nacional que se tendrá que destinar para financiar este déficit. Aun cuando el tamaño adecuado del déficit depende de una variedad de factores que determinan si es o no sustentable para cada caso específico, un punto de referencia aproximado que se utiliza con frecuencia es el que se determinó a raíz del Tratado de Maastricht de la Unión Europea, de tres por ciento del PIB. Los déficits que crecen constantemente son motivo de preocupación.

- Primero, la contratación de deuda por parte del gobierno puede presionar al alza las tasas de interés, de tal manera que reduzca la inversión privada. En otras palabras, cuando el gobierno utiliza la mayor parte del capital disponible en el mercado de crédito, habrá menos capital disponible para que el sector

³⁶ *Ibid*, pp. 13 a 17.

privado amplíe sus actividades. Esto puede desincentivar el crecimiento económico.

- Segundo, el gasto deficitario es caro. Debido a que el gobierno tendrá que reservar parte de sus recursos para el servicio de la deuda, habrá menos dinero para proporcionar los servicios en el futuro. Las reducciones en los programas de prestación de servicios frecuentemente afectan a las mujeres más que a los hombres. Por ejemplo, al privilegiar el servicio de la deuda y reducir programas que brindan atención a la infancia o servicios de salud, quizás se incremente el trabajo no remunerado de las mujeres, puesto que el cuidado de la familia recae en ellas.
- Tercero, la contratación desmedida de deuda impone a generaciones futuras el costo de lo que se disfruta hoy. Este problema se exagera cuando los préstamos obtenidos no se invierten de manera productiva.

Mantener un [...] nivel de déficit no es considerado un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. A veces puede haber una compensación entre el objetivo de reducir el déficit presupuestario y el alcanzar un crecimiento a largo plazo y con una base amplia.

Aunque las tesis generales de la economía clásica consideran que el crecimiento económico automáticamente implica desarrollo social y humano, la evidencia apunta a que la distribución hacia abajo no se dará, a menos que las políticas sean formuladas deliberadamente para asegurar criterios de equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico, especialmente para hombres y mujeres pobres, grupos minoritarios, niños y personas con discapacidad. Por ello, en el año de 1998, el banco mundial estableció los principios de un buen presupuesto que se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Principios de un buen presupuesto

Integral: El presupuesto debe dar cuenta de todas las operaciones fiscales del gobierno, incluyendo todos los egresos e ingresos públicos, para permitir un debate pleno e informado de las ventajas comparativas que implican las diferentes opciones de política.

Predecible: Las agencias gubernamentales deben tener certidumbre sobre sus asignaciones a mediano plazo, con el fin de planear sus actividades por anticipado. Los flujos estables de fondos promueven la planeación departamental y la distribución ordenada y efectiva.

Competitivo: Ninguna partida presupuestaria debe tener derecho automático a los fondos. Toda política y el financiamiento que conlleve deben ser revisados y evaluados periódicamente a fin de garantizar que se respetan tanto las prioridades, como el óptimo desempeño de las agencias ejecutoras.

Transparente: Toda la información relevante que se requiere para tomar decisiones presupuestarias sanas debe estar disponible en forma accesible, oportuna y sistemática. La información presupuestaria tiene que ser precisa, confiable y exhaustiva.

Periódico: El presupuesto debe cubrir un período fijo, por lo general de un año, y el proceso presupuestario debe seguir un ciclo claro, confiable, establecido y publicado de manera anticipada.

FUENTE: Con base en Joachim Wehner, *op. cit.*, p. 15.

Al ser el presupuesto un instrumento de administración de los recursos escasos, es común encontrarse con problemas como los que se sugieren a continuación:

- Mala planificación
- Insuficientes enlaces entre las políticas y el presupuesto
- Mal manejo del efectivo
- Control deficiente de gastos
- Ejecución poco disciplinada que genera una gran disparidad entre el presupuesto aprobado y el ejercido, provocando subejercicios o sobre ejercicios.
- Sistemas contables inadecuados y
- Documentación insuficientemente detallada, mal organizada y poco confiable.

En un sistema presupuestario débil, se hacen ajustes frecuentes al gasto proyectado durante el año fiscal. Esta práctica se conoce como 'presupuestos continuos', y conlleva la aprobación continua de un gran número de presupuestos complementarios o ajustes por parte de la legislatura. En este caso, el presupuesto anual pierde su estatus de autoridad como el plan financiero exhaustivo del gobierno, y se puede convertir en un ejercicio académico dirigido a producir un documento que se asemeje poco a la realidad del gasto.

Inevitablemente, el resultado es un mal presupuesto. Esta situación demanda que se fije la atención en los objetivos del presupuesto y en los mecanismos institucionales que apoyan el cumplimiento de estos objetivos.

Etapas del proceso presupuestario³⁷

Los presupuestos tienen que ser aprobados regularmente, por lo general cada año, a fin de garantizar que el gobierno continúe operando. El proceso presupuestario abarca cuatro diferentes etapas que se siguen y traslapan en el tiempo:

1. elaboración
2. legislación
3. ejecución, y
4. auditoría y evaluación

³⁷ *Ibid*, p. 39.

Esta secuencia básica es aplicable para muchos de los países cuyos gobiernos están fincados en principios democráticos. [...]

Es importante hacer énfasis en que las etapas del proceso presupuestario se traslapan: en cualquier momento, diferentes presupuestos se encuentran en diferentes etapas del proceso. Por ejemplo, el presupuesto de un año se ejerce al mismo tiempo que el presupuesto del año entrante se está discutiendo en el legislativo, y al mismo tiempo también los legisladores pueden estar considerando el informe de auditoría al gasto del año pasado. Así las cosas, y aunque son tres distintas etapas, las tres confluyen en la evaluación y control, lo cual evidencia la complejidad y el reto que implica la labor de evaluación y control del presupuesto. [...]

Etapas de auditoría y evaluación³⁸

Existen dos etapas de control del presupuesto, una durante el proceso de ejecución y otra *ex post* una vez que el calendario de ejecución ha llegado a su fin. Para hacer posible el control durante la ejecución y aplicación del gasto, se disponen de distintos mecanismos de auditoría, el más común de ellos son los organismos de auditoría interna cuya objetivo primordial es la detección y corrección de irregularidades así como la prevención de riesgos a futuro.

Por otra parte una vez que se ejerce el presupuesto, las cuentas gubernamentales y los estados financieros son auditados por una institución de auditoría independiente, como puede ser un tribunal de auditoría o el auditor general. En la mayoría de los países, a la auditoría de cuentas le sigue la evaluación de los resultados por parte de la legislatura. Si el proceso de evaluación y auditoría es efectivo, las recomendaciones con base en los resultados de la auditoría y la evaluación del legislativo, se ven reflejados en los presupuestos futuros, permitiendo así la mejora continua en los criterios de asignación del gasto público y, en general, una mejor administración de las finanzas públicas.

Para asegurar su relevancia, los informes de auditoría deben ser elaborados y presentados a la legislatura a la brevedad posible. Los largos retrasos quebrantan la rendición de cuentas, porque las y los funcionarios responsables de la pérdida

³⁸ *Ibid*, pág. 46.

del dinero público pudieron haber cambiado de puesto o haberse jubilado para cuando se preste atención a un incidente. Adicionalmente, los retrasos dificultan más el ejercicio de medidas disciplinarias correctivas y/o preventivas, y es probable que la atención del público se enfoque en asuntos más actuales, restando importancia a las desviaciones.

La presentación oportuna de los informes de auditoría requiere que las dependencias generen sus estados financieros a tiempo, para que la institución a cargo de la auditoría cumpla con la fecha límite para entregar sus informes. La legislación relativa a estas funciones o a la administración financiera por lo general establece los tiempos límite y los formatos en que las dependencias deben presentar la información.

*Presupuestos Sensibles al Género*³⁹

Con frecuencia se asume que el presupuesto es neutral desde el punto de vista del género; es decir, se supone que su operación beneficia a mujeres y a hombres, a niñas y a niños de igual manera. Sin embargo, ocurre que al no tomar en cuenta los diferentes roles, capacidades y necesidades de mujeres y hombres, los presupuestos pueden reforzar las desigualdades existentes.

Las mujeres son un grupo social, que como cualquier otro, se diferencia por clase, raza, etnicidad, edad, educación y demás. Por tanto, se originan demandas encontradas sobre cómo debe realizarse el análisis de las implicaciones presupuestarias y del impacto que tiene el presupuesto en la sociedad. Estas demandas varían dependiendo de la importancia que tiene el gasto público y los bienes o servicios que cubre.

“El objetivo de incluir una perspectiva de género en el presupuesto es asegurarse de que los presupuestos y las políticas económicas solucionen las necesidades de las mujeres y hombres, niñas y niños en diferentes contextos de manera

³⁹ *Ibid*, p. 75 y 76.

equitativa, y tratar de cerrar cualquier brecha social y económica que pudiera existir entre ellos”.⁴⁰

A través de los presupuestos con perspectiva de género se busca modificar las desigualdades existentes, al distribuir y orientar los recursos. Su propósito es examinar cómo el gasto público obstruye o promueve la equidad de género y determinar cómo las asignaciones presupuestales afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres. De esta manera, los Presupuestos con Enfoque de Género (PEG) permiten asignar los recursos monetarios necesarios para que el gobierno tenga la capacidad real para forjar el camino hacia la equidad y así alcanzar mayor consistencia entre las metas económicas y los compromisos sociales. Los presupuestos sensibles al género se refieren tanto al análisis de los presupuestos existentes por medio de una nueva perspectiva, como a la elaboración de mecanismos y procesos para introducir el enfoque de género en las políticas y programas gubernamentales y, por consiguiente, a la elaboración de presupuestos.⁴¹ De lo anterior, se deduce el siguiente diagrama:

⁴⁰ *Ibid*, p.76.

⁴¹ Con base en Helena Hofbauer Balmori, *et al. Presupuestos sensibles al género. Conceptos básicos*, p.18

Figura 2. Ciclo Presupuestario Sensible al Género



FUENTE: Elaboración propia con base en Helena Hofbauer, *op.cit.*, p.18.

Objetivos de los presupuestos con enfoque de género⁴²

Las iniciativas relativas al análisis de los procesos de planificación, elaboración, ejecución y evaluación de los presupuestos públicos a partir de su impacto sobre las condiciones de vida de las mujeres y hombres de la comunidad han conocido una rápida evolución y un intenso debate. Éste abarca desde los instrumentos y técnicas a utilizar, hasta la propia denominación dada al proceso.

⁴² Con base en Paloma Villota, *op cit*, p. 18 a 21.

Esta última ha evolucionado desde un inicial “presupuestos de mujeres” (*women’s budgets*), pasando por “presupuestos de género” (*gender budgets*), hasta los “presupuestos sensibles al género” (*gender sensitive budgets*), o “auditorías de género” (*gender audits*), principalmente.

En la actualidad, el término más utilizado en el ámbito anglosajón es “*gender-responsive budgets*”, que suele traducirse también como “presupuestos sensibles al género”, o “presupuestos con perspectiva de género” aunque en inglés tiene más matices que éstos. En castellano, a su vez, entre otras denominaciones, se suele utilizar el término PEG.

En una primera aproximación, podríamos decir que los PEG consisten en un análisis del proceso presupuestario con objeto de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas sobre las mujeres y niñas en comparación con los hombres y niños.

El objeto inicial de estudio suele ser el documento contable, el cual recoge las previsiones de ingresos y gastos públicos a realizar en el siguiente ejercicio. Esto significa que es necesario examinar tanto el destino de los fondos disponibles por parte de las administraciones, -objeto de la mayoría de los análisis realizados-, como el origen de los mismos.

El análisis de los ingresos presupuestarios, sus fuentes y componentes, constituye un elemento básico de estas iniciativas al reflejar cómo se valora la contribución de los diversos segmentos sociales a la generación de la riqueza social y a la financiación de las políticas públicas. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los estudios realizados han comenzado por el análisis del gasto.

La contraposición al “presupuesto inercial” que, como su nombre lo indica, se enfoca en la continuidad de los procesos actuales, sin exigir criterios de eficacia, eficiencia y economía se denomina Presupuesto basado en Resultados (PbR) que surge en consecuencia de la reforma constitucional en materia de gasto público de mayo de 2008. Un (PbR) tiene como objetivos que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente, en esta lógica los órganos públicos establecen de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Los PEG son una aplicación de la transversalidad de género en el proceso presupuestario. Esto implica incorporar una perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario y orientar los ingresos y los gastos públicos para promover la igualdad de género.

Dichos análisis presupuestarios han tenido dos objetivos principales. Por una parte, identificar y evaluar de forma clara las implicaciones para las mujeres de las políticas gubernamentales. Y en segundo lugar influir en la cantidad y calidad de las asignaciones presupuestarias realizadas por los diferentes departamentos y agencias gubernamentales en relación a las mujeres y a las niñas.

Esto implica el análisis del proceso presupuestario en su conjunto, aunque a veces dada su complejidad se realiza de forma fragmentada. Así, en ocasiones se analizan las intenciones o planes de gasto e ingreso (ex ante) y en otras se evalúa el presupuesto una vez ejecutado y liquidado (ex post). Es decir, es un análisis que puede abarcar las distintas fases del proceso presupuestario (en los casos más ambiciosos, todas ellas), y que va, incluso, más allá de los números recogidos en el documento contable que refleja el presupuesto público.

Una condición básica imprescindible para poder realizar estos análisis consiste en contar con información relativa a los colectivos beneficiarios de las medidas presupuestarias de forma desagregada por sexo. Esta premisa que parecería a priori tan básica y sencilla, en la práctica resulta un factor crítico de éxito para las administraciones que se interesan en su cálculo, ya que no es habitual recoger de forma detallada estos datos.

Además, para realizar el análisis presupuestario desde el enfoque de género se requieren una serie de datos que no se encuentran generalmente reflejados en el presupuesto.

Las dificultades se presentan porque las mujeres y los hombres tienen asignados diferentes roles sociales, que alimentan una división sexual del trabajo estructurada de forma jerárquica y generalmente perjudicial para las mujeres, al minusvalorarse muchas de las tareas asignadas a las mismas. Por ello, la primera vez que se oye hablar de PEG, muchas personas -tanto dentro como fuera de la administración- se quedan sorprendidas y no comprenden la vinculación existente entre ambos términos. Esto es debido, en parte, a que generalmente el presupuesto es considerado un instrumento neutro al género, ya

que se presenta en términos de agregados financieros, sin existir una mención expresa ni a las mujeres ni a los hombres.

Como consecuencia de la discriminación y la desigualdad de género los presupuestos públicos generalmente subvaloran la contribución de las mujeres a la macroeconomía, ya que descuentan la economía no remunerada, en la que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidados y mantenimiento de la fuerza de trabajo, y obvian el efecto que la distribución del trabajo, los recursos y activos tienen en la producción total, el nivel de ahorros, de inversión, etc. en función de las relaciones de género.

Esta ceguera respecto al género existe tanto en los marcos conceptuales como en las estadísticas y estudios utilizados en la preparación de los presupuestos públicos. Por lo tanto, por medio de este instrumento se pretende asegurar que la política fiscal tenga en cuenta y valore la contribución realizada por la economía de los cuidados o economía reproductiva, a la producción económica nacional.

Con objeto de que los presupuestos públicos se conviertan en un instrumento de política económica y social que contribuyan de forma activa a superar las desigualdades, se debe conocer la situación de partida de las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres y los hombres y de los diversos colectivos en los que participan.

Una condición necesaria de este proceso consiste en disponer de una serie de indicadores relativos a los diversos usos del tiempo de las mujeres y los hombres en un sentido amplio (que incluya las actividades productivas, reproductivas y de cuidados así como de control de los recursos y otros activos), con objeto de poder analizar la repercusión de las medidas presupuestarias sobre sus condiciones de vida de una forma integral.

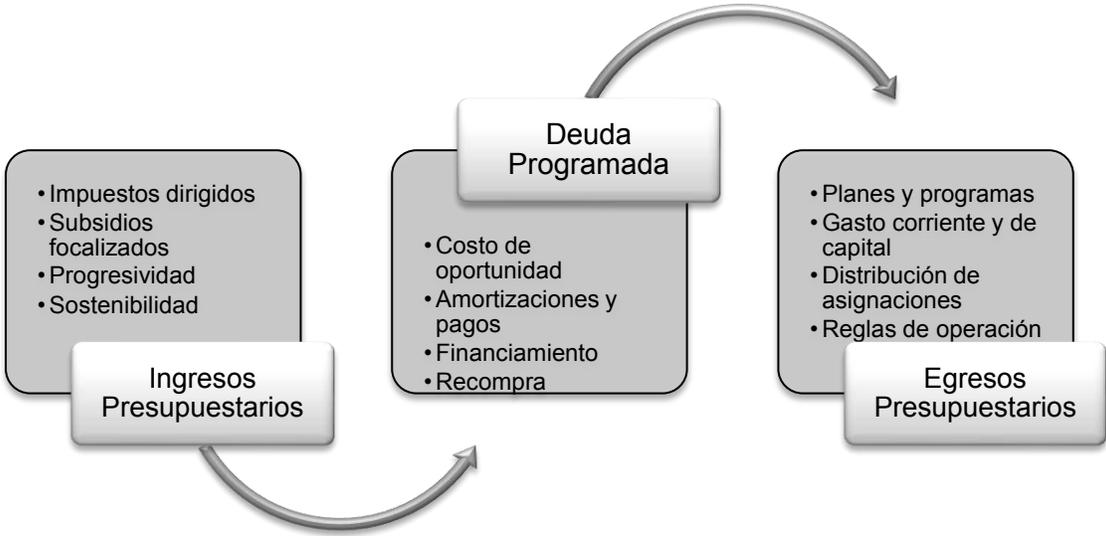
Esta apuesta implica, por lo tanto, visualizar el impacto de las políticas públicas sobre las relaciones de género y nos permite, asimismo, conocer bajo qué supuestos de género se planifican las políticas públicas, dos conceptos no vinculados previamente a estas experiencias. Si se carece de una clara comprensión de las dinámicas y procesos económicos que tienen lugar dentro de los hogares, esto tiene consecuencias no previstas en las políticas gubernamentales y empresariales que debemos visualizar como primer paso hacia su transformación.

En general, por medio de estos análisis se pretende proponer aquellas modificaciones pertinentes para avanzar hacia una sociedad en la que las actividades socialmente necesarias sean realizadas y controladas de una forma equilibrada por las mujeres y los hombres, y sus frutos sean también compartidos de forma equitativa. Se requiere, entre otros elementos, que la democracia de género sea una prioridad en el quehacer de las administraciones públicas.

Se debe tener en cuenta que dada la amplitud de posibilidades de los análisis y la diferente situación social, económica y política de los lugares en los que estas iniciativas se han puesto en marcha, los objetivos de las mismas se han establecido en función tanto del país en el que se llevan a cabo como de los intereses de los grupos participantes en estos proyectos.

En algunos casos, los objetivos abarcan junto con la superación de la discriminación existente hacia las mujeres, conceptos más amplios como la transparencia en la actuación del gobierno, el combate a la corrupción e impulso de la participación de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto y en el proceso de toma de decisiones, como se plantea en el siguiente diagrama:

Figura 3. Tópicos de evaluación inherentes al género



FUENTE: Elaboración propia con base en la información del subtítulo 2.4

*Experiencia Internacional*⁴³

La primera iniciativa de PEG, entonces denominada Presupuestos de Mujeres, comenzó a elaborarse en la primera mitad de la década de los ochenta en Australia, y se materializó a partir de 1984 cuando el gobierno laborista ganó las elecciones. En esta iniciativa pionera, el Gobierno Federal, impulsado por las feministas que lo integraban, puso en marcha un proceso de análisis de las propuestas presupuestarias de cada departamento gubernamental a nivel interno. Éste consistía en implicar a cada organismo en la reflexión sobre el potencial impacto de sus políticas sobre las relaciones de género de los colectivos afectados o beneficiados por las mismas. Su objeto era, por tanto, incluir este análisis en la fase inicial de planificación política y presupuestaria a desarrollar por cada instancia gubernamental. Esta experiencia tuvo lugar inicialmente a nivel federal, y posteriormente, a nivel de los estados federados. Ha constituido la iniciativa más extensa en duración hasta la actualidad -se extendió a lo largo de una década en todos ellos, y actualmente se realiza un documento en el que se recoge el esfuerzo presupuestario federal vinculado con la igualdad de género-, y ha tenido una amplia repercusión a escala internacional, al ser utilizada como referencia y punto de partida de muchas de las iniciativas posteriores.

Esta iniciativa ha logrado un alto grado de madurez, y se encuentra ya en su réplica número 28. Textualmente, “El *Women’s Budget Highlights 2013-2014* identifica medidas que reconocen, en particular, las alternativas y opciones de las mujeres y que representan las acciones dirigidas a mejorar los resultados para las mujeres y las niñas. Esas medidas se basan en los importantes logros del gobierno, muchos de los cuales se describen en el *Women’s Budget Statement 2012* - y que han mejorado las vidas de millones de mujeres y niñas de Australia, ahora y en el futuro”.

No obstante, la divulgación de esta estrategia ha tenido lugar, en un primer estadio, fuera de las estructuras gubernamentales. Este es el caso del Reino Unido que constituyó a partir de 1989 el *Women’s Budget Group* (grupo independiente del Gobierno que como su nombre indica está implicado en el desarrollo de los presupuestos de las mujeres). Previamente y dado que carecía de información detallada sobre la propuesta presupuestaria, una vez realizada la presentación pública del borrador presupuestario

⁴³ *Ibid*, pp. 21 a 29.

analizaban los aspectos del mismo que consideraban más relevantes para la situación de las mujeres, haciendo hincapié en el ámbito impositivo del mismo, al ser éste el que tiene mayor repercusión y debate en el Reino Unido y en sus efectos sobre las mujeres con menos recursos. Desde un principio, fueron conscientes de la ligazón existente entre la economía reproductiva y de cuidados y las políticas públicas, por lo que han intentado analizar los efectos de éstas sobre la división sexual del trabajo, del tiempo y de los recursos y activos entre mujeres y hombres, teniendo como marco la percepción integral de la actividad económica que reivindica la economía feminista.

