

POLÍTICAS FISCALES Y GÉNERO

ESTUDIOS DE CASO:
MÉXICO Y
CENTROAMÉRICA



POLÍTICAS FISCALES Y GÉNERO

ESTUDIOS DE CASO:
MÉXICO Y
CENTROAMÉRICA

Políticas Fiscales y Género

Estudios de Caso: México y Centroamérica

México GASTO PÚBLICO Y EQUIDAD DE GÉNERO

Autoras: Lucía C. Pérez Fragoso y Nallely Pérez Barceló

Organización: Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C.
México D.F.

Centroamérica POLÍTICAS FISCALES Y EQUIDAD DE GÉNERO

Autoras: Doris Osterlof y Ana Marcela Villasuso

Consultoras Internacionales

Costa Rica

Coordinación General REPEM

REPEM / IFC

Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe / Iniciativa Feminista de Cartagena

Av. 18 de Julio 2095 / Of. 301

Código Postal: 11200

Montevideo, Uruguay

Tel/Fax: + [598 2] 408 0089

E-mail: secretaria@repem.org.uy

www.repem.org.uy

Ilustración de Tapa: Romanet Zárate (Bolivia)

Edición: REPEM

Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com

Impreso en el Uruguay

Diciembre, 2007

Depósito Legal: 344.035/08

Esta publicación y su proceso se ha realizado gracias al apoyo de Heinrich Böll Stiftung (HBS) de Alemania.

INDICE

Presentación	5
El Caso de Centroamérica	7
El Caso de México	45

Presentación

En Julio de 2001, REPEM y DAWN, en coordinación con el Programa DESC de UNIFEM Región Andina, convocaron en Cartagena de Indias a varias redes y articulaciones regionales al seminario «Financiamiento para el desarrollo: nuevas tendencias, nuevas exclusiones y nuevas estrategias desde las mujeres para la región». Posteriormente se realizaron encuentros en Lima, Monterrey y Buenos Aires, donde se comienza a esbozar las primeras ideas del libro «América Latina, Un Debate Pendiente: Aportes a la economía y a la política con una visión de género», de las autoras Cecilia López, Alma Espino, Rosalba Todaro y Norma Sanchís, publicado en español y en inglés.

En el proceso y sus distintas fases participaron, enriquecieron y alimentaron este trabajo diferentes expresiones de los movimientos feministas, académicas, activistas y mujeres de organismos multi y bilaterales, quienes contribuyeron a formular la Agenda de Investigación sobre Macroeconomía y Género. De este proceso surgió la necesidad de realizar estudios de caso sobre Políticas Fiscales y Género en base a un marco de referencia temático y metodológico elaborado por Corina Rodríguez. En 2006 se realizaron dichos estudios en Argentina y Colombia, que fueron publicados en 2006, durante la gestión 2007 se amplió esta propuesta a México y Centro América, con énfasis en El Salvador.

Lucía C. Pérez Fragoso y Nallely Pérez Barceló de Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C. realizaron el estudio en el caso de México, denominado «Gasto Público y Equidad de Género». El

mismo remarca las profundas desigualdades e inequidades existentes en México, donde «cerca de 50 millones de personas viven todavía en condiciones de pobreza; y de ellas, alrededor de 18 millones se encuentran en situación de pobreza extrema».

Frente a la situación de pobreza y pobreza extrema, proponen algunas tareas prioritarias: una reforma fiscal profunda; que el gasto público, al mismo tiempo que estimule el crecimiento de la economía, sea eficiente, incremente la capacidad de generación de ingreso y disminuya la vulnerabilidad de la población beneficiaria; y que la Reforma de Hacienda que actualmente se está llevando a cabo tenga el imperativo de acortar las brechas de desigualdades, inequidades y desequilibrios existentes en la ciudadanía mexicana, que sin lugar a dudas, vulneran los derechos ciudadanos en todas sus dimensiones, particularmente los de las mujeres.

Doris Osterlof y Ana Marcela Villasuso realizaron el estudio de caso «Políticas Fiscales y Equidad de Género en Centro América». En el mismo señalan que una de las formas de intervención más importantes y controversiales es la que tiene que ver con la creación y distribución de la riqueza, y que para ello se requiere usar diversos instrumentos de política pública, siendo uno de los más importantes la política fiscal, la cual cumpliría tres funciones principales: estabilización, fomento y distribución.

La primera función se refiere a la importancia de la estabilidad fiscal, la segunda a la transformación productiva desde el lado de la oferta y la tercera se la relaciona con el imperativo de la equidad que exige

que la transformación productiva sea acompañada de medidas re-distributivas.

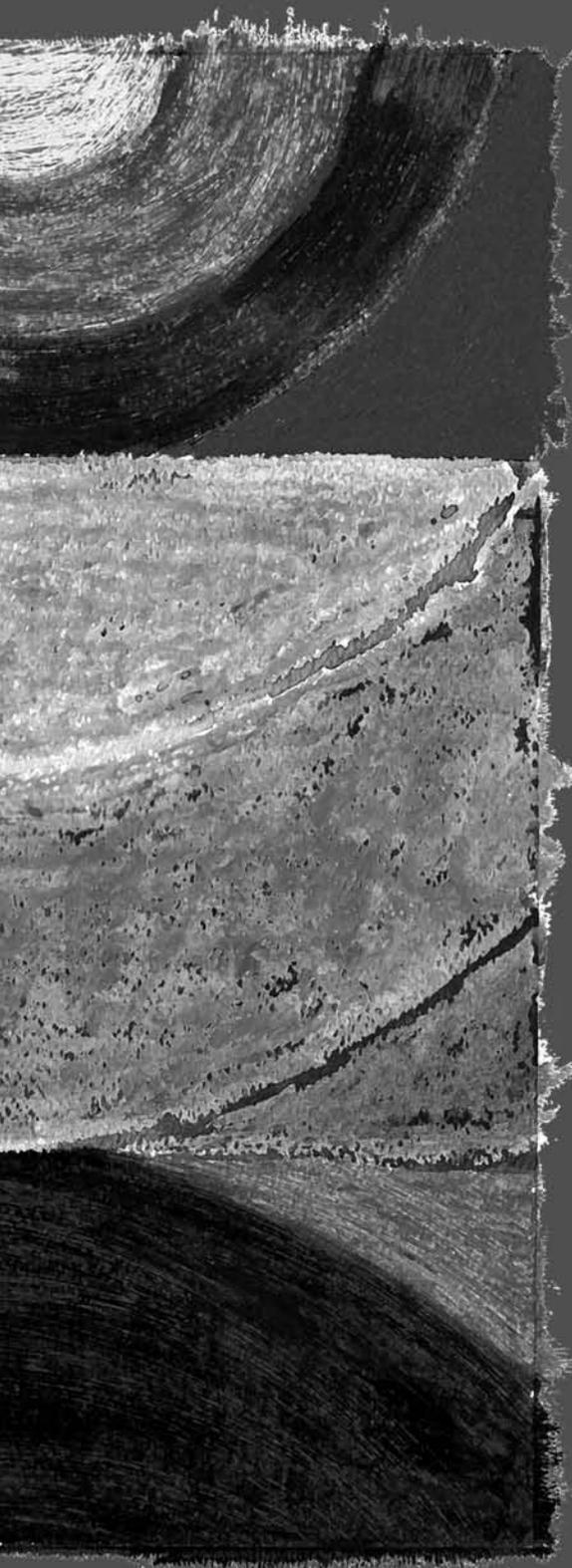
Dos estudios de caso con perspectivas y miradas distintas en su enfoque, pero comunes en sus propuestas para cambiar los paradigmas de desarrollo con el fin de lograr sociedades más igualitarias, equitativas y re-distributivas.

Compartimos con todas y todos ustedes sus resultados con el objetivo de contribuir a que el debate

sobre la economía y la política desde una perspectiva feminista continúe en América Latina y el Caribe. No sin antes agradecer a las autoras de dichos estudios, a sus organizaciones y de manera especial a la Fundación Heinrich Böll (HBS), a través de Ingrid Spiller y Jorge Villarreal, por su permanente apoyo y compromiso con la Agenda de Investigación sobre Macroeconomía y Género impulsada por REPEM y la Iniciativa Feminista de Cartagena (IFC) durante estos últimos años de trabajo.

Ximena Machicao Barbery

COORDINADORA GENERAL DE REPEM



POLÍTICAS FISCALES Y
EQUIDAD DE GÉNERO

EL CASO
DE
CENTROAMÉRICA

Doris Osterlof
Ana Marcela Villasuso

INDICE

Introducción	11
I. La política fiscal en Centroamérica y su incidencia en la equidad de género	13
I.1 La política fiscal en Centroamérica	13
I.2 La equidad de género en Centroamérica.....	17
I.3 La incidencia de la política fiscal en la equidad de género en Centroamérica	21
II. La política fiscal en Costa Rica y su incidencia en la equidad de género	25
II.1 La política fiscal en Costa Rica	25
II.2 La equidad de género en Costa Rica	29
II.3 La incidencia de la política fiscal en la equidad de género en Costa Rica	31
III. La política fiscal en El Salvador y su incidencia en la equidad de género.....	33
III.1 La política fiscal en El Salvador.....	33
III.2 La equidad de género en El Salvador.....	36
III.3 La incidencia de la política fiscal en la equidad de género en El Salvador	38
IV. En conclusión	40
Bibliografía	42

Presentación de consultoras:

Este estudio ha sido realizado por la Master Doris Osterlof y por la Master Ana Marcela Villasuso.

Doris Osterlof cuenta con una Maestría en Política Internacional de la Universidad Libre de Bruselas, ExViceministra de Comercio Exterior, con más de 25 años de experiencia en temas de comercio y desarrollo.

Ana Marcela Villasuso es Master en Salud Pública de la Universidad Internacional de Florida, Licenciada en Psicología de la Universidad Autónoma de Monterrey, y Bachiller en Sociología de la Universidad de Costa Rica. Cuenta con 8 años de experiencia en las áreas de salud, especialmente, en VIH-SIDA. Actualmente es consultora internacional en temas de desarrollo social.



Introducción

El objetivo del Estado, al intervenir la sociedad y el sistema económico, es generar desarrollo humano. Uno de las formas de intervención más importantes y controversiales es la que tiene que ver con la creación y distribución de la riqueza. Para ello, se requiere usar diversos instrumentos de política pública. Uno de los principales instrumentos de la política económica es la política fiscal, la cual cumple con tres funciones principales: estabilización, fomento y distribución.

La primera función se refiere a la importancia de la estabilidad fiscal como instrumento clave para el desarrollo sostenido de la institucionalidad y de las políticas sociales.

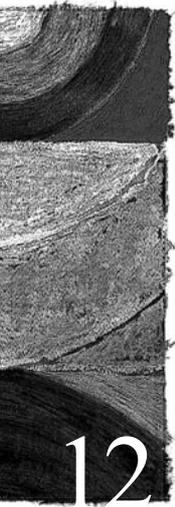
La segunda función se refiere a la transformación productiva desde el lado de la oferta, es decir, asignar recursos para realizar inversiones que permitan desarrollar el sistema económico, por ejemplo, infraestructura física, tecnológica-científica, servicios a los produc-

tores, diversificación productiva, formación de capital humano, y otras.

La tercera función se relaciona directamente con el imperativo de equidad que exige que la transformación productiva se acompañe de medidas redistributivas. En esta función es fundamental el gasto público social y también la dimensión tributaria (basada en impuestos progresivos).

La acción de la política estatal se desarrolla en los ámbitos económico, político, social y cultural, para lo cual, el Estado requiere de recursos financieros. Por lo tanto, la política fiscal, en su doble dimensión de ingresos y gastos, es una de las más relevantes, ya que casi todas las otras políticas públicas dependen de ésta.

En ese sentido, la política fiscal debe perseguir varios objetivos: a) otorgar capacidad financiera al Estado para la atención de sus responsabilidades fundamentales, b) contribuir



a la satisfacción de las necesidades sociales básicas: alimentación, vivienda, educación y salud; c) complementar la inversión privada en la búsqueda del crecimiento y la estabilidad económica; y d) corregir las distorsiones en la distribución del ingreso.¹

La función del gasto público es financiar la provisión de bienes y servicios públicos, con el objetivo de generar desarrollo humano. Entre estos, se encuentran los servicios sociales, como educación y salud, infraestructura, y seguridad física y jurídica de la ciudadanía. El gasto público debe asignarse con base en criterios de desarrollo nacional y visión de futuro. Además, se tiene que diferenciar entre gastos corrientes e inversión pública.

En pequeñas economías abiertas, como las de Centroamérica, el manejo de la política fiscal también debe cumplir una serie de funciones para el desarrollo, que contribuyan a la equidad de género, mediante la provisión de bienes públicos con progresividad, de manera que las mujeres y las familias más pobres puedan tener acceso a ellos.

En cuanto al género, tal y como lo expresa, María Valeria Pena, Líder de la Unidad de Género del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. «*La desigualdad se traduce en pérdidas derivadas de la ausencia de la mujer de la actividad económica, de capital humano a consecuencia de la mortalidad materna y del abandono escolar de las jóvenes embarazadas y niños, y del costo social y económico de la violencia contra la mujer*». En el caso de

Centroamérica, la mujer enfrenta una serie de situaciones críticas, que obligan a generar políticas públicas para atenderlas, para lo cual, es absolutamente necesario que los Estados cuenten con una política fiscal que pueda dar respuesta a las necesidades financieras para la ejecución de esas políticas públicas.

La mujer centroamericana está rezagada en una serie de aspectos políticos, sociales y económicos que obstaculizan su pleno desarrollo y su empoderamiento. Asimismo, las desigualdades de género son un obstáculo para el desarrollo socioeconómico de los países de Centroamérica. Entre los desafíos de género para potenciar el desarrollo humano en la región, se encuentra el mejoramiento de las condiciones de la participación de la mujer en las actividades económicas, el enfrentar problemas como la violencia doméstica, la mortalidad materna, y la deserción escolar. Por lo que, políticas y programas destinados a remediar las desigualdades de género, a su vez, beneficiarían además de a la mujer, a sus familias y a la sociedad centroamericana en su conjunto.

El objetivo del presente proyecto de investigación es analizar la política fiscal a la luz de las equidades de género en Centroamérica, con especial énfasis en Costa Rica, y un rápido repaso para El Salvador. Por lo cual, el documento se divide en tres partes. La primera se refiere a la situación de la política fiscal en Centroamérica y su incidencia en la equidad de género. La segunda, atiende el caso de Costa Rica, y la tercera, El Salvador.

¹ Villasuso (Osterlof et al., 2004).

I

La política fiscal en Centroamérica y su incidencia en la equidad de género

La política fiscal es un instrumento que orientado adecuadamente puede contribuir positivamente a la reducción de las inequidades, en el tanto y en el cuanto, sus componentes de gasto público e ingresos se diseñen de forma tal que permitan alcanzar este objetivo. De particular importancia, para la equidad de género, y especialmente para generar oportunidades a las mujeres.

En cuanto a Centroamérica, a continuación se analizará la política fiscal en general, que siguen los cinco países de Centroamérica. Asimismo, se revisará el estado de situación de la equidad de género en la región. Para finalmente, revisar la incidencia de la política fiscal en la equidad de género en los países centroamericanos.

I.1

La política fiscal en Centroamérica

Los países Centroamericanos presentan una delicada situación fiscal, que afecta su desarrollo. Por un lado, hay sistemas tributarios deficientes, y por otra parte, el gasto público es rígido y no se cubren todas las necesidades.

En cuanto al sistema tributario, a manera de ejemplo se pueden citar las siguientes deficiencias²:

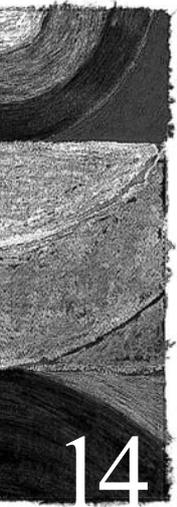
- a. Impuesto sobre la renta de las personas físicas: no todos los ingresos del capital se registran adecuadamente, lo cual reduce la base del impuesto y compromete la equidad del sistema tributario.
- b. Impuesto sobre la renta empresarial: se utilizan las exoneraciones para atraer IED. Adicionalmente, se aplica un factor de depreciación que no estimula la inversión y merma la recaudación; y se cuenta con normas contables poco claras para la aplicación del impuesto sobre la renta de las empresas.
- c. Impuesto de Valor Agregado (IVA): su base es reducida por contar con muchas exoneraciones, lo que afecta la recaudación.
- d. Impuestos selectivos: se utilizan en forma compensatoria y, por lo general, no se cumple con el destino específico de los ingresos.
- e. Derechos de aduana: la liberación comercial ha erosionado esta fuente de ingresos fiscales, y persisten problemas de ineficiencia en las aduanas, lo que reduce aún más la recaudación.

La carga tributaria de la región es baja, en el 2004 fue del 12.8% del PIB³, siendo para ese año las siguientes: Costa Rica 13.5%, El Salvador 11.5%, Guatemala 10.3%, Honduras 17.1%, y Nicaragua 15.4%⁴. Ello ha implicado que ante la falta de recursos proveniente de los impues-

² Agosín: 2005.

³ Fuentes: 2006.

⁴ Fuentes: 2006.



tos, los gobiernos se han visto obligados a endeudarse tanto interna como externamente. Asimismo, el hecho de que los ingresos que provienen de los impuestos sean menores de lo que se ocupa, contribuye al déficit fiscal.

Durante el período 2000–2005, los déficits de los gobiernos centrales registraron valores promedio que van desde 1.8% del PIB en el caso de Guatemala, a 4.4% en el caso de Honduras, con valores intermedios de 2.3% en El Salvador, 2.8% en Costa Rica, y 2.9% en Nicaragua.⁵

Si bien los países han hecho esfuerzos por aumentar la carga tributaria, el modesto aumento de ésta ha correspondido más a la recaudación de los impuestos indirectos que de los impuestos directos, como el de renta.

Los ingresos tributarios son parte del excedente que captura el Gobierno, para gastarlo según sus prioridades e intereses. El impuesto sobre la renta debería ir sobre las utilidades de las empresas y sobre los salarios más altos; el impuesto de ventas se tiene que cargar sobre los montos de consumo, y lo que debe representar es una disminución del ingreso disponible de los ciudadanos. Estos ingresos tributarios deben financiar el gasto, por lo que se tiene que entender la función redistributiva que juega el Gobierno por el lado de los ingresos⁶.