También en Canadá el organismo dinamizador de esta iniciativa ha sido la sociedad civil. En este caso, han colaborado como una misma, organizaciones impulsoras de una política económica alternativa al modelo económico seguido por el gobierno federal en la década de los 90.

Estas organizaciones defienden la viabilidad de una política pública favorable a la mayoría social, que preste especial atención a la población más vulnerable, y que haga hincapié en las necesidades no cubiertas de las mujeres. Para divulgar la existencia de alternativas posibles a las prioridades gubernamentales han elaborado a partir de 1993 una propuesta presupuestaria anual alternativa cuyo objeto es impulsar una política macroeconómica saneada sin el coste social que tiene la actual. Aunque en un principio, la perspectiva de género era una más entre sus prioridades, en los últimos años ha ido tomando mayor relevancia y en algunos estados canadienses, se están haciendo presupuestos alternativos con perspectiva de género de forma integral.

Entre estas iniciativas pioneras, relevantes por su impacto y repercusión social, destaca también la experiencia sudafricana, cuyos inicios se sitúan en 1994 en un principio desde la sociedad civil y posteriormente desde el gobierno (por el impulso del Secretariado de la Commonwealth). En este caso, un elemento fundamental fue el cambio político que tuvo lugar tras el final del apartheid. Con el nuevo régimen político se dieron las condiciones para poner en marcha iniciativas cuyo objeto consistía en impulsar mejoras en las condiciones de vida de la población autóctona, en general, y de las mujeres en particular, al ser éste el colectivo que había sufrido con mayor intensidad las políticas discriminatorias de los gobiernos racistas anteriores. Para ello, en un primer momento se produce una alianza entre parlamentarias feministas y organismos de investigación que trabajan en temas de género, con objeto de plantear estas mejoras políticas. Posteriormente, al involucrarse el gobierno comienzan a analizar de forma progresiva las

medidas presupuestarias de todos los departamentos gubernamentales a lo largo de tres años. En este ejercicio se considera fundamental conocer de forma más detallada las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres sudafricanas teniendo en cuenta las diferencias existentes entre ellas en función de la raza, su lugar de residencia (urbana o rural), su nivel de educación y de recursos económicos, entre otros. De este modo, se da prioridad al análisis de la realidad cotidiana de las mujeres como indicador de las mejoras prioritarias a introducir, dadas las grandes limitaciones presupuestarias existentes y los créditos presupuestarios previamente comprometidos.

Tal como ha sucedido en el caso sudafricano, en otras iniciativas impulsadas por las administraciones públicas destaca el papel jugado por el Secretariado de la Commonwealth que basándose en el éxito de la iniciativa pionera australiana promovió un proyecto piloto en 1995 que incluía a varios países miembros y que se ha extendido en los años posteriores. Esta organización se ha implicado en esta estrategia dado que considera el presupuesto como un lugar pragmático para comenzar el trabajo de dotar de género a la política macroeconómica, y al observar que estas iniciativas pueden servir de mecanismo para encajar los compromisos políticos adquiridos con los recursos disponibles. Desde 1995 hasta el 2002, prácticamente la mitad de los Estados en los que se estaban desarrollando estas experiencias, pertenecían a esta organización.

Otros organismos internacionales y organizaciones de cooperación al desarrollo que están impulsando estas experiencias en diversas regiones del mundo, ofreciendo principalmente soporte formativo y asistencia técnica, entre los que destacan el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la Fundación Ford. Así, en Chile, Perú, El Salvador y Bolivia, entre otros estados, se están impulsando estos procesos, que ya están dando algunos resultados y prometen, si tienen continuidad en el tiempo, avanzar en el conocimiento de las causas de las discriminaciones que sufren las mujeres y en el impulso de una utilización más idónea de los recursos públicos para eliminarlas.

En África también es destacable el esfuerzo realizado por los organismos mencionados, así como por ONG (Organización(es) No Gubernamental(es)) locales en el trabajo inicial de capacitación del personal en esta materia que ha sido desarrollada principalmente a nivel estatal (Tanzania, Mozambique, Ruanda, Zambia y Senegal, entre otros).

También están influyendo en la expansión de estas experiencias los procesos de descentralización administrativa que están teniendo lugar a nivel mundial. En el caso de México, el proceso de descentralización ha motivado que, por primera vez en su historia, decisiones presupuestarias locales que han creado controversia se hayan convertido en el centro de debates políticos públicos, y que la perspectiva de género comience a estar presente en ellos. Además, algunas experiencias latinoamericanas están promoviendo un enfoque socialmente más participativo especialmente a nivel local, y la región andina ha coordinado sus esfuerzos y experiencias para crear sinergias y explorar formas propias.

Por su parte, Europa, aunque de forma más tardía que otros continentes, también ha comenzado a explorar las posibilidades y metodologías a utilizar para realizar presupuestos sensibles al género. Aprendiendo de la experiencia acumulada, destacan los países nórdicos por los años que llevan impulsando políticas de acción positiva a favor de la igualdad entre mujeres y hombres y por su esfuerzo para generar sinergias por medio de un trabajo coordinado en el Consejo Nórdico.

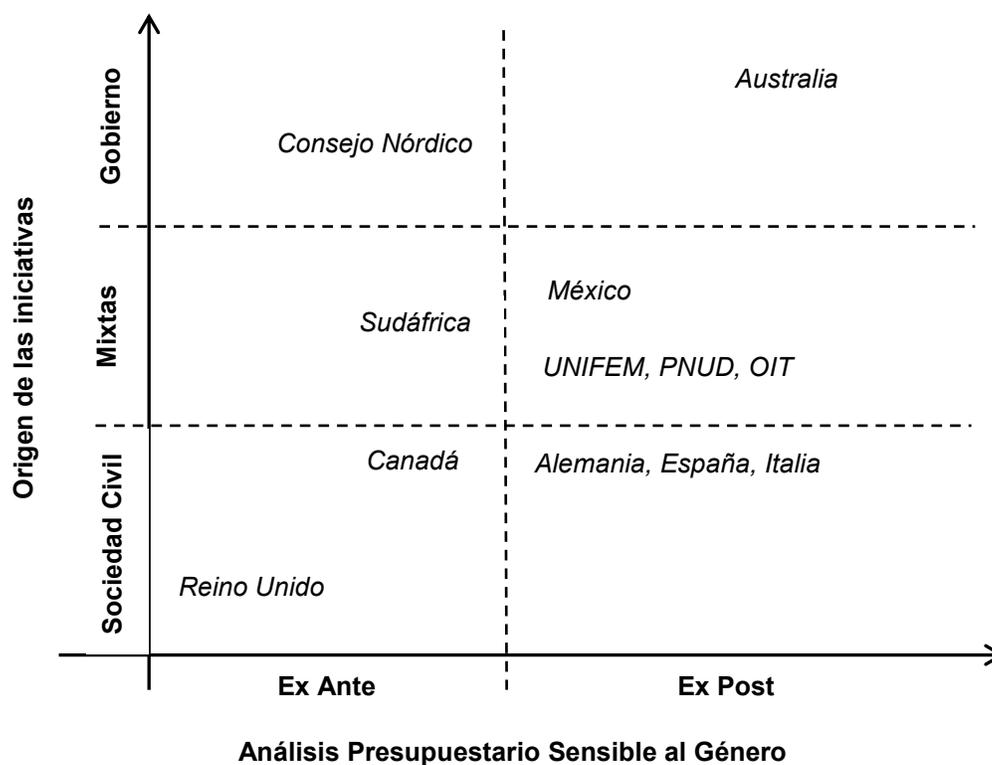
No obstante, también en otros países europeos, como Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Escocia y Suiza se han comenzado a dar pasos para poner en práctica este instrumento, aunque con distinto grado de intensidad y nivel territorial.

En el caso de las experiencias impulsadas por las administraciones públicas, es obvio que para poder llegar a conocer el impacto de las políticas públicas sobre las condiciones de vida de las mujeres y hombres se requiere la implicación de todos los niveles administrativos, cuyas políticas son en muchos casos complementarias. Por ello, la inclusión de todos ellos constituye un requisito fundamental para llegar a conocer de forma real e integral el impacto que se pretende medir y poder aplicar medidas correctoras, siempre que se estime conveniente.

Respecto al nivel administrativo en el que han comenzado las iniciativas registradas, éstas inicialmente se han centrado en los análisis de los presupuestos de los Estados, aunque no de forma exclusiva. Por ejemplo, algunos países sudamericanos han iniciado las experiencias en el nivel local, y en el caso de estados federales, como Australia o Tanzania, los análisis se han impulsado tanto en los gobiernos estatales como en los territoriales. En Estados unitarios, como Sudáfrica, Filipinas y Uganda, hay experiencias tanto a nivel estatal como local, que están permitiendo acercar el presupuesto a la ciudadanía, aumentar el debate público del mismo, y visualizar las potencialidades que

ofrece para cambiar las relaciones de género imperantes. Dichas iniciativas se ubican de la siguiente forma:

Figura 4. Tipología de las iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género



UNIFEM: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

OIT: Organización Internacional del Trabajo

FUENTE: Elaboración propia con base en la información descrita en el subtítulo Experiencia Internacional de este documento.

La importancia del presupuesto como reflejo de las políticas públicas es innegable. Asimismo, es un instrumento muy amplio y complejo, que constituye todo un proceso, por lo que la introducción de la perspectiva de género refleja también esa complejidad, especialmente al inicio de ese tipo de ejercicios. Esto ha motivado la elaboración de diferentes métodos para organizar las iniciativas en la práctica.

Las pautas concretas a seguir en la implementación de un proceso presupuestario con enfoque de género deben ser diseñadas de un modo específico en función del país en el que se quiera aplicar. No obstante, en todos los casos el principio general consiste siempre en unir dos cuerpos de conocimiento que se han mantenido normalmente separados: el conocimiento de las desigualdades de género y el conocimiento de las finanzas públicas.

Es, por lo tanto, un proceso creativo, que exige introducir innovaciones a diversos niveles. En este sentido, algunas autoras destacan la importancia de la participación social en estos procesos, al considerar que la sociedad civil está más preparada para la experimentación metodológica que los gobiernos, ya que queda mucho por hacer para descubrir los mecanismos que reproducen la discriminación de género en su sentido amplio.

A pesar de que no existe una única vía para realizar estos análisis y de la necesidad de adaptarlos a cada realidad, en la mayoría de los ejercicios iniciados hasta la fecha relativos al gasto, se han utilizado tres marcos básicos de análisis presupuestario, a partir de los cuales se han introducido algunas variaciones.

- En primer lugar, se encuentra el marco utilizado en la experiencia australiana, presentado por la economista feminista australiana Ronda Sharp, que parte de la clasificación del gasto de cada departamento en tres categorías.
 1. Gastos específicamente enfocados a las mujeres.
 2. Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades dentro del sector público.

⁴⁴ *Ibid*, pp.27 y 28; Instituto de la Mujer, Madrid (España), *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, pp.24 y 25.

3. El resto del gasto público.
- En segundo lugar, destaca el enfoque de cinco pasos utilizado en Sudáfrica, presentado por Debbie Budlender.
 1. Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños.
 2. La sensibilidad de género de las políticas.
 3. Análisis de las asignaciones de gasto.
 4. Control de los servicios públicos financiados con el gasto.
 5. Evaluación de resultados.
 - Ambos enfoques pueden formar un marco analítico común, tanto para evaluar presupuestos ejecutados como para realizar estudios presupuestarios de impacto ex ante. Si la iniciativa parte de la sociedad civil, se puede comenzar por plantear un tema que se considere de especial relevancia, seguir el esquema de los cinco pasos y después analizar cómo abordan este tema los programas y subprogramas de diferentes departamentos, siguiendo la metodología australiana.
 - En tercer lugar, la propuesta realizada por Diane Elson que parte de que la formulación de un presupuesto público implica decisiones a tres niveles:
 1. La estrategia macroeconómica agregada.
 2. La composición de los gastos e ingresos.
 3. La eficiencia en la prestación de servicios.

Un presupuesto sensible al género consiste en el entendimiento de cómo la distribución de recursos afecta las oportunidades económicas de mujeres y hombres, y el diseño de dotaciones que las hagan más equitativas, lo cual no implica asignaciones separadas por género (Budlender 2002). Desde esta perspectiva, el análisis y la elaboración de un presupuesto sensible al género pueden tomar como guía general la clasificación propuesta por Sharp (2003) respecto al gasto utilizado en Australia en 1984:

1. Gasto específico al género. Asignaciones a programas que se dirigen en concreto a grupos específicos de mujeres, hombres, niñas y niños;
2. Gasto que promueve la equidad dentro del empleo público. Asignaciones para la igualación de oportunidades laborales entre sexos, tales como el acceso equitativo a puestos directivos, y

3. Gasto general. Asignaciones que componen la mayor parte del presupuesto y que no incluyen una identificación explícita por género. Aquí, el análisis se centra en el impacto diferenciado entre mujeres, hombres, niñas y niños del gasto público.

El objetivo central es aunar dos áreas del conocimiento que por lo general han permanecido desvinculadas: conocimientos sobre desigualdad de género y conocimiento sobre finanzas públicas.

La relación entre presupuestos sensibles al género y una perspectiva de derechos humanos es inmediata: sin la dotación equitativa de recursos públicos, las mujeres que se encuentran sistemáticamente en una situación de desventaja difícilmente desarrollarán capacidades productivas y ejercerán sus derechos y libertades.

Esto obliga no sólo a incluir al género como una variable indispensable en la formulación y aplicación de políticas públicas, sino a definir qué herramientas pueden permitir incluir efectivamente al género como una variable central en el diseño, implementación y monitoreo del presupuesto público.

Hay dos caminos metodológicos en los que distintas experiencias internacionales han basado su elaboración de presupuestos sensibles al género. El primero de ellos se refiere a la categorización propuesta por Sharp (2003) en el caso australiano descrito anteriormente, y que esencialmente clasifica el gasto en tres áreas. Por otro lado, Sharp ha colaborado también en el diseño de un camino alternativo conocido como Aproximación en cinco pasos, que fue implementado inicialmente en Sudáfrica en el año 2000.

Estos cinco pasos, que se describen a continuación, esquematizan una estrategia de inclusión del género en el proceso presupuestal:

1. *Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños.* Un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la situación comparativa de mujeres y hombres a distintas edades es indispensable para identificar inequidades en niveles y sectores específicos. Sin dicha información, es imposible determinar y combatir situaciones de desventaja atribuibles al género.
2. *Identificación del enfoque de género en políticas públicas.* En este paso se debe evaluar si un programa o políticas específicas pueden incrementar o reducir potencialmente las desigualdades de género identificadas en el paso 1. El análisis

debe incluir lo que las políticas o programas dicen implícita y explícitamente sobre género.

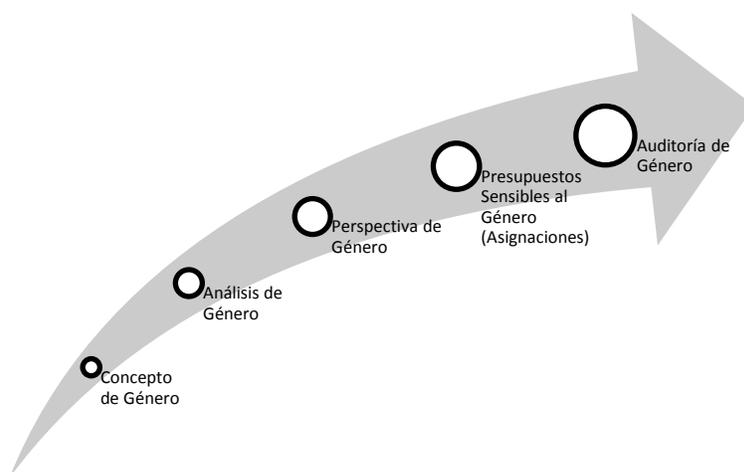
3. *Identificación de asignaciones presupuestales.* Una vez identificadas las condiciones de inequidad y el posicionamiento de políticas y programas respecto a éstas, es tiempo de analizar el presupuesto como tal. El principal objetivo es verificar si las asignaciones presupuestales son adecuadas para implementar las políticas sensibles al género identificadas en el paso 2, o si, en contraste, no incrementarán potencialmente las inequidades entre mujeres y hombres. Este paso hace transparente y evalúa el uso de fondos públicos desde la variable de género.
4. *Monitoreo de gasto y servicios.* El tipo de información requerida en este paso puede ser dividida en tres categorías: insumos (el monto de recursos dirigido a un programa o política); productos (los productos generados por el programa o política, así como el número de beneficiarios (as) receptores), y resultados (el efecto final sobre la población beneficiada respecto a las inequidades identificadas inicialmente). Con respecto a este paso, es importante señalar que la iniciativa sobre presupuestos sensibles al género del Secretariado de la Commonwealth ha identificado los siguientes indicadores específicos:
 - Proporción de gasto total dirigido a programas de equidad;
 - Balance por género del empleo en el sector público, identificando niveles de dirección;
 - Proporción del gasto dirigido a las necesidades prioritarias de las mujeres mediante la provisión de servicios públicos;
 - Proporción del gasto dirigido a las instituciones especializadas en la atención a mujeres, ya sea a nivel ministerial o al interior de cada ministerio o secretaría;
 - Proporción del gasto en transferencias de ingreso dirigidas a prioridades de mujeres;
 - Balance presupuestal de género en apoyo a negocios, tales como subsidios, capacitación o crédito;
 - Balance presupuestal de género en los contratos del sector público otorgados;
 - Balance de género en la membresía de comités gubernamentales y otros cuerpos tomadores de decisiones, y

- Balance de género en programas de capacitación gubernamental.
5. *Análisis de impacto*. Este paso implica la repetición del paso 1, con base en la información generada en los pasos 2 a 4. Esto es, identificar comparativamente modificaciones a la situación de mujeres y hombres, y sus distintos subgrupos (edad, etnicidad, etc.), en contraste con los objetivos específicos buscados y los recursos presupuestales aplicados.

Estos cinco pasos implican la inserción del criterio de género en las etapas presupuestales (formulación, implementación y evaluación), y conforman un continuo anual que mide constante y exhaustivamente la situación de las mujeres vis a vis la de los hombres, y el efecto del presupuesto público en su situación comparativa.

Para fines de estudio, la apropiación del género por las instituciones ejecutoras de gasto incluyente se resume en el diagrama siguiente:

Figura 5. Institucionalización del concepto de género



FUENTE: Elaboración propia con base en la información del capítulo.

CAPÍTULO 3. EL TEMA DE GÉNERO EN MÉXICO

3.1 La institucionalización de las políticas de género

Antecedentes

De acuerdo con el documento “Fechas conmemorativas. Una visión de género”⁴⁵, las fechas de mayor relevancia en el proceso de institucionalización de las políticas a favor de las mujeres son:

- En 1980 se crea el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, que propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres.
- En 1985 se instala una comisión para coordinar las actividades y los proyectos sectoriales en la materia y preparar la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (Nairobi, 1985).
- En 1993, como parte de los trabajos preparatorios de la representación de México que participaría en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, China (1995), se instala un Comité Nacional Coordinador que elabora un informe detallado sobre la situación de las mujeres en México, así como diversos diagnósticos temáticos.
- En 1995, y en respuesta a los compromisos asumidos en la conferencia de Beijing, el gobierno de México se aboca a la elaboración del primer Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) 1995-2000, Alianza para la Igualdad, con el propósito de dar cumplimiento a las acciones encaminadas a ampliar y profundizar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo, en igualdad de oportunidades con el hombre.
- En 1998, en el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, se establece la creación de la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer, CONMUJER, como órgano administrativo desconcentrado y responsable de la instrumentación del PRONAM.

⁴⁵ México, Instituto Nacional de las Mujeres, “Fechas conmemorativas. Una visión de género”, pp. 8 y 9.

- Finalmente, el 12 de enero de 2001 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del INMUJERES, mediante la cual se crea la primera institución creada ex profeso para el adelanto de las mujeres mexicanas como un organismo público descentralizado, de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

El proceso de formalización y adopción de las políticas de género por el Estado mexicano se caracterizó, como lo han sido otros procesos provenientes de demandas sociales, por su gradualidad así como por las tendencias internacionales que de alguna manera incitaron a los actores políticos y sociedad civil a generar debate y posteriormente trasladar el tema de género a la agenda pública.

Muestra de ello es que al igual que sucedió, por ejemplo, con el Instituto Federal Electoral (IFE) o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el INMUJERES recorrió la misma ruta de descentralización técnica, administrativa y jurídica, al pasar de ser una oficina en SEGOB, a ser un organismo desconcentrado, posteriormente un organismo descentralizado y, tal y como lo muestra el IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), terminaron en organismos constitucionalmente autónomos, mientras que el INMUJERES se encuentra en la fase previa.

No obstante, el proceso de institucionalización de las políticas de género no sólo se ha abocado a la conformación de estructuras institucionales. El diseño de políticas públicas e instrumentos de gestión ha venido constituyendo un paso importante para la formalización del compromiso del Estado mexicano con las mujeres. Entre dichos instrumentos podemos destacar el Modelo de Equidad de Género del INMUJERES, el grupo de programas sociales con orientación asistencial que han encabezado las últimas tres administraciones federales (Fondo PROEQUIDAD, Fortalecimiento a la Transversalidad, Mujer y Medio Ambiente, Vida sin Violencia etc.), la formalización de los compromisos con la equidad de género en los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo, la creación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) en las últimas dos administraciones y la orientación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) hacia el impulso de la igualdad

sustantiva⁴⁶ entre hombres y mujeres. Todas estas modificaciones han sido posibles debido a la conformación de un entramado jurídico cada vez más robusto y profundo.

Marco normativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4o, segundo párrafo señala que el varón y la mujer son iguales ante la ley. En junio de 2011 se reformó el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer: que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece, así como prohibir toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El mismo precepto constitucional establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. en los artículos 2 y 9 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género.

ARTÍCULO 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo basada en los siguientes principios:

III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

ARTÍCULO 9o.- Las dependencias de la administración pública deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y

⁴⁶ Entendida como el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, con base en el artículo 5 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre mujeres y hombres en el Distrito Federal vigente.

prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable.

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal basada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar.