El impuesto sobre la renta en los países centroamericanos presenta diversas limitaciones. Entre éstas, destacan las exenciones del impuesto sobre la renta personal según fuente

generadora (seguros, intereses, dividendos y otras rentas de capital). Asimismo, al haber un amplio sector de trabajo informal, el pago del impuesto se recarga en los trabajadores cuyos puestos están registrados formalmente. Además, destacan las exoneraciones sectoriales del impuesto a la renta de las empresas, aplicables sobre todo a exportaciones no tradicionales, incluyendo la maquila, zonas francas y el turismo, en algunos países, con lo que se excluye de la tributación directa a los sectores más dinámicos de las economías nacionales⁷.

Por otra parte, la tasa del IVA se incrementó desde un 7% en promedio hasta un 13% aproximadamente. A la vez, se aumentó la base de cobro de este impuesto, aunque aún subsisten numerosas exenciones. La participación de los impuestos indirectos representó el 76% de los ingresos tributarios entre 1990 y el 2002, mientras que los impuestos directos representaron el 24% del total de los ingresos tributarios.⁸

En cuanto al gasto público, durante el período 2000–2005, Guatemala registró los niveles más bajos de gasto público del Gobierno Central en la región, 14.1% del PIB, seguido por El Salvador (15.1%). En el extremo opuesto, Nicaragua (21.8%) y Honduras (24.2%) registraron los niveles de gasto gubernamental más altos. En Costa Rica y Honduras la parte correspondiente al sector público no-financiero –que no forma parte del Gobierno Central, sino que incluye a las empresas y entidades públicas

⁵ ICEFI: 2007.

⁶ Zúñiga (Osterlof *et al.*, 2004).

⁷ Fuentes: 2006.

⁸ Agosin: 2005.

descentralizadas— tiene un peso mayor en esos países.⁹

En cuanto al gasto del sector público no-financiero, los mayores aumentos se dieron en Honduras y Nicaragua, seguidos de Costa Rica, mientras que en El Salvador se mantuvo básicamente constante. Para Guatemala no hubo información disponible. Lo anterior sugiere cierto patrón de presencia estatal diferenciada, con Honduras, Nicaragua y Costa Rica que muestran estados más grandes, y con El Salvador y Guatemala con estados más pequeños. El incremento del gasto público en los últimos años no ha cambiado este patrón, y la mayor proporción de gasto público en el primer grupo de países también se refleja en una mayor proporción de gasto social que en El Salvador y Guatemala.¹⁰

Además del problema de financiamiento del gasto público, lo que pueda obligar a la restricción de éste, la problemática es que algunos de los gastos establecidos en los presupuestos de los países centroamericanos deben hacerse, y por lo tanto, no hay forma de posponerlos.

Por un lado, están las disposiciones constitucionales y legales que establecen de antemano el destino del gasto. Lo que obliga a los Gobiernos a asignar determinados porcentajes del gasto a favor de determinadas dependencias o instituciones públicas. Por otra parte, están los salarios de los empleados públicos, y los intereses de la deuda interna y la externa.

Ante la incapacidad de financiar con tributos la totalidad del gasto público, la tendencia

ha sido, por un lado, contraerlo en lugar de incrementar los ingresos tributarios. Por otro, ante las obligaciones ineludibles, acudir al endeudamiento. Con lo cual, se ha tenido que invertir ingresos tributarios en el pago de los intereses de la deuda. El peso de la deuda ha obligado a los países a buscar mecanismos para reducir los montos de ésta. Con lo cual, nuevamente, el ajuste del gasto público se ha tenido que dar principalmente en inversión, afectando con ello servicios que se ofrecen a los ciudadanos/as.

En cuanto a la deuda pública de los países de Centroamérica, los más pobres y más fuertemente endeudados, Nicaragua y Honduras, se convirtieron en sujetos de la iniciativa HIPC de alivio de la deuda externa de países pobres altamente endeudados. Por otra parte, Costa Rica, con mayores ingresos pero también con niveles elevados de endeudamiento, ha tratado en los últimos años de detener y en parte reducir el monto total de su deuda. El Salvador, en cambio, que tenía un nivel de endeudamiento inferior, experimentó un aumento significativo de su deuda pública, especialmente a partir del 2002. En Guatemala la deuda se mantuvo estable a un nivel inferior a un 20% del PIB, confirmando así su posición como el país menos endeudado de América Central. Costa Rica tuvo el servicio de la deuda más alto, equivalente a entre 4 y 5% del PIB en los últimos años, mientras que en el otro extremo, Guatemala tuvo un servicio de su deuda equivalente a poco más del 1% del PIB.¹¹

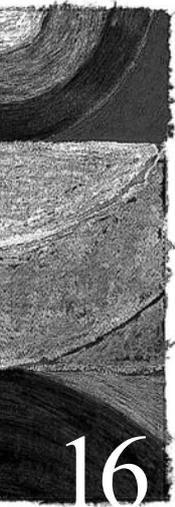
Estas particularidades del gasto público limitan el potencial de los presupuestos públicos

⁹ ICEFI: 2007.

¹⁰ ICEFI: 2007.

¹¹ ICEFI: 2007.





como instrumentos para impulsar el desarrollo y enfrentar la vulnerabilidad en el Istmo Centroamericano.¹²

A pesar de todo lo anterior, llama la atención la creciente proporción de gasto social respecto del PIB de los últimos años. En términos del PIB los aumentos más notables entre 1991 y el 2005 se dieron en Honduras (5.2%), Nicaragua (4.3%) y Guatemala (3.9%) y en menor medida Costa Rica (0.6%)¹³.

Aunque el moderado incremento del gasto en salud, como proporción del PIB, ha contribuido levemente a esta tendencia, el mayor aumento se debe al mayor gasto en educación. Especialmente en Honduras, que experimentó un aumento de 3.2% más en educación, entre 1994 y el 2004. También se registró un aumento de cierta significación en Nicaragua, con lo cual se ha constituido un grupo de países (Honduras, Costa Rica y Nicaragua), que le dedican más de 4% del PIB a la educación, mientras que Guatemala y El Salvador mantienen niveles menores a 3% del PIB, aun y cuando también fortalecieron significativamente el gasto en educación como proporción del PIB en los últimos diez años.¹⁴

Todos los países centroamericanos han comenzado a favorecer un mayor énfasis en los resultados del gasto público, más en educación que en salud, aunque todavía hay problemas para articular estrechamente estrategias sectoriales o de combate a la pobreza con el presupuesto en su conjunto.¹⁵

Los países centroamericanos han avanzado en la determinación de metas e indicadores intermedios en educación y salud. Esto ante las presiones de la comunidad internacional para alcanzar las Metas del Milenio (Naciones Unidas). En septiembre del año 2000 se firma la Declaración del Milenio, en la cual se expresa un conjunto de preocupaciones relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo, abarcando áreas como el medio ambiente, los derechos humanos y el buen gobierno. Esta Declaración es un compromiso «para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema»¹⁶. La voluntad expresada por los gobiernos en la Declaración del Milenio reafirma la responsabilidad de la comunidad internacional por los derechos humanos universales y la justicia social al traducir esta obligación en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En educación, las metas e indicadores incluyen la educación primaria universal, la alfabetización y la equidad de género en los diversos niveles de educación. En salud abarcan la nutrición (o eliminación del hambre), la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna, el abatir la prevalencia de VIH-SIDA y la erradicación de la malaria y la tuberculosis.¹⁷

Sin embargo, el seguimiento de las metas varía según los países. Algunos incluyen información en sus presupuestos sobre las metas en las diversas áreas, mientras que otros no han avanzado tanto con relación a un presupuesto

¹² Fuentes: 2006.

¹³ ICEFI: 2007.

¹⁴ CEPAL: 2005.

¹⁵ Fuentes: 2006.

¹⁶ Declaración del Milenio, Naciones Unidas.

¹⁷ Fuentes: 2006.

por resultados, aun y cuando cuentan con programas con metas y recursos asignados. Lo cual se refleja en una insuficiente articulación entre el presupuesto nacional y las estrategias nacionales y sectoriales.

A la vez, para cumplir con las metas se ha recurrido a programas de transferencias condicionadas hacia servicios para los más pobres, mediante recursos canalizados a estos programas, que tienen dificultades para ser financiados por medio del gasto público corriente. Entre estas transferencias, por ejemplo, se encuentran subvenciones por familia o niño (efectivo), cupones de comida y vales (cuasi-efectivo), o suplementos alimenticios (en especie)¹⁸.

Por otra parte, un factor central en la política fiscal, para medir su eficiencia y efectividad en el desarrollo, es la rendición de cuentas, lo que implica que alguien recibirá explicaciones, y a la vez, pedirá explicaciones. Ello involucra un manejo transparente tanto de los ingresos como de los egresos públicos.

El concepto de transparencia se relaciona con un acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional, donde el Gobierno está abierto al público en general, al electorado y a los mercados financieros, en todo lo que atañe a estructura, comportamiento, intenciones, contabilidad, indicadores y predicciones¹⁹.

Con relación a la transparencia, los países Centroamericanos han aceptado que el FMI

prepare evaluaciones. Las realizadas hasta el momento han mostrado avances en la definición de funciones de diversos organismos de Gobierno, mediante leyes financieras, de descentralización y de otro tipo, una mayor disponibilidad de información para el público en general, una mayor transparencia en la preparación y presentación de los presupuestos nacionales, y un fortalecimiento de las contralorías. A la vez, se han encontrado limitaciones, como la insuficiente información sobre las entidades autónomas o descentralizadas que no son parte del Gobierno Central, la falta de información y análisis sobre actividades cuasi fiscales y riesgos fiscales.²⁰

La política fiscal de los países centroamericanos presenta desafíos tanto en materia tributaria, gasto público, como en transparencia y rendición de cuentas. Todo ello, implica decisiones políticas, para lo cual se requiere un fortalecimiento de la gobernabilidad y de los procesos democráticos. Esto por supuesto, incide en la equidad de género, que se analizará a continuación.

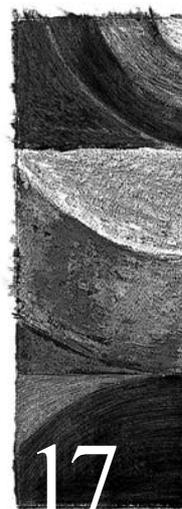
I.2 La equidad de género en Centroamérica

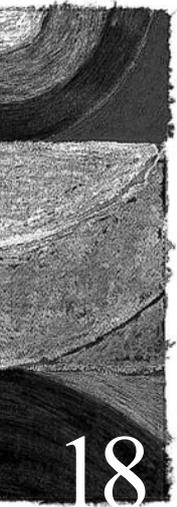
De la Declaración del Milenio, el tercer objetivo busca, «promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y

¹⁸ Davis y otros: 2004.

¹⁹ Kopits: 2000.

²⁰ Fuentes: 2006.





las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.»²¹

Los objetivos y metas que se establecieron en esta Declaración constituyen una especie de hoja de ruta de la comunidad internacional, los cuales permiten orientar los cambios necesarios para avanzar en torno a un mundo más igualitario en materia de acceso y ejercicio de los derechos humanos.

En la consecución de los Objetivos del Milenio, es importante que los países midan su avance en el desarrollo humano. Para lo cual, existen indicadores sociales, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDRG), y el Índice de Potencialización de Género (IPG).

El IDRG considera las mismas dimensiones del Índice de Desarrollo Humano (IDH), pero en términos de las diferencias entre hombres y mujeres, y pretende visualizar la voluntad política de los gobiernos para atender de manera especial las necesidades de hombres y mujeres y por lo tanto producir impactos específicos a favor de la equidad de género.

El fortalecimiento de la habilidad de las mujeres para participar en las decisiones tanto individuales como colectivas que les afectan e incumben, es un desafío del desarrollo humano. El Índice de Potencialización de Género (IPG), que se incluye año con año en los Informes Mundiales de Desarrollo Humano, mide la posición de poder de las mujeres en la sociedad a través del liderazgo y el empoderamiento en los distintos ámbitos de la vida pública. Este índice mide la desigualdad de género en tres direcciones: participación política, participa-

ción económica y poder de decisión y control sobre los recursos económicos.

Para Centroamérica, en el período 2000–2004, con relación a estos tres Índices, la región presenta algunas mejorías; sin embargo, las posiciones que los países ocupan son un referente de los desafíos sociales y humanos que tiene Centroamérica, en particular en equidad de género.

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), Costa Rica es el único país de Centroamérica que se ubica dentro de la clasificación de desarrollo humano alto; sin embargo, cayó en este período, pasando de la posición 43 a la 48. Los otros países centroamericanos se ubican en la categoría de desarrollo humano medio. Para este período todos mejoraron sus posiciones dentro del Índice, excepto Honduras. En cuanto al IDRG, todos mejoraron sus posiciones, a excepción de Costa Rica, que bajó de la posición 41 a la 42. Respecto al IPG, en este mismo período, tres países que se midieron mejoraron sustancialmente sus posiciones, Costa Rica, El Salvador y Honduras (ver Cuadro N° 1).

En este contexto de las posiciones de Centroamérica con relación al IDH, es necesario analizar las condiciones sociales y económicas de las mujeres en Centroamérica, para ubicar la importancia de la política fiscal en cuanto al desarrollo de la equidad de género.

Con relación a la participación femenina en la actividad económica, los que cuentan con una mayor participación son Nicaragua, El Salvador y Honduras y los que tienen menos son Guatemala y Costa Rica²². En cuanto a

²¹ Declaración del Milenio, Naciones Unidas.

²² CEPAL: 2003.

Cuadro N° 1.

País	IDH		IDRG		IPG	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
Costa Rica	43	48	41	42	26	21
El Salvador	104	101	87	76	52	48
Nicaragua	118	112	97	88	—	—
Honduras	116	117	98	89	60	47
Guatemala	120	118	100	90	—	—

Fuente: IDH: 2002 y 2006, elaboración propia.

la tasa de desempleo abierta, en el 2004 ésta era más alta para las mujeres que para los hombres, salvo en el caso de El Salvador y de Nicaragua, en los cuales el desempleo masculino es levemente mayor que el desempleo femenino. Por otra parte, la brecha en la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes es significativa. Prácticamente en todos los países de Centroamérica el desempleo juvenil femenino duplica al desempleo abierto total de mujeres. Por ejemplo, Nicaragua tiene una tasa del 20%, siendo la más alta de la región²³.

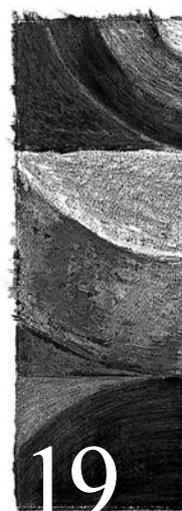
Las exigencias específicas y la carga que representa para las mujeres el trabajo reproductivo, no sólo se convierte en un obstáculo para acceder a una mejor incorporación al mercado laboral, sino que muchas veces determina la forma en que éstas se insertan en él. En todos los países de Centroamérica, las mujeres superan el 50% en la mayoría de los sectores de baja productividad. Un porcentaje importante de mujeres de la región se ocupan en

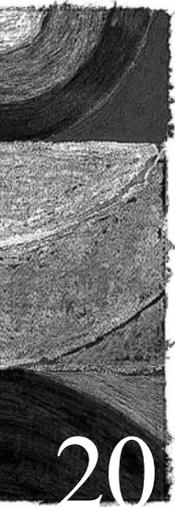
sectores que se caracterizan por condiciones precarias de trabajo, baja productividad e ingresos. También las mujeres tienden a trabajar por cuenta propia o familiar no remunerada, a pesar de las desventajas que esto provoca en términos de productividad e ingresos, ya que les facilita combinar el trabajo productivo y el reproductivo.

Por otra parte, en la región, la mayoría de los países presentan brechas importantes en la distribución de los ingresos por sexo. Según el IDH del 2006, en el ingreso estimado por sexo en cada país, los hombres centroamericanos duplican, y en algunos casos triplican, los ingresos percibidos por las mujeres (ver Cuadro N° 2).

En cuanto a los años de instrucción de las mujeres y su relación con la distribución del ingreso, en Centroamérica, estos no influyen como fuente de equidad. Con excepción de El Salvador y Guatemala, las mujeres con mejor nivel educacional reciben entre un 80% y un

²³ Programa de Cooperación Regional con Centroamérica: Diagnóstico y Plan Operativo 2007–2008. AECI.





Cuadro N° 2.

País	Ingreso estimado por sexo 2004 / US\$	
	Mujeres	Hombres
Costa Rica	5.969	12.878
El Salvador	3.077	7.074
Nicaragua	1.747	5.524
Honduras	1.771	3.964
Guatemala	2.130	6.604

Fuente: IDH: 2006, elaboración propia.

82% del ingreso de los hombres, y en el caso de Nicaragua, las mujeres con 13 años y más de instrucción solo logran entre un 53% y un 75% del ingreso de los hombres.²⁴

En Costa Rica, Nicaragua y Honduras, las mujeres tienen un mayor acceso a la alfabetización que los hombres; siendo esta situación inversa para El Salvador y Guatemala. En cuanto al acceso y cobertura de la educación, a nivel preescolar, en El Salvador, Honduras, y Nicaragua, la situación está a favor de las mujeres, es decir ellas están sobre el 50% del total de la matrícula de ese nivel, mientras que en Guatemala sucede exactamente lo contrario, pese a la importancia que tiene la preescolaridad en el desarrollo humano. En Costa Rica, la matrícula en este nivel educacional es prácticamente equivalente.

Con respecto a la primaria, para el período 2002–2003, la escolaridad femenina prome-

dio fue del 88%, siendo la más alta la de Costa Rica (91%) y la más baja la de Guatemala (86%)²⁵. En esta favorece la universalidad y la obligatoriedad. Por otra parte, en cuanto a la secundaria, para el período 2002–2003, la tasa promedio de escolaridad femenina rondó el 45%, siendo la más alta la de Costa Rica (55%) y la más baja la de Guatemala (29%)²⁶. Es decir, la región presenta un serio problema en cuanto a la deserción juvenil femenina de la secundaria, lo que incide directamente en las oportunidades de la mujer para salir de la pobreza.

En cuanto a la esperanza de vida, a pesar de las condiciones adversas, las mujeres viven más que los hombres en Centroamérica. Esta situación ventajosa para las mujeres, no necesariamente se traduce en mejor calidad de vida, ya que producto de otras inequidades, ellas deben enfrentar un conjunto de precariedades como adultas mayores, debido a que muchas de estas mujeres son analfabetas, o padecen de enfermedades crónicas, o no cuentan con ingresos estables, ni vivienda propia, ni seguridad social ni acceso a servicios de salud de calidad.²⁷

Entre los problemas de salud de la región, se encuentran los relacionados a la salud sexual y reproductiva, en particular la «fecundidad no deseada». La tasa de fecundidad de Guatemala es de 4.2 hijos/as por mujer, mientras que en El Salvador y Costa Rica la tasa es de 3 hijos/as por mujer. A esto se suma el problema del embarazo adolescente en la región. En prácticamente todos los países, tanto el

²⁴ CEPAL: 2005.