En 2001 se expidió la Ley del INMUJERES. Entre sus atribuciones destacan: impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo, programación y presupuesto de egresos de la federación; estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; proponer, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el PROIGUALDAD, y evaluar periódica y sistemáticamente la ejecución del mismo.

A la Ley del INMUJERES se suman dos avances legislativos que marcan un antes y un después en la institucionalización de la perspectiva de género:

En primer lugar, la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que establece la obligación de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como el desarrollo de mecanismos institucionales que provean el cumplimiento de la igualdad sustantiva: el Sistema Nacional de Igualdad, la Observancia en Materia de Igualdad y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que tomará en cuenta las necesidades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región.

En segundo lugar, la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y con ella la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

En el ámbito internacional, México se ha adherido a diversos instrumentos internacionales insertos en la Carta Universal de los Derechos Humanos y cuyos mecanismos de seguimiento son parte sustancial del sistema de las Naciones Unidas para la promoción y la defensa de los derechos humanos.

En este conjunto de responsabilidades internacionales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), es un compromiso del Estado en materia de igualdad y erradicación de la violencia que le obliga al planteamiento de políticas, programas y acciones en todas las esferas públicas y ámbitos de gobierno. Su protocolo facultativo complementa el marco jurídico para la aplicación de las disposiciones de la Convención, al otorgar a las mujeres la posibilidad de acceder a los recursos necesarios para reivindicar sus derechos humanos.

Además de la CEDAW, México ha suscrito otros instrumentos internacionales relacionados con la no discriminación contra las mujeres y ha asumido compromisos para avanzar en materia de igualdad de género: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993); el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1994); la Declaración y el Programa de Acción de El Cairo (1994); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, la Convención de Belém do Pará (1994); la Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000); el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (2000); el Consenso de México (2004); el Consenso de Quito (2007); el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (2011), entre otros. A lo anterior se suma la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que todas las personas que imparten justicia, están obligadas a no aplicar aquellas normas que contravengan los tratados internacionales.

Desde el PEF para el ejercicio fiscal 2008 se incorporó un anexo que determina las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual impulsa la igualdad de oportunidades a partir de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal.

En 2008, primer ejercicio con la nueva estructura presupuestaria, los recursos asignados para acciones de igualdad entre mujeres y hombres ascendieron a 7 mil millones de pesos distribuidos en 65 programas presupuestarios, en tanto que para 2013 se aprobaron 18 mil 760 millones de pesos distribuidos en más de 100 programas

presupuestarios, lo que equivale a una tasa media de crecimiento del 21.8 anual promedio.

Para incidir en el PEF, se llevaron a cabo reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a la Ley de Planeación, y a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (todas en 2012). En concreto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los recursos que se asignen a los programas presupuestarios, y a las inversiones contenidas en el Anexo Transversal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres no podrán reducirse, salvo los casos previstos en dicha ley; que la Cuenta Pública deberá contener los resultados del ejercicio del presupuesto establecidos en dicho anexo transversal, y que el sistema del desempeño incluirá indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

La reforma al artículo 15 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de marzo de 2012, dispone la obligación de incorporar en los presupuestos de egresos de las entidades federativas, la asignación de recursos para el cumplimiento de la política en materia de igualdad.

En materia de planeación y perspectiva de género destacan las reformas a la Ley de Planeación, que incorpora como principio la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y la perspectiva de género. En suma, la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres es parte del PND, en el marco de la Ley de Planeación y se consolida en su conceptualización transversal en las cinco metas nacionales que lo constituyen y en las 35 líneas de acción específicas para las mujeres mexicanas.

Las atribuciones que emanan de los distintos ordenamientos jurídicos han sido incorporadas al PROIGUALDAD, el cual ha sido diseñado como un programa para la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas de las dependencias, y en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales a los que obliga el PND. Los ejes rectores de la institucionalización de la perspectiva de género se expresan en seis objetivos transversales alineados con las cinco metas nacionales del PND y con sus estrategias y líneas de acción.

Objetivos transversales

1. Alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.
2. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.
3. Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.
4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.
5. Generar entornos seguros y amigables de convivencia familiar y social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y las niñas.
6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.

El cruce o relación de las metas nacionales con los objetivos transversales se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Metas Nacionales				
1. México en paz	2. México incluyente	3. México con educación de calidad	4. México próspero	5. México con responsabilidad global
Objetivos transversales				
1, 2, 5, 6	1, 2, 4, 5, 6	2, 4, 6	3, 5, 6	1, 6

FUENTE: Elaboración propia con base en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018, [s.p.].

De acuerdo con el PROIGUALDAD debido a la naturaleza de la perspectiva de género, un objetivo transversal atiende estrategias y objetivos de varias metas nacionales del PND.

El PND 2013-2018 se ha propuesto implementar la perspectiva de género en la Administración Pública Federal. En ese sentido, en el apartado de introducción y visión general refiere lo siguiente:

La presente Administración considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos. **Éste es el primer PND que incorpora una perspectiva de género como principio esencial.** Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.

El objetivo es fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno. Lo anterior con el objeto de evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas. De esta manera, el Estado Mexicano hará tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como lo establecido en los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.

De forma específica se incluye como la tercera estrategia transversal nacional la de Perspectiva de Género a la que a su vez, le corresponde la siguiente línea de acción transversal:

“Incorporar la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas de la Administración Pública Federal”.

⁴⁷ Desarrollado con base en México, Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, pp.23 y 104.

Así como la tercera estrategia del denominado *Enfoque Transversal* y las siguientes líneas de acción:

México en Paz

1. Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.
2. Establecer medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios.
3. Garantizar el cumplimiento de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante una coordinación eficaz entre los diversos órdenes de gobierno.
4. Fortalecer el Banco Nacional de Datos e Información sobre Violencia contra las Mujeres, con la participación de las entidades federativas.
5. Simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
6. Acelerar la aplicación cabal de las órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos.
7. Promover la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres.
8. Propiciar la tipificación del delito de trata de personas y su armonización con el marco legal vigente.
9. Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.
10. Capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.

11. Promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
12. Incorporar acciones específicas para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres.

México Incluyente

1. Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos, reduciendo la brecha en materia de acceso y permanencia laboral.
2. Desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico.
3. Fomentar políticas dirigidas a los hombres que favorezcan su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, así como sus derechos en el ámbito familiar.
4. Prevenir y atender la violencia contra las mujeres, con la coordinación de las diversas instituciones gubernamentales y sociales involucradas en esa materia.
5. Diseñar, aplicar y promover políticas y servicios de apoyo a la familia, incluyendo servicios asequibles, accesibles y de calidad, para el cuidado de infantes y otros familiares que requieren atención.
6. Evaluar los esquemas de atención de los programas sociales para determinar los mecanismos más efectivos que reduzcan las brechas de género, logrando una política social equitativa entre mujeres y hombres.

México con Educación de Calidad

1. Impulsar en todos los niveles, particularmente en la educación media superior y superior, el acceso y permanencia de las mujeres en el Sistema Educativo, así como la conclusión oportuna de sus estudios.
2. Fomentar que los planes de estudio de todos los niveles incorporen una perspectiva de género, para inculcar desde una temprana edad la igualdad entre mujeres y hombres.

3. Incentivar la participación de las mujeres en todas las áreas del conocimiento, en particular en las relacionadas a las ciencias y la investigación.
4. Fortalecer los mecanismos de seguimiento para impulsar a través de la educación la participación de las mujeres en la fuerza laboral.
5. Robustecer la participación de las niñas y mujeres en actividades deportivas, para mejorar su salud y su desarrollo humano.
6. Promover la participación equitativa de las mujeres en actividades culturales.

México Próspero

1. Promover la inclusión de mujeres en los sectores económicos a través del financiamiento para las iniciativas productivas.
2. Desarrollar productos financieros que consideren la perspectiva de género.
3. Fortalecer la educación financiera de las mujeres para una adecuada integración al sistema financiero.
4. Impulsar el empoderamiento económico de las mujeres a través de la remoción de obstáculos que impiden su plena participación en las actividades económicas remuneradas.
5. Fomentar los esfuerzos de capacitación laboral que ayuden a las mujeres a integrarse efectivamente en los sectores con mayor potencial productivo.
6. Impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor a través de la asistencia técnica.
7. Desarrollar mecanismos de evaluación sobre el uso efectivo de recursos públicos destinados a promover y hacer vigente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

México con Responsabilidad Global

1. Promover y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género.
2. Armonizar la normatividad vigente con los tratados internacionales en materia de derechos de las mujeres.

3. Evaluar los efectos de las políticas migratorias sobre la población femenil en las comunidades expulsoras de migrantes.
4. Implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de las mujeres migrantes que son víctimas de tráfico, trata y secuestro.

Finalmente, el PND propone evaluar el objetivo en materia de género a partir del siguiente indicador:

Indicador: Índice de Desigualdad de Género.⁴⁸

Descripción general: El Índice de Desigualdad de Género (IDG) refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Observaciones: El índice se compone de tres dimensiones medidas a través de cinco indicadores:

- 1) Tasa de Mortalidad Materna.
- 2) Tasa de Fecundidad Adolescente.
- 3) Mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa.
- 4) Participación de mujeres y hombres en escaños parlamentarios.
- 5) Tasa de participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral.

Se mide en una escala del “0” a “1”, siendo “0” el máximo alcance de la igualdad

Periodicidad: Bienal

⁴⁸ *Ibid*, p.162.

*PROIGUALDAD*⁴⁹

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres prevé la elaboración del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Tomando en consideración la alineación programática prevista en el PND, la coincidencia general de objetivos, así como la necesidad de evitar duplicidades en los programas, y en atención a los Lineamientos para la elaboración de los programas derivados del PND, las estrategias y líneas de acción del instrumento programático anteriormente señalado, se han incluido en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD).

El PROIGUALDAD integra seis objetivos transversales, 36 estrategias, 314 líneas de acción y 18 indicadores con sus respectivas metas para el 2018. Las líneas de acción se ordenan, por su naturaleza, en: líneas de acción que permiten la Coordinación de la estrategia con otras dependencias; líneas de acción generales que son de observancia obligatoria para todas las dependencias o entidades; y líneas de acción específicas en las cuales se señala la dependencia o entidad que está obligada a su observancia.

Las estrategias y líneas de acción del PROIGUALDAD se realizan con cargo a los recursos que se prevean en el Anexo de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres para el ejercicio fiscal que corresponda, y están sujetas a la disponibilidad presupuestaria de cada dependencia o entidad que se apruebe en dicho presupuesto, en caso de que generen algún impacto presupuestario adicional.

La política de igualdad entre mujeres y hombres cuenta en México con dos mecanismos normados por ley para su instrumentación: el Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres y el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

⁴⁹ México, *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018*, [s.p].

3.2 Género y Presupuesto en México

Presupuesto de Egresos de la Federación

El PEF es el plan de acción anual en el que el gobierno federal establece sus prioridades y objetivos a través de los montos destinados a sus gastos, incluidos aquellos relacionados con el funcionamiento del aparato gubernamental. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) lo define como: “el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año”⁵⁰, y es autorizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La relevancia del PEF radica en que ahí se determina la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas gubernamentales, las asignaciones a los estados y municipios, los montos destinados a la provisión de servicios (agua, electricidad, infraestructura, salud, educación), el gasto requerido para el desempeño de las funciones del Estado (poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Órganos autónomos) y el pago de la deuda pública federal.

El PEF es el instrumento donde se establecen las asignaciones presupuestarias de cada ejecutor de gasto, entre ellas, las asignaciones vinculadas a equidad de género. Para dicho fin, en 2012, se asignaron 15,106 millones de pesos, vinculados a 69 programas presupuestarios y 24 ramos administrativos. En 2013 se asignaron 18,760 millones de pesos para la igualdad entre mujeres y hombres, vinculados a 101 programas presupuestarios y 26 ramos administrativos.⁵¹

El PEF se elabora de manera anual con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Manual de Programación y Presupuesto que para esos fines emite la SHCP a mediados del mes de mayo de cada año.

⁵⁰ México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de egresos de la federación*, [s.p.].

⁵¹ Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012 y 2013, [s.p.].

*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*⁵²

En materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece en su artículo 1, que los sujetos obligados deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de equidad de género.

Asimismo, establece que en materia de auditoría del gasto la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esa Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Por su parte, en la Cuenta Pública se rinde cuentas de los compromisos del PEF y pueden analizarse, a partir del monto ejercido, las variaciones experimentadas por los programas con asignaciones vinculadas a equidad de género, su objeto de gasto y las unidades responsables de gastarlo.

En el artículo 27 se mandata que los anteproyectos de presupuesto deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la SHCP, la cual contendrá como mínimo, entre otras, las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género. Es decir, obliga a incorporar en el PEF un capítulo específico para las políticas de género.

La estructura programática deberá facilitar la vinculación de la programación de los ejecutores con el PND y los programas e incluirá indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

⁵² Con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, [s.p.].

Se dispone en el artículo 28 de esa Ley que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se presentará y aprobará, cuando menos en cuanto a cinco vertientes, la administrativa, la funcional y programática, la económica, la geográfica y la de género, ésta última agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.

En el artículo 75, se establecen los criterios a los que deberán sujetarse los subsidios que otorguen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y se estipula que éstas deberán procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.

Finalmente, en el artículo 111, se faculta a la SHCP y la Secretaría de la Función Pública y, en su caso, a las dependencias respecto de sus entidades coordinadas (en el ámbito de sus respectivas competencias) a verificar cuando menos cada bimestre los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, dicho sistema deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2013

En su artículo 24 y en cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres el PEF establece que “el Ejecutivo Federal impulsará la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres mediante la incorporación de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal. Para tal efecto, las dependencias y entidades deberán considerar lo siguiente:”

- a) Incorporar la igualdad entre mujeres y hombres y reflejarla en la matriz de indicadores para resultados de los programas bajo su responsabilidad;
- b) Identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, diferenciada por sexo, grupo de edad, región del país, entidad federativa, municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, y población indígena en los

sistemas que disponga la Secretaría y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda;

- c) Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en el diseño y la ejecución de programas en los que, aun cuando no estén dirigidos a mitigar o solventar desigualdades de género, se puedan identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres;
- d) Establecer o consolidar en los programas bajo su responsabilidad, las metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con igualdad entre mujeres y hombres;
- e) Aplicar la igualdad entre mujeres y hombres en las evaluaciones de los programas, con los criterios que emitan el INMUJERES, la Secretaría y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Las acciones contenidas en las fracciones anteriores son obligatorias en lo relativo a los programas y acciones incorporadas en el Anexo 12 del PEF. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres y para los demás programas federales que correspondan.

Todas las dependencias y entidades ejecutoras del gasto federal que manejen programas para mujeres y la igualdad de género, así como las entidades federativas y municipios que reciban recursos etiquetados incluidos en el Anexo 12 del PEF deben informar sobre los resultados de los mismos, los publicarán y difundirán para darlos a conocer a la población e informarle, en su lengua, sobre los beneficios y requisitos para acceder a ellos, en los términos de la normativa aplicable.

Para el seguimiento de los recursos destinados a las mujeres y a la igualdad de género, todo programa federal que contenga padrones de beneficiarias y beneficiarios, además de reflejar dicho enfoque en su matriz de indicadores para resultados, debe generar información de manera desagregada, al menos por sexo y entidad federativa.

Las dependencias y entidades con presupuesto asignado dentro del Anexo 12 del PEF, que realicen estudios y generen bases de datos o levantamientos de encuestas, deben hacer públicos sus resultados en sus portales institucionales con el propósito de poder realizar evaluaciones y análisis posteriores. Las dependencias y entidades responsables de la coordinación de los programas contenidos en el Anexo 12 del PEF deberán informar

trimestralmente a través del sistema de información desarrollado por la Secretaría, y en el Sistema de Evaluación de Desempeño en los términos y plazos establecidos en las disposiciones respectivas, sobre los aspectos presupuestarios de los programas y los resultados alcanzados en materia de mujeres e igualdad de género, medidos a través de los indicadores y sus metas contenidos en la matriz respectiva. Asimismo, se detallarán los aspectos por cada programa presupuestario, contenido en el Anexo 12 del PEF, la población objetivo y atendida, los indicadores utilizados, la programación y el avance en el ejercicio de los recursos.

La SHCP debe presentar en los Informes Trimestrales los avances financieros y programáticos que le envíe el INMUJERES, con base en la información que a éste le proporcionen las dependencias y entidades responsables de los programas a través del sistema indicado en el párrafo anterior.

El INMUJERES tiene que remitir el informe mencionado anteriormente a la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, a más tardar a los 30 días naturales de concluido el trimestre que corresponda. Asimismo, deberá poner dicho informe a disposición del público en general a través de su página de Internet, en la misma fecha en que se publiquen los Informes Trimestrales.

La información que se publique trimestralmente servirá para las evaluaciones que se realicen en el marco de las disposiciones aplicables.

Los ejecutores del gasto público federal deberán promover programas y acciones para cumplir con el Programa y las acciones derivadas del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en los términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, respectivamente.

Los resultados de los montos autorizados en los programas y actividades contenidas en el Anexo 12 del PEF se detallan en un anexo específico dentro de la Cuenta Pública.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria en conjunción con el INMUJERES revisa las reglas de operación de los programas del Anexo 12 del PEF a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en los términos de las disposiciones aplicables.

Una vez publicado el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, el INMUJERES envía a cada dependencia y entidad con presupuesto asignado, los montos detallados por programa presupuestario y unidad responsable, informando de ello a la Cámara de Diputados.

Con la finalidad de establecer un análisis comparativo de las erogaciones presupuestadas en los ejercicios fiscales 2013 y 2014 para la igualdad entre mujeres y hombres a continuación se presentan los siguientes cuadros:

Cuadro 4. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres PEF 2013 (pesos)⁵³		
Ramo	Programa Presupuestario	MONTO
TOTAL		18,760,618,532
04 Gobernación		197,734,233
	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	121,634,233
	Planeación demográfica del país	2,600,000
	Desarrollo y aplicación de programas y políticas en materia de prevención social del delito y promoción de la participación ciudadana	64,000,000
	Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas	8,000,000
	Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos	1,500,000
05 Relaciones Exteriores		10,985,000
	Protección y asistencia consular	10,000,000
	Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género	985,000
06 Hacienda y Crédito Público		3,698,438,364
	Atención Integral a Víctimas y Ofendidos de Delitos de Alto Impacto	5,929,800
	Atención Integral a Familiares de Personas Desaparecidas o No Localizadas	1,684,919
	Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	19,300,000
	Actividades de apoyo administrativo	15,808,965
	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	7,521,394
	Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	413,708,286
	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 1/	342,800,000
	Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	2,315,000,000

⁵³ Con base en México, Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013*, Anexo 12, pp. 55 a 58

Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	443,885,000
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	10,000,000
Acciones para la igualdad de género con población indígena	122,800,000
07 Defensa Nacional	104,000,000
Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	104,000,000
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	449,308,202
Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios	4,308,202
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	250,000,000
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	145,000,000
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	50,000,000
09 Comunicaciones y Transportes	5,500,000
Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	5,500,000
10 Economía	1,240,541,090
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	197,532,182
Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	524,561,843
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	199,621,405
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	118,825,660
Fondo Emprendedor	200,000,000
11 Educación Pública	708,428,604
Impulso al desarrollo de la cultura	20,000,000
Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	1,000,000
Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	76,395,035
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	130,000,000
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	223,226,902
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	183,059,264
Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	48,000,000
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	20,753,403
Programa de becas	5,994,000
12 Salud 2/	4,293,727,512
Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud 3/	57,189,400
Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud	1,004,962
Investigación y desarrollo tecnológico en salud 3/	157,475,523
Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	1,081,302,328
Prevención y atención contra las adicciones	5,000,000
Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación	130,000,000
Actividades de apoyo administrativo	37,906,718
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	4,417,840
Calidad en Salud e Innovación	15,437,449
Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónico degenerativas y transmisibles y lesiones	2,516,548
Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS 4/	229,442,255
Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud 5/	1,245,934,180
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	281,144,349
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	276,007,253
Reducción de la mortalidad materna	500,000,000
Prevención contra la obesidad	268,948,707
13 Marina	45,467,820
Administración y fomento de la educación naval	3,000,000
Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	42,467,820
14 Trabajo y Previsión Social	43,458,132
Procuración de justicia laboral	24,681,712
Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	18,776,420

15 Reforma Agraria	1,478,876,500
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	1,100,025,000
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	378,851,500
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	319,190,906
Regulación Ambiental	8,615,986
Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental	35,244,000
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	75,600,000
Programa de Empleo Temporal (PET)	199,730,920
17 Procuraduría General de la República 6/	121,992,228
Investigar y perseguir los delitos del orden federal	95,733,879
Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	10,350,000
Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	15,908,349
18 Energía	534,000
Promoción en materia de aprovechamiento sustentable de la energía	150,000
Regulación y supervisión del otorgamiento de permisos y la administración de estos, en materia de electricidad, gas natural y gas licuado de petróleo	54,000
Regulación y supervisión de la seguridad nuclear, radiológica y física de las instalaciones nucleares y radiológicas	240,000
Actividades de apoyo administrativo	80,000
Conducción de la política energética	10,000
19 Aportaciones a Seguridad Social	650,000
Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana	650,000
20 Desarrollo Social	5,900,467,597
Programa Habitat	619,506,345
Programa de Vivienda Digna	674,043,310
Programa de Coinversión Social	62,200,000
Programa de Vivienda Rural	200,371,350
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	258,412,991
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,547,588,370
Rescate de espacios públicos	138,345,231
Seguro de Vida para Jefas de Familia	400,000,000
21 Turismo	7,331,260
Actividades de apoyo administrativo	631,260
Establecer y conducir la política de turismo	5,000
Apoyo a la competitividad de las empresas y prestadores de servicios turísticos	6,695,000
22 Instituto Federal Electoral	9,000,000
Gestión administrativa	2,000,000
Organización del servicio profesional electoral	1,430,000
Capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía	4,000,000
Otorgamiento de prerrogativas a partidos políticos, fiscalización de sus recursos y administración de los tiempos del estado en radio y televisión	1,270,000
Vinculación con la sociedad	300,000
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	17,773,718
Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de Asuntos de la mujer y de Igualdad entre mujeres y hombres	17,773,718
36 Seguridad Pública	3,654,557
Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Equidad y Género (Cumplimiento a la LGAMVLV)	3,654,557
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	60,000,000
Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación.	60,000,000
40 INEGI	43,558,810
Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional	43,558,810

18 Energía 7/		2,086,111
	Operación comercial de la Red de Fibra Óptica y apoyo tecnológico a los procesos productivos en control de calidad, sistemas informáticos y de telecomunicaciones	311,111
	Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica	605,000
	Actividades de apoyo administrativo	1,005,000
	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	165,000
GYR IMSS 7/		13,895,013,123
	Servicios de guardería	8,697,652,628
	Atención a la salud reproductiva	5,197,360,495
GYN ISSSTE 7/		198,676,321
	Control del Estado de Salud de la Embarazada	169,106,501
	Equidad de Género	29,569,820

1/ Se incluyen recursos por 100.0 millones de pesos para el Programa Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (FODEIMM).

2/ Se reasignan recursos por 50 millones de pesos dentro del Programa Presupuestario P016, de la Unidad Responsable K00 a la Unidad Responsable NCD; y por 68 millones de pesos dentro del Programa Presupuestario P017, de la Unidad Responsable L00 a las Unidades Responsables M7F por 5.0 millones de pesos, NBV por 55.0 millones de pesos, NDE por 7.0 millones de pesos, y NCG por 1.0 millón de pesos.

3/ Se reasignan recursos por 5.0 millones de pesos de la Unidad Responsable NDE a NBV.

4/ Los recursos del programa se distribuyen de la siguiente manera: 70.9 millones de pesos a la Unidad Responsable NCD; 79.8 millones de pesos a la Unidad Responsable K00, 1.5 millones de pesos a la Unidad Responsable NCG, y 77.2 millones de pesos para la Unidad Responsable NDE.

5/ Los recursos del programa se distribuyen de la siguiente manera: 1,160.1 millones de pesos para la Unidad Responsable L00, 5.1 millones de pesos para la Unidad Responsable M7F, 58.5 millones de pesos para la Unidad Responsable NBV, 21.2 millones de pesos para la Unidad Responsable NDE, y 1.0 millón de pesos para la Unidad Responsable NCG.

6/ Se reasignan recursos por 13.7 millones de pesos del Programa Presupuestario E003, Unidad Responsable 400, al Programa Presupuestario E009, Unidad Responsable 601.

7/ El presupuesto no se suma en el total por ser recursos propios.

Cuadro 5. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres PEF 2014 (pesos)⁵⁴		
Ramo	Programa Presupuestario	Monto
TOTAL		22,341,073,676
01 Poder Legislativo		36,000,000
	Actividades derivadas del Trabajo Legislativo	36,000,000
04 Gobernación		243,855,654
	Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	191,423,983
	Planeación demográfica del país	10,000,000
	Promover la prevención, protección y atención en materia de trata de personas	10,431,671
	Mecanismos de protección a periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos	10,000,000
	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes	3,000,000
	Conducción de la política en materia de Derechos Humanos	10,000,000
	Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito	2,000,000
	Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	7,000,000
05 Relaciones Exteriores		11,000,000
	Protección y asistencia consular	10,250,000
	Foros, publicaciones y actividades en materia de equidad de género	750,000
06 Hacienda y Crédito Público		1,465,762,245

⁵⁴ Con base en México, Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014*, Anexo 12, pp.63 a 66.

Atención Integral a Víctimas y Ofendidos de Delitos de Alto Impacto	190,134
Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)	17,555,905
Actividades de apoyo administrativo	23,778,899
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	7,539,057
Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	473,421,454
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	401,820,712
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena	450,191,436
Programa de Derechos Indígenas	91,264,648
07 Defensa Nacional	104,000,000
Programa de igualdad entre mujeres y hombres SDN	104,000,000
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	449,352,608
Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios	4,352,608
Programa Integral de Desarrollo Rural	445,000,000
09 Comunicaciones y Transportes	8,500,000
Definición y conducción de la política de comunicaciones y transportes	8,500,000
10 Economía	1,497,948,573
Planeación, elaboración y seguimiento de las políticas y programas de la dependencia	3,000,000
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	204,948,573
Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	550,000,000
Fondo Nacional Emprendedor	650,000,000
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	90,000,000
11 Educación Pública	2,388,910,409
Impulso al desarrollo de la cultura	25,000,000
Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	76,395,035
Programa Nacional de Becas	1,975,090,293
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	223,168,981
Programa de fortalecimiento de la calidad en instituciones educativas	75,000,000
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	14,256,100
12 Salud	4,789,598,170
Formación y desarrollo profesional de recursos humanos especializados para la salud	62,003,982
Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud	1,745,362
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	167,281,607
Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	1,314,750,642
Prevención y atención contra las adicciones	5,189,306
Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación	311,603,218
Calidad en Salud e Innovación	17,776,299
Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónico degenerativas y transmisibles y lesiones	6,047,396
Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	231,367,508
Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	1,432,601,867
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	91,965,765
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	315,145,082
Reducción de la mortalidad materna	520,000,000
Prevención contra la obesidad	312,120,136
13 Marina	48,467,820
Administración y fomento de la educación naval	19,010,876
Actividades de apoyo administrativo	3,000,000
Proyectos de infraestructura social de asistencia y seguridad social	26,456,944
14 Trabajo y Previsión Social	47,221,422
Procuración de justicia laboral	26,500,000
Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	20,721,422
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	4,882,748,541
Actividades de apoyo administrativo	3,000,000

Programa Hábitat	643,048,100
Programa de vivienda digna	693,436,463
Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora	1,141,825,950
Programa de Vivienda Rural	206,244,037
Rescate de espacios públicos	138,345,235
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	1,626,926,189
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	343,938,054
Fomento al desarrollo agrario	85,984,513
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	488,873,735
Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental	557,127
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	78,960,000
Programa de Empleo Temporal (PET)	212,120,019
Programa Nacional Forestal Pago por Servicios Ambientales	182,867,317
Programa hacia la igualdad y la sustentabilidad ambiental	14,369,272
17 Procuraduría General de la República	131,111,393
Investigar y perseguir los delitos del orden federal	84,111,393
Investigar y perseguir los delitos relativos a la Delincuencia Organizada	37,000,000
Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito	10,000,000
18 Energía	8,570,000
Promoción en materia de aprovechamiento sustentable de la energía	150,000
Regulación y supervisión del otorgamiento de permisos y la administración de estos, en materia de electricidad, gas natural y gas licuado de petróleo	130,000
Regulación y supervisión de la seguridad nuclear, radiológica y física de las instalaciones nucleares y radiológicas	240,000
Actividades de apoyo administrativo	3,050,000
Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector electricidad	5,000,000
19 Aportaciones a Seguridad Social	700,000
Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana	700,000
20 Desarrollo Social	5,567,110,883
Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	43,974,392
Definición y conducción de la política del desarrollo social y comunitario, así como la participación social	404,605,080
Programa de Opciones Productivas	5,000,000
Programa de Coinversión Social	128,026,148
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	288,000,000
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,682,326,439
Seguro de vida para jefas de familia	1,015,178,824
21 Turismo	14,084,592
Servicios de asistencia integral e información turística	114,762
Conservación y mantenimiento a los CIP's a cargo del FONATUR	183,559
Promoción de México como Destino Turístico	171,787
Desarrollo de infraestructura para el fomento y promoción de la inversión en el sector turístico	3,244,393
Promoción y desarrollo de programas y proyectos turísticos en las Entidades Federativas	158,774
Desarrollo e innovación de productos turísticos sustentables	3,905,669
Regulación y certificación de estándares de calidad turística	888,348
Actividades de apoyo administrativo	544,405
Planeación y conducción de la política de turismo	3,691,769
Impulso a la competitividad del sector turismo	1,181,126
22 Instituto Federal Electoral	20,994,290
Capacitación y educación para el ejercicio democrático de la ciudadanía	10,200,000
Dirección, soporte jurídico electoral y apoyo logístico	5,423,892

Otorgamiento de prerrogativas a partidos políticos, fiscalización de sus recursos y administración de los tiempos del estado en radio y televisión	5,120,398
Vinculación con la sociedad	250,000
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	23,609,668
Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de Igualdad entre mujeres y hombres, y atender Asuntos de la mujer	23,609,668
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	70,000,000
Apoyos institucionales para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	70,000,000
40 Información Nacional Estadística y Geográfica	42,653,673
Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional	42,653,673
18 Energía 1/	15,550,869
Operación comercial de la Red de Fibra Óptica y apoyo tecnológico a los procesos productivos en control de calidad, sistemas informáticos y de telecomunicaciones	499,995
Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica	3,046,878
Operación, mantenimiento y recarga de la Nucleoeléctrica Laguna Verde para la generación de energía eléctrica	392,502
Suministro de energéticos a las centrales generadoras de electricidad	1,084,098
Operar y mantener las líneas de transmisión y subestaciones de transformación que integran el Sistema Eléctrico Nacional, así como operar y mantener la Red Nacional de Fibra Óptica, y proporcionar servicios de telecomunicaciones	1,320,699
Dirección, coordinación y control de la operación del Sistema Eléctrico Nacional	985,803
Operación y mantenimiento de los procesos de distribución y de comercialización de energía eléctrica	4,570,317
Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica	471,000
Actividades de apoyo administrativo	880,002
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	165,000
Planeación, dirección, coordinación, supervisión y seguimiento a las funciones y recursos asignados para cumplir con la construcción de la infraestructura eléctrica	1,200,003
Planeación y dirección de los procesos productivos	934,572
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social 1/	14,562,657,890
Servicios de guardería	9,294,098,286
Atención a la salud reproductiva	5,268,559,604
GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 1/	197,021,890
Control del Estado de Salud de la Embarazada	173,149,108
Equidad de Género	23,872,782

1/ El presupuesto no se suma en el total por ser recursos propios.

La conformación de las asignaciones presupuestarias para la igualdad entre hombres y mujeres en 2014 no cambia respecto a 2013 en cuanto a sus mecanismos de control y ejecución. Si lo hace en términos cuantitativos al incrementarse 19.08% en monto y un 15.84% en programas presupuestarios, respectivamente. Lo cual hace visible el incremento de programas y asignaciones presupuestarias destinadas al fortalecimiento de la perspectiva de género a través de dos tipos de programas: programas específicos con enfoque de género y programas que promueven la equidad de género.

3.3 Los instrumentos de evaluación del presupuesto destinado a género en México

Evaluaciones de Programas Sujetos a Reglas de Operación

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en su artículo 78 que “las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas. Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca. Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan.”

Dicha evaluación se deberá hacer en armonía con el Sistema de Evaluación del Desempeño que se menciona en el capítulo dos título sexto de la propia LFPRH.

El artículo 110 la LFPRH establece que “el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social” y lo dispuesto en la propia LFPRH.

La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetan a lo siguiente:

- I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;
- II. Todas las evaluaciones se harán públicas y al menos deberán contener la siguiente información:

- a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;
- b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
- c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;
- e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
- f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;
- g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;
- h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;
- i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;

III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;

IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;

V. Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres, y

VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.

Fiscalización Superior

De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

De acuerdo con el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Cuenta Pública debe contener:

I. Información contable, con la desagregación siguiente:

- a) Estado de situación financiera;
- b) Estado de variación en la hacienda pública;
- c) Estado de cambios en la situación financiera;
- d) Informes sobre pasivos contingentes;
- e) Notas a los estados financieros;
- f) Estado analítico del activo;
- g) Estado analítico de la deuda y otros pasivos, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - i. Corto y largo plazo, así como por su origen en interna y externa;
 - ii. Fuentes de financiamiento;
 - iii. Por moneda de contratación, y

iv. Por país acreedor;

II. Información Presupuestaria, con la desagregación siguiente:

- a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto;
- b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones:
 - i. Administrativa;
 - ii. Económica y por objeto del gasto, y
 - iii. Funcional-programática;
- c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo;
- d) Intereses de la deuda;
- e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal;

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática;
- b) Programas y proyectos de inversión, y
- c) Indicadores de resultados;

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:

- a) Ingresos presupuestarios;
- b) Gastos presupuestarios;
- c) Postura Fiscal;
- d) Deuda pública.

De conformidad con el artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

- a) Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;
- b) Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;

II. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos:

- a) Si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- b) Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto;
- c) Si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

- a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;
- b) Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el PND y los programas sectoriales, y

IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley.

Resultados

Resultados de fiscalización

Durante los procesos de fiscalización superior de las Cuenta Públicas 2010 y 2011, la Auditoría Superior de la Federación llevo a cabo las auditorías número 1224 y 38 al Instituto Nacional de la Mujeres, respectivamente, con objeto de fiscalizar la eficacia de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; la eficiencia en la coordinación de acciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las autoridades estatales y municipales, así como con organizaciones de la sociedad civil para asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y que los recursos autorizados y ejercidos en las acciones del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres cumplieron con el objetivo y sus metas.

En el caso de la auditoría 1224 se emitió la siguiente recomendación:

10-0-01100-06-1224-01-001.- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Equidad y Género, analice la factibilidad de modificar la Ley del INMUJERES con objeto de que el Instituto, dentro de sus atribuciones de dar seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones vinculados con la perspectiva de equidad de género, tenga facultades sancionatorias a fin de asegurarse que los entes responsables de dichos programas, proyectos y acciones cumplan las metas anuales establecidas para los mismos y generen información sobre la población objetivo y atendida y la desagreguen por sexo, para poder identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres.

El informe concluye:

“Al no contar con padrones de beneficiarios en donde se distinga entre hombres y mujeres de los Programas para la Equidad de Género, no es posible

medir el impacto que estos programas logran sobre la población en términos de cobertura; además, con el incumplimiento en el logro de las metas establecidas, existen elementos para señalar que la Política de Equidad de Género no se está aplicando eficientemente y por lo tanto no se está beneficiando a la población objetivo en su totalidad”

En el caso de la auditoría número 38 se emitieron las recomendaciones siguientes:

11-1-00HHG-07-0038-07-001.- Para que el Instituto Nacional de las Mujeres rediseñe su indicador de fin del programa presupuestario Promoción y Coordinación de las Acciones para la Equidad de Género, de manera que permita evaluar la contribución del INMUJERES al logro de la igualdad entre mujeres y hombres, así como al fortalecimiento de la Administración Pública Federal, estatal, municipal, y de la sociedad civil para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género.

11-1-00HHG-07-0038-07-002.- Para que el Instituto Nacional de las Mujeres fortalezca su sistema de registro, control y seguimiento de información a fin de evitar inconsistencias en las cifras de las organizaciones certificadas con el modelo de Equidad de Género.

11-1-00HHG-07-0038-07-003.- Para que el Instituto Nacional de las Mujeres formule anualmente un Programa de Capacitación en el que se definan las metas de capacitación para la población objetivo y los temas de los cursos programados tanto para la modalidad presencial como a distancia.

11-1-00HHG-07-0038-07-004.- Para que el Instituto Nacional de las Mujeres en el ámbito de su competencia acuerde y formalice mecanismos de cumplimiento con las autoridades de los tres poderes de la unión, en los ámbitos federal, estatal y municipal, de manera que el avance en el logro de los objetivos del PROIGUALDAD tenga un mayor impacto en la sociedad.

Evaluaciones de Programas Federales Tipo S⁵⁵

La evaluación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) del año 2012 al Programa Federal S010 *Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género* destaca lo siguiente:

“Hoy en día afronta el reto de institucionalizarse por medio de diversas acciones estratégicas que se deben emprender en el corto plazo, entre las cuales destaca realizar un diagnóstico que caracterice el problema que justifica su existencia. Del resultado de esta delimitación surgirán bases firmes para que enfoque más adecuadamente a aquellas instancias a las cuales debe dirigir sus acciones (poblaciones objetivas, potenciales y atendidas), e incluso para que reafirme o replantee el tipo de intervención que lleva a cabo para cumplir con su objetivo. Todo lo cual permitirá que en el conjunto de políticas para la igualdad de género juegue un papel central al lado del Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM) y el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para prevenir, detectar, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (PAIMEF), programas federales con los que encuentra complementariedad y coincidencia, no duplicidad. Cabe señalar que la decisión de realizar estas acciones se encuentran en su marco interno, por lo que su concreción se considera de alta viabilidad [...]. Otro conjunto de medidas que darían mayor consistencia al Programa y que se traduciría en mayores y mejores resultados, las cuales también está en su ámbito interno resolver, se relacionan con procesos de planeación y orientación a resultados, en donde el Programa debe instaurar procesos de planeación estratégica que le permitan proyectar sus esfuerzos para el corto, mediano y largo plazo, aprovechando al máximo la experiencia y recursos de que dispone [...]. A fin de promover el fortalecimiento del Programa, en el corto y en el mediano plazo, deberá promoverse la realización de evaluaciones de resultados en cuanto a efectos e impactos. Esto con la idea de tener certeza sobre el tipo de transformaciones que desde la óptica de género están teniendo las políticas públicas y la cultura institucional

⁵⁵ Los Programas Federales modalidad S corresponden a los Subsidios sujetos a Reglas de Operación (ROP), para profundizar sobre este aspecto ver el Anexo 2, Clasificación de los Programas Presupuestarios del Manual de Programación y Presupuesto 2014, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

que encarnan las instancias [sic] con las que desarrollan sus proyectos las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF). Y además para saber si todo lo que hace el Programa tiene el fin que de él se espera: disminuir la desigualdad de género en nuestro país.”⁵⁶

En cuanto al Programa Federal S229 *Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres* el CONEVAL destaca la conclusión siguiente:

“Sin embargo, una carencia importante es que el Programa no cuenta con un documento institucional en el cual se integre la definición, caracterización y ubicación de la Población Potencial y Objetivo, esa información actualmente se encuentra dispersa en una serie de documentos e investigaciones lo cual dificulta su análisis y utilización para fines de planeación. Un aspecto importante a revisar es la similitud que guarda con el Programa de Transversalidad operado por el mismo INMUJERES al coincidir en la problemática que atienden, en algunos objetivos y en la inclusión de Gobiernos Municipales como parte de la Población Potencial de ambos Programas. Al respecto, en los documentos normativos no se hace mención de las posibles complementariedades y coincidencias entre estos dos programas federales, por lo cual no se establecen explícitamente posibles canales de coordinación, lo cual puede afectar el potencial impacto y generar duplicidad de acciones. La debilidad más fuerte en materia de diseño, es el hecho de que varios de los aspectos conceptuales y definitorios del Programa están dispersos en una serie de documentos institucionales que no son específicos del Programa ni están adecuadamente integrados, lo cual resta solidez en su andamiaje conceptual y puede afectar negativamente la coherencia y orientación de las acciones hacia la consecución de los resultados esperados [...]. De este modo, el Programa genera información suficiente para monitorear el avance en sus distintos niveles de objetivos, sin embargo no se encontró evidencia suficiente relacionada con la sistematización y actualización oportuna de dicha información, lo cual limita su capacidad para dar seguimiento a los avances y

⁵⁶ Con base en la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, S010, p.57.

orientar la consecución de resultados. Asimismo se desconocen aspectos relevantes del desempeño y resultados alcanzados a nivel de efectos, así como los principales problemas que enfrenta en sus procesos operativos pues sólo ha sido sometido a una evaluación externa de Diseño [...]. Asimismo, el Programa carece de evaluaciones externas de efectos o impacto que permitan identificar hallazgos relacionados con el Fin y el Propósito del Programa; así como carece de información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares, por lo cual la medición de sus resultados constituye una importante área de oportunidad y mejora.”⁵⁷

⁵⁷ Con base en la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, S229, p.58 y 59.

CAPÍTULO 4. EVOLUCIÓN Y ESTADO DEL ARTE DE LA AUDITORÍA DE GÉNERO

4.1 Concepto

De acuerdo con Swirsky⁵⁸, en un trabajo donde documenta los avances en la conceptualización de las auditorías de género y su vínculo con los presupuestos públicos, una "auditoría de género" es el análisis de las políticas públicas, incluida la legislación, los reglamentos, las asignaciones presupuestarias, los impuestos y los proyectos sociales, desde el punto de vista de su efecto sobre la situación de la mujer en la sociedad. Las auditorías de género analizan los ingresos y gastos del gobierno desde una perspectiva de género.

El supuesto básico de las auditorías de género es que el impacto de las políticas públicas es diferente para hombres y mujeres. La diferencia se debe a los diferentes roles de mujeres y hombres en la familia y de la situación económica predominantemente más baja de las mujeres.

El propósito de las auditorías de género es conducir a cambios en las políticas públicas que contribuyen a la igualdad de género.

Por lo tanto al ser los presupuestos públicos, como hemos descrito con anterioridad, la materialización de las políticas públicas, una auditoría de género revisa los elementos del presupuesto nacional en las asignaciones destinadas a promover la condición de la mujer en general y la situación de las mujeres pertenecientes a grupos desfavorecidos, en particular.

Una auditoría de género del presupuesto público nacional no se limita a examinar las asignaciones destinadas específicamente a las mujeres, ya que tales asignaciones constituyen una parte muy pequeña del presupuesto total. Una auditoría de género examina todas las asignaciones en el presupuesto nacional, incluidas aquellas que, a primera vista, no parecieran guardar relación con las mujeres.

⁵⁸ Con base en Barbara Swirsky, *¿Qué es una auditoría de género?*, p.1.

De acuerdo con el documento de Caroline Mosser⁵⁹, donde describe la experiencia de implementación de las auditorías de género en Malawi, se requiere discutir la diferencia entre lo que es una auditoría y una evaluación.

Si bien las definiciones y metodologías de evaluación son bien conocidas en la investigación de las ciencias sociales, las auditorías son una innovación más reciente, en particular auditorías participativas de género. La diferencia más importante se refiere a la medida en que se trata de una evaluación programática frente a un autoevaluación organizativa.

Las auditorías parten del presupuesto y de un deber ser establecido por la normatividad inherente al tema de género, mientras que las evaluaciones se basan fundamentalmente en el método científico.

Tradicionalmente las auditorías son comúnmente asociadas con las auditorías contables y financieras, que se utilizan para certificar que las finanzas y la administración se apegan al principio de legalidad, conforme a la normativa establecida. De forma más reciente las auditorías de gestión de calidad se han desarrollado para ayudar a una organización a innovar y desarrollar el cumplimiento de la demanda interna y externa de una organización u empresa.