²⁵ IDH: 2005.

²⁶ IDH: 2005. No se encontraron datos para Honduras.

²⁷ Programa de Cooperación Regional con Centroamérica: Diagnóstico y Plan Operativo 2007–2008. AECI.

número absoluto de hijos/as nacidos de madres adolescentes como la proporción de los nacimientos que ocurren entre aquéllas con relación al total, han aumentado en los últimos años, acrecentándose esta situación aún más en las zonas rurales y en las poblaciones indígenas.

Por otra parte, entre las causas de muerte relacionadas con el sexo femenino se encuentran el cáncer de útero y el de mamas. En la región la presencia de ambos tipos de dolencias y muertes está presente en todos los países. Siendo en la mayoría de los países, la incidencia de aproximadamente de 40 casos en el cáncer de útero y de 37 casos por 100.000 en el cáncer de mamas.

La precariedad femenina se profundiza en la región, cuando se consideran las variables étnico-raciales, que por ejemplo, se evidencia en el acceso a la educación y a la salud. En lo educativo como en salud, para estas poblaciones no basta con el acceso universal, sino que deben tomarse en cuenta los aspectos de calidad y pertinencia cultural.

Por otra parte, a nivel general, los Gobiernos han adquirido una serie de compromisos para promover la no discriminación y la equidad de género. Desde el punto de vista jurídico y normativo, la gran mayoría de los países de la región muestran avances. Sin embargo, propiamente en la concreción práctica de los derechos adquiridos jurídicamente, existe una brecha entre estos avances más cualitativos del desarrollo de las sociedades y los impactos más directos de las políticas y programas de los Gobiernos con respecto a la situación. Lo cual se relaciona directamente con la capacidad de los Estados para financiar dichas políticas y programas, lo que conduce la discusión hacia el tipo de política fiscal que tienen

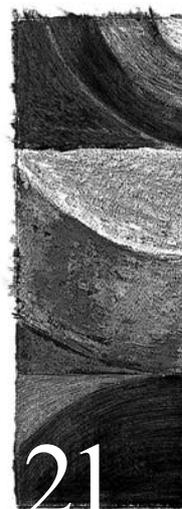
los Gobiernos de Centroamérica, tanto desde el gasto público, los ingresos tributarios como la rendición de cuentas. A continuación, se analizará esta relación.

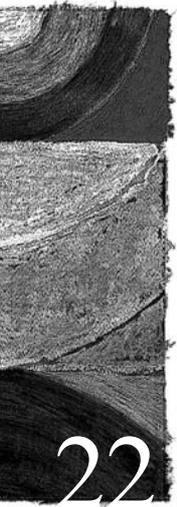
I.3 La incidencia de la política fiscal en la equidad de género en Centroamérica

Un aspecto fundamental para asegurar el bienestar de la población centroamericana y fomentar la equidad de género, es enfrentar los retos y desafíos que tiene la región ante su propio desarrollo. Para lo cual, todos los países de Centroamérica requieren de un significativo aumento de la inversión pública en lo social, para garantizar, por ejemplo, un acceso universal a la salud y a la educación de calidad, a la vivienda decente, así como en lo económico para generar oportunidades laborales y de emprendimiento, y ante los nuevos desafíos de la seguridad ciudadana, de forma tal que tanto las mujeres como los hombres centroamericanos tengan una vida digna.

La brecha entre lo que se necesita y lo que se tiene actualmente para alcanzar este objetivo de desarrollo, es aún grande. Particularmente, en lo que se refiere a la atención de los problemas de género.

Por un lado, si bien el gasto público en Centroamérica ha tendido a aumentar desde comienzos de los años 90, los montos del gasto gubernamental siguen siendo bajos. Lo cual implica una revisión de la asignación de dichos montos, buscando no reducir el déficit fiscal con contracción del gasto, ya que ello incide directamente en los servicios públicos, especialmente los sociales.





En un entorno de cargas tributarias históricamente bajas, el mayor aumento de los niveles de gasto público en los países de Centroamérica se ha reflejado en un deterioro del déficit de los Gobiernos centrales. Si bien en algunos casos los déficits pueden parecer relativamente altos, lo cierto es que si se analiza el déficit del Sector Público No Financiero, como en el caso de Honduras y Costa Rica, este ha sido menor que el del Gobierno Central, lo que significa que se ha compensado la brecha entre gastos e ingresos mediante un superávit de empresas públicas o entidades descentralizadas o autónomas. En otras palabras, sectores públicos mayores, como los que han existido en estos países, han permitido financiar en alguna medida las actividades del Gobierno Central mediante recursos no tributarios (generalmente por la vía de la venta de bienes y servicios), mientras que en los demás países se ha dependido en mayor medida de la tributación para cubrir el gasto público.²⁸

Esto tiene implicaciones, por cuanto, en la medida que estas instituciones o empresas se abran a la competencia, como es caso de telecomunicaciones y seguros en Costa Rica, a raíz de los compromisos adquiridos en el Tratado con los Estados Unidos, los Gobiernos están obligados a buscar el financiamiento del gasto y la inversión por la vía de las reformas tributarias, si no la presión de reducir el déficit los llevará a la contracción del gasto, lo cual puede incidir directamente en la calidad de los servicios públicos que se ocupan para fomentar la equidad de género.

Otro aspecto que afecta la equidad de género, es que los gastos corrientes son superiores a

los gastos de inversión, generalmente equivalentes a más del 75% del total, teniendo un gran peso los salarios de los funcionarios públicos. Por un lado, la falta de inversión afecta la generación de oportunidades. Sin embargo, por otra parte, es importante determinar de ese gasto corriente, cuánto es en personal que ofrece servicios, por ejemplo, para la mujer, en áreas como la atención de la salud reproductiva, cuidado infantil, reducción del analfabetismo, preparación de capacidades para el trabajo, tratamiento de la violencia doméstica, entre otros. Los niveles de ingresos que estos funcionarios/as perciben, y las condiciones para ejercer sus ocupaciones, repercuten en la calidad de los servicios, lo cual afecta directamente a las usuarias.

Asimismo, el concepto de inversión en muchos casos se concibe solamente como inversión en infraestructura pública, como son las carreteras. Aunque este tipo de inversión es importante, se necesita una reconceptualización del término «inversión», en función de las capacidades del capital humano que presta servicios públicos fundamentales. Ello implica la elaboración de planes de inversión que contemplen, además de la infraestructura, la inversión en servicios públicos, como por ejemplo, la actualización en la formación de los educadores/as de los sistemas educativos públicos de los países centroamericanos, a los cuales asisten la mayoría de las mujeres, especialmente, las de niveles bajos y medios. Asimismo, la inversión en personal dedicado a la atención de la mujer, en áreas de la salud, en las cuales hay serias deficiencias, como la atención integral de la mujer de 20 a 49 años, la atención in-

²⁸ ICEFI: 2007.

tegral de la adolescente; así como consejería en salud sexual y reproductiva, salud bucal y mental.

Por otra parte, tradicionalmente se ha argumentado, particularmente por los economistas más liberales y los neoliberales, en contra de un alto peso relativo del gasto corriente. Ya que según ellos, presenta un escaso potencial para fortalecer la plataforma competitiva de la región. Sin embargo, esta es una visión equivocada, ya que es evidente que el gasto en educación y en salud también constituye, además de una inversión en desarrollo humano, un potencial para aumentar el crecimiento económico, al ser factores de alta incidencia en la competitividad de los países. Ello, debido a que la política social es un instrumento fundamental para el desarrollo de las economías de los países centroamericanos. Lo cual, a su vez, genera oportunidades laborales y de emprendimiento para las mujeres.

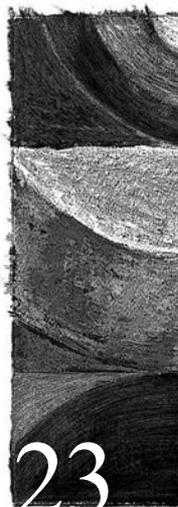
Centroamérica ha hecho un esfuerzo sostenido para aumentar el gasto público social. Este refiere tanto al aumento de recursos movilizados, medido como proporción del PIB, como a la proporción que ocupa el gasto social dentro del presupuesto nacional. El principal aumento del gasto social en su conjunto se debe a un aumento en educación. El gasto en salud no ha aumentado en la misma medida, aunque algunos países como Costa Rica y Honduras, ya le asignan a la salud una proporción del PIB similar o superior a la media de otros países. Aun cuando ha habido aumentos del gasto social en los países centroamericanos continúan siendo países –con la excepción de Costa Rica– que no dedican suficientes recursos al desarrollo social.

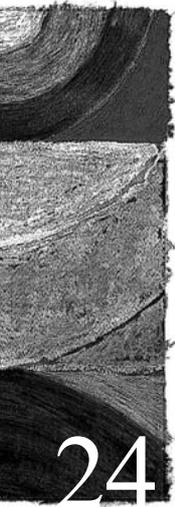
Asimismo, otro aspecto que afecta, son los compromisos de recursos específicos asigna-

dos por Constitución y legislación, los cuales muchas veces no tienen fuente de ingreso para financiarlos. Ello incide en el gasto público en general, dándole a este un carácter rígido en el presupuesto. Esto varía de país a país. Algunas asignaciones favorecen a la mujer, como en el caso de Costa Rica, con los fondos de FODESAF, para atender a las poblaciones más necesitadas, país en el cual la pobreza se presenta en un mayor porcentaje en las mujeres, sobre todo jefes de familia.

En cuanto a la elaboración de los presupuestos nacionales, se le asigna a los Ministerios de Finanzas o Hacienda. Aunque como en el caso de Costa Rica, recientemente, se recuperó la participación del Ministerio de Planificación. Estos se presentan para aprobación a los respectivos Congresos, en forma consolidada, lo que incluye los presupuestos específicos de los tres Poderes, Ejecutivo, Judicial y Legislativo, como un solo presupuesto consolidado. En todos los países la ley establece que si la instancia legislativa no aprueba el presupuesto enviado por el Ejecutivo dentro de los plazos fijados, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior. En El Salvador y Guatemala, el Ejecutivo tiene poder de veto sobre el presupuesto aprobado por el Legislativo, aunque este último puede sobrepasar dicho veto mediante mayoría de dos tercios del total de diputados. En Costa Rica y Honduras, en cambio, la Constitución no reconoce al Ejecutivo poder de veto en cuanto a la aprobación del presupuesto.

En cuanto a la equidad de género, la cada vez mayor participación de la mujer en los Congresos, abre una ventana de oportunidad en cuanto a buscar que los presupuestos tomen en consideración e incluyan programas de apoyo a la mujer. Asimismo, la participación





de la mujer en los Ministerios de Hacienda y Finanzas, es otra oportunidad, en particular cuando ocupan los máximos cargos en dichas instituciones.

La fijación de cuotas mínimas y máximas de participación para las mujeres y hombres en candidaturas a cargos electivos y mandatos es el principal mecanismo adoptado en algunos países de América Latina para promover la participación política de las mujeres, como es el caso de Costa Rica. El incremento de la proporción de mujeres que ocupan cargos de decisión ha sido fundamental para las conquistas legales y la institucionalización, en el conjunto del Estado, de las políticas de género y el principio de igualdad entre hombres y mujeres²⁹. Aún así, faltan propuestas de acciones positivas para impulsar una mayor equidad en los cargos designados tanto a nivel legislativo como ejecutivo.

Por otra parte, respecto a la programación presupuestaria a mediano plazo, y especialmente un presupuesto plurianual, puede favorecer que el debate público se concentre en prioridades de política de largo plazo. Algunos países de Centroamérica se están moviendo en esa dirección. En El Salvador, el preámbulo del documento del presupuesto incluye proyecciones fiscales para el año presupuestario y dos años adicionales, y la documentación presupuestaria contiene una declaración de metas de política fiscal de mediano plazo. En Costa Rica la legislación establece que todo presupuesto público debe responder a los planes anuales operativos (PAO) de cada institución, los que, a su vez, deben enmarcarse en el Plan Nacional de

Desarrollo, la programación macroeconómica del Banco Central y los lineamientos de política presupuestaria del Poder Ejecutivo.³⁰ Esto es fundamental para promover la equidad de género, ya que permite la visualización de políticas públicas de largo plazo orientadas a reducir las inequidades.

A esto se une la adecuada rendición de cuentas que permita evaluar un avance positivo en la equidad de género en la Región. La transparencia presupuestaria contribuye a una mejor asignación de recursos al asegurar que las personas obtengan suficiente información para exigir una rendición de cuentas responsable por parte de los representantes políticos, y así ejercer un mayor control sobre la función pública.³¹

En Costa Rica, aunque no hay una ley que proteja el derecho ciudadano a la información pública, existe el derecho constitucional de petición, y si no hay respuesta, el ciudadano/a puede acudir a la Sala Constitucional o a la Defensoría de los Habitantes. Por otra parte, Costa Rica y El Salvador son los dos únicos países de América Central que han suscrito las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDD) del FMI. Aun así, en El Salvador se maneja con discrecionalidad la información considerada sensible.

Otra iniciativa que favorece la transparencia son los presupuestos por resultados. La mayoría de países centroamericanos está realizando esfuerzos en esta línea, involucrando a las unidades ejecutoras, los Ministerios de Finanzas y a las Contralorías. Aunque cada

²⁹ CEPAL: 2004.

³⁰ ICEFI: 2007.

³¹ ICEFI: 2007.

país ha avanzado en forma distinta, Nicaragua y Honduras han desarrollado los indicadores de desempeño en el marco de las Estrategias de Reducción de la Pobreza, mientras que en Costa Rica su definición de metas está relacionada con el Plan de Desarrollo.³²

III La política fiscal en Costa Rica y su incidencia en la equidad de género:

Costa Rica ocupa en el Índice de Desarrollo Humano la posición 48, ubicándose entre los países de desarrollo humano alto. Ello, debido a la inversión social de los últimos cincuenta años, principalmente. Sin embargo, en los años ochenta, debido a la crisis económica, se redujo la inversión social y, a pesar de que en los años noventa volvió a crecer, el país aun no ha recuperado los niveles de inversión social per capita de los años setenta.

Lo anterior es afectado, además, por una carga fiscal que no logra alcanzar niveles lo suficientemente altos, como para repuntar e incrementar la inversión requerida para el desarrollo. Ello incide directamente en los niveles de desarrollo de la mujer en Costa Rica. Siendo la inversión social fundamental para el desarrollo humano debido al impacto que tiene en la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

En general, la capacidad del Estado para incidir en la desigualdad depende de varios factores, tales como la progresividad del gasto social en el corto plazo, la cantidad de recursos movilizadas o su capacidad redistributiva, así como la progresividad de la estructura tributaria³³.

Ha continuación se analizará el estado de situación de la política fiscal y de la equidad de género en Costa Rica.

II.1 La política fiscal en Costa Rica

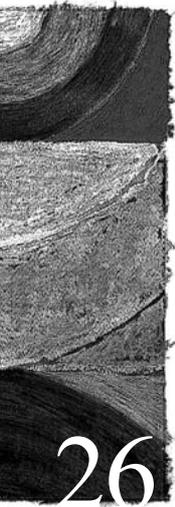
El desequilibrio entre ingresos y egresos en las finanzas del Estado costarricense se ha convertido en los últimos años en centro de preocupación de los distintos Gobiernos. Cada vez que una nueva administración asume el poder, el Ministerio de Hacienda inicia una nueva tarea en la búsqueda de soluciones al problema fiscal del país.³⁴ Es por ello, que cuando el actual Gobierno asumió en el año 2006, buscó el mejoramiento de las finanzas públicas.

El desempeño social y económico del país en el 2006 arroja resultados paradójicos. Por un lado, la producción registró un acelerado crecimiento (8.2%), el ingreso promedio real de los hogares aumentó en 2.4%, lo mismo que el ingreso laboral de los ocupados en 3.8%. Por otro lado, la pobreza se mantuvo estancada en 20% y la desigualdad aumentó (Coeficiente Gini indica que se pasó de 0.406 en el 2005 a 0.420 en el 2006). Asimismo, no se dismi-

³² ICEFI: 2007.

³³ Informe del Estado de la Nación: 2006.

³⁴ Arroyo (Osterlof *et al.*, 2004).



nuyeron las brechas laborales, de género y territoriales.³⁵

Ello reta al país en cuanto a su desarrollo, sin embargo, la aplicación desde el año 2003 de una política de contención del gasto público, con el fin de controlar el déficit fiscal y mantener la estabilidad macroeconómica, afectó el desempeño social y económico del país, especialmente los recursos destinados a la inversión social e infraestructura.

Ante estos resultados, el Gobierno actual trató de revertir la política de contención que se venía aplicando. Como resultado de ello, los gastos sin intereses crecieron en términos reales un 8.5% durante el segundo semestre del 2006. Este crecimiento se explica en parte por el aumento de los gastos clasificados como «Otros Gastos», en los que se contabilizan las transferencias asociadas con instituciones como Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)³⁶, el régimen de pensiones de la Caja Costarricense del Seguro Social y la educación, buscando favorecer la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales. En cuanto a los gastos clasificados por función estos aumentaron con relación al PIB en los rubros de educación, seguridad y vivienda.

Esta acción del Gobierno de proveer ayudas estatales, en particular los aumentos a las pensiones y las ayudas económicas a los es-

tudiantes para que finalicen la secundaria, ha incidido en una baja de la pobreza, pasando de 20.2% de los hogares en el 2006 a 16.7% en el 2007, el menor nivel del cual hay registro en los últimos 30 años. La baja de 3.5% implica que 29.000 hogares lograron salir de la pobreza³⁷. Sin embargo, como lo cuestiona el economista Juan Manuel Villasuso: «una interrogante que siempre surge al analizar resultados positivos como estos tiene que ver con la sostenibilidad del fenómeno: ¿responde esta situación a condiciones coyunturales o existen elementos estructurales para sustentarla en el mediano plazo? El tiempo dirá»³⁸.

La política del actual Gobierno para mejorar la asignación del gasto se ha basado en un aumento de los ingresos por la vía del mejoramiento en los procesos administrativos de recaudación de los tributos. Una buena parte de los ingresos tributarios colectados en el 2006, provienen de una mejor gestión recaudatoria, asociada a mayores controles cruzados, automatización de sistemas y capacitación del recurso humano entre otros.

Pero esto tiene un límite. Por un lado, el financiamiento de la deuda pública, la cual se ha buscado renegociar para bajar los intereses; sin embargo, es necesario invertir en su pago. Aunque en Costa Rica la deuda pública total como porcentaje del PIB viene en descenso³⁹,

³⁵ Informe del Estado de la Nación: 2006.

³⁶ Este fondo fue creado por ley en 1974 como una «ayuda complementaria del ingreso a las familias de pocos recursos». Para alimentarlo, el Ministerio de Hacienda le traslada el 20% de lo recaudado por impuesto de ventas, y la Caja Costarricense del Seguro Social el 5% del total de sueldos y salarios (planillas) del sector público y privado. Periódico La Nación, 26 de Noviembre del 2007.

³⁷ Periódico La Nación. 31 de Octubre del 2007.

³⁸ Villasuso: La República, 2 de Noviembre del 2007.

³⁹ En el 2006, la deuda se redujo en un 3.6% como resultado de la disminución de 3.5% del PIB en la deuda del Gobierno Central. Entre tanto la deuda del Banco Central bajó 0.2% del PIB y la del resto del sector público disminuyó en 0.04% del PIB. Un 51.9% de la caída en la deuda del Gobierno Central se debe a una menor deuda externa. (Informe del Estado de la Nación: 2006).

el pago de la misma implica una restricción en los recursos disponibles para el gasto social. Por otra parte, la necesidad de incrementar el gasto social, como por ejemplo, la propuesta que está pendiente de aprobación en la Asamblea Legislativa de aumentar el mínimo del gasto en educación de un 6% al 8% del PIB, ocupa de recursos frescos. Lo que finalmente obliga a una reforma tributaria para elevar los ingresos públicos. La Contraloría General de la República (CGR) calcula que, en promedio, el país requiere aumentar su carga tributaria en 2.6% del PIB⁴⁰.

En los dos Gobiernos previos al actual, se presentaron ante el Congreso proyectos de ley tendientes a concretar una reforma fiscal. Un primer proyecto, presentado en 1999 y aprobado en el 2001, fue el de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, el cual fija un gravamen único a los combustibles, la ampliación del impuesto de ventas a actividades exentas, y la eliminación del selectivo de consumo a unos 1.300 productos, y la derogatoria de 27 leyes que contemplaban la recaudación de impuestos menores⁴¹.

Un segundo proyecto fue presentado al Congreso en abril del 2002, denominado «Ley de Ordenamiento Fiscal». Para el análisis de dicho Proyecto, se constituyó una Comisión Mixta, que trabajó desde agosto del 2002 hasta diciembre del 2003, donde, además de diputados/as, participaron representantes de organizaciones empresariales, sindicales, cooperativistas, solidaristas y agricultores. La negociación a

lo interno de la Comisión, lo transformó en el proyecto denominado «Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural». El mismo planteaba una reforma de los impuestos de renta y de valor agregado y de la administración tributaria, junto con reformas en materia de gasto público, incluyendo una reforma a la Ley de Planificación, para implementar un Plan de Desarrollo Decenal, además del Plan Nacional de Desarrollo que establece cada Gobierno a su inicio. Asimismo, proponía el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas con relación a las finanzas y el gasto público.

A partir del 2004, el Proyecto pasó a ser tramitado en una Comisión integrada solo por Diputados/as (9), y estuvo en trámite dos años más, recibiendo una fuerte oposición, particularmente, del Movimiento Libertario. Finalmente, cuando el Gobierno prácticamente finalizaba su período, el Proyecto fue enviado por el Congreso a revisión a la Sala Constitucional, la cual dictaminó que el mismo contenía algunas inconstitucionalidades, por lo que, después de casi cuatro años de tramitarse esta reforma, no pudo ser aprobada.

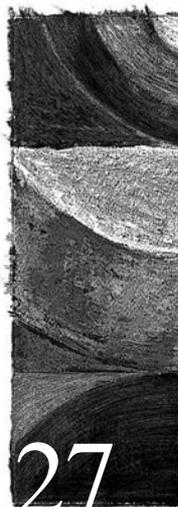
Por lo que, ante esta realidad, el Gobierno actual consideró necesario replantearse el cómo llevar a cabo la reforma fiscal, en particular, la reforma tributaria. Para ello, ha indicado que propondrá una serie de reformas, dentro de las cuales se incluyen la reforma del Impuesto sobre la Renta, la del Impuesto sobre el Valor Agregado⁴², un Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda⁴³, un

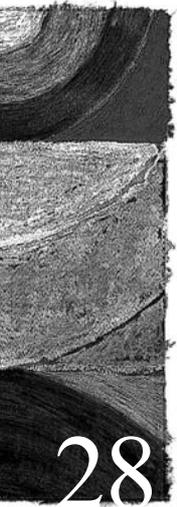
⁴⁰ CGR: 2002.

⁴¹ Periódico La Nación: 30 de Junio del 2001.

⁴² Proyecto de Ley enviado a la Asamblea Legislativa el 15 de agosto del 2006. Se encuentra en trámite.

⁴³ Tiene como objetivo crear un impuesto solidario a cargo de los propietarios de viviendas habituales y aquellas de uso ocasional y de recreo con un valor de mercado superior a 100 millones de colones, con la finalidad de





Impuesto sobre Transacciones financieras, y un Impuestos a las personas jurídicas⁴⁴.

Esto lo van complementar con propuestas de mejoramiento de la administración tributaria, lo que incluye reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, reformas a la Ley general de aduanas, y un proyecto de Ley de derechos y garantías del contribuyente. A lo que sumarían un Proyecto de Ley de Transparencia Presupuestaria.

Los ingresos que recauda el Gobierno no son recursos de libre disposición, porque existen afectaciones específicas de algunas rentas, del presupuesto nacional o de otras bases o parámetros, que establecen que la recaudación debe destinarse totalmente o parcialmente a los fines establecidos por el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, hay una gran cantidad de tributos que tienen asociado un gasto legalmente obligatorio. Entre ellos, destaca el 20% de las ventas que debe destinarse a Asignaciones Familiares y Desarrollo Social⁴⁵ y el 2% para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; la contribución especial del 15% sobre los combustibles que debe girarse al Consejo de Vialidad (CONAVI); el 7% del impuesto sobre la renta, que debe girarse al Patronato Nacional de la Infancia, más un tercio sobre el impuesto

del consumo de combustibles, que debe destinarse a FONAFIFO, entre otros. Por otra parte, la Inflexibilidad del gasto público en materia de gasto se torna aún más grave porque no todos los gastos por mandato legal gozan de una contrapartida de ingreso que los sustente. Esto se agrava cuando la Sala Constitucional ordenó el pago completo de los gastos públicos con destino específico a varias instituciones.

A ello, se suman los mandatos constitucionales de gasto público en Educación, Poder Judicial, pago de la deuda política, cumplimiento con las pensiones y los compromisos con la Caja Costarricense del Seguro Social.

A pesar de las intenciones de buscar una reforma tributaria por la vía de la reforma legislativa de los impuestos, ante la posibilidad de que esto tome su tiempo, el Gobierno ha buscado proyectar cómo sostener los gastos previstos desde el 2008 hasta el 2011, en educación, carreteras, salarios y hacer efectivos los pagos de deuda a la Caja Costarricense de Seguro Social, sin afectar la estabilidad fiscal alcanzada. Por ello, por primera vez, se incluyó en el Presupuesto Nacional Ordinario del 2008 dicha proyección de tres años, con lo cual, a la vez, se innova con respecto a la elaboración

financiar los programas públicos destinados al fortalecimiento de los programas de vivienda. Se tramita en el Congreso desde el 14 de agosto del 2006.

⁴⁴ Un impuesto anual de doscientos dólares, moneda de los Estados Unidos de América (\$200,00) o su equivalente en moneda nacional sobre las personas jurídicas inscritas o que se inscriban en el Registro Público. Se tramita en el Congreso desde el 3 de agosto del 2006.

⁴⁵ Distribución: FUSOFI 33% (subsídios para Vivienda), Trabajadores, hasta un 20%. (ayuda Familiar, Pensiones 20% (régimen no contributivo), MEP de 10% a 15% (comedores), IMAS 7.5% (Programas Sociales), CNP 5% (reconversión productiva), PANI 4%, INAMU 2% (capacitación de mujeres), ICODER 1% (deporte y recreación), FONABE 1% (becas estudiantiles), Becas 1% (para 24 distritos pobres), Enfermos 0.5% (en fase terminal), Juntas de educación 0.5% (centros infantiles), Salud sin monto definido (programas de nutrición), Establecimientos sin monto definido (adultos mayores y personas con discapacidad), CCSS sin monto (para indigentes), AYA sin monto (acueductos rurales), IAFA sin monto (prevención) y Otros sin monto (Fonabe, Becas y transporte para estudiantes). Asamblea Legislativa. Dpto. Análisis Presupuestario. Periódico La Nación 26 de Noviembre, 2007.

del Presupuesto con una visión de más largo lazo⁴⁶. Con esta práctica, Costa Rica comenzará a aplicar «presupuestos plurianuales», los cuales buscan ayudar al país a comenzar a discutir políticas de finanzas públicas de mediano plazo.⁴⁷

Lo anterior es reforzado por la aplicación de la Ley de Administración Financiera y Presupuesto Públicos (Nº 8031)⁴⁸, que le devolvió al Ministerio de Planificación su participación en la elaboración del Presupuesto Ordinario, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, para vincular los objetivos y acciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo con el financiamiento público.

II.2 La equidad de género en Costa Rica

La participación en Costa Rica de la mujer en el desarrollo económico se relaciona, en una primera instancia, con su incorporación laboral. A pesar de que la mujer ha venido ganando participación en el mercado laboral, una parte importante de estos empleos femeninos no son de calidad, y además son de tiempos

parciales, temporales o contratados por períodos definidos. Para el año 2006 la tasa neta de participación femenina alcanzó un máximo histórico de 40.7%.⁴⁹ Sin embargo, esto no se tradujo en mejores condiciones de inserción para las mujeres, debido a la calidad del empleo.

Así lo evidencia la tasa de subutilización total, que fue para el 2006 de 19.1%, siendo ésta 6.6% mayor que la de los hombres (12.5%). El desempleo abierto femenino pasó de un 5.9% en 1990 a un 8.7% en el 2006, mientras que para los hombres se mantiene estable a través de los años. Para 1990 este era de 4.2% y en el 2006 fue de 4.4%.⁵⁰

Al problema de calidad del empleo femenino, se suma que muchas mujeres no cuentan con apoyo para el cuidado de sus hijos/as, lo que se convierte en otro factor que limita sus posibilidades de inserción laboral, crea tensiones en la esfera familiar y en la laboral y genera situaciones de dobles jornadas que afectan su calidad de vida.⁵¹ Asimismo, hay una mayor presencia de las mujeres dentro de la categoría de trabajadores por cuenta propia, que es altamente vulnerable, pues en ella la mayoría de las mujeres labora en sectores de baja productividad, en los que predomina la economía

⁴⁶ Si esta carga se mantiene, el Gobierno estima que podría destinarle un monto equivalente al 6% de la producción a la educación en los próximos años y cumplir además con otros gastos señalados en las leyes como los recursos al Poder Judicial, al Consejo Nacional de Vialidad, a las municipalidades, al Patronato Nacional de la Infancia y al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y mantener un déficit financiero (ingresos menos gastos totales) equivalente al 1% de la producción interna hasta el 2011. Periódico La Nación, 31 de Agosto del 2007.

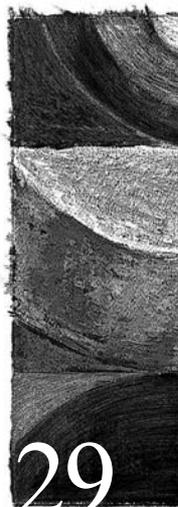
⁴⁷ Periódico La Nación: 6 de Agosto del 2007.

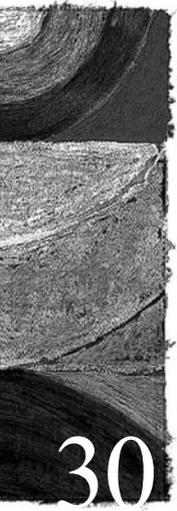
⁴⁸ Esta Ley avanza al incorporar principios de eficiencia y eficacia, obligatoriedad de incluir en los presupuestos elementos sobre la prestación de servicios, producción de bienes y metas, agregar el incumplimiento de metas y la realización de gastos innecesarios o superfluos entre las causales de responsabilidad administrativa. Aún falta avanzar más allá de estas reformas. Osterlof (Obed López *et al.*, 2003).

⁴⁹ Informe del Estado de la Nación: 2006.

⁵⁰ Informe del Estado de la Nación: 2006.

⁵¹ Trejos: 2003.





de subsistencia.⁵² Sin embargo, esta alternativa le permite a la mujer una mayor flexibilidad de tiempo para atender los hijos/as y al mismo tiempo generar un ingreso.

El incremento de la asistencia a la educación incidió en los cambios significativos en los indicadores de participación laboral de la población. En cuanto a la tasa neta de participación por grupos de edad, en las mujeres de 12 a 17 años, esta tasa para el período 1990–2006 disminuyó, pasando de 13.1% a 8.1%, y en el caso de los hombres, de 34.7% a 20.2%. Ello incide en un notable aumento de la tasa de desempleo abierto para este grupo.⁵³

En este contexto, una preocupación que tiene Costa Rica con relación a la generación de oportunidades para el desarrollo humano es precisamente el cómo enfrentar el problema de deserción de la secundaria, que afecta tanto a mujeres como hombres. Esta tasa ha venido aumentando, siendo para el 2005, de 12.5% y para el 2006, de 13.2%. Esta tendencia se había logrado reducir entre el 2001 y el 2003, pero a partir del 2004 volvió a incrementarse. El actual Gobierno, ante esta problemática, puso en marcha el Programa Avancemos, el cual consiste en hacer transferencias de dinero condicionadas a las familias de jóvenes en riesgo de ser expulsados de la secundaria. Esta iniciativa espera atender un total de 130.000 jóvenes en todo el país.⁵⁴

Para el desarrollo humano en Costa Rica, además de la educación, ha sido fundamental la inversión pública en salud. La esperanza de vida es una de las más elevadas en la historia del país, 79 años para ambos sexos (76.6 para los hombres y 81.6 para las mujeres). Asimismo, hay una caída en la tasa de fecundidad, dando lugar a un mínimo histórico, de 1.9 hijos/as por mujer.⁵⁵

En cuanto a los programas de salud, si bien hay una cobertura cuantitativa no así en su calidad. Los problemas más serios se presentan en niños de 1 a 7 años, adolescentes, atención posparto y atención a adultos mayores de 65 años⁵⁶. Los programas de mayor calidad son en «atención integral del niño y la niña» y la «consulta de control prenatal y atención posparto y post-aborto», mientras que la «atención integral de la mujer de 20 a 49 años» y la «atención integral del adolescente» presentan una baja calidad. Asimismo, la falta de consejería en salud sexual y reproductiva y en salud oral, destacan entre los que presentan las mayores deficiencias⁵⁷.

En términos generales, Costa Rica tiene retos importantes en el desarrollo de la mujer, a pesar de sus avances sociales. Lo cual implica fortalecer la inversión pública en programas que reduzcan la desigualdad y la inequidad entre géneros.

⁵² Informe del Estado de la Nación: 2006.

⁵³ Informe del Estado de la Nación: 2006.

⁵⁴ Informe del Estado de la Nación: 2006.

⁵⁵ Informe del Estado de la Nación: 2006.

⁵⁶ CCSS: 2007.

⁵⁷ Ministerio de Salud, 2007.

II.3

La incidencia de la política fiscal en la equidad de género en Costa Rica

Al igual que en el resto de Centroamérica, la política fiscal en Costa Rica es un instrumento que incide en la equidad de género. Desde el gasto, la inversión social de este país ha permitido un desarrollo humano, que ha facilitado la generación de oportunidades para la mujer.

Sin embargo, la eficacia de la política social se ha visto afectada por restricciones financieras.

A esto se suman otros problemas, como la falta de planificación, debilidad en los mecanismos de coordinación, ausencia de evaluaciones. Sin embargo, el peso del problema financiero debe atenderse, ya que la constricción del gasto, que fue un objetivo gubernamental de años previos para establecer un equilibrio fiscal, es hoy uno de los principales factores que afectaron la eficiencia y la efectividad del gasto público, en particular, el social.

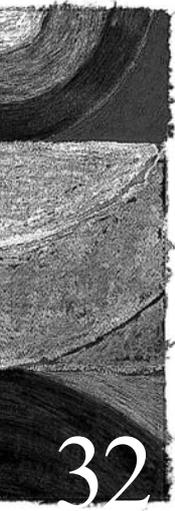
Lo que provoca impactos sensibles en el desarrollo humano, especialmente en integración social, lo que incide directamente en la equidad de género y las oportunidades para la mujer. Por ejemplo, la falta de una mayor inversión en educación ha llevado a que se den niveles de deserciones preocupantes en secundaria. Con lo cual, las oportunidades de trabajo y de una vida mejor, se reducen para la población costarricense. Con lo cual, la educación corre el peligro de convertirse en un sin sentido, al frenar el crecimiento y promover la desigualdad.

Por ello, desde la perspectiva fiscal, la decisión del actual Gobierno de buscar revertir

la política de contención, favorece la equidad de género, en particular, en la atención de problemas que afectan el desarrollo de la mujer, como por ejemplo, las transferencias al Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) y la financiación del Programa Avancemos, que ayuda a que los jóvenes se mantengan en la secundaria. En Costa Rica, cerca del 91% de los estudiantes asisten a escuelas y colegios públicos, lo cual genera una presión muy fuerte sobre la calidad del gasto público en educación y sobre el financiamiento de dicho gasto. En educación, esto incluye, además del pago adecuado de los educadores/as, también la inversión en el mejoramiento de la formación de este plantel formativo, junto con el mejoramiento de las condiciones e infraestructura (aulas y equipamiento) de las escuelas y colegios públicos.

En cuanto a la salud, la inversión en esta área permitió la reducción de la tasa de mortalidad infantil y el incremento de la expectativa de vida de los/las costarricenses. Ello implica un aumento en la demanda de servicios de salud, para lo cual se requiere mayor inversión de recursos públicos.