Las auditorías participativas de género son una nueva metodología que se basan en autoevaluaciones de cómo se abordan las cuestiones de género en las carteras de programación y los procesos internos de la organización. Lo anterior se deriva de una creciente conciencia de la importancia del papel que desempeña la estructura y cultura organizacional en el diseño y ejecución de programas y proyectos con perspectiva de género.

De acuerdo con la Oficina para la Igualdad de Género de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) una auditoría de género es tanto una herramienta como un mecanismo basados en una metodología participativa de promoción del aprendizaje institucional

⁵⁹ Caroline Mosser, *An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi*, p. 3 a 6.

sobre cómo incorporar las consideraciones de género de forma práctica y eficaz en las esferas individual, de unidad de trabajo y del conjunto de la organización.⁶⁰

Se trata básicamente de una “auditoría social”, y se enmarca en la categoría de “auditorías de la calidad”, lo que la distingue de las típicas “auditorías financieras”. Mediante este mecanismo se examina si las prácticas internas y los sistemas de apoyo conexos orientados a la integración de las cuestiones de género son eficaces y se refuerzan mutuamente, y si son objeto de seguimiento.

Basándose en la situación existente, el ejercicio identifica las principales deficiencias y problemas, así como formas de subsanarlos, planteando posibles mejoras y nuevas ideas. Asimismo, permite documentar las buenas prácticas encaminadas a lograr la igualdad entre hombres y mujeres.

Finalmente, en lo referente a la experiencia nacional el gobierno del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave establece que una auditoría de género pretende:

1. Encontrar datos objetivos sobre la implementación y avance de las acciones que una entidad o dependencia del gobierno tiene en materia de transversalidad de la perspectiva de género.
2. Identificar en qué medida el personal de las dependencias y entidades han asumido e implementado la transversalización de la perspectiva de género.
3. Aplicar una evaluación sobre el alcance de la incorporación de la perspectiva de género en los planes, programas, proyectos y acciones, institucionales destinados a cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres de todos los grupos de población.
4. Verificar la aplicación de los recursos asignados y erogados en la transversalización de la perspectiva de género y en actividades vinculadas con temáticas de género.
5. Analizar en qué medida las políticas de recursos humanos buscan cerrar las brechas de género en la administración pública.

⁶⁰ Organización Internacional del Trabajo, “Auditoría Participativa de género, Herramienta para la introducción de cambios institucionales”, p. 8.

6. Establecer una línea de base inicial en lo que respecta al desempeño de una institución en materia de transversalización de la perspectiva de género, con el objetivo de trazar un plan a corto, mediano y largo plazo.
7. Determinar los espacios para introducir posibles mejoras y proponer estrategias factibles para llevar a la práctica el plan de acción.⁶¹

4.2 Experiencia internacional

La experiencia de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo⁶²

En 2010 se cumplieron 15 años desde *la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), y 10 años desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000) sobre la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Nueva York, 20 y 21 de septiembre de 2010, convocada por la Asamblea General para acelerar el progreso hacia el logro de los ODM para 2015). La Cumbre confirmó que la igualdad de género es tanto un objetivo en sí misma, como una vía hacia la consecución de los ocho ODM.

La creación por parte de la Asamblea General (resolución A/64/L.56, de fecha 2 de julio de 2010), de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres, también llamada “ONU-Mujeres”, dio un nuevo impulso al apoyo del sistema de las Naciones Unidas al avance de los derechos y prioridades de las mujeres del mundo. Con fuerza y dinamismo, ONU-Mujeres coadyuva en la eliminación de la discriminación sexual y en la claridad de la voz de las mujeres y las niñas en el mundo entero. En el mandato de la mayoría de los organismos clave de las Naciones Unidas se prevén políticas y estrategias para promover la igualdad de género. La vigencia de este compromiso se proyecta desde la sede de los organismos, pasa por las estructuras regionales y llega al plano nacional.

⁶¹ Con base en México, Instituto Nacional de las Mujeres, *Guía actualizada o enriquecida para realizar prácticas de auditorías con perspectiva de género*, p. 11.

⁶² Subtítulo elaborado con base en Organización Internacional del Trabajo, *Auditoría Participativa de género de la OIT: importancia y utilidad para las Naciones Unidas y sus organismos*, p.6 a 24.

En este último, los Equipos de las Naciones Unidas en los países suelen contar con mecanismos interinstitucionales, como un grupo temático sobre cuestiones de género, para mantenerse informados sobre las actividades de los demás organismos y para coordinar la acción a nivel nacional. Con ello se da seguimiento a lo previsto por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) con respecto a que los equipos en los países tienen que aplicar los principios programáticos destinados a mejorar la calidad y la focalización de las respuestas de las Naciones Unidas en las prioridades nacionales, sobre la base de valores y normas comunes.

Dada la pertenencia de la OIT a la familia de las Naciones Unidas, su relación con esta organización y sus entidades mandantes en lo referente a la promoción de la autonomía de la mujer y la igualdad entre mujeres y hombres forma parte integral de su estrategia para promover la igualdad de género y el trabajo decente. Una recopilación de buenas prácticas figura en el Documento de Trabajo 1/10, Colaboración entre la OIT y los organismos de las Naciones Unidas: Promover la igualdad de género en el mundo del trabajo. La OIT presta asistencia a todo el sistema de las Naciones Unidas, a través de la Guía Práctica para la Incorporación Sistemática del Empleo y el Trabajo Decente, obra que es un ejemplo de incorporación de la perspectiva de género. La Guía fue elaborada a solicitud del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 2006, y recibió la aprobación de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, en abril de 2007.

Como primer paso hacia la incorporación del género en la labor de la OIT había que consensuar la política sobre la incorporación de las consideraciones de género en la labor de la OIT. Además, se necesitaron orientaciones en relación con los objetivos e indicadores que se habrían de formular, y con el cómo se aplicaría la política. Estas orientaciones se expusieron en una serie de Planes de Acción de la OIT sobre igualdad de género, avalados por el Consejo de Administración de la OIT como herramienta práctica de planificación y programación.

Los Planes se ajustaron a tres frentes de referencia de la política, y se basaron en la declaración de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación *“United Nations system-wide policy on gender equality and the empowerment of women: focusing on results and impact”* en la que se explica la estrategia de incorporación de la perspectiva de género y sus seis elementos principales: responsabilidad; gestión basada en los resultados con miras a la igualdad de género;

supervisión a través de la vigilancia, la evaluación, la inspección y la presentación de informes; recursos humanos y financieros; aumento de la capacidad; coherencia; coordinación; y gestión de los conocimientos y la información.

Tras determinar cuáles medidas de igualdad de género eran necesarias y cómo se aplicarían, el siguiente elemento importante consistía en verificar, mediante el establecimiento de un marco de rendición de cuentas, que efectivamente las cuestiones de género se incorporaran. Ello dio lugar a la formulación de la Auditoría Participativa de Género (APG), a modo de herramienta para evaluar si las unidades de la Sede de la OIT y las oficinas exteriores observaban los principios de la política en materia de igualdad de género, y si se ponía en práctica el plan de acción.

El desenvolvimiento de la APG en la Organización y, posteriormente, entre los mandantes y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas fue aprobado por el Consejo de Administración de la OIT.

En el Manual para facilitadores de auditorías de género de la OIT se explican de manera exhaustiva los pasos de una APG. Se facilitan orientaciones e instrucciones prácticas sobre su planificación y ejecución en el contexto de una organización. La obra se basa fundamentalmente en la experiencia práctica de la OIT auditando unidades técnicas y oficinas de la OIT en los países. Sin embargo, la metodología puede adaptarse satisfactoriamente a una amplia gama de organizaciones, ya sean en la esfera de instituciones, programas o proyectos.

En el marco de una APG:

1. Se establece una línea básica para la actuación, así como puntos de referencia para medir la evolución, sobre la base de criterios y medidas establecidas;
2. Se controlan y evalúan los avances relativos;
3. Se examina si las prácticas internas y los sistemas de apoyo conexos para la incorporación de la perspectiva de género son eficaces y se refuerzan mutuamente;
4. Se detectan deficiencias y problemas cruciales en relación con la incorporación de las cuestiones de género;
5. Se recomiendan formas de solucionar esos problemas;

6. Se ayuda a comprender el grado hasta el cual el personal internaliza las cuestiones de género y actúa en consonancia.

Mediante la aplicación de un método participativo de autoevaluación, las APG toman en consideración tanto los datos objetivos, como lo que siente el personal en relación con el logro de la igualdad entre mujeres y hombres, a fin de comprender mejor hechos concretos y hechos e interpretaciones no fundamentadas.

El proceso de una APG consta de tres elementos principales:

- Un estudio preliminar global de documentos clave de política y publicaciones importantes, así como de los procesos de programación, presupuestación y vigilancia ejecutados sobre la base de indicadores predeterminados.
- Entrevistas individuales a miembros seleccionados del personal (de la dirección, del área técnica y de apoyo), y a “clientes” y asociados determinados. Estas entrevistas proporcionan un cúmulo de información y de ideas sobre los logros en materia de igualdad de género, y sobre las áreas susceptibles de mejorar.
- Talleres participativos realizados con las unidades de trabajo u órganos seleccionados encargados de temas transversales. Estos talleres duran alrededor de dos días y constan de ejercicios en grupo que ayudan a comprender el nivel de conocimientos y de práctica en materia de incorporación de las consideraciones de género. También se someten a debate los problemas que plantean las estrategias de incorporación y las experiencias positivas que han tenido lugar.

La metodología de las APG cuenta con el firme respaldo del sistema de las Naciones Unidas. Las actividades de promoción e información de la OIT al respecto han supuesto un creciente número de presentaciones y sesiones sobre la metodología y el planteamiento.

En el 49 período de sesiones (Beijing +10) de la Comisión sobre las Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), celebrado en marzo de 2005 en Nueva York, se realizó un evento oficial paralelo en forma de mesa redonda, en el que se analizaron el planteamiento y las lecciones extraídas de la APG piloto realizada en la oficina de las Naciones Unidas de Zimbabwe. Asistieron 75 delegados nacionales y representantes de entidades de las Naciones Unidas, organizaciones donantes y grupos de la sociedad civil.

En 2006, en Atlanta, la OIT presentó las APG en una importante conferencia sobre Igualdad de Género y los Gobiernos Locales, organizada por el instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR) en colaboración con el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, Naciones Unidas (*INSTRAW United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women*, por acrónimo en el idioma inglés y que ahora forma parte de ONU-Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT) y la OIT.

A partir de 2011, el tema de las APG ha sido tratado por el ECOSOC en dos ocasiones: en el período de sesiones principal sobre las actividades de incorporación de la perspectiva de género en el plano del país, celebrado en Nueva York, en el que también se encontraban representantes del terreno, y en un evento paralelo organizado en Ginebra por GNUD. En esta ocasión la APG fue presentada como herramienta para concienciar a los órganos del GNUM y las entidades individuales de las Naciones Unidas, y para fortalecer la rendición de cuentas en materia de igualdad de género en el contexto de las iniciativas para promoverla en la Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Se reconoció la capacidad de las APG para mejorar la rendición de cuentas en relación con la igualdad entre mujeres y hombres.

En el séptimo período de sesiones de la Red interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la mujer y la igualdad entre los géneros, celebrado en febrero de 2008 en Nueva York, se analizó la elaboración de normas para la incorporación de la perspectiva de género en todo el ámbito del sistema. Se indicó que las APG podían constituir una valiosa intervención preparatoria de una evaluación más holística del desempeño en favor de la igualdad de género. Las APG eran un positivo complemento de los Indicadores del desempeño de los Equipos de las Naciones Unidas en los países, también llamado “sistema de puntuación”, que en julio de 2006 habían recibido la aprobación del Asesor Técnico Principal del GNUM. En combinación, las dos metodologías establecían un marco de rendición de cuentas aún más sólido para evaluar la eficacia de las estrategias de incorporación de las consideraciones de género de los equipos de las Naciones Unidas.

En el noveno período de sesiones de la Red interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la mujer y la igualdad entre los géneros, se acordó un proyecto final de Plan de Acción sobre Igualdad de Género en todo el sistema de las Naciones Unidas, en el que se

incluían 35 “normas mínimas” para realizar un seguimiento y vigilar la incorporación de una perspectiva de género en la labor del sistema de las Naciones Unidas. Uno de los indicadores se refiere específicamente a la metodología como herramienta para lograr el resultado de que las auditorías de género se realicen una vez cada cinco años. Para que esta iniciativa llegara a buen puerto, era crucial captar el apoyo de los jefes de los órganos participantes en las consultas, pues se trataba de definir un marco de rendición de cuentas que comprometiera a cada órgano con la consecución de los objetivos de incorporación de las consideraciones de género y con la igualdad de género, sin dejar de respetar los mandatos y marcos de rendición de cuentas ya vigentes.

*Los distintos países en el seno de la Organización de las Naciones Unidas*⁶³

Los equipos de las Naciones Unidas en los países tienen diversas formas institucionalizadas de cubrir temas de igualdad de género adaptados a sus entornos específicos, aunque también comparten la necesidad común de evaluar el avance logrado y contemplar recomendaciones para mejorar la situación. Con mucha frecuencia, el primer contacto de los grupos interinstitucionales de las Naciones Unidas con la metodología de las APG tiene lugar a través de presentaciones formales de la OIT, una actividad que probablemente aumente a medida que se realicen APG en más países. La mayoría de estas presentaciones han dado lugar a intervenciones relacionadas con las APG, como las APG temáticas del equipo de las Naciones Unidas en el país y de organismos de Albania (país participante en la iniciativa de las Naciones Unidas “Unidos en la acción”), o la formación de facilitadores de los Equipos en Mozambique y la República Unida de Tanzania. También se realizaron presentaciones en Viet Nam, en el encuentro de Unidos en la acción sobre igualdad de género y habilitación de la mujer, celebrado en noviembre de 2008; varios equipos en los países pidieron más detalles sobre el tema, en particular, Rwanda. Al año siguiente, se impartió un curso de formación de facilitadores a representantes de las Naciones Unidas en Kigali, y en noviembre de 2010, otro curso destinado a las organizaciones de trabajadores, financiado por el equipo de las Naciones Unidas en el país.

En muchos casos, el “período de gestación” entre las presentaciones y la solicitud de una APG es lento. Sin embargo, para la OIT estas presentaciones son una importante forma

⁶³ *Ibid*, 24 a 29.

de sensibilización, y continúa promoviendo las APG en el ámbito de los Equipos de las Naciones Unidas en los países de todas las regiones, a través de su red de Especialistas en Género. Por ejemplo, las presentaciones y las actividades de seguimiento, dieron lugar a un curso de formación de facilitadores para los organismos de las Naciones Unidas en Etiopía, y a la consiguiente ejecución de las APG en siete organismos de las Naciones Unidas en julio de 2009. Con miras a actividades futuras, se han realizado presentaciones y debates en los niveles interinstitucionales o de organismos en China, Pakistán y la Federación de Rusia. En 2007, se hizo una presentación para el sistema de las Naciones Unidas en Santiago de Chile; el uso de videoconferencia permitió difundirla a otros trece países.

La iniciativa “Unidos en la acción” da continuidad a la recomendación de 2006 del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, compuesto de jefes de Estado y formuladores de políticas encargados de examinar formas de fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para responder a los problemas del siglo XXI.

Se procura aunar recursos y racionalizar las operaciones, aprovechando el potencial de los diferentes miembros de la familia de las Naciones Unidas en aras de una ejecución más congruente y coordinada en el ámbito de los países.

Desde enero de 2007, se han aplicado nuevas formas de cooperación en el plano nacional en materia de programación y coordinación, así como prácticas operativas más unificadas en ocho países piloto: Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, Rwanda, la República Unida de Tanzania, Uruguay y Vietnam. Otros países también han emprendido la iniciativa, aunque por cuenta propia, en especial, Malawi y Etiopía. “Unidos en la acción” constituyó un acontecimiento significativo, en particular por lo que respecta a la forma en que los organismos de las Naciones Unidas trabajan en los países piloto.

*Europa*⁶⁴

En la Unión Europea, el Tratado de Ámsterdam, de 1997, incluyó la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como un principio unificador de todas las políticas de actuación. De manera específica, la Estrategia Europea de Empleo aprobada en la

⁶⁴ *Ibid*, p.30 a 33.

cumbre de Lisboa en 2000 explicitó la necesidad de hacer efectiva la transversalidad de género y, en el mismo año, la Estrategia Marco para la Igualdad de Género vino a significar el impulso decisivo para que la igualdad fuese el reto común a asumir por todas las políticas, además de las económicas y de empleo, y por todos los países miembros de la Unión europea.

Proyecto Olympia de Gouges⁶⁵

Olympia de Gouges fue un proyecto destinado a potenciar las políticas municipales de igualdad entre hombres y mujeres, y la eficacia de los agentes responsables de impulsarlas, mediante la creación y validación de metodologías de trabajo, a fin de incluir la perspectiva de género en todas las actuaciones municipales (*mainstreaming*). Sus destinatarios principales fueron: administraciones públicas locales, agentes y profesionales que trabajan en el ámbito de la igualdad entre hombre y mujer, organizaciones de mujeres y la sociedad civil, hombres y mujeres

Tuvo como objetivo elaborar herramientas conceptuales y metodológicas para facilitar que las administraciones locales desarrollen políticas integrales que incorporen el género en todas las actuaciones municipales y la edición y difusión de productos que faciliten el trabajo de las personas responsables del desarrollo de las políticas locales.

Participaron en dicho proyecto la Oficina Técnica del Plan de Igualdad de la Diputación de Barcelona que es el órgano técnico gestor, creado en 1996, para impulsar las políticas de género e igualdad hombre-mujer en el territorio competencial de la provincia, integrado por 311 municipios; la Oficina para la Igualdad de Oportunidades para la Mujer de Munich, creada en 1985 para asegurar políticas de igualdad entre sexos en dicha ciudad y la concejalía para la Igualdad de Oportunidades de la Provincia de La Spezia, Italia que es el organismo provincial que se ocupa de impulsar las políticas de género y de igualdad hombre-mujer en el territorio de la provincia, constituida por 32 ayuntamientos.

La exposición de motivos del proyecto menciona que:

⁶⁵ Con base Comunidad Europea, "Buenas Prácticas y auditoría de género. Instrumentos para políticas locales", *Proyecto Olympia de Gouges*, p. 32

“el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres es una de las prioridades de las administraciones públicas europeas, así como una de las estrategias de la Unión Europea. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y las cuestiones de género tienen una reciente historia legislativa en nuestro país. (Fue en la Constitución de 1978 cuando se consagró en España el principio de igualdad legal. Hasta 1987 no se aprobó el primer plan de igualdad de oportunidades, al que siguió el de la mayoría de comunidades autónomas. Partían del primer Programa de Acción para la Igualdad que la Comunidad Europea aprobó en 1982).”

“La debilidad de los instrumentos para transformar una cuestión tan arraigada, y la persistencia de la discriminación de las mujeres en la vida activa provocó que se adoptase una posición más decidida en las instituciones de la Unión Europea y de los estados miembros, colocando la igualdad en el primer rango de objetivos estratégicos (años 90, la estrategia de *mainstreaming*). Para impulsar la estrategia de *mainstreaming* en las actuaciones locales, nos hace falta buscar modelos y herramientas. Crear discurso para ir avanzando, incluso reconceptualizando los enfoques que han tenido estas políticas.”

La Oficina Técnica del Plan de Igualdad de la Diputación de Barcelona realizó y financió íntegramente el Proyecto ADAGIO⁶⁶, un proyecto piloto de investigación y acción, desarrollado en 30 ayuntamientos que, tras un año y medio, produjo entre otras cosas, una metodología de trabajo de análisis y diagnóstico de género, de ámbito municipal, con un planteamiento integral (*mainstreaming*).

Derivado del proyecto ADAGIO se concibió un modelo con tres instrumentos para la auditoría de género:

“En cuanto a la auditoría de género se elaboraron tres instrumentos sobre: el análisis y diagnóstico de la realidad social de las mujeres; el grado de sensibilización de las organizaciones para llevar a cabo las políticas de igualdad de oportunidades; y la participación y el trabajo en red con asociaciones”

⁶⁶ *Ibid*, p. 89 a 91.

El instrumento que surgió y se aplicó en 30 ayuntamientos de la provincia de Barcelona es el que se consideró pertinente valorar y contrastar con las entidades socias del proyecto y que se denomina metodología A/D (análisis-diagnóstico). La metodología del proyecto Adagio se basa en tres pilares fundamentales:

- a) La importancia de las informaciones cualitativas.
- b) La estructura del análisis por niveles.
- c) La selección de los indicadores.

En el primero de ellos, el hecho de buscar la visibilización de la desigualdad de género necesariamente conduce a buscar nuevos indicadores e informaciones que no sean solamente cuantitativas. Para conocer el significado que las personas implicadas le asignan a la realidad de la cual son parte y a la desigualdad de género, en particular, se requiere un abordaje de tipo cualitativo. En este sentido, la metodología planteada busca superar la visión de que existen unos expertos o expertas que recogen la información para devolver después un diagnóstico unilateral y trata de propiciar la coproducción participativa de los diagnósticos.

En segundo lugar, la estructura del análisis propuesto por el modelo posee cinco niveles analíticos:

- a) Contextualización del ámbito estudiado.
- b) Análisis de la realidad mediante la recolección de los datos disponibles a nivel estadístico y de publicaciones e informes realizados (nivel descriptivo).
- c) Las demandas y necesidades identificadas y recogidas a través de fuentes de información cuantitativas y cualitativas, informes, entrevistas, reuniones (nivel analítico).
- d) Las respuestas aportadas, tanto por parte del Ayuntamiento como de otras instituciones o de iniciativas privadas o asociativas.
- e) Evaluación de la situación en términos de puntos débiles o fuertes.

En tercer y último lugar, los indicadores establecidos por la metodología Adagio para realizar el análisis y diagnóstico de la realidad social desde una perspectiva de género se centran en seis ámbitos fundamentales: el territorio, la organización, el análisis sociodemográfico, la educación y la formación, las actividades económicas y usos del tiempo y la salud.