Asimismo, se dio una disminución de las tasas de fertilidad, lo cual llevará al país a una transición demográfica. En el futuro, la población será más vieja, disminuyendo la relación de trabajadores activos con personas dependientes. Esto cambiará el patrón epidemiológico y además se afectarán las finanzas del sistema de seguridad. En Costa Rica, la seguridad social se financia a través de las cuotas obrero-patronales. Ello incluye tanto los servicios médicos como las pensiones. Lo cual significa que el financiamiento a través de este mecanismo sufrirá una disminución, implicando que el Estado deberá encontrar recursos alternati-



vos para financiar una seguridad social, en la cual se demandarán mayores servicios para esta población envejecida.

Por otra parte, se han establecido metas en el plan de reducción de la pobreza, que requieren inversión pública. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010, se establecen compromisos tales como:

- ▶ Construcción, ampliación, reparación de 611 CEN–CINAI para 29.000 niños/as entre 2 y 7 años, 5.000 niños/as entre 7 y 12 años, y 480 niños/as entre 3 meses a 2 años.
- ▶ Desarrollo de protección social en intervención integral orientado a unidades familiares: capacitación de 36.000 mujeres en formación humana, técnica y académica, y 10.950 soluciones habitacionales para jefas de hogares.
- ▶ Capacitación a 36.000 mujeres en condición de pobreza, en competencias laborales.
- ▶ Reducción en un 50% de familias que habitan en precario o tugurio
- ▶ 26 proyectos integrados en asentamientos humanos, 95 para mujeres jóvenes rurales y 8 en territorios indígenas.

Estos son sólo algunos ejemplos de las aspiraciones gubernamentales, que requieren resolver el financiamiento del gasto público y de la inversión. Es por ello que otro reto que tiene el Gobierno de Costa Rica es la reforma tributaria, sobre la cual se explica más ampliamente en la sección II.1. Al igual que en el mejoramiento de la elaboración del presupuesto nacional, con metas de largo plazo, y la elaboración de un plan nacional de inversiones. Todo ello, favorecería el mejoramiento de las condiciones de la mujer en Costa Rica.

En ese sentido, cabe destacar, por otra parte, la participación de la mujer en el ámbito político. Existe una Ley de Igualdad que presiona por un mínimo de un 40% de mujeres en puestos de elección popular. Esto ha permitido ir incrementando el número de mujeres que participan en puestos públicos, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo. Aunque aún hay mucho que avanzar, lo cierto es que en cuanto a política fiscal, las mujeres están teniendo una mayor posibilidad de incidir. Actualmente, en Costa Rica, hay una Viceministra de Hacienda, una mujer preside la Comisión de Asuntos Hacendarios en el Congreso, que es la que toma las decisiones sobre el presupuesto, los dos partidos mayoritarios tienen mujeres como Jefas de Fracción, y una mujer está a cargo de la Contraloría General de la República y otra de la Defensoría de los Habitantes. Es decir, se cuenta al menos con una participación, que debería incidir en una visión de género en la elaboración, ejecución y rendición de cuentas de la política fiscal del país.

Asimismo, Costa Rica cuenta a nivel ejecutivo con el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), el cual en el año 2006 inició el diseño de la política nacional para la igualdad y la equidad de género (PIEG), con la cual el Estado pretende cerrar brechas de género. Cuenta con dos componentes principales: diseño y aplicación de una metodología de evaluación de impacto sobre la equidad de género, e investigación sobre las relaciones de igualdad de género, pobreza, presupuestos públicos, y políticas conciliatorias entre los ámbitos productivo y reproductivo. A través de esta política nacional se tendría la oportunidad de visualizar en la política fiscal la necesidad de promover la equidad de género.

En conclusión, en términos generales y en específico con relación a la equidad de género,

los desafíos de la política fiscal de Costa Rica podrían resumirse en: financiamiento, asignación, ejecución y control del gasto público.

En cuanto al financiamiento, Costa Rica debe diseñar mecanismos que le permitan tener un nivel de ingresos tributarios que permitan financiar adecuadamente el desarrollo social, económico y ambiental; buscar que haya una mayor equidad en el sistema tributario, y favorecer la competitividad del país en la atracción y fomento de inversiones productivas.

Por otro lado, en cuanto a las asignaciones, el gasto se debe asignar en función de las prioridades nacionales, que tomen en cuenta el desarrollo de la equidad de género, y vincular más efectivamente el Plan Nacional de Desarrollo y los Presupuestos Nacionales, así como los recursos públicos de tal forma que tengan un impacto positivo en la redistribución. Finalmente, respecto a la ejecución, se debe lograr una mayor calidad, oportunidad y celeridad en la ejecución del gasto, evitando duplicaciones.

III La política fiscal en El Salvador y su incidencia en la equidad de género:

Según el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2006, El Salvador se ubica en el rango de desarrollo humano medio, en la posición 101. Es el país más pequeño de Centroamérica, pero la tercera economía más grande la región. Los indicadores macroeconómicos del país

para el 2004 demuestran un bajo crecimiento (apenas 2.5% anual en el período 2003–2004) y una inflación que alcanzó el 5%. Los niveles de pobreza aún son altos, 35.2% en el 2005, con importantes grados de inequidad.

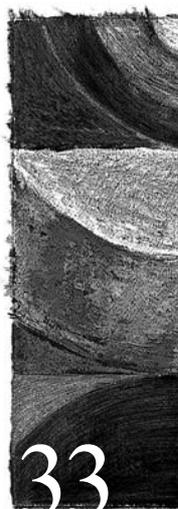
La estrategia gubernamental para fomentar el desarrollo económico se ha centrado en la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión extranjera. Es por ello que este país fue el primero que puso en vigencia el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (marzo del 2006). Si bien ello ha permitido un crecimiento de las exportaciones, ha generado también un crecimiento de las importaciones, produciendo un déficit comercial, que en parte ha sido financiado por las remesas anuales de los salvadoreños que han emigrado, las cuales equivalen a un 16% del PIB, y la ayuda externa.

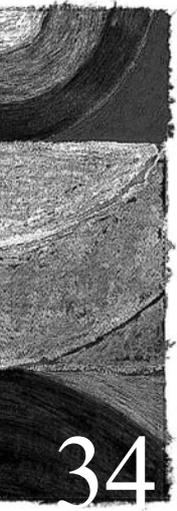
Por otra parte, la adopción del dólar como la moneda nacional, en el 2001, hizo que El Salvador perdiera el control sobre su política monetaria y se concentrara en mantener una disciplina fiscal.

Todo ello incide en la política fiscal y el financiamiento de los programas para el desarrollo y oportunidades para las mujeres.

III.1 La política fiscal en El Salvador

A nivel de política fiscal, El Salvador tiene dos desafíos, los cuales tendrán una gran influencia en el desempeño económico del país en los próximos años. El primero es recuperar una sólida base fiscal y la revisión parcial del rápido aumento de la deuda pública registrado en años recientes. El segundo es la necesidad de financiar algunas inversiones prioritarias que





se necesitan para acelerar el crecimiento y satisfacer las urgentes necesidades sociales.⁵⁸

En los años 90, debido a las reformas estructurales impulsadas, El Salvador tuvo un beneficioso crecimiento económico, reduciendo sus niveles de pobreza desde el final de la guerra civil en 1992. A partir de los últimos años de los noventa, el crecimiento económico disminuyó debido al deterioro de los términos de cambio, precio del café, la recesión mundial, y los terremotos del 2001. Todo esto produjo un deterioro fiscal, ya que los ingresos públicos se vieron afectados por el escaso crecimiento económico y por los gastos en inversiones de reconstrucción y costos de la transición asociados con la reforma del sistema de pensiones.⁵⁹

Durante el período 1990–2005, el gasto del gobierno central en El Salvador promedió 14.5% del PIB, el más bajo en Centroamérica después de Guatemala. El gasto del sector público no financiero (SPNF) registró un promedio de 18.6% del PIB durante el mismo período.⁶⁰

El déficit fiscal ha ido en aumento desde 1997; en el 2001 ascendió al 3.6% del PIB, en parte debido a la reconstrucción, por lo que las autoridades gubernamentales formularan una estrategia para tratar de reducirlo gradualmente⁶¹. El Salvador ha financiado parte del desequilibrio fiscal con costos moderados a expensas de un rápido aumento de la deuda pública a partir del año 2000.⁶²

En ese sentido, la política fiscal ha estado orientada a racionalizar y optimizar el gasto corriente y a tratar de mantener los niveles de inversión pública buscando priorizar en educación, salud, seguridad social y formación de capital humano.⁶³ Ello permitió que a pesar de que el ritmo de la pobreza se redujo, evitar que los indicadores sociales se deterioran.⁶⁴

Por el lado de los ingresos, se siguió la estrategia de mejorar el cobro de los impuestos, lo que incluye el Plan Cero Tolerancia, así como la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras, que incluyen medidas como las acciones penales y el cierre temporal de establecimientos, entre otras. Asimismo, en el 2002, se introduce un impuesto al combustible, cuyo objetivo fue financiar el gasto de mantenimiento vial.

Los ingresos tributarios han sido el principal factor de crecimiento de los ingresos fiscales, mientras que los ingresos no-tributarios disminuyeron. La estructura tributaria depende fundamentalmente de los ingresos del impuesto sobre el valor agregado (IVA) y de los impuestos sobre la renta. Asimismo otros ingresos provienen de los aranceles de importación y de los impuestos al consumo sobre productos específicos. En cuanto a los aranceles de importación, estos han disminuido en forma constante desde los noventa, ya que El Salvador redujo drásticamente el nivel promedio de sus aranceles, a lo que se suman la apertura comercial vía los tratados de libre comercio.

⁵⁸ Banco Mundial: 2004.

⁵⁹ Banco Mundial: 2004.

⁶⁰ PNUD: 2007.

⁶¹ OMC: 2003.

⁶² Banco Mundial: 2004.

⁶³ OMC. 2003.

⁶⁴ Banco Mundial: 2004.

Aún cuando la carga tributaria ha experimentado una mejoría apreciable en años recientes, alcanzando 13.6% del PIB en 2006 (comparada con un promedio de 9.2% del PIB en la primera mitad de los noventa), el incremento de los ingresos no ha sido suficiente para cerrar la brecha fiscal.⁶⁵ Junto con Honduras y Guatemala, El Salvador, la elevación de la carga tributaria se debió en mayor medida a aumentos de la tributación indirecta. En estos países se combinaron tres factores, la importancia significativa del IVA, como explicación del incremento de la carga tributaria, la evidencia de que en los tres países este impuesto tiene una incidencia regresiva⁶⁶, y la contribución limitada del impuesto sobre la renta, que al ser un impuesto principalmente aplicable a los trabajadores del sector formal, tampoco es, especialmente, progresivo. Lo anterior permite concluir que en estos casos la regresividad de la tributación se acentuó durante la última década y media.⁶⁷

En cuanto a la inversión pública entre el período 1996–2003, los fondos destinados al desarrollo social aumentaron de un 4.7% a un 7.3% del PIB, aumentando la inversión en educación de 2.2% a 3.1% del PIB, y en salud de 1.4% a 1.5% del PIB. También se incrementó el apoyo al desarrollo económico (2.1% del PIB en promedio) y la justicia y seguridad (2.5% del PIB en promedio).

Aun así, El Salvador presenta serios desafíos, ya que si bien la pobreza se ha reducido, aún un 48% (2003) de la población vive bajo la línea de pobreza, y un 19% (2004) en extrema

pobreza. La tasa de analfabetismo es del 20% (2004) y la tasa de mortalidad por homicidio es del 43.2% (2005).⁶⁸ Sin duda, el mayor problema que enfrenta la gobernabilidad en El Salvador es el desmesurado y progresivo incremento de la delincuencia violenta en los últimos años.⁶⁹

Respecto a la inversión en educación, a pesar del aumento, El Salvador aún va a la zaga con relación a los promedios regionales. Con el aumento de los recursos lo que buscaba El Salvador era respaldar el Plan Desarrollo de la Educación 1995–2005, el cual contribuyó a mejorar la educación. En cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se espera alcanzar para el 2015 los relativos a la matriculación en educación primaria, proporción de los estudiantes que terminan el quinto grado, y alfabetismo universal para los jóvenes. No obstante, para alcanzar las tasas de cobertura en los ciclos de preescolar, primario, y secundaria, se estima que el presupuesto para educación debería aumentar aproximadamente 1.8% del PIB durante los próximos diez años, con respecto a los niveles del 2003.⁷⁰

En cuanto a salud, los indicadores en El Salvador han mejorado, sin embargo, con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hay pocas probabilidades de que se logren las metas para el 2015 relacionadas con la mortalidad materna, los partos realizados por personal capacitado, y el VIH–SIDA., debido a que desde el 2001, parte de los recursos asignados al sector salud han financiado la

⁶⁵ PNUD: 2007.

⁶⁶ Acevedo y González: 2003; Gómez Sabaini: 2005; y Mann y Burke: 2002; CEPAL: 2006.

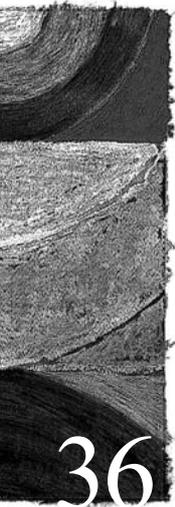
⁶⁷ Fuentes: 2006.

⁶⁸ Osterlof, Nowalski: 2007.

⁶⁹ AECl: 2005.

⁷⁰ Banco Mundial: 2004.





reconstrucción de las obras de infraestructura dañadas por los terremotos. En cuanto a las metas relacionadas con la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad en niños menores de cinco años, la vacuna contra el sarampión y la incidencia de la tuberculosis, es altamente probable que sí se alcancen para el 2015.⁷¹

La asignación presupuestaria global que destina El Salvador a los servicios de salud, como proporción del PIB, así como los desembolsos públicos totales sobre una base per cápita, son bajos de acuerdo a los estándares regionales. El grueso se destina a la atención hospitalaria y a la atención de salud primaria.⁷²

En cuanto a las transferencias condicionadas en efectivo, cabe destacar para El Salvador el programa Red Solidaria a la Familia (RSF) (2005), que intenta asistir a 100.000 familias rurales en extrema pobreza, siendo las madres las receptoras directas, ocupándose de áreas como la salud, nutrición, educación básica y seguridad ciudadana, buscando ayudar a la población de 0–5 años con vacunas completas, a niños y niñas para primaria y con transferencias del 15%–18% del salario mínimo rural. El monto asignado es de 100–150 millones de dólares.⁷³

Un aspecto importante a destacar para El Salvador, que incide en el financiamiento de la cuenta corriente, con lo cual se financia una buena parte del consumo, y en la estabilidad del ahorro nacional, son las transferencias de los salvadoreños que viven en el extranjero. Estas vienen en aumento y ocupan un lugar importante en la reducción de la pobreza;

según la Encuesta de Hogares, los hogares que reciben remesas tienen ingresos per capita 50% mayores que los hogares que no las reciben. Las remesas para El Salvador, en el año 2005 alcanzaron los US\$2.830 millones, representando un 16.15 del PIB, mientras que la IED fue de US\$300 millones (1.7% del PIB).⁷⁴ Para el año 2006, las remesas alcanzaron los US\$3.316 millones. Las importaciones fueron del US\$6.423 millones, mientras que las exportaciones fueron de US\$1.911 millones, con un saldo negativo de US\$4.512 millones.

III.2 La equidad de género en El Salvador

Para el logro del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio los indicadores propuestos para evaluar el cumplimiento de dicha meta son cuatro: (i) la relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y terciaria; (ii) la relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres con respecto a hombres entre 15 y 24 años de edad; (iii) la proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola; y (iv) la proporción de escaños ocupados por mujeres en la Asamblea Legislativa.

En el caso de El Salvador, con relación a los indicadores de equidad de género en el campo educacional, la relación entre niñas y niños en educación primaria y secundaria era ya en 1991 de 99% y ha pasado a ser en la actua-

⁷¹ Banco Mundial: 2005.

⁷² Banco Mundial: 2005.

⁷³ Fuentes: 2006.

⁷⁴ Osterlof, Nowalski: 2007.

lidad del 100%. La situación es similar en las áreas urbanas y rurales. El índice de paridad de alfabetización entre mujeres y hombres de 15 a 24 años alcanza el 100% actualmente⁷⁵.

Aun así, en cuanto al desempeño de El Salvador en ciertas variables educativas –como alfabetización básica, matriculación en educación secundaria y años promedio de escolaridad– continúa siendo más bajo de lo que cabría esperar dado el ingreso per cápita del país. En la mayoría de indicadores de logro educacional, el desempeño de El Salvador se encuentra por debajo del promedio latinoamericano y del de los países de ingresos medio–bajos.⁷⁶

En lo que respecta al indicador de equidad de género en el campo laboral, El Salvador ha registrado avances, pero insuficientes. Entre 1991 y el 2005, la proporción de mujeres en actividades no agrícolas con relación al total de trabajadores en esas actividades aumentó de 32% a 37%. El principal desafío es de naturaleza cualitativa e involucra diversos aspectos, entre ellos: lograr equidad de remuneración, ofrecer a las mujeres que trabajan servicios de apoyo a sus familias, y proporcionarles capacitación laboral para facilitar su inserción en los segmentos más productivos así como en puestos tradicionalmente masculinos y de toma de decisiones.⁷⁷

En el ámbito económico, debe darse una mejora en las oportunidades, en la concesión de créditos a mujeres para labores productivas. Así como apoyo a la formación y educación de las mujeres en los ámbitos empresariales

y profesionales, con el objetivo de promover su participación en el mercado laboral. Junto con una promoción de la participación de las mujeres en la economía formal y en la defensa y protección de sus derechos laborales.

Cabe resaltar que el ISDEMU tiene el presupuesto más bajo de todas las instituciones de Gobierno (0.04%). Asimismo, su nivel de incidencia en otros ministerios es relativo, por lo que se requiere levantar su perfil de rector de políticas públicas para la mujer.

En cuanto al indicador de participación política, El Salvador ha experimentado también algún avance, aunque todavía insatisfactorio, al registrarse un aumento de la representación de las mujeres en la Asamblea Legislativa de 8% a 17% entre 1991 y el 2005. Por otra parte, la baja representación proporcional de las mujeres en los concejos municipales sigue reflejando una considerable inequidad de género en materia de participación política local.⁷⁸

El Salvador presenta desafíos importante en cuanto a una promoción mayor de la representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos. Asimismo, incentivar su participación en los Gobiernos Locales, y una mayor presencia de mujeres en los partidos políticos, cuadros de dirección y candidaturas para cargos públicos.⁷⁹

También debe darse un fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género desde el apoyo a los ejes prin-

⁷⁵ PNUD: 2007.

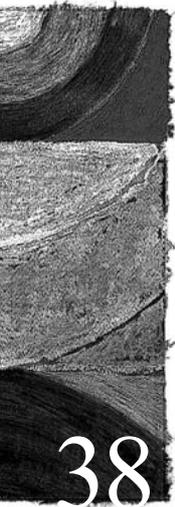
⁷⁶ PNUD: 2007.

⁷⁷ PNUD: 2007.

⁷⁸ PNUD: 2007.

⁷⁹ AECl: 2005.





cipales de la Política Nacional de la Mujer y el fortalecimiento del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU).

Para el ODM 5, el compromiso de la Cumbre del Milenio proponía originalmente como única meta reducir en un 75%, entre 1990 y el 2015, la tasa de mortalidad materna (meta 6). Para monitorear el cumplimiento de la Meta 6 se han establecido dos indicadores: la tasa de mortalidad materna y la proporción de partos atendidos por personal calificado. En la Cumbre Mundial del 2005 se acordó añadir una nueva meta: lograr el acceso universal a la salud reproductiva para el 2015 (ONU, 2006).

En El Salvador, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) realizó una investigación para establecer una línea de base de la mortalidad materna en el país, la cual estimó la tasa de mortalidad materna en 71 por cada 100 mil nacidos vivos para 2005⁸⁰. En 1990, según el MSPAS, los números de nuevos casos registrados con VIH-SIDA fueron de 54 hombres y 42 mujeres. Para el año 2005, estas cifras se habían incrementado a 922 y 703, respectivamente.

En lo que respecta al progreso en el estado de la salud, los avances alcanzados en El Salvador en la última década son aún más significativos que los obtenidos en el área educativa. Las mejoras de varios indicadores de salud han sido aun más rápidas que las registradas para América Latina en su conjunto. En particular, El Salvador ha logrado avances importantes en la esperanza de vida y las tasas de mortalidad infantil y de inmunización de la ni-

ñez, aunque, por otro lado, se ha quedado un poco rezagado en la reducción de la desnutrición infantil. La esperanza de vida al nacer ha aumentado desde un promedio de 53 años en los sesenta a más de 70 años en la actualidad. La reducción de las tasas de mortalidad infantil y mortalidad de la niñez han jugado un papel importante en ese incremento. En el ámbito de la salud reproductiva, la proporción de partos atendidos por personal especializado aumentó de 51% a 69% entre 1988-1993 y 1997-2002, mientras que los datos más recientes del MSPAS registran una reducción significativa de la tasa de mortalidad materna.⁸¹

A pesar de los avances, la cobertura del sistema de salud en El Salvador es todavía inadecuada. Menos del 20% de la población tiene acceso a seguro médico. El ISSS cubre al 17% de la población y los seguros privados e institucionales cubren otro 1.8%. El restante 81.3% carece de seguro médico.⁸²

III.3

La incidencia de la política fiscal en la equidad de género en El Salvador

La política fiscal de El Salvador tiene importantes retos para enfrentar el desarrollo en general, y en particular, fomentar la equidad de género. En cuanto al gasto público, aunque éste ha venido aumentando, aún está por debajo de los promedios centroamericanos y latinoamericanos.

⁸⁰ Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador, 2006.

⁸¹ PNUD: 2007.

⁸² PNUD: 2007.

En cuanto a la composición del gasto público, un 78.3% (período 2000–2005) correspondió a gasto corriente, principalmente, a los gastos de consumo y, particularmente, a las remuneraciones de los empleados públicos, las cuales representaron el 34% del gasto total del gobierno central. En El Salvador, este gasto excede todos los otros rubros, lo cual afecta los niveles de inversión pública. El gasto gubernamental en remuneraciones casi duplica los gastos de capital y excede incluso el monto de las transferencias corrientes (20.5% del gasto total). A lo que se suma el pago de intereses de la deuda pública (2.5% del PIB para el 2006, una cuarta parte del presupuesto general del 2007).⁸³

Ello afecta las oportunidades de mejoramiento de inversión en capital humano y en el desarrollo de condiciones que reduzcan las brechas entre géneros, ya que el gasto público presenta inflexibilidades que inciden en la rigidez del presupuesto nacional. La inversión del gasto público en capital humano constituye un instrumento clave para promover el crecimiento económico, el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

El gasto público social es una de las principales herramientas de que dispone un gobierno para influir sobre la distribución del ingreso y procurar la igualdad de oportunidades para su población. El impacto logrado con este instrumento depende de su magnitud, su distribución y su financiamiento, así como también de su estabilidad y de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

El Salvador realizó un esfuerzo importante para elevar el gasto público social, pasando de un 4.8% del PIB (mediados de los noventa), a un promedio del 7% del PIB (2000–2004). El objetivo fue aumentar el gasto destinado al «desarrollo social». Sin embargo, a pesar del incremento en el gasto público social en El Salvador, este es inferior a los estándares latinoamericanos e incluso a lo que cabría esperar dado el ingreso per cápita del país.⁸⁴

Lo anterior refleja una baja prioridad de las áreas sociales en el diseño de las políticas públicas en El Salvador. Asimismo, esto también es producto de su baja carga tributaria. Lo que genera restricciones presupuestarias que limitan el gasto social, generando un carácter procíclico de éste, tal como también ha ocurrido con el gasto público total, no sólo en El Salvador, sino también en la mayoría de países en desarrollo.⁸⁵

Al desagregar el gasto social en sus componentes principales (educación y salud), se reproduce el mismo patrón. La mayor proporción del gasto en educación, ha sido en la educación básica y parvularia (63.3% 1996–2005), mientras que la asignación a la educación media promedió 6.9%, muy por debajo del promedio latinoamericano.⁸⁶ Esto afecta los niveles de reducción de la pobreza y generación de oportunidades para la población, y en particular para la mujer.

En cuanto al gasto en salud en el 2004 fue de 8.1% del PIB, incluyendo el público (3.7%) y el privado (4.4%)⁸⁷. Si se compara solamente

⁸³ PNUD: 2007.

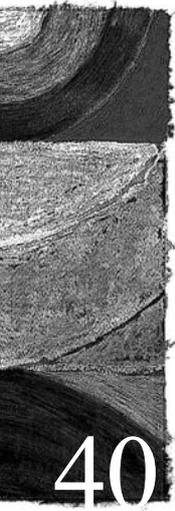
⁸⁴ PNUD: 2007.

⁸⁵ Akitoby, Clements, Gupta e Inchauste, 2004.

⁸⁶ PNUD: 2007.

⁸⁷ HNPStats, World Bank, 2002.





el gasto público en salud (46.1%), éste es el más bajo en Centroamérica, después de Guatemala (39.7%).⁸⁸ Esto por supuesto tiene un impacto en los niveles de atención de la salud de las mujeres.

Sin embargo, con los datos obtenidos en cuanto al gasto social, se evidencia que sus bajos niveles son un obstáculo para la reducción de la pobreza y las desigualdades. Falta desarrollar mayores niveles de información que permitan a nivel presupuestario medir los impactos y avances que este tiene en el desarrollo. La planificación presupuestaria gubernamental en El Salvador intenta incorporar un enfoque de presupuesto por resultados y de indicadores de desempeño.

Por otra parte, en El Salvador la política fiscal es el único instrumento de intervención directa a disposición del Estado desde que se dolarizó la economía en el año 2001⁸⁹. Esta restricción es una presión en el desempeño que debe cumplir el gobierno en materia fiscal, ya que ello genera condiciones que no permiten promover el desarrollo a los niveles deseados, lo que afecta en la reducción de las inequidades de género.

IV En conclusión

Los países centroamericanos para poder dar un salto hacia el desarrollo, incluyendo un cre-

cimiento con equidad, requieren de esfuerzos importantes en lo fiscal, en particular, en la generación de recursos frescos para financiar y aumentar los niveles de gasto e inversión social.

Son varias las motivaciones para promover una reforma. La primera y la más importante, es que los Estados centroamericanos son muy pequeños y vulnerables para proveer los bienes públicos que se requieren a fin de incentivar el crecimiento económico y mejorar los horizontes de bienestar de sus poblaciones. En segundo lugar, todos los países de la región tienen elevadas cargas de deuda pública acumuladas durante años de déficit fiscales crónicos.⁹⁰

Para evitar que el ajuste de la política fiscal se de por la vía de la constricción del gasto, se requiere efectivamente aumentar los ingresos, lo cual implica reformas tributarias, si no, nuevamente, continuarán siendo afectados los sectores más vulnerables de las sociedades centroamericanas, en particular las mujeres en condición de pobreza y cabezas de familia.

A ello se suma el que todos los países centroamericanos están experimentando procesos de inserción internacional, a través de acuerdos y tratados, que reducen ingresos tributarios, al irse eliminando paulatinamente los aranceles. Asimismo, promueve la atracción de IED, por la vía de las exoneraciones fiscales. Esto implica que los Estados deben buscar otras fuentes de tributación. Sin embargo, la alternativa no debe ser por la vía de impuestos regresivos, que afecten a los sectores más vulnerables, y que a la vez, no se desestimule

⁸⁸ PNUD: 2007.

⁸⁹ Hugo López y Ciro Callejas (Obed *et al*, 2004).

⁹⁰ Agosin y Machado: Revista Centroamericana en la Economía Mundial del Siglo XXI.

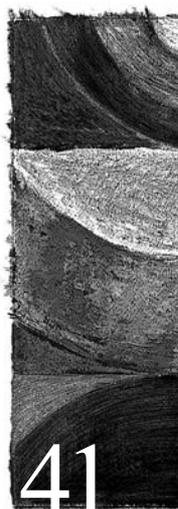
la inversión en los sectores más dinámicos de las economías centroamericanas.

Esto implica el establecimiento de acuerdos nacionales, en los cuales los sectores con mayores capacidades de contribución reconozcan la necesidad de la solidaridad. Sin embargo, para no caer en ingenuidades, es fundamental que se entienda la vinculación y la incidencia en la competitividad y en el desarrollo económico, de la inversión en lo social.

Con lo cual, es claro que es absolutamente necesario en la región la inversión en esta área,

tanto por el desarrollo humano, reducción de la pobreza y de las inequidades, como por el desarrollo económico.

Esto por supuesto debe incluir una visión de género, lo cual, a la vez, implica que los Gobiernos deben elaborar presupuestos por objetivos que les permitan medir los resultados en la equidad de género. Lo que incluye desarrollar, además, la planificación estratégica, acompañada de presupuestos de largo plazo, y de procesos de transparencia y rendición de cuentas.



Bibliografía

Acevedo, C.; González, M. A. «El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación». BID. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. RE2-03-011. 2003.

AECI .«Documento de Estrategia País 2005–2008 Cooperación Española El Salvador». 2005.

Agosín, Manuel R.; Machado, Roberto. «Reforma Tributaria y Desarrollo Humano en Centroamérica». Revista Centroamericana en la Economía Mundial del Siglo XXI.

Agosín, Manuel; Barreix, Alberto; Machado, Roberto, et al. «Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica». BID. Agosto, 2005.

Akitoby, B.; Clements, B.; Gupta, S.; Inchauste, G. «The Cyclical and long term behavior of Government Expenditures in develo-

ping countries». Working paper 04/202. IMF. Washington D.C, 2004.

Arroyo, Marco. «Evolución del problema fiscal en Costa Rica». Publicado en: Osterlof, Doris (editora). «Política Fiscal para el Desarrollo». CEDAL. San José: 2004.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). «El Salvador. BID: estrategia de país». Octubre, 2005.

Banco Mundial (BM). Resumen Ejecutivo. «El Salvador. Estudio sobre pobreza: hacia una política social nacional».

Banco Mundial (BM). «Desafíos y oportunidades para la equidad de género en América Latina y el Caribe».

Banco Mundial (BM). Resumen Ejecutivo. «El Salvador. Evaluación del gasto público».2004.

CEPAL. «Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe». Abril, 2006.

CEPAL. «Panorama social de América Latina.» División de Desarrollo Social y Estadística y Proyecciones Económicas. CEPAL–UNFPA. 2005.

Contraloría General de la República. «El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional». San José, Costa Rica. 2002.

Davis, S.; Gacitúa, E.; Sojo, C. «Desafíos del desarrollo social en Centroamérica». Banco Mundial–FLACSO. Costa Rica: 2004.

Fuentes, Juan Alberto. «Retos de la política fiscal en Centroamérica». CEPAL. México, 2006.

Gomez, Sabaini J. C. «La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas» Serie Macroeconomía del Desarrollo. N° 37. CEPAL. Santiago de Chile, 2005.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). «La Política Fiscal en la encrucijada. El caso de América Central». Guatemala, 2007.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). «Situación económica de la mujer en El Salvador período (2000–2002)». Abril, 2004.

Kopits, George. «Calidad del Gobierno: transparencia y responsabilidad» BID. Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina. 2000.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/MIDEPLAN (2007). Plan

de Desarrollo: «Jorge Manuel Dengo Obregón»: 2006–2010. Enero, 2007.

López, Hugo; Callejas, Ciro. «Competitividad Sistémica en El Salvador: Nuevo enfoque de análisis y búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos del país». Publicado en el libro: Nehemías Obed López Carrión *et al.* «Competitividad Sistémica en América Central». CEDAL. Nicaragua, 2004.

OMC. Informe de la Secretaría. «Examen de las políticas comerciales de El Salvador». 6 de Enero del 2003.

Osterlof, Doris. «Pacto Fiscal: un acuerdo para enfrentar los desafíos del Siglo XXI». Publicado en: Osterlof, Doris (editora). «Política Fiscal para el Desarrollo». CEDAL. San José: 2004.

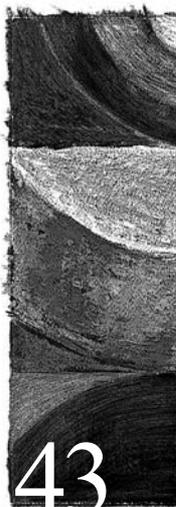
Osterlof, Doris. «Competitividad Sistémica en Costa Rica: Nuevo enfoque de análisis y búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos del país». Publicado en el libro: Nehemías Obed López Carrión *et al.* «Competitividad Sistémica en América Central». CEDAL. Nicaragua, 2004.

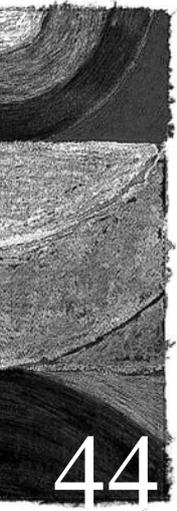
Osterlof, Doris; Nowalski, Jorge. «La integración Centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico». CIDH: San José, 2007.

Periódico La Nación. «Crecimiento económico bajo pobreza a nivel histórico». 31 de Octubre del 2007.

Periódico La Nación. «Descontrol en el FODESAF: Estudio revela descontrol en manejo de dineros para pobres». Sección: El País. Página 8A. 26 de Noviembre del 2007.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Informe sobre el Desarrollo Humano 2002». New York, 2002.





Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). «Informe sobre el Desarrollo Humano 2005». New York, 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cuadernos sobre Desarrollo Humano N° 6 «Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador». El Salvador, Mayo 2007.

Programa Estado de la Nación (Costa Rica). «Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible». Costa Rica, 2007.

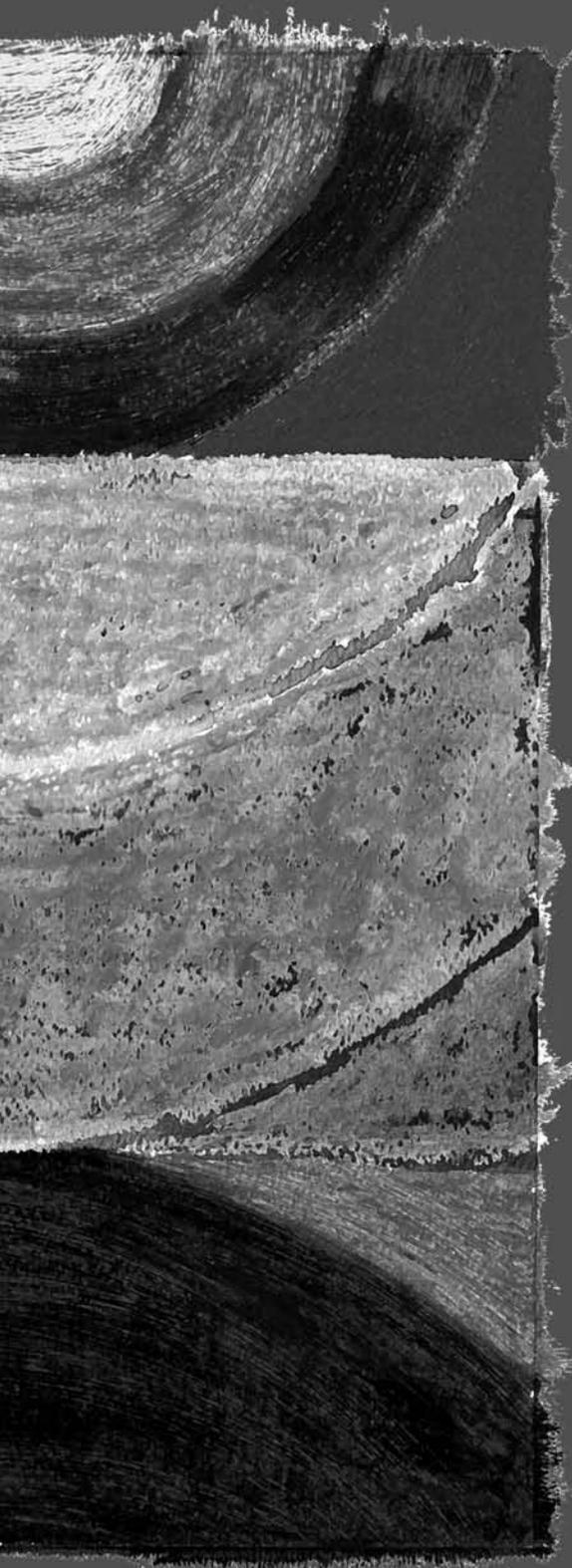
Proyecto Estado de la Nación (PNUD). «Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá». Costa Rica, 2003.

Revista Centroamericana en la Economía Mundial del siglo XXI. Manuel R. Agosin y Roberto Machado. «Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica».

Villasuso, Juan Manuel. «Desarrollo y Política Fiscal en Costa Rica». Publicado en: Osterlof, Doris (editora). «Política Fiscal para el Desarrollo». CEDAL. San José: 2004.