*América Latina*⁶⁷

La equidad de género es un tema que ha cobrado importancia en el ámbito de la política pública nacional en los últimos años (2001 a la fecha). Tanto a nivel federal como en el local se han realizado esfuerzos por aplicar políticas específicas y crear instituciones gubernamentales dedicadas a resolver los problemas relacionados con la desigualdad entre los géneros.

Gran parte de los esfuerzos se han centrado en incluir las necesidades de las mujeres en diversos documentos de política pública, por ejemplo, en los últimos planes de desarrollo, programas nacionales y estatales dirigidos hacia el mejoramiento de la condición social de las mujeres y programas específicos.

En América Latina, la problemática de los presupuestos sensibles al género surge en un contexto marcado por la legitimidad creciente de los derechos de las mujeres en la agenda política y por el interés renovado por los presupuestos públicos en los debates y reformas sobre el "buen gobierno". Por un lado, la mayoría de los gobiernos de la región firmó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y su Protocolo Facultativo, adoptó legislaciones más progresistas e implementó políticas públicas para llevar a cabo la ejecución de los derechos humanos de las mujeres y promover la igualdad de género. Por otro lado, las crisis económicas recurrentes, las políticas de ajuste estructural y la agenda neoliberal han tenido impactos desiguales sobre mujeres y hombres. Debido a los cortes en los gastos en servicios públicos y programas sociales, esos impactos fueron especialmente negativos para las mujeres de las categorías más pobres.

Las mujeres siempre fueron uno de los principales pilares de los procesos de desarrollo. Desde los años 1970 y 1980, las mujeres latinoamericanas participan activamente de los movimientos sociales reivindicando derechos civiles y políticos contra las dictaduras y movilizándose en torno a los derechos sociales y económicos contra la reducción de gastos sociales. Para minimizar los efectos de la caída de las inversiones públicas en sectores como la infraestructura básica, la educación o la salud, las mujeres se

⁶⁷ Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Programa Presupuestos Sensibles al Género – Brasil y Cono Sur, p. 41 a 51.

organizaron para suministrar servicios de solidaridad en sus comunidades. Crearon las organizaciones de madres en la Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Brasil. Ellas se movilizaron contra el aumento del costo de vida y participaron de las asociaciones de barrios en Brasil, montaron el sistema de distribución de “vasos de leche” en Perú y comedores populares en Chile y en Argentina.

La participación de las mujeres latinoamericanas tuvo y continúa teniendo un papel decisivo en el suministro local de servicios básicos en las comunidades populares, entre otros, para la salud, guarderías infantiles, educación, agua, colecta de basura y construcción de viviendas. Por lo tanto, vale resaltar que la salida de las mujeres del espacio privado y su participación en la esfera pública no siempre fue un factor de emancipación. Muchas veces, esa contribución para el desarrollo local constituye una carga de trabajo adicional, no remunerado e invisible, que viene sumándose a las tareas productivas y reproductivas desempeñadas por las mujeres de las clases populares. Para ellas, en la práctica, se trata de una triple jornada de trabajo.

Asimismo, la participación de las mujeres en los movimientos comunitarios y en las iniciativas ciudadanas para el desarrollo local no resultó en una mayor representación política de las mujeres en el ámbito municipal. A pesar de un ligero aumento en los índices de representación femenina en algunos países, las mujeres permanecen subrepresentadas en los poderes locales y esa presencia sigue marcada por una segmentación horizontal y vertical. Las mujeres continúan concentradas en las comisiones y consejos ligados a las áreas sociales, espacios menos estratégicos y con menor prestigio, y pocas mujeres llegan a cargos de alto nivel en la administración municipal. Y eso, a pesar de las medidas de discriminación positiva y de las cuotas adoptadas por varios países latinoamericanos en los años 90.

Desde los años 80, los procesos de descentralización están íntimamente relacionados a los debates sobre “una gobernabilidad eficiente”. En la época de la globalización, el nivel local está siendo presentado como el lugar privilegiado para la reconstrucción del lazo entre el poder político y la ciudadanía. Algunas iniciativas locales se transformaron en verdaderos modelos en la escala mundial como demuestra el interés suscitado por la experiencia de presupuesto participativo iniciada en 1989 en Porto Alegre, Brasil.

Esa valorización a nivel local proporciona nuevas oportunidades para la participación de las mujeres en la esfera pública y para la incorporación de la perspectiva de género en la

agenda gubernamental. En Chile, las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica Constituyente sobre las Municipalidades de 1999, extienden las responsabilidades de los municipios, abriendo nuevos frentes para la inclusión del tema de la igualdad de género en la agenda política. En Bolivia, la Ley de Participación Popular constituye uno de los mecanismos centrales del proceso de descentralización, ofreciendo nuevos canales para la expresión de las demandas sociales. En Uruguay, la descentralización participó de un conjunto de factores que favorecieron la creación de la Comisión de la Mujer en la Intendencia Municipal de Montevideo.

Sin embargo, es importante destacar que, en América Latina, la aceleración de los procesos de descentralización ocurrió en paralelo con la implementación de políticas de ajuste estructural marcadas por la privatización de servicios públicos y por la disminución del papel de regulación y de integración social del Estado. La atribución de nuevas responsabilidades para las entidades descentralizadas enfrenta varios desafíos: entre otros, un margen de maniobra reducido debido a los límites de descentralización de recursos financieros.

Debido a las presiones del movimiento de mujeres y siguiendo las directivas de las Conferencias Internacionales sobre las Mujeres y sobre la Población, desde la Conferencia de México en 1975 hasta la Conferencia de Beijing en 1995, varios países crearon mecanismos institucionales encargados de promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género en el ámbito nacional. Es el caso del SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) en Chile, de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres en Brasil, del Consejo Nacional de la Mujer en Argentina, de la Secretaría de la Mujer en Paraguay, entre otros. En el ámbito local fueron creados los consejos, las coordinaciones y las comisiones de la condición femenina y para la promoción de los derechos de las mujeres. Esos nuevos espacios institucionales dieron luz a una pluralidad de experiencias en las áreas de la salud de la mujer, del combate a la violencia contra la mujer, del empleo y de la formación profesional, de la educación, de la promoción de los derechos humanos, etc.

En el contexto de la descentralización, iniciativas de presupuesto sensibles al género se multiplicaron en el ámbito local en América Latina. Es el caso de Perú, Bolivia, Ecuador, México, Brasil, Uruguay, Chile y de países del Caribe. En Chile, un estudio realizado en nueve municipalidades apunta a la falta de planificación adecuada a las necesidades de la población, entre otros destacando la carencia de datos e informaciones desagregados por

sexo, la falta de transparencia presupuestaria, la confusión entre beneficiarios de programas sociales y la tendencia a considerar a las mujeres como un grupo homogéneo.

En Ecuador, después de esas iniciativas, las municipalidades de Quito y Cuenca reorientaron y aumentaron sus gastos a favor de las mujeres. En México, los recursos para programas de combate a la mortalidad materna aumentaron y los desvíos de recursos en programas de combate al VIH-SIDA fueron condenados.

Tras 15 años de experiencias en presupuestos sensibles al género en los más diversos contextos, podemos sistematizar algunas lecciones. Para que los cambios ocurran, cabe resaltar la importancia de:

- Desarrollar un conocimiento profundo sobre los procesos presupuestarios, desde el punto de vista administrativo y político, y sobre los mecanismos de aprobación y de ejecución presupuestaria a nivel internacional, nacional y local;
- Fomentar apoyos políticos estratégicos (se trata de sensibilizar al Ministerio de Hacienda y de Planificación, la comisión de presupuesto y las secretarías encargadas de las políticas económicas y fiscales);
- Integrar la participación ciudadana y la capacitación de las organizaciones de mujeres en el centro de las iniciativas;
- Invertir en el fortalecimiento institucional de las secretarías, consejos y comisiones de políticas públicas para las mujeres;
- Construir sociedades amplias y desarrollar estrategias juntando varios actores (mujeres integrantes del parlamento, sociedad civil, organizaciones de mujeres, ONG, investigadores, gobiernos, ministerios sectoriales, congresos y cámaras de consejo, actores de la política económica internacional, medios de comunicación, etc.) para garantizar el sostenimiento y la eficiencia de las iniciativas y promover cambios en las políticas, en los presupuestos y en los procesos de decisión;
- Definir claramente los objetivos buscados, por ejemplo, identificar un programa o una política específica como la salud de las mujeres, el combate al virus VIH-SIDA, el saneamiento básico, el desempleo, etc.;
- Trabajar los diferentes niveles de decisión política y de ejecución de las políticas públicas y las relaciones entre ámbitos local, nacional, regional e internacional;

- Consolidar la producción y el acceso a datos e informaciones desagregados por sexo, edad, localidad y otras variables para atender mejor a las necesidades de cada ciudadana;
- Desarrollar sistemas de monitoreo participativos de las políticas públicas y de los presupuestos, tanto del punto de vista cuantitativo como cualitativo, e invertir en la producción de indicadores de resultado sensibles al género.

Por lo que hace a las instancias de control que verifican el cumplimiento de las políticas, estrategias u objetivos, éstas se apoyan elementalmente en la auditoría del desempeño, que si bien puede revelar aspectos a mejorar para elevar la eficiencia, eficacia y economía en el empleo de los recursos, se encuentra limitada para realizar recomendaciones con base en el desarrollo de competencias específicas para propiciar el avance de género al interior de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género se orientaron hacia los costos y efectos perversos de la falta de equidad en la recaudación y en el destino de recursos públicos. Han ilustrado y denunciado los prejuicios ocultos en los paradigmas económicos que sostienen las políticas fiscales y las políticas macroeconómicas. En un primer momento, esas iniciativas concentraron sus esfuerzos en el análisis de los gastos públicos, pero los presupuestos deben ser analizados desde el punto de vista de gastos e ingresos. Así como los gastos públicos, la política tributaria no es neutra desde el punto de vista del género. Trae consigo prejuicios y medidas discriminatorias para las mujeres.

En varios países, por ejemplo, los productos femeninos de primera necesidad forman parte de las categorías de productos sometidos a los más altos impuestos, como si fueran productos de lujo. Integrar el análisis de género de la política tributaria a las iniciativas de presupuestos sensibles al género permitirá consolidar el paradigma y las acciones políticas de él consecuentes. En este sentido, debemos aún considerar los nexos entre las discriminaciones de género y las discriminaciones raciales y étnicas en América Latina. En varios países, los resultados de las iniciativas de presupuestos sensibles al género han demostrado y reconocido la necesidad de contemplar de forma más sistemática la dimensión étnico-racial. Pero la integración de las cuestiones de raza y etnia en los análisis y en las iniciativas institucionales de presupuestos sensibles al género aún es muy incipiente. Se trata de abrir el nuevo campo paradigmático a las problemáticas raciales y étnicas y de desarrollar metodologías de análisis que permitan

alcanzar esas dimensiones. Se trata aún de construir alianzas con los movimientos de mujeres indígenas y negras y con organismos del gobierno responsables por la promoción de la igualdad racial y de los derechos de las poblaciones negras e indígenas.

Relacionado con el seguimiento de políticas y con la producción de conocimientos, existe una serie de estudios en dos vertientes: análisis de la inversión pública nacional, los análisis del presupuesto municipal o estatal y los análisis de carácter sectorial o aquellos que se han realizado para evaluar el gasto en el enfrentamiento de problemáticas de género, como es la violencia doméstica y sexual. Se han elaborado diagnósticos, instrumentos de evaluación y además se han medido los avances de los Planes de Igualdad de Oportunidades. Estos análisis se han llevado a cabo para el seguimiento de los presupuestos, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas y su incorporación de género, con diversas metodologías, que tienen coincidencias entre sí, en varios países, entre ellos:

- México, en que se impulsa un análisis presupuestario a nivel nacional y estatal con perspectiva de género impulsado por el Instituto Nacional de la Mujer y los Institutos Estatales de las mujeres.
- Bolivia, se realizó un análisis del presupuesto nacional y municipal desde la Coordinadora de la Mujer y en el Municipio de Cochabamba lo hace el Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI),
- Brasil, se realiza un seguimiento del presupuesto y análisis de las políticas públicas y el análisis del gasto público en distintos municipios.
- Ecuador, se realiza el análisis del presupuesto de la ciudad de Quito con el fin de incorporar el género.
- Colombia, desde la Consejería Presidencial de la Mujer y el Departamento de Planeación se desarrolla un diagnóstico para institucionalizar gradualmente el enfoque de género en los instrumentos de planificación y presupuesto del país

Asimismo, en materia de control presupuestario se han desarrollado algunos de carácter específico, los que han ido de la mano de una importante producción de indicadores para el seguimiento del presupuesto nacional y municipal, tales como:

- A nivel regional y con la producción coordinada de varias organizaciones, el Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina (CISCSA) en

Córdoba, Argentina, desarrolla el proyecto de construcción de indicadores de género para el desarrollo urbano con una perspectiva de género.

- En Chile, se realiza un análisis del presupuesto municipal con una propuesta de indicadores para dar seguimiento al presupuesto, desde Hexagrama Consultoras.
- En el caso de México. Se desarrolla un proyecto de indicadores de género a nivel municipal, que se desarrolla en varios estados, en que para algunos municipios se aplican indicadores de seguimiento presupuestarios (ver Sistema de Indicadores Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca). Por otro lado, para México, en coordinación con el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (*INSTRAW*, acrónimo en inglés), el Instituto de las Mujeres y el Instituto de Federalismo Municipal, se transversaliza la agenda desde lo local, que es un sistema de indicadores de potencialidad de cambio y democratización municipal, en el cual se desarrollan indicadores institucionales y de gestión, donde se desarrollan indicadores de control y seguimiento presupuestario con enfoque de género.

En materia específica de auditorías de género, la principal experiencia ha sido la implementación de las APG promovidas por la OIT, a través de un convenio de colaboración con la Organización de Estados Americanos se están realizando conjuntamente auditorías en los Ministerios de Trabajo de varios países de la región. Por otra parte, respondiendo al interés de la CISCOSA en fortalecer la dimensión de género en el quehacer sindical de la región, se han llevado a cabo talleres subregionales de formación en auditorías de género, para sindicalistas de América Central, la región Andina y el Cono Sur. El propósito de la CISCOSA es realizar auditorías de género en todas las organizaciones sindicales de la región.

Conclusiones

Hasta este capítulo la presente investigación ha tenido como objetivo exponer los principales elementos conceptuales que componen la materia de estudio de las auditorías de género. Además se ha podido hacer un repaso de la experiencia internacional en materia de presupuestos sensibles al género y compararlos con la experiencia nacional

en dicha materia. Finalmente y a la luz de los resultados obtenidos por los distintos programas en materia de equidad de género se pueden abstraer las siguientes conclusiones para el caso mexicano:

El proceso de institucionalización de las políticas de género en México se encuentra inacabado

Como se ha podido exponer, el origen de las iniciativas en materia de género en México se encuentra en los tratados internacionales suscritos por el Gobierno Mexicano en la materia. Dichos ordenamientos han obligado a incorporar de manera gradual las metodologías y experiencias que en otras latitudes han sido exitosas y que podrían en algún momento, resultar beneficiosas para el país. Tal es el caso de los modelos (Modelo de Equidad de Género (MEG)) para promover una mayor participación de la mujer en la vida productiva, los presupuestos sensibles al género, la transversalización de las políticas públicas y en un futuro inmediato, las auditorías de género, cuyos diseños se encuentran en fase de discusión y construcción.

El PEF 2014 no es un Presupuesto Sensible al Género

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal por incorporar la perspectiva de género al presupuesto, dicho instrumento aun no cumple con las características que la literatura y la experiencia internacional exigen de dicho esfuerzo. Fundamentalmente porque no se consideran los ingresos y deuda pública en dicho esfuerzo, y el ciclo de retroalimentación se encuentra incompleto al carecer de una etapa de evaluación y auditoría dirigida hacia la valoración del impacto de las asignaciones presupuestarias.

Los instrumentos de evaluación con los que se cuenta actualmente no están orientados a la evaluación integral de las políticas de género.

La fiscalización se orienta a la revisión del “deber ser” de la materia auditable, es decir, al “como” se ejecutaron las partidas presupuestarias y su vínculo con las categorías de eficiencia, eficacia y economía. Ese fin no constituye en sí mismo una evaluación suficiente del éxito e impacto de las asignaciones presupuestarias y por tanto del PEF y la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) dado que no se diseñan parámetros para valorar los efectos de las medidas previstas en dichos instrumentos. Caso similar son las evaluaciones externas a los programas tipo S, como se pudo constatar en los resultados expuestos en el numeral 3.3.

La auditoría de género es una fase posterior a la conformación del Presupuesto Federal Sensible al Género que requiere orientar su metodología a elementos más allá del propio presupuesto.

Como se ha podido observar, no sería posible encaminar las auditorías de género sin contar con el marco presupuestario básico sensible al género. Luego entonces, la línea de acción 6.7.6 del programa PROIGUALDAD “Impulsar las auditorías de género y los informes de avances para la igualdad en los programas de los organismos autónomos”, las auditorías de género en México se encuentran aún en un estado incipiente al no haber completado la fase precedente. Adicionalmente y como se encuentra planteado en el mismo programa no sólo debería estar enfocado a la revisión del presupuesto sino que exige sumar esfuerzos de distintos actores para incorporar elementos organizacionales y sociales a su metodología.

Las políticas de género en México no están exentas de la dinámica y vicios de la administración pública federal.

Los instrumentos en marcha para la promoción de la igualdad de género se encuentran desarticulados y posiblemente duplicados, por lo cual hay una tendencia natural al subejercicio. Se deriva entonces la necesidad de contar con una metodología capaz de diagnosticar adecuadamente al problemática a partir de la obtención de evidencia.

CAPÍTULO 5. METODOLOGÍA DE AUDITORÍA DE GÉNERO A NIVEL FEDERAL

Hasta el Capítulo IV la presente investigación ha tenido como objetivo exponer los principales elementos conceptuales que componen la materia de estudio de las auditorías de género. Además se ha podido hacer un repaso de la experiencia internacional en materia de presupuestos sensibles al género y compararlos con la experiencia nacional en dicha materia. Finalmente, a la luz de los resultados obtenidos de la investigación documental expuesta en los Capítulos II, III y IV se pueden abstraer las siguientes conclusiones para el caso mexicano:

El proceso de institucionalización de las políticas de género en México se encuentra inacabado

Como se ha podido exponer, el origen de las iniciativas en materia de género en México se encuentra en los tratados internacionales suscritos por el Gobierno Mexicano en la materia. Dichos ordenamientos han obligado a incorporar de manera gradual las metodologías y experiencias que en otras latitudes han sido exitosas y que podrían en algún momento, resultar beneficiosas para el país. Tal es el caso del modelo MEG para promover una mayor participación de la mujer en la vida productiva, los presupuestos sensibles al género, la transversalización de las políticas públicas y en un futuro inmediato, las auditorías de género, cuyos diseños se encuentran en fase de discusión y construcción.

El PEF 2014 aún no se consolida como un Presupuesto Sensible al Género

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal por incorporar la perspectiva de género al presupuesto, dicho instrumento no cumple con las características que la literatura y la experiencia internacional exigen. Fundamentalmente porque no se consideran los ingresos y deuda pública y el ciclo de retroalimentación de la política presupuestaria se encuentra incompleto al carecer de una etapa de evaluación y auditoría dirigida hacia la valoración del impacto de las asignaciones.

Los instrumentos de evaluación presupuestaria con los que se cuenta actualmente no están orientados a la evaluación integral de las políticas de género.

La fiscalización superior se orienta a la revisión del “deber ser” de la materia auditable, es decir, al “como” se ejecutaron las partidas presupuestarias y su vínculo con las categorías de eficiencia, eficacia y economía. Ese fin no constituye en sí mismo un parámetro suficiente del éxito e impacto de las asignaciones presupuestarias y por tanto del PEF y la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) dado que no se diseñan parámetros para valorar los efectos de las medidas previstas en dichos instrumentos. Caso similar son las evaluaciones externas a los programas federales tipo S, como se pudo constatar en los resultados expuestos en el numeral 3.3.

La auditoría de género es una fase posterior a la conformación del Presupuesto Federal Sensible al Género que requiere orientar su metodología a elementos más allá del propio presupuesto.

Como se ha podido observar, no sería posible encaminar las auditorías de género sin contar con el marco presupuestario básico sensible al género. Luego entonces, la línea de acción 6.7.6 del programa PROIGUALDAD “Impulsar las auditorías de género y los informes de avances para la igualdad en los programas de los organismos autónomos”, las auditorías de género en México se encuentran aún en un estado incipiente al no haber completado la fase precedente. Adicionalmente y como se encuentra planteado en el mismo programa no sólo debería estar enfocado a la revisión del presupuesto sino que exige sumar esfuerzos de distintos actores para incorporar elementos organizacionales y sociales a su metodología.

Las políticas de género en México no están exentas de la dinámica y vicios de la administración pública.

El origen de las políticas de género han sido los instrumentos internacionales suscritos por México dichos instrumentos se han traducido fundamentalmente en programas de corte asistencial y social y no se ha logrado fortalecer la fase de transversalización.

Los instrumentos en marcha para la promoción de la igualdad de género se encuentran desarticulados y posiblemente dupliquen beneficios, por lo cual hay una tendencia natural al subejercicio. Se deriva entonces la necesidad de contar con una metodología capaz de diagnosticar adecuadamente al problemática a partir de la obtención de evidencia, situación por la que se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Justificación de la Metodología de Auditoría de Género

Objeto de Estudio	Evidencia	Resultado
Auditorías de Género	En México existe el MEG que se enfoca a la evaluación y en su caso promoción del trato equivalente, según sus necesidades respectivas de hombres y mujeres en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.	En México no existen auditorías de género que evalúen las asignaciones presupuestarias, lo cual ha propiciado que no se pueda evaluar con claridad si (las medidas adoptadas por el gobierno) los programas sociales son suficientes para promover la equidad de género.
Presupuestos Sensibles al Género	El Presupuesto de Egresos de la Federación, la LIF y la LFPRH no han incorporado en su totalidad la sensibilidad al género.	Los presupuestos sensibles al género se han traducido en programas de corte de asistencia social y no se ha fortalecido la base de la transversalización. Es decir los sistemas de información con visión de género. Se requiere programar y analizar los ingresos públicos y deuda pública con perspectiva de género para complementar la revisión del ciclo presupuestario.

Fase de implementación de auditorías de género	La fiscalización superior y otras auditorías externas son insuficientes para evaluar el impacto del PEF y la LIF en las condiciones de los géneros en el país.	El Presupuesto de Egresos de la Federación, la LIF y la LFPRH no han incorporado la fase de evaluación y auditoría con perspectiva de género. Ya que solo se revisa el “deber ser” y no se cuestiona si las premisas están mal diseñadas o no sirven para cumplir su objetivo. Es necesaria una metodología que evalúe el impacto social y los resultados de las asignaciones presupuestarias y la implementación de la perspectiva de género en los ejecutores de dicho gasto
---	--	---

FUENTE: Elaboración propia con base en los Capítulos precedentes.

La etimología de metodología deriva de los vocablos griegos: *meta* (objetivo) y *odos* camino. En forma literal y etimológica significa el estudio del camino que lleva al conocimiento.⁶⁸

Cuando se habla de metodología o método equivocadamente se piensa en la determinación mecánica de ciertos pasos rígidos, como si se tratase de una receta de cocina infalible e inflexible.

En el ámbito de la auditoría definimos como metodología de auditoría como el bosquejo o esquema general que un equipo de auditoría debe seguir para la ejecución de una revisión, esto incluye desde las reuniones de apertura hasta la emisión del informe de auditoría y el dictamen.

⁶⁸ Con base en Ma. Hortensia Lacayo Ojeda, *Material de apoyo para la elaboración de un protocolo de investigación*, Versión 2011, p. 54.

Luego entonces y para propósitos de este trabajo de investigación una metodología de auditoría de género pretende ser un esquema para ejecutar las revisiones que tengan como finalidad evaluar la aplicación del presupuesto público en la igualdad entre hombres y mujeres.

De acuerdo con Swirsky⁶⁹ La *auditoría de género* es un aspecto de la llamada política pública integral que incluye un análisis integral de la legislación, reglamentos, subsidios, impuestos y proyectos sociales orientado a determinar los efectos que pueden provocar en la situación de la mujer en una sociedad determinada.

Estas auditorías analizan los ingresos y los gastos del gobierno con una perspectiva de género. El supuesto básico del que parten las auditorías de género es que la política pública tiene un impacto distinto en los hombres y en las mujeres. La variación proviene del distinto papel que desempeñan hombres y mujeres en la familia y de la situación económica de la mujer, que suele ser más precaria que la del hombre. El propósito final de estas auditorías es llevar a cabo las modificaciones pertinentes en la política pública para contribuir a una mayor igualdad de géneros.

La auditoría de género incluye un examen de los ingresos (impuestos) y de los gastos (presupuesto). En lo que se refiere a los impuestos, la auditoría se encarga de determinar en qué manera afectan las cargas impositivas tanto a los contribuyentes con ingresos elevados como a los que tienen menores ingresos y, de la misma manera, en qué manera afectan a los hombres y a las mujeres. Asimismo, también mide en qué manera afectan los distintos tipos de impuestos a la economía doméstica (la labor que se realiza en el hogar).

En lo que se refiere al presupuesto, la auditoría de género aplicada a los gastos del gobierno determina quiénes se benefician más de éste, los hombres o las mujeres. Este análisis examina en primer lugar los gastos de las secretarías de Estado. Para realizar esta labor, se necesita obtener más información que la que se puede encontrar en la Cuenta Pública.

El primer paso que se debe dar para realizar una auditoría de género es obtener datos presupuestarios que analicen las diferencias de género. Estas auditorías también analizan

⁶⁹ **SWIRSKI** Barbara, La auditoría de género, ¿Qué es una auditoría de género? Agosto de 2012, <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/genero/documentacion/Swirski.pdf>, 4pp.

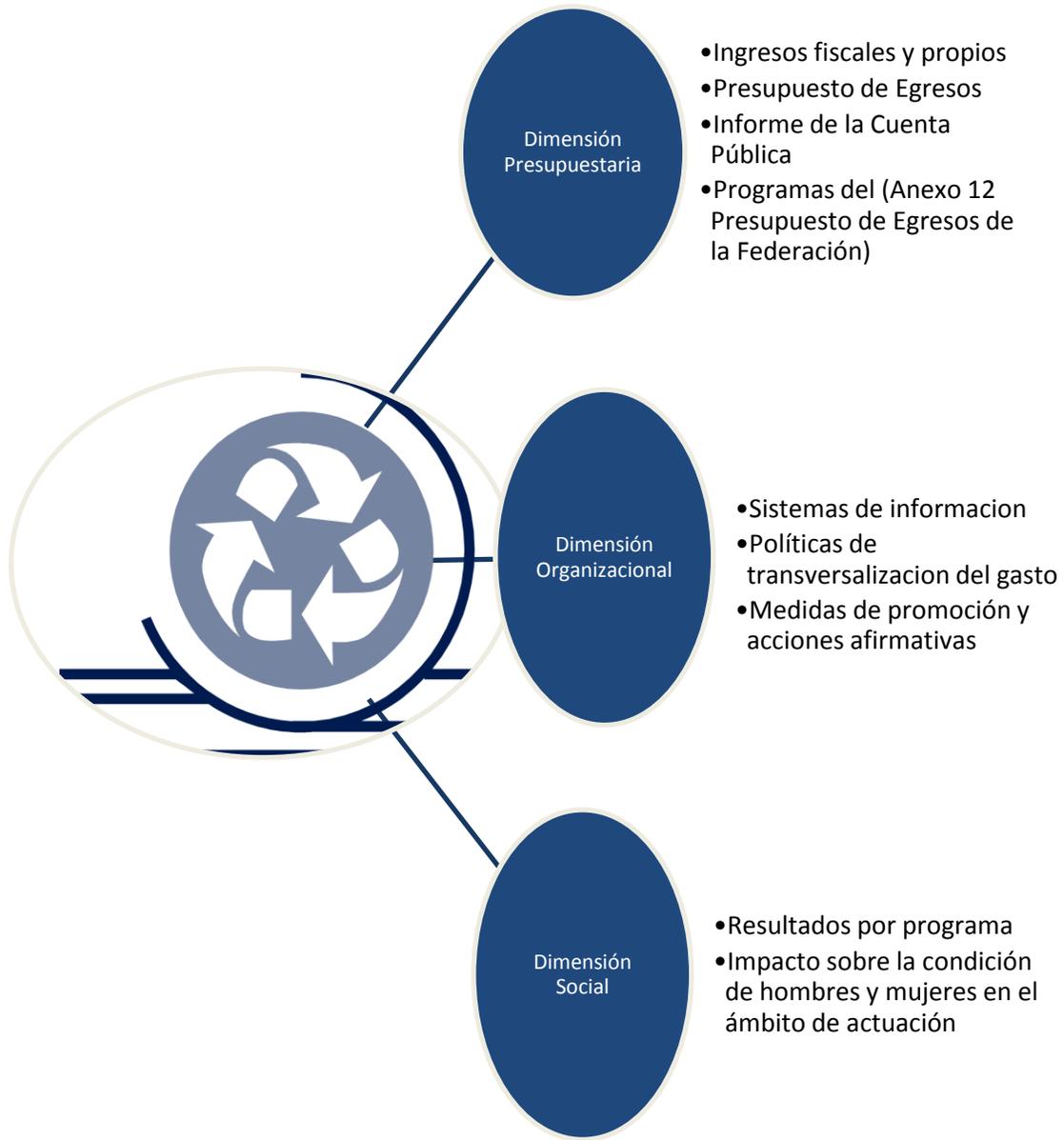
los subsidios que otorga la Seguridad Social, es decir, las condiciones de titularidad para cada tipo de subsidio, así como el efecto que dichas condiciones tienen sobre el número de hombres y mujeres que se benefician de los distintos programas. Asimismo, el análisis de género en el presupuesto también se ocupa de los proveedores de servicios, es decir, los que están contratados por el gobierno, para determinar si son en su mayoría hombres o mujeres, si reciben un salario equitativo y si tienen las mismas oportunidades de ascender.

5.1 Alcance

Es de observancia para los profesionales de auditoría que participen en la evaluación de la aplicación del presupuesto público en hombres y mujeres, asimismo a la revisión de la actuación de las entidades y dependencias que reciben recursos a través del Anexo 12 del PEF y/o que recaban ingresos públicos federales.

De acuerdo con las responsabilidades actuales vertidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, las dimensiones abarcarían los siguientes temas y responsables:

Figura 6. Objetos de Auditoría por Dimensión



FUENTE: Elaboración propia con base en el análisis e interpretación de los objetos de auditoría de género en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y de la información descrita en el subtítulo Fase 3 Ejecución y Supervisión.

Fase 1 Apertura e inicio

Para la apertura de una auditoría de género se emitirá la *Orden de ejecución de auditoría de género*, la cual contendrá:

- a) Objetivo general de la auditoría: Logros que se pretenden alcanzar.
- b) Justificación de la auditoría: Hallazgos que originaron la revisión.
- c) Alcance de la auditoría: Áreas de aplicación.
- d) Tiempo estimado para la ejecución.

La instalación del equipo auditor en la entidad, determina de manera oficial el inicio de la auditoría de género la cual comenzará con la planificación.

Fase 2 Preparación y planificación

La preparación implica la necesidad de revisar literatura técnica y legal, información del campo de trabajo y toda clase de documentos relacionados, así como el primer contacto con la realidad del ente a auditar. Por lo tanto resulta conveniente determinar las necesidades específicas de la auditoría de género y especificar el perfil del equipo auditor que debe integrarse con personal con los conocimientos y experiencia necesarios en la implementación de auditoría de género y experto en la MAG (Metodología de Auditoría de Género).

La planificación de la auditoría comprende el desarrollo de una estrategia global para su administración, al igual que el establecimiento de un enfoque apropiado sobre la naturaleza, oportunidad y alcance de los procedimientos de auditoría que deben aplicarse. También permite identificar quién y cuándo debe realizar las tareas o actividades a desarrollar en la auditoría de género haciendo uso apropiado del potencial humano disponible.

El proceso de la planificación permite al equipo auditor identificar las áreas más importantes y los problemas potenciales del examen, evaluar el nivel de riesgo y programar la obtención de la evidencia necesaria para examinar los distintos componentes de la entidad auditada. El equipo auditor planifica para determinar de manera efectiva y eficiente la forma de obtener los datos necesarios e informar acerca de la gestión de la entidad, la naturaleza y alcance de la planificación puede variar según el

tamaño de la entidad, el volumen de sus operaciones, la experiencia del equipo auditor y el nivel organizacional.

La planificación es la primera fase del proceso de la auditoría de género y de su concepción dependerá la eficiencia y efectividad en el logro de los objetivos propuestos, utilizando los recursos estrictamente necesarios. Ésta fase será cuidadosa y creativa, positiva e imaginativa, considerará alternativas y seleccionará los métodos más apropiados para realizar las actividades, por tanto recaerá en los miembros más experimentados del equipo auditor.

Dicho lo anterior, es importante enfatizar que en esta fase de planificación se elaboran la *Propuesta de Auditoría de Género* que implica el recuento de auditorías y estudios previos, justificación de la necesidad de la auditoría de género, estimación de los recursos financieros necesarios y el *Programa de Trabajo* que contendrá la identificación de la persona responsable de la auditoría de género e integración del equipo auditor, universo bajo estudio, definición del orden secuencial para realizar las actividades, calendario con las fechas asignadas para el inicio y término de las actividades así como el tiempo dispuesto para informar avances al ente auditado.

Fase 3 Ejecución y Supervisión

En la ejecución se descomponen los hallazgos susceptibles de auditoría de género para aplicarles las técnicas de análisis procedentes que para efectos de la MAG se realizan en tres dimensiones: Presupuestal, Organizacional y Social.

Dimensión Presupuestal.- Tiene como objetivo hacer una revisión del presupuesto para evaluar los efectos sobre la condición de hombres y mujeres. Esta dimensión contiene dos componentes: los ingresos y los egresos o gastos con las siguientes finalidades:

Cuadro 7. Componentes y objetivos de la dimensión presupuestal

Componentes	Subcomponentes	Objetivo
Ingresos		
	Impuestos	Determinar en qué medida la carga impositiva afecta a hombres y mujeres. Determinar en qué grado los impuestos vigentes afectan la economía del hogar.
	Créditos Fiscales	Evaluar el otorgamiento de créditos por tipo y género.
	Regímenes especiales	Evaluar en qué grado afecta la condición de mujeres y hombres cada régimen fiscal.
Egresos Presupuestarios		
	Planes y programas	Evaluar la composición general del presupuesto por clasificación funcional para conocer y sistematizar los potenciales efectos de las políticas públicas y sus resultados.

Objetos del gasto	Evaluar el gasto público por clasificación económica para identificar efectos de los destinos del gasto sobre la condición de hombres y mujeres.
Subsidios	Determinar los beneficios para hombres y mujeres respecto a los Programas sujetos a reglas de operación.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información descrita en la *Dimensión Presupuestal* del subtítulo Fase 3 Ejecución y Supervisión.

Ejemplos de procedimientos en materia de ingresos:

1. Verificar los efectos específicos de la carga fiscal sobre las condiciones generales de vida de hombres y mujeres.
2. Verificar si la planeación de los ingresos tiene en cuenta los resultados previamente obtenidos (año anterior) y si promueve acciones afirmativas.
3. Verificar que la información de contribuyentes de determinado impuesto, derecho o aprovechamiento se encuentre desagregada por sexo y condición social.
4. Verificar que la integración y actualización del padrón de contribuyentes obligados al pago de determinado impuesto reportados en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) se realice conforme a principios desagregados de igualdad.
5. Verificar la composición de los estímulos fiscales para evaluar en qué medida diferencia el trato para hombres y mujeres.
6. Verificar en qué grado las devoluciones y compensaciones autorizadas por determinado impuesto afectaron la condición social de hombres y mujeres.
7. Revisar la imposición de sanciones por incumplimiento conforme a sexo y condición social de los contribuyentes.
8. Verificar que las acciones de fiscalización así como las acciones para la recuperación de determinado impuesto se hayan realizado bajo un enfoque de igualdad de género.

9. Identificar la existencia de medidas compensatorias para mujeres en la generación de los ingresos públicos.

Ejemplos de procedimientos en materia de egresos presupuestarios

1. Verificar que el procedimiento de construcción del presupuesto anual incorpore criterios y procedimientos que prioricen las necesidades con perspectiva de género.
2. Verificar la metodología de asignación del gasto y su congruencia con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
3. Analizar si los objetivos vinculados al presupuesto incorporan la medición de los efectos sobre la condición de hombre y mujeres.
4. Constatar que la elaboración de las reglas de operación de los programas se incluyan principios generales de equidad, igualdad y no discriminación de género.
5. Comprobar que las acciones de los programas que promueven la igualdad y equidad de género no se dupliquen con las contenidas en otros programas, tanto en su cobertura, población objetivo, objetivo general, beneficiarios, características de los apoyos y localidades. Específicamente en lo referido a hombres y mujeres.
6. Comprobar que el monto del presupuesto original autorizado de los programas que promueven la igualdad y equidad de género reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal coincidió con el señalado en el PEF aprobado por la Cámara de Diputados, comunicado a las unidades responsables y ejecutores del programa, y que tanto el presupuesto asignado como su calendario se publicaron en el Diario Oficial de la Federación en los plazos establecidos; asimismo, verificar que la unidad responsable del gasto se ajustó a los montos y a las fechas autorizadas en dicho calendario.
7. Verificar que la suscripción de los contratos y convenios para la entrega de los apoyos económicos a los beneficiarios de los programas se realizó conforme a la normativa y a criterios de equidad e igualdad entre géneros.
8. Confirmar que en la integración y mantenimiento del padrón de beneficiarios se realizaron acciones afirmativas conforme a criterios de equidad de género.

9. Comprobar que los recursos autorizados se transfirieron en tiempo y forma a las entidades encargadas de los programas que promueven la igualdad y equidad de género.
10. Comprobar mediante el análisis de una muestra representativa que los apoyos económicos otorgados a las personas beneficiarias de los programas que promueven la igualdad y equidad de género se sustentaron en la documentación comprobatoria original que acredite el pago a las personas beneficiarias.

Dimensión Organizacional.-Tiene como finalidad conocer el entorno en el cual se ejercen los recursos para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, los operadores de los programas, los sistemas de información con los que se cuenta y el compromiso institucional con las políticas de género, se esquematizan sus componentes en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Componentes y objetivos de la dimensión organizacional	
Componentes	Objetivo
Control Interno	Verificar en qué medida las actividades y mecanismos de control, evaluación y supervisión de los ejecutores de gasto refuerzan o debilitan los principios de equidad e igualdad de género.
Desempeño	Verificar los principios de economía, eficacia y eficiencia en la gestión de los ejecutores del gasto para identificar brechas de género en los resultados obtenidos.

FUENTE: Elaboración propia con base en la información descrita en la *Dimensión Organizacional* del subtítulo Fase 3 Ejecución y Supervisión.

Mediante una metodología determinada se realiza la selección de una muestra representativa para la revisión de los ejecutores del Anexo 12 del PEF.

Ejemplos de procedimientos en materia de control interno de entidades ejecutoras

1. Verificar que los manuales de organización y de procedimientos de las áreas relacionadas con las operaciones de los programas que promueven la igualdad y equidad de género sujetos a revisión incorporen la perspectiva de género asimismo, comprobar la emisión de lineamientos, políticas y normativa específicos en materia de equidad de género para el control y administración de los recursos asignados.
2. Evaluar el ambiente general de control para identificar los mecanismos generales de aseguramiento de los objetivos y su efecto sobre las condiciones de trabajo de hombres y mujeres.
3. Evaluar la veracidad, confiabilidad y oportunidad de los sistemas de información con los que cuenta el sujeto de auditoría de género.
4. Evaluar el cumplimiento del marco jurídico aplicable así como aquellas disposiciones en materia de igualdad de género y no discriminación.
5. Constatar que el ejecutor de gasto se ajustó a las normas de control interno, en materia de ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación, así como supervisión y mejora continua.
6. Determinar el costo beneficio de las actividades y recursos ejercidos para segmentos de la población desfavorecidos por sexo.
7. Evaluar la eficiencia de las acciones llevadas a cabo por los ejecutores el gasto en función de los recursos disponibles analizados por género.
8. Evaluar la eficacia de los objetivos institucionales en función del beneficio trasladado a hombres y mujeres.

Dimensión social.- Tiene como objetivo la medición del impacto de las acciones programadas para lo cual se describen la relación de dicho objetivo y sus componentes en el cuadro siguiente:

Cuadro 9. Componentes y objetivos de la dimensión social		
Componentes	Subcomponentes	Objetivo
Indicadores	Gestión	Evaluar la administración de los recursos conforme a principios de igualdad de género.
	Resultados	Ponderar los resultados obtenidos por los ejecutores de gasto en función de su distribución entre hombres y mujeres.
	Impacto	Medir los beneficios trasladados a hombres y mujeres

FUENTE: Elaboración propia con base en la información descrita en la *Dimensión Social* del subtítulo Fase 3 Ejecución y Supervisión.

Ejemplos de procedimientos en materia de indicadores

1. Verificar la existencia y en su caso suficiencia de indicadores de gestión, resultados e impacto que incorporen la igualdad de género.
2. Evaluar la congruencia metodológica de los esquemas de seguimiento y medición institucional del impacto en los géneros.
3. Evaluar la suficiencia y eficacia de los sistemas de información que alimentan las bases de indicadores.
4. Constatar que las matrices de resultados se elaboraron con base en la metodología aplicable y hagan visible la aplicación de la perspectiva de género en la presentación de los resultados.
5. Evaluar el cumplimiento de metas y sus efectos sobre la población desagregada por género.
6. Verificar que se ejerza la totalidad de los recursos y que se incluya un campo en donde se estime un incremento debido a la falta de cobertura o incumplimiento de objetivos.

La supervisión del trabajo de auditoría se realiza para obtener seguridad de que se aplica y respeta el programa aprobado, además de vigilar que las acciones se encaminen a los objetivos de auditoría y comprende:

- a) Revisión del Programa de Trabajo que implica el control del tiempo invertido contra el estimado, como puede ser el cumplir con las actividades y horarios previamente establecidos en el Programa de trabajo.
- b) Vigilancia constante y cercana al trabajo del equipo auditor como es la ejecución de la auditoría de género con la profundidad necesaria promoviendo un clima amigable y de baja tensión.
- c) Aclaración oportuna de dudas haciendo preguntas claras y pertinentes.
- d) Verificar que se realicen reuniones con los y las expertos(as) laborales, que en su caso correspondan, como pueden ser las personas representantes sindicales, organizaciones comunitarias, organizaciones de la sociedad civil, entre otros(as).

Fase 4 Informe

El Informe ejecutivo de auditoría de género constituye el reporte que resume los resultados de la auditoría de género, adjuntando las cédulas de observaciones, seguimiento o ambas. Este Informe permite conocer con un criterio de selectividad la problemática detectada, identifica los avances en los programas del ente auditado y los resultados obtenidos mediante la implementación de medidas correctivas propuestas por el Órgano de Control.

Los informes deberán contener los siguientes puntos:

I. Generales

- Número o Identificación de la revisión.
- Número de la Orden de ejecución de auditoría de género con que se dio inicio la revisión.
- Nombre del área auditada.
- Nombre de la persona responsable de la auditoría de género y del equipo auditor.
- Causas que originaron la revisión.

II. Período

- Fecha de inicio y conclusión de la revisión.

III. Objetivos

- Descripción clara y concisa de los propósitos de la auditoría de género.

IV. Alcance

- Período revisado.
- Descripción breve de las áreas y aspectos revisados (partida, cuenta, actividades u operaciones).
- Importe y porcentaje revisado.

V. Metodología

- Mención de que la auditoría se realizó de conformidad con la MAG, además de la normativa interna e internacional aplicable.