Villasuso, Juan Manuel. «Menos pobreza y desempleo». Periódico La República, 2 de noviembre del 2007.

Zúñiga, Guillermo. «La economía política de la política fiscal». Publicado en: Osterlof, Doris (editora). «Política Fiscal para el Desarrollo». CEDAL. San José: 2004.



POLÍTICAS DE GASTO
PÚBLICO Y
EQUIDAD DE GÉNERO

EL CASO
DE
MÉXICO

Lucía C. Pérez Fragoso
Nallely Pérez Barceló

INDICE

Introducción	47
Antecedentes	49
Políticas fiscales del sexenio 2001–2006.....	50
Estructura de los ingresos públicos en México	52
Evolución de los ingresos públicos en México 2001– 2006	52
Evolución del gasto público en México 2001–2007	54
Estructura de la deuda pública en México.....	59
Evolución de la deuda pública en México 2001–2007	59
Gasto etiquetado para mujeres 2003–2007	60
Descripción de la Metodología del gasto etiquetado para mujeres	61
Evolución del gasto etiquetado para mujeres.....	62
Gasto etiquetado para mujeres en México 2001–2007.....	68
Análisis de género	73
Conclusiones y recomendaciones.....	74
A manera de recomendaciones:	75
Anexo 1.	
Experiencia de trabajo en México con el gasto etiquetado para las mujeres y la equidad de género.....	77
Bibliografía	79

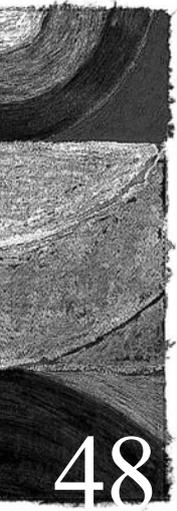
Introducción

Para comprender la magnitud de la necesidad de las reformas fiscales en México, es preciso señalar que nuestro país continúa presentando grandes rezagos y profundas desigualdades, aun cuando el PIB per cápita real supera ya los 8 mil dólares, «cerca de 50 millones de personas viven todavía en condiciones de pobreza; y de ellas, alrededor de 18 millones se encuentran en situación de pobreza extrema» (Hoekman, 2007).

Frente a la situación de pobreza y pobreza extrema, es prioritaria una reforma fiscal que, por un lado, genere ingresos suficientes para proveer de servicios públicos adecuados para atender las necesidades de protección económica y social de la mitad de la población mexicana; y que, por el otro lado, el gasto público al mismo tiempo que estimule el crecimiento de la economía, sea eficiente, incremente la capacidad de generación de ingreso y disminuya la vulnerabilidad de la población beneficiaria.

Los retos que se tienen frente a la Reforma Hacendaria actual implican diseñar una hacienda pública capaz de terminar con una economía polarizada, donde lo que resalta son las desigualdades, las inequidades y los desequilibrios entre la ciudadanía mexicana. Se requieren cambios profundos y sólidos que permitan que la economía crezca de manera sostenida y sustentable, beneficiando por igual a toda la población.

La situación actual de las finanzas públicas de México es grave, y se manifiesta de muy diversas formas: la baja actividad económica deriva en niveles bajos de recaudación, aunado a ello se aprecia una importante incapacidad técnica para disminuir la enorme evasión fiscal. Como parte del escenario que explica esta situación, se encuentra la enorme desconfianza de la población hacia el aparato gubernamental y los complejos trámites administrativos que deben realizarse para cumplir con



las obligaciones fiscales. Entre otras cosas, la complejidad está asociada a la dispersión tributaria y a la enredada estructura de cargos y exenciones fiscales, difíciles de seguir de manera operativa.

Dentro de las grandes desigualdades que México necesita resarcir para convertirse en una sociedad justa, se encuentran las desigualdades en la distribución del ingreso, tanto entre los diferentes grupos de población por estratos económicos y sociales, como las desigualdades de género que se presentan dentro de cada uno de los grupos sociales.

El surgimiento de la categoría de género como categoría de análisis, fortalece el conocimiento y da muchos insumos para la ejecución de las políticas públicas, pues incorpora información, pertinente a los análisis de las mismas, sobre lo que sucede en la sociedad; siendo así que el análisis de género complementa el análisis económico.

En este artículo se señalan las principales implicaciones de realizar un análisis de género de las políticas públicas, en concreto de las políticas fiscales. Sin embargo este ejercicio es sólo un primer acercamiento a lo que sería este tipo de análisis, se define el gasto etiquetado para mujeres y para la equidad de género, y se da una primera lectura de género, tal como las autoras lo conceptualizan; dicho análisis requiere el estudio detallado de cada sector de la economía –en específico, de cada política, programa y presupuesto–, encaminado a elaborar propuestas que solucionen las problemáticas detectadas, que comprendan acciones afirmativas, atención diferenciada por grupos de población, etc.; a hacer visibles los impactos diferenciados de cada política, los obstáculos y limitaciones que pueden encontrar algunos grupos de población al solici-

tar atención en los servicios públicos, los mitos y creencias alrededor de cada problemática social, la valoración social de los trabajos, la división sexual del trabajo, etc.

El análisis de género de las políticas públicas se basa en el cuestionamiento de sus impactos, teniendo presente lo que sucede en la vida cotidiana de la ciudadanía. Cuando se hace referencia a la vida cotidiana de las personas se encuentra, por ejemplo, que las mujeres dedican gran parte de su tiempo a las actividades de trabajo doméstico –en México, las mujeres realizan 87.8% del total del tiempo destinado al trabajo doméstico y cuidado de niños/as (INEGI, 2006)–; también se sabe que existen actividades profesionales que concentran personas de un solo sexo.

Incorporar la categoría de género implica analizar la información sobre la vida diaria de las personas; implica tener presente la organización de cada sociedad que se estructura sobre concepciones predeterminadas de lo que significa «lo femenino y lo masculino», de lo que se desprende que se asignan roles específicos y funciones determinadas en razón del sexo de las personas.

Desde la administración pública, es necesario conocer la organización social en y con la cual se está trabajando, para visualizar las relaciones inequitativas de poder existentes, que se manifiestan tanto en las funciones y actividades que realizan mujeres y hombres, como en la valoración de dichas actividades.

Por la importancia de conocer los recursos asignados para las mujeres, y tomando en cuenta que el presupuesto público expresa la estrategia de desarrollo del gobierno, sus prioridades y la orientación de su política social, se puede decir que es allí donde se materializa la declaración de los valores imperantes en el

país que se estudia. Como señala Noeleen Heizer (UNIFEM, 2001): «Los presupuestos son sumamente importantes porque determinan la forma en que los gobiernos movilizan y asignan los recursos públicos. Los presupuestos se utilizan para concretar políticas, establecer prioridades y proveer los medios para satisfacer las necesidades sociales y económicas de ciudadanas y ciudadanos. En este sentido, son un indicador del compromiso de un gobierno con los objetivos de empoderamiento de la mujer y la equidad de género».

Es preciso, entonces, empezar por el análisis de las políticas presupuestales en México, lo que en esta investigación se hace por medio del estudio de las políticas fiscales del último sexenio. El trabajo posterior se concentra en el análisis del gasto etiquetado para mujeres y para la equidad de género para los mismos años, y termina con algunas reflexiones sobre lo que puede ser el análisis de género de políticas, programas y presupuestos, así como las conclusiones y algunas recomendaciones.

Antecedentes

Durante la década de los setenta, México experimentó una fuerte expansión del gasto público y a una débil política de ingresos, por lo que se vio obligado a recurrir al endeudamiento y a la emisión monetaria. Además, se generó un déficit en la cuenta corriente, que se tradujo en una economía vulnerable, en la reducción de flujos de financiamiento externo y en la fuga de capitales. (Crisis de 1976 y de 1982) En 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para ganar eficiencia con la recaudación federal y el cobro de impues-

tos de alta movilidad, como son el trabajo y el capital.

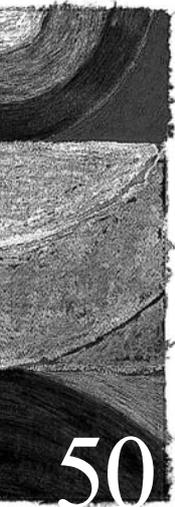
La intervención del Estado mexicano en la economía mediante las políticas fiscales, se ha modificado drásticamente desde las dos últimas décadas del siglo pasado, debido a la globalización, a las políticas de estabilización y liberalización económica, así como al desarrollo tecnológico.

Para estabilizar la economía, fue necesario redefinir el papel del sector público desde principios de los ochenta, tratando de atender los rezagos sociales y de cumplir con los compromisos de la deuda externa. En 1987, se estableció un programa económico de corte heterodoxo, que marcaba niveles y variaciones a precios, salarios, impuestos y tarifas, gasto e inversión pública y privada, para controlar la inflación: el Pacto de Solidaridad Económica.

En 1990 se reformó la mecánica de distribución de los recursos a los estados, pasando de compensar a las entidades por los impuestos no percibidos como consecuencia de la reestructuración de la imposición indirecta, a un sistema de redistribución por medio de las participaciones.

La reestructuración del esquema de imposición indirecta consistió en la eliminación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de un gran número de impuestos estatales y municipales, de impuestos especiales federales; así como en la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. (IEPS)

En el período 1988–1993, se implementó un conjunto de reformas vinculadas entre sí para abordar desequilibrios desde una perspectiva integral. (Aspe, 1993) Entre los más importantes están:



- ▶ la apertura comercial
- ▶ la renegociación de la deuda externa
- ▶ el programa de privatizaciones de organismos y empresas no estratégicas
- ▶ la reforma fiscal
- ▶ la reforma al sistema financiero

En la década de los noventa se realizó una gran reforma, al pasar de ser un Estado propietario a un Estado regulatorio, lo que implicó el cambio de modelo en la economía mexicana: el Estado se hace pequeño y asume únicamente las actividades de regular la economía, sin intervenir directamente en ella. Esta década significó el asentamiento del nuevo modelo económico, y la transición hacia la economía de mercado.

Políticas fiscales del sexenio 2001–2006

El indicador básico de la actividad económica del Estado es la relación entre el gasto público y el Producto Interno Bruto (PIB). En 1980, el gasto público correspondía a 30.8% del PIB, y en 1982 alcanzó 42.2% cuando estalló la crisis económica (Centro de Estudios para las Finanzas Públicas). En 2006 el gasto público representó el 22.9 del PIB (Pérez y Rangel, 2006).

La información macroeconómica básica que se muestra a continuación, ilustra las nece-

sidades urgentes de la economía mexicana (cuadro 1).

El cuadro 1 muestra que las tasas de crecimiento real de la economía, y del ingreso y el gasto públicos durante el sexenio anterior, no se corresponden, pues mientras el PIB creció a tasas promedio de 2.1%, el ingreso y el gasto tuvieron tasas de 6 y 5%, respectivamente. Esto sugiere que el manejo de las finanzas públicas no tiene impacto suficiente sobre la conducción de la economía.

Lo mismo ocurre con la inversión productiva y la creación de empleo. La formación bruta de capital fijo creció sólo 8% real entre 2001 y 2005, pues pasó de 315 millones de pesos a 342. Mientras que el número de asegurados permanentes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)¹ aumentó sólo 1% entre 2001 y 2006, al pasar de 10.9 millones a 11.1, lo que significa una creación de 200 mil empleos formales durante el sexenio.

El gasto federal para combatir la pobreza representó, en promedio, 1.3% del PIB entre 2001 y 2005, cifra en sí misma muy baja, y representativa de que los resultados en esta materia son muy limitados. El monto sugiere una política asistencialista, temporal, escasa y paliativa para el problema de la pobreza en la población mexicana. Esto se confirma al advertir que el número de derechohabientes de los sistemas de salud se redujo en un millón de personas de 2001 a 2005, cuando bajó de 56.1 a 55.1 millones. Los resultados en educación son similares, el gasto por alumno apenas aumentó 1,500 pesos en esos años; la escola-

¹ El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es una institución gubernamental mexicana dedicada a brindar servicios de salud y pensiones a la población. Cubre a los trabajadores del sector privado. Por ello es que el número de asegurados permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social es uno de los indicadores más utilizados para medir el crecimiento de los empleos formales en México.

Cuadro 1.

México: relaciones macroeconómicas y sociales del presupuesto federal, 2001–2005 (Unidades: las que se indican)						
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006^e
Crecimiento real del PIB	–0,2%	0,8%	1,4%	4,2%	3,0%	3,6%
Incremento real Ingresos Públicos Recaudados	2,3%	3,9%	10,3%	5,7%	5,7%	7,7%
Incremento Real Gasto Público Ejercido	3,4%	6,6%	6,8%	4,0%	5,3%	4,1%
Trabajadores asegurados permanentes del IMSS (promedio anual) ¹	10.856.998,0	10.725.207,0	10.654.868,0	10.778.692,0	10.964.435,4	11.126.531,0
Formación bruta de Capital Fijo (millones de pesos de 1993)	315.531,7	313.517,3	314.733,4	338.322,6	342.084,4	N.D.
Gasto Federal contra la Pobreza (millones de pesos)	69.293,3	85.592,3	92.176,7	109.343,9	129.408,9	N.D.
Gasto Federal contra la Pobreza (Proporción del PIB)	1,2%	1,4%	1,3%	1,4%	1,5%	N.D.
Gasto en Salud (pesos del 2002)	152.649.024.988	153.991.317.833	159.190.530.808	168.047.419.695	183.292.424.455	196.525.807.869
Gasto per cápita en Salud (pesos 2002)	1.548,0	1.543,7	1.577,5	1.646,2	1.775,0	1.881,4
Población derechohabiente (miles) IMSS e ISSSTE ²	56.109,0	56.508,0	52.203,0	53.546,0	55.149,0	N.D.
Gasto público en educación por alumno (miles de millones de pesos) ³	12,4	12,8	13,6	13,7	13,9	N.D.
Escolaridad Promedio (años)	7,7	7,8	7,9	8	8,2	N.D.
Índice Nacional de Analfabetismo(%)	9	8,7	8,5	8,2	8	N.D.
Porcentaje de absorción educación superior	87,2	86,1	83,5	79,2	78,9	N.D.

Fuente: Equidad de Género, A.C., con datos del Quinto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, México 2005, INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005, XII Censo Nacional de Población y Vivienda, 2000; IMSS Estadísticas Oportunas.

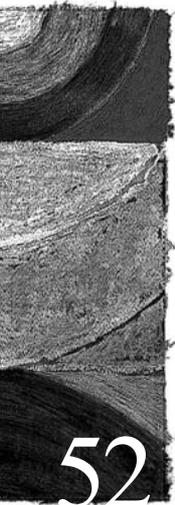
¹ El dato de 2006 comprende enero–mayo.

² Comprende asegurados y familiares.

³ Comprende Gasto Federal y federalizado, son estimaciones.

^e Datos Estimados para el ingreso y el gasto públicos.

N.D. Información no disponible.



ridad promedio aumentó 0.5 años, y la tasa de absorción en educación superior disminuyó de 87.2% a 78.9%. El logro más notable fue la reducción del analfabetismo en 1%.

Estructura de los ingresos públicos en México²

En México, los ingresos públicos federales están compuestos por los recursos que capta el gobierno por las siguientes vías:

1. El sector central, por medio de la recaudación tributaria y no tributaria que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
2. Los diversos organismos y empresas paraestatales, tales como: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LFC), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Lotería Nacional, e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), etc. y
3. Los que provienen del endeudamiento interno (Certificados de la Tesorería de la Federación – CETES,³ los Pagarés de la

Federación – PAGAFES,⁴ los Bonos de Desarrollo – BONDES,⁵ los Certificados en Plata – CEPLATA,⁶ los Tesobonos⁷ y los Ajustabonos⁸ (cuadro 2).

Evolución de los ingresos públicos en México 2001– 2006

Durante el período 2001–2006, el gobierno mexicano se vio favorecido por un crecimiento importante de sus ingresos. Los datos de la cuenta pública permiten derivar que entre 2001 y 2006 en términos reales (pesos de 2002) éstos aumentaron 44%; en tanto que en términos nominales, el crecimiento alcanzó casi 78% (Gráfico 1).

Como se ve en el Cuadro 3 el financiamiento del gobierno federal mexicano depende, esencialmente, de seis fuentes, las que en su totalidad sumaron 1 billón 83 mil millones de pesos en 2001, y representaron 85.2% de los ingresos totales; esa participación se elevó a 88.0% de los ingresos totales recaudados en 2006, cuando sumaron cerca de 1 billón 991 mil millones de pesos.

² Este apartado se realizó con base en la información que proporciona la División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis (SIA) del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados.

³ Son bonos de deuda pública que el gobierno federal emite a determinado vencimiento y a cierta tasa de interés, pagados en pesos. Se venden a descuento en subastas semanales con vencimientos a 28, 91, 182 y 364 días.

⁴ Pagarés denominados en dólares, con vencimiento a 28, 180 y 364 días.

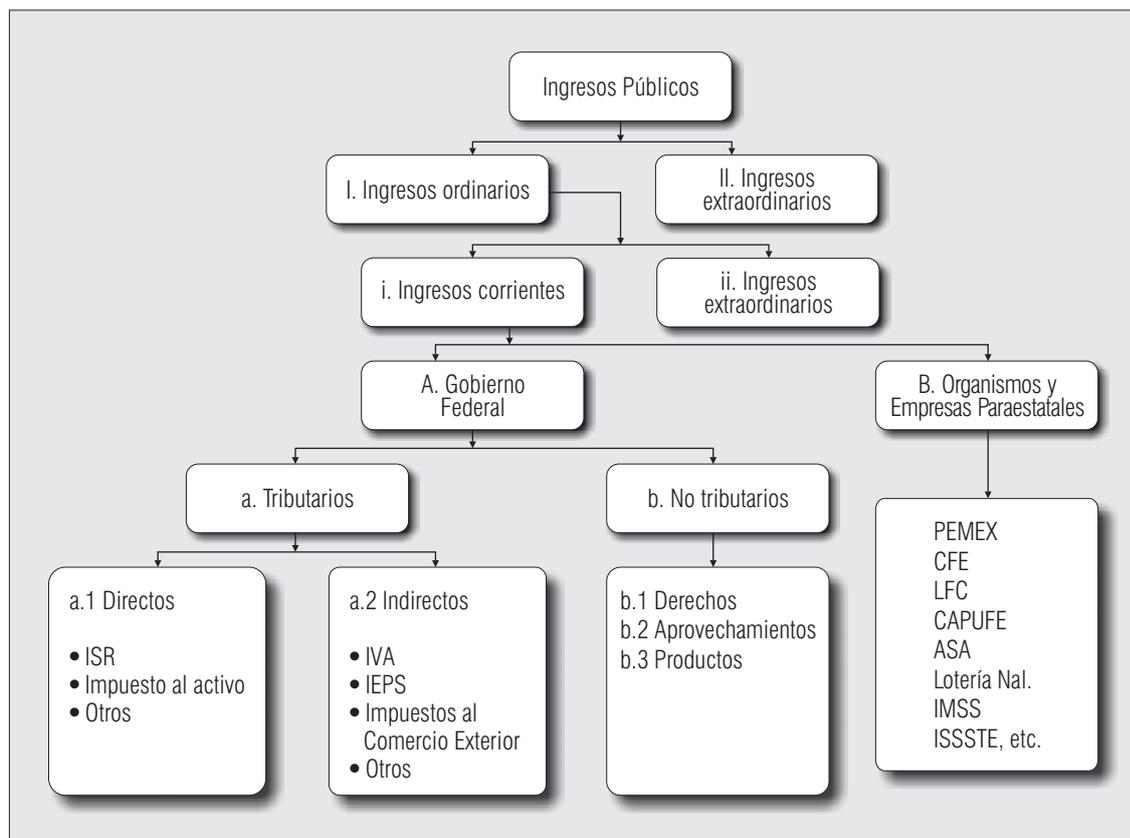
⁵ Bonos con vencimiento a uno o dos años, denominados en pesos.