VI. Síntesis del resultado del trabajo desarrollado

- Indicar el número de observaciones detectadas.
- Clasificarlas por rubro, enunciando únicamente el título de la observación e indicando si son relevantes o no relevantes o generales.
- Con la finalidad de que la persona titular del ente auditado tenga una visión global y rápida de los aspectos detectados, se plasmarán de manera clara y breve el contenido de los logros obtenidos por área revisada.

VII. Conclusión y Recomendación general

El contenido de las conclusiones debe referirse principalmente a la confiabilidad de la información y a la especificación de los actos, hechos y situaciones, favorables o cuestionables, que se haya observado con relación al objeto de su revisión. En este sentido, el desarrollo de este apartado debe contemplar lo siguiente:

- Resaltar los principales hallazgos detectados en la revisión.
- Dar una opinión en cuanto al cumplimiento de objetivos, metas, normatividad aplicable y la confiabilidad de los sistemas de control e información del área auditada.
- Recomendar de manera general las acciones que den solución a la problemática detectada.

VII. Cédulas de Observaciones

Estas cédulas deberán formar parte del Informe ejecutivo de auditoría de género y especificarán lo siguiente:

- Número de la auditoría a la que corresponde.
- Número de la observación.
- Descripción de la observación.

- Fundamento legal.
- Recomendación
- Área responsable de solventar la observación.
- Espacio para firma y nombre de la persona responsable de la solventación.
- Espacio para fecha compromiso de la solventación.

CONCLUSIONES

La presente investigación se realizó con el objetivo principal de conocer la situación actual de las auditorías de género en México y los efectos que ha tenido en el presupuesto público la falta de una metodología adecuada para implementar dichas auditorías.

Para que la ejecución de la auditoría de género se conduzca con éxito se requiere haber recorrido una ruta previa de consolidación de cambios culturales, sociales, administrativos y políticos que en el caso de México no han logrado demostrar su efectividad. Los análisis de género que preceden al desarrollo de la perspectiva y los presupuestos sensibles al género, y estos a su vez a las auditorías de género. Dicha secuencia origina el proceso de institucionalización de las políticas de género. El cual se encuentra inacabado en México debido a la gradualidad y fragmentación con la que se han generado las metodologías para promover una mayor participación de la mujer en los procesos económicos y sociales.

En materia de auditorías es hasta el Programa PROIGUALDAD 2013-2018 donde se cuenta con un instrumento programático que dará espacio a las auditorías de género. Asimismo los instrumentos de evaluación con lo que cuenta el Estado mexicano, como lo son la fiscalización superior, el control interno y las evaluaciones externas no han generado información suficiente para revisar de forma integral el éxito o fracaso de las políticas de género.

La falta de auditorías específicamente orientadas a la evaluación del impacto social del presupuesto público en hombres y mujeres ha generado un vacío de información vinculada a resultados que han generado los programas dirigidos a esa política transversal.

Una **auditoría de género** es el análisis de las políticas públicas, incluida la legislación, los reglamentos, las asignaciones presupuestarias, los impuestos y los proyectos sociales, desde el punto de vista de su efecto sobre la situación de la mujer en la sociedad.

En este sentido, el desarrollo de auditorías de este tipo en México debe basarse en un esquema que contemple por un lado las fases de desarrollo común de una auditoría pero también en los aspectos que le brindan originalidad a la revisión. Para ello la investigación ha concluido en el desarrollo de una revisión en tres dimensiones: presupuestaria, que

abarque como mínimo el ejercicio del gasto y la recaudación de ingresos; organizacional, basada en la revisión del control interno de los ejecutores y los sistemas de información con visión de género; y finalmente, social, que revisaría los indicadores de impacto de los programas.

El desarrollo práctico de la metodología propuesta es, sin duda, complejo y representa un reto para las organizaciones que deseen implementarlo, debido a la falta de información desagregada por género en los sistemas administrativos, contables y presupuestarios. Sin embargo, se han ido dando pasos importantes hacia su consecución.

La desigualdad entre géneros es un fenómeno social que requiere ganar visibilidad en los distintos ámbitos económicos y sociales. Las técnicas de auditoría son una herramienta poderosa para generar información sobre la equidad entre hombres y mujeres. Es deseable que en un segundo momento dicha información traslade beneficios a las organizaciones y permita distribuir de manera equitativa las asignaciones presupuestarias. Este trabajo de investigación ha diseñado un mecanismo para facilitar dicha premisa lo que constituye su principal aportación.

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

Bibliografía

ARENS Alvin A, **LOEBBECKE**, James K, *Auditoría un enfoque integral*, México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1996, 6ª edición, 918 pp.

ARROYO, Alejandra, *et al. Mujeres y economía*, Instituto de Investigaciones Económicas/Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, 102 pp.

BARRIOS, Walda, *et al. Mirando el presupuesto público con perspectiva de género: educación, salud y vivienda*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2003, 136 pp.

BUQUET CORLETO, Ana Gabriela, *et al. Intrusas en la Universidad*, Programa Universitario de Estudios de Género e Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, 343 pp.

BLANCO LUNA Yanel, *Normas y Procedimientos de la Auditoría Integral*, ECOE Ediciones, Bogotá, Colombia, 2004, 324 pp.

CAREAGA, Gloria, **CRUZ SIERRA**, Salvador (coord.), *Debates sobre masculinidades poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*, Programa Universitario de Estudios de Género/ Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, 447 pp.

DE LA PEÑA GUTIERREZ, Alberto, *Auditoría. Un enfoque práctico*, Madrid, Paraninfo, 2011, 440 pp.

DIAZ-BARRIGA MARTÍNEZ, Rosalía, *Redacción Técnica*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2001, 219pp.

FASSIN, Eric, *Género, sexualidades y política democrática*, Cuadernos de Simone de Beauvoir, Programa Universitario de Estudios de Género/ Universidad Nacional

Autónoma de México y El Colegio de México, trad. de Laura López Morales y Margarita Montero Zubillaga, México, 2009, 145 pp.

HOFBAUER BALMORI, Helena, et al. *Presupuestos sensibles al género. Conceptos básicos. Presupuestos públicos con enfoque de género, en el sector salud*, México, UNIFEM, 2006, 107 p.

HOFBAUER BALMORI, Helena y Claudia Vinay, *Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas, experiencias internacionales y de México*, México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C, 2002.

LAMAS, Marta, (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios de Género/Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2013, 366 pp.

MANCILLAS PÉREZ, Eduardo J, *La auditoría administrativa, un enfoque científico*, México, Trillas, 2007, 157 pp.

NERI FIGUEROA, Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2007, 269 pp.

NIOSI NAPOLITANO, Alberto et al. *Auditoría de Estados Financieros*, México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2011, 554 pp.

SANTILLANA GONZÁLEZ, Juan Ramón, *Auditoría. Fundamentos*, México, Thomson, 2004, 4ª edición, 388 pp.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, *Debates sobre masculinidades poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*, in Gloria Careaga y Salvador Cruz Sierra, (coord), Programa Universitario de Estudios de Género, México, 2006, 447 pp.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *México: Desigualdad económica y género*, in Flor Brown Grossman y Lilia Domínguez Villalobos (coord.), Programa Universitario de Estudios de Género, Facultad de Economía, México, 2010, 249 pp.

LÓPEZ RUIZ Miguel, *Normas técnicas y de estilo para el trabajo académico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Tercera edición, 166 pp., (Biblioteca del editor).

PACHECO ESPEJEL Arturo A, CRUZ ESTRADA María Cristina, *Metodología Crítica de la investigación. Lógica, procedimiento y técnicas*, México, Patria, 2010, 143 pp.

PHILLIPS, Anne, *Género y teoría democrática*, trad. de Isabel Vericat, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios de Género/ Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, 183 pp.

SERAFINI, María Teresa, *Como redactar un tema, didáctica de la escritura*, México, Paidós, 2009, 256 pp. trad. de Come si fa un tema in classe, Fabbri, Bompiani, 1985.

Documentos electrónicos

BUDLENDER Debbie, HEWITT Guy, "Gender Budgets Make More Cents, Country Studies and Good Practice", The Commonwealth Secretariat, Londres, agosto de 2012, <http://www.genderbudgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=suggested-readings/gender-budgets-cents-country-studies-and-good-practice&Itemid=587>, 200pp.

COMUNIDAD EUROPEA/Programa sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005), "Buenas Prácticas y auditoría de género. Instrumentos para políticas locales", *Proyecto Olympia de Gouges*, Mayo de 2003, <http://webs.uvigo.es/pmayobre/06/arch/profesorado/judith_astellarra/documento1_judith.pdf>, 159pp.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, "*Women's Budget Highlights 2013-14*", Australia, Mayo de 2013,

http://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2013/women1s_budget_highlights_2013_2.docx [s.p.].

CUELLAR MEJÍA Guillermo Adolfo, “Teoría General de la Auditoría y Revisoría Fiscal”, 2.1 *Clasificación por el modo de ejercer la auditoría*, Versión 2009, <<http://fccea.unicauca.edu.co/old/tgarf/marcos.html>> [s.p.].

FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER, WEHNER Joachim, **BYANYIMA** Winnie, “El parlamento, el presupuesto y el género”, Manual para parlamentarios n.6, México, 2005, <<http://equidadygenero.prd.org.mx/transmision/documentos/parlamento.pdf>> 127pp.

FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEM), “Presupuestos Sensibles al Género. Conceptos y Elementos Básicos”, México, 2006, <http://www.genderbudgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=resources/by-language/resources-in-spanish&Itemid=170>, 110pp.

FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEM), “Programa Presupuestos Sensibles al Género – Brasil y Cono Sur”, Brasilia, 2008, <http://www.presupuestoygenero.net/libreria/media/aportes_psg_espanol.pdf>, 71 pp.

HERNÁNDEZ MANGONES, Gustavo, “Diccionario de economía”, Medellín, Colombia, 2006, <http://books.google.com.mx/books?id=3qyj8HQ4H_YC&printsec=frontcover&dq=in+author:%22Gustavo+Hern%C3%A1ndez+Mangones%22&hl=es&sa=X&ei=YVtEVNLpDLP98AGr64D4DQ&ved=0CCEQuwUwAA#v=onepage&q&f=false> 346 pp.

INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS, *Preguntas más frecuentes sobre la profesión de auditoría interna*, [s.a], <[http://www.theiia.org/chapters/pubdocs/263/Frequently_Asked_Questions_Spanish\[1\].pdf](http://www.theiia.org/chapters/pubdocs/263/Frequently_Asked_Questions_Spanish[1].pdf)>, 21pp.

INSTITUTO DE LA MUJER, VILLOTA Paloma, *et-al*, *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, Madrid (España), 2008,

<<http://www.inmujer.gob.es/observatorios/observlgualdad/estudiosInformes/docs/017-estrategia.pdf>>, 171pp.

JUBETO Yolanda, “Los presupuestos con enfoque de género; una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”, *Cuaderno de Trabajo Número 43*, Hegoa, Bilbao, 2008, <https://www.acsur.org/IMG/pdf/Cuadernos_de_trabajo_43.pdf> 44 pp.

MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Instituto Nacional de las Mujeres, Acciones para Promover Una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres Auditoría de Desempeño: 11-1-00HHG-07-0039, DS-095, Cuenta Pública 2011, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0039_a.pdf>, 57pp.

MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Instituto Nacional de las Mujeres, Programas para la equidad de género”, *Auditoría Especial: 10-1-00HHG-06-1224, DS-097, Cuenta Pública 2010*, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_1224_a.pdf>, 14pp.

MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Instituto Nacional de las Mujeres, Promoción y Coordinación de las Acciones para la equidad de género”, *Auditoría de Desempeño: 11-1-00HHG-07-0038, DS-096, Cuenta Pública 2011*, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0038_a.pdf>, 20pp.

MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Secretaría de Educación Pública, Diseño y Aplicación de Políticas de Equidad de Género”, *Auditoría de Desempeño: 11-0-11100-07-0041, DS-005, Cuenta Pública 2011*, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Social/2011_0041_a.pdf>, 9pp.

MÉXICO, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Séptimo Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas”, México, Noviembre de 2008, <http://www.asf.gob.mx/uploads/65_Certamen_Nacional_de_Ensayo_Sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas__Trabajos_Ganadores_del_Primer_C

ertamen_Nacional_de_Ensayo_sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas___Trab/7Certamen.pdf>, 143pp.

MÉXICO, CÁMARA DE DIPUTADOS, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, 30 de marzo de 2006, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>>, 77pp.

MÉXICO, CAMARA DE DIPUTADOS, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, 09 de abril de 2012, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>> 70pp.

MÉXICO, CAMARA DE DIPUTADOS, “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, 18 de junio de 2010, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF.pdf>> 39pp.

MÉXICO, CAMARA DE DIPUTADOS, “Ley General de Contabilidad Gubernamental”, 31 de diciembre de 2008, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>> 35pp.

MÉXICO, CAMARA DE DIPUTADOS, “Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, 06 de junio de 2012, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>> 15pp.

MÉXICO, CAMARA DE DIPUTADOS, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013”, 27 de diciembre de 2012, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2013.pdf> 147pp.

MÉXICO, CÁMARA DE DIPUTADOS, “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2014”, 3 de diciembre de 2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2014.htm>, 237pp.

MÉXICO, CÁMARA DE DIPUTADOS, “Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014”, *Gaceta Parlamentaria*, Año XVI, Número 3906-A y 3906-B (Anexos), México, 13 de noviembre de 2013, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/nov/20131113-A.pdf>>, 129pp; <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/nov/20131113-B.pdf>>, 135pp, (14 de noviembre de 2013).

MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16-06-2011, “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales para la realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección”, < http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2744_02-08-2011.pdf> [s.p.].

MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, “Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control 2013”, Diciembre de 2012, < http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/ua/os/cgovc/ovc/lineamientos-pat/lineamientos_patOIC2013.pdf>, 125 pp.

MÉXICO, GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, <<http://pnd.gob.mx/>>, 184pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO SOCIAL, “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género”, S010, < <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>>, 68 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO SOCIAL, “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012”, *Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*”, S229, < <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx>>, 71 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, “Fechas conmemorativas. Una visión de género”, Segunda edición, abril de 2012, < http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101203.pdf>, 111pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, Cuadernos de trabajo 5, “Programa Anual de Evaluación 2008. Diagnóstico sobre la igualdad de género”, Julio de 2008, < <http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/cuadernos/c5.pdf> > 153pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, Cuadernos de trabajo 6, “Programa Anual de Evaluación 2009. Diagnóstico sobre la igualdad de género”, Julio de 2009, < <http://www.inmujeres.gob.mx/images/stories/cuadernos/c6.pdf> > 154pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, “Guía actualizada o enriquecida para realizar prácticas de auditorías con perspectiva de género”, <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Veracruz/VER_MA_8_Guia_Auditorias_PEG_2012.pdf>, 62 pp.

MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, “Guía actualizada o enriquecida para realizar prácticas de auditorías con perspectiva de género”, Políticas Públicas para la Igualdad Sustantiva y No Discriminación en el Estado de Veracruz”, México, 2012 <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Veracruz/VER_MA_8_Guia_Auditorias_PEG_2012.pdf>, 62pp.

MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “Manual de Programación y Presupuesto”, *Anexo 2. Clasificación de programas presupuestarios*, <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2014/manual_pyp/anexo_2.pdf>, [s.p.].

MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Presupuesto de egresos de la federación, < <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>>, [s.p.].

MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018”, México, 30 de agosto de 2013, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013>, (08 de noviembre de 2013), [s.p.].

MOSSER Caroline, “An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi”, Londres, Mayo de 2005, <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1818.pdf>>, 35pp.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)”, 12 de mayo de 1981, < <http://www.uv.mx/ceguv/files/2012/04/cedaw.pdf>>, 180pp.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Auditoría Participativa de género de la OIT: importancia y utilidad para las Naciones Unidas y sus organismos”, [s.a], primera edición, 2011, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_158535.pdf>, 73pp.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Auditoría Participativa de género, Herramienta para la introducción de cambios institucionales”, [s.a], <http://www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/171/F1631765358/03_esp_gender_audit.pdf>, 8 p.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Manual para facilitadores de Auditorías de género, metodología para las auditorías participativas de género de la OIT”, [s.a], primera edición, 2008, < http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_093426.pdf>, 153 pp.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), “Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”, Paris, 2002, < <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>> 37 pp.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Las mujeres y el presupuesto público en México”, México, 2010, <http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Las_mujeres_y_el_presupuesto_publico_en_Mexico-2.pdf> 93 pp.

SWIRSKI Barbara, La auditoría de género, ¿Qué es una auditoría de género? Agosto de 2012, <http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/genero/documentacion/Swirski.pdf>, 4pp.

SWIRSKI Barbara, *What is a Gender Audit*, Israel, Adva Center, Agosto de 2012, <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/What-is-a-Gender-Audit.pdf>>, [s.p.].

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO/PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DE GÉNERO, “Glosario de términos relacionados con violencia y género” Agosto de 2008, <http://www.pueg.unam.mx/images/stories/pdf/glosario_ems_pag.pdf> 31pp.

Artículos

CORONA Godínez Patricia, *et-al*, “Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública”, Instituto Nacional de las Mujeres, México, noviembre de 2002, pp.99.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, “Compilación de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres,” México, marzo 2005, pp. 313.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, “Modelo de Equidad de Género MEG: 2003”, México, julio de 2007, pp. 34.

SHARP, Rhonda, “Economía y política de la auditoría de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género”, en: *Investigación Económica*, Vol. LXI, no. 236, México, abril-marzo de 2001, pp. 8-13.

Material de apoyo

LACAYO OJEDA Ma. Hortensia. *Material de apoyo para la elaboración de un protocolo de investigación*, Versión 2011, México, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, 59pp.

LACAYO OJEDA Ma. Hortensia. *Material de apoyo para la presentación de la bibliografía y de las citas y notas a pie de página*, Versión 2011, México, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, 26pp.

GLOSARIO⁷⁰

Término	Definición
Acciones afirmativas	Es el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres. El objetivo principal de estas medidas es lograr la igualdad efectiva y corregir la distribución desigual de oportunidades y beneficios en una sociedad determinada.
Auditoría de género	Es una herramienta para el monitoreo y control de los proyectos y acciones públicas. Su uso permite a las organizaciones gubernamentales, privadas y de la sociedad civil evaluar la eficacia-eficiencia en la asignación de recursos y de las políticas destinadas a promover la igualdad de género.
Brecha	Es una medida estadística que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. Se utiliza para reflejar la brecha existente entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos.

⁷⁰ Apartado desarrollado con base en: **ONU MUJERES**, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>>, (14 de mayo de 2014), [s.p.]; **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DE GÉNERO**, PUEG-UNAM, *Glosario de términos relacionados con violencia y género*, México, 2 de agosto de 2008, 31 p. y **MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INMUJERES)**, *Glosario de género*, México, noviembre de 2007, <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf> , (14 de mayo de 2014), 192 pp.

Término	Definición
Discriminación de género	Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. ⁷¹
Equidad de género	Se refiere a la justicia en el tratamiento de hombres y mujeres, según sus necesidades respectivas. A partir de este concepto se pueden incluir tratamientos iguales o diferentes aunque considerados equivalentes en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades. Es una medida más bien dirigida a cubrir el déficit histórico y social de las desigualdades por razón de género. Es menester señalar que aunque equidad e igualdad son conceptos íntimamente relacionados, son diferentes pues en la equidad subyace un principio ético o de justicia. ⁷²
Género	Conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales, construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se construyen los conceptos de “masculinidad” y “feminidad”, los cuales determinan el comportamiento, las funciones., oportunidades, valoración y las relaciones entre mujeres y hombres.

⁷¹ **ONU MUJERES**, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>>, (14 de mayo de 2014), [s.p.]

⁷² **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DE GÉNERO**, PUEG-UNAM, *Glosario de términos relacionados con violencia y género*, México, 2 de agosto de 2008, 31 p.

Término	Definición
Igualdad de género	<p>Conformidad de una cosa con otra, en naturaleza, forma, calidad y cantidad. Es un valor superior que apela al estatuto jurídico de las mujeres y el principio de no discriminación basada en la diferencia sexual.</p> <p>La consecución del objetivo de la igualdad es algo más que la mera prohibición o eliminación de las discriminaciones. Para promover la igualdad es preciso hacer un esfuerzo constante y dinámico y aplicar medidas compensatorias (acciones afirmativas) que vayan más allá de la simple prohibición de la discriminación.</p>
Perspectiva de Género	<p>Herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias entre mujeres y hombres se dan no sólo por su determinación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos. Esta perspectiva ayuda a comprender más profundamente tanto la vida de las mujeres como la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos. Este enfoque cuestiona los estereotipos con que somos educados y abre la posibilidad de elaborar nuevos contenidos de socialización y relación entre los seres humanos.</p>
Transversalidad de género	<p>Estrategia que incorpora la perspectiva de la igualdad de género en los distintos niveles y etapas que conforman el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse del impacto de la distribución de los recursos y no se perpetúe la desigualdad de género.</p>

SIGLARIO

APG	Auditoría Participativa de Género
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
MAG	Metodología de Auditoría de Género
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEG	Presupuestos con Enfoque de Género
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres
PUEG	Programa Universitario de Estudios de Género
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE DE DIAGRAMAS Y FIGURAS

Tipo	Núm.	Nombre	Página
Figura	1.	Clasificación General de Auditoría	19
Figura	2.	Ciclo Presupuestario Sensible al Género	38
Figura	3.	Tópicos de evaluación inherentes al género	42
Figura	4.	Tipología de las iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género	47
Figura	5.	Institucionalización del concepto de género	52
Figura	6.	Objetos de Auditoría por Dimensión	116
Cuadro	1.	Matriz de Congruencia Metodológica	4
Cuadro	2.	Principios de un buen presupuesto	33
Cuadro	3.	Metas Nacionales	59
Cuadro	4.	Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres PEF 2013	71
Cuadro	5.	Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres PEF 2014	74
Cuadro	6.	Justificación de la Metodología de Auditoría de Género	112
Cuadro	7.	Componentes y objetivos de la dimensión presupuestal	118
Cuadro	8.	Componentes y objetivos de la dimensión organizacional	122
Cuadro	9.	Componentes y objetivos de la dimensión social	124