⁶ Certificados de participación en un fideicomiso que mantiene barras de plata. Cada certificado equivale a 100 onzas y se negocian en la Bolsa de Valores.

⁷ Pagarés de la Tesorería con vencimiento a uno y tres meses, cuyos rendimientos se indexan al tipo de cambio.

⁸ Instrumentos con vencimiento de tres a cinco años, y rendimientos indexados al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Cuadro 2. Clasificación de los ingresos públicos



Fuente: División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis (SIA) del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados.

ISR: Impuesto sobre la Renta.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

IEPS: Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En este total, los ingresos provenientes del petróleo, no tributarios, incrementaron su importancia a lo largo del sexenio, representando de 23.5% del total (299.4 miles de millones de pesos) a 37.3% de los ingresos totales (844.9 miles de millones de pesos).

De los ingresos provenientes del petróleo, los derechos sobre su extracción son los de mayor importancia. La evolución de estos recursos ha sido sorprendente, ya que pasaron de 126 mil millones de pesos, a 472 mil millones en el período 2001–2006.

En 2001, los recursos no tributarios provenientes del petróleo (299.4 miles de millones de pesos) representaban 46% de los recursos obtenidos por el impuesto sobre la renta (ISR), y para 2006 el monto de los ingresos no tributarios del petróleo (472 mil millones de pesos) fue superior a la recaudación del mismo ISR (430 mil millones de pesos).

En cambio, los ingresos asociados con las actividades económicas de consumo se mantuvieron. Tal es el caso del impuesto al valor agregado (IVA), que en 2001 representaba



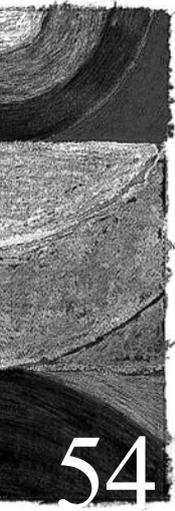
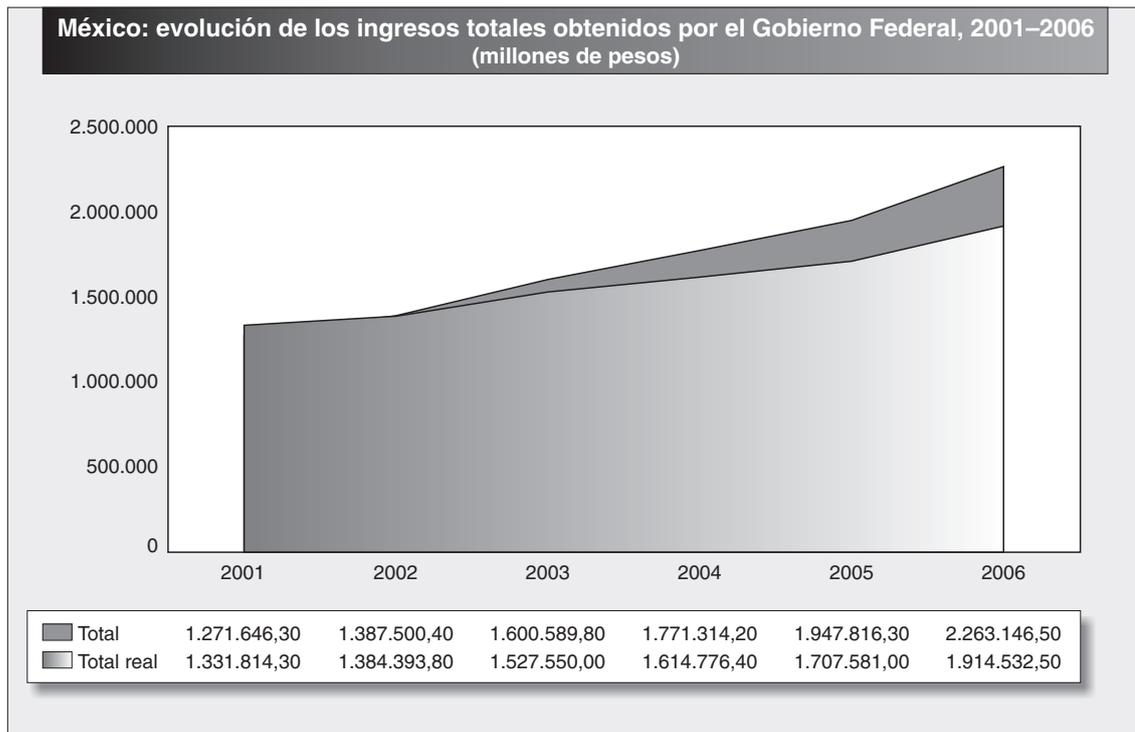


Gráfico 1.



Fuente: Equidad de Género, A. C., con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001–2006.

16.4% de los ingresos totales, y en 2006 representó el 16.8%, observándose un mínimo aumento en su recaudación para este período.

Por otro lado, el impuesto sobre la renta, que en 2001 tenía una participación dentro de los ingresos totales de 21.7%, disminuye a 19.0% en 2006. De hecho, existe una disminución en la recaudación del ISR que, en el mejor de los casos, y de acuerdo con los ingresos programados para 2007, se mantendrá estable.

Existe la misma tendencia en los ingresos por aportaciones a la seguridad social, cuya participación bajó en los ingresos totales, de 7% a 6% en el período considerado, lo cual puede asociarse, entre otras cosas, al estancamiento del mercado laboral.

Evolución del gasto público en México 2001–2007

En correspondencia con el comportamiento favorable de los ingresos federales, el gasto público mostró un crecimiento constante desde 2001, de tal suerte que entre ese año y 2007 muestra un incremento de 68% en términos nominales, y de 32% en términos reales. Su comportamiento más moderado, en términos reales, fue entre 2001 y 2003, justo cuando los precios del petróleo se comportan en consonancia; pero a partir de 2004, cuando su ascenso es mayor, el gasto público también se dispara (Gráfico 2).

Cuadro 3.

México: ingresos federales obtenidos por fuentes principales, 2001–2006 (millones de pesos y porcentajes)						
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Impuesto sobre la renta ¹	21,7%	22,2%	20,2%	18,6%	18,8%	19,0%
2. Impuesto al valor agregado	16,4%	15,7%	15,9%	16,1%	16,3%	16,8%
3. Impuesto especial sobre producción y servicios	8,7%	9,8%	7,4%	4,8%	2,5%	–0,2%
4. No Tributarios Provenientes del Petróleo	23,5%	21,5%	27,8%	33,0%	36,4%	37,3%
i. Derechos sobre la extracción de petróleo ¹	9,9%	6,8%	10,6%	13,5%	17,1%	20,9%
ii. Derechos extraordinarios sobre la extracción de petróleo ²	4,6%	3,2%	4,8%	6,2%	6,7%	0,6%
iii. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo ³	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	1,6%
iv. Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios	0,6%	0,5%	1,1%	2,2%	2,8%	0,3%
v. Ingresos propios de PEMEX	8,1%	10,8%	11,0%	10,8%	9,5%	14,0%
5. Aportaciones de seguridad social ²	7,0%	6,9%	6,8%	6,5%	6,2%	5,9%
6. Provenientes de la Comisión Federal de Electricidad ³	7,9%	8,1%	8,8%	8,7%	9,1%	9,2%
Subtotal	85,2%	84,1%	86,7%	87,7%	89,4%	88,0%
Otros ³	14,8%	15,9%	13,3%	12,3%	10,6%	12,0%
Total	1.271.646,3	1.387.500,4	1.600.589,8	1.771.314,2	1.947.816,3	2.263.146,5

Fuente: Equidad de Género, A. C., con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Resultados Generales, Política de Ingresos, de los años 2001 a 2006.

¹ Datos estimados para el 2004, 2005 y 2006, ya que los datos disponibles para esos años, 341,376.2, 380,127.5 y 446,352.2 millones de pesos respectivamente, incluyen el impuesto al activo.

² Por efectos de consolidación de la contabilidad fiscal se excluyen las aportaciones del ISSSTE.

³ Excluye financiamiento.

La distribución del gasto público entre 2001 y 2007, tiene una estructura homogénea. Lo que podría significar un proceso administrativo altamente inercial, en el que la política de gasto estuvo diseñada para mantener un comportamiento estable que, sin embargo, también

significó una tendencia al estancamiento económico (Cuadro 4).

A pesar de su estructura homogénea, la distribución del gasto público ha tenido cambios, como: los incrementos que el gasto corres-



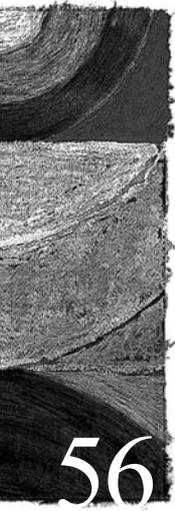
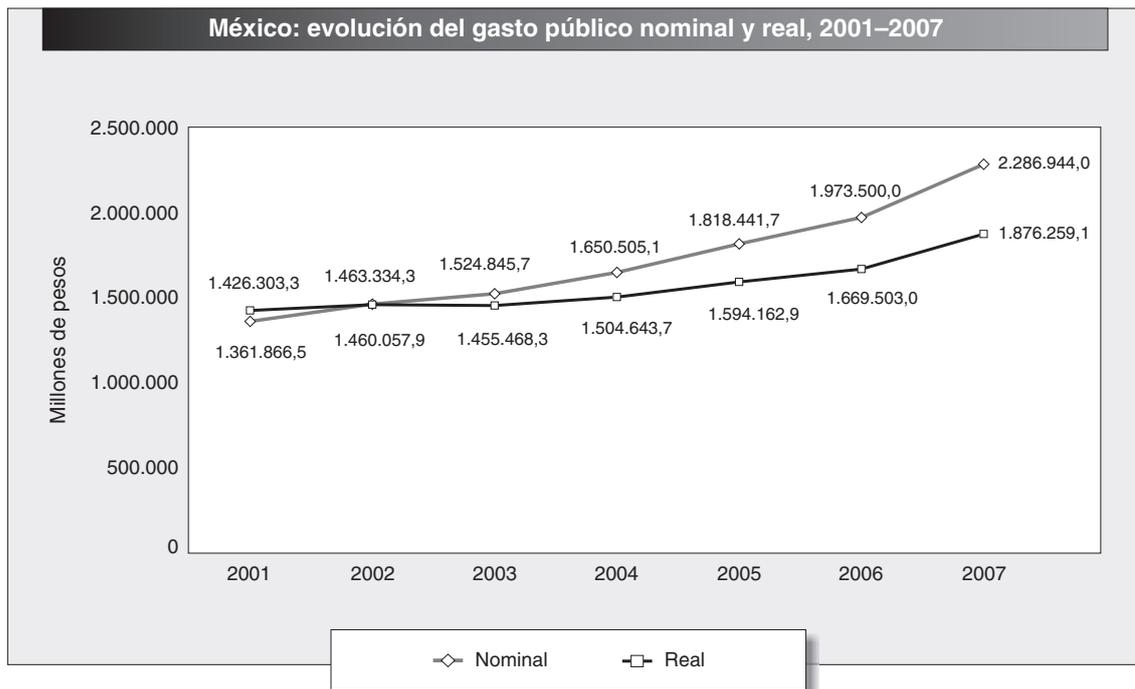


Gráfico 2.



Fuente: Equidad de Género, A. C., con datos de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado, 2001-2007.

Nota: los valores reales se obtuvieron empleando el índice nacional de precios al consumidor promedio de los años correspondientes, base jul 2002=100, de Banco de México.

pondiente a los ramos autónomos (poder legislativo, poder judicial, Comisión Nacional de Derechos Humanos e Instituto Federal Electoral) presenta en 2003 y 2006, que pueden ser explicados por el gasto que en esos años demandaron los procesos electorales. (2.3 centavos de cada peso en 2003, y 2.2 centavos en 2006).

El gasto asignado a la seguridad social, en cambio, ha requerido un constante incremento: en 2001, casi 13 centavos de cada peso del gasto público se dirigían a cubrir esta exigencia fiscal, y para 2007 esta asignación reclama ya 15.6 centavos de cada peso.

Finalmente, los rubros que mayor cantidad de recursos demandan son las aportaciones y transferencias a los estados, y el gasto de las entidades (IMSS, ISSSTE, CFE y LFC), ya que entre todos reclaman, en 2007, 56 centavos de cada peso presupuestado (Cuadro 5).

El crecimiento del gasto programable⁹ ejercido (49.2% de 2001 a 2006) se explica por el aumento del gasto corriente, que pasó de 918 mil millones de pesos reales, en 2001, a 1 billón 304 mil millones de pesos en 2006, lo que significa un incremento de 42.1%. De la misma forma, para 2007 el gasto público tiende a ser superior.

⁹ Resume el uso de los recursos públicos que se destinan a cumplir y atender las funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a producir bienes y prestar servicios públicos.

Cuadro 4.

México: distribución del gasto público, 2001–2007 (Centavos de cada peso que gasta el Gobierno)							
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Poder Legislativo, Poder Judicial, IFE y CNDH	¢1,76	¢1,81	¢2,29	¢1,87	¢1,90	¢2,18	¢1,79
Operación de la Presidencia y las Secretarías de Estado ¹	¢14,26	¢15,13	¢13,90	¢12,34	¢14,49	¢13,18	¢14,67
Aportaciones y Participaciones a los Estados ²	¢32,23	¢32,92	¢33,15	¢33,75	¢33,28	¢32,91	¢33,90
Aportaciones para la Seguridad Social ³	¢12,85	¢12,40	¢15,34	¢15,05	¢16,08	¢16,29	¢15,56
Deuda Pública, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, Apoyo a Deudores de la Banca y Costo Financiero de Pemex y CFE	¢16,11	¢14,87	¢12,59	¢13,61	¢12,59	¢13,97	¢12,03
PEMEX, IMSS, ISSSTE, CFE y Compañía de Luz y Fuerza del Centro ⁴	¢22,80	¢22,87	¢22,91	¢23,48	¢21,84	¢21,52	¢22,05
Total	¢100,00	¢100,00	¢100,18	¢100,10	¢100,17	¢100,04	¢100,00

Fuente: Equidad de Género, A. C. con datos del PEF 2001–2007; y del Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno, México 2005, capítulo Seguridad Social, cuadro pensiones del sector público.

¹ Comprende todas las Secretarías de Estado, los Tribunales Agrarios, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República y, a partir de 2003, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

² Incluye los Ramos: 23 Provisiones Salariales y Económicas; 25 Provisiones y Aportaciones para la Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; y 33 Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios. Además, a partir del año 2003 incluye el ramo 39: Programa de Apoyo al fortalecimiento de las Entidades Federativas.

³ Incluye: el Ramo 19 Aportaciones a la Seguridad Social; la parte correspondiente a la función Seguridad Social del IMSS e ISSSTE. Para los años 2001 y 2002, estos últimos datos fueron estimados. A partir del año 2003 también se incluye el gasto en Vivienda y Desarrollo Comunitario del ISSSTE.

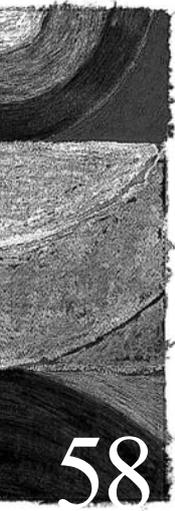
⁴ Hasta el año 2003 incluía el gasto de la Lotería Nacional y de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

El capítulo que más creció dentro del gasto corriente se refiere a los servicios personales¹⁰, pues entre 2001 y 2006, se elevó en 112.4%, seguido del gasto en Servicios Generales¹¹,

¹⁰ Capítulo (1000) del clasificador por objeto del gasto que agrupa las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social, derivadas de los servicios que esas instituciones prestan al personal en los términos de las disposiciones legales en vigor; asimismo, incluye los pagos por otras prestaciones sociales (ver: www.shcp.gob.mx).

¹¹ Capítulo (3000) del clasificador por objeto del gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público. Incluye servicios tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica, agua y conducción de señales; arrendamientos; asesorías, capacitación, estudios e investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas (ver: www.shcp.gob.mx).





Cuadro 5.

Estructura del gasto programable ejercido, clasificación económica, 2001–2007^b (porcentajes)								
Concepto	2001	2002^a	2003	2004	2005	2006	2007^e	Variación 2001–2006
Gasto programable total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	49,2%
Gasto de Capital	15,4%	18,0%	14,7%	18,9%	19,0%	19,4%	14,5%	88,5%
Inversión Física ^{1,5}	8,9%	8,2%	8,3%	9,7%	9,6%	9,3%	9,0%	55,5%
Inversión Financiera ^{2,6}	4,3%	4,2%	5,4%	9,2%	9,3%	9,7%	1,8%	235,3%
Otros de Capital	2,1%	5,5%	1,1%	0,0%	0,1%	0,4%	3,7%	–74,7%
Gasto Corriente	84,6%	82,0%	85,3%	81,1%	81,0%	80,6%	85,5%	42,1%
Servicios Personales ³	27,7%	41,7%	40,5%	42,4%	40,7%	39,4%	34,2%	112,4%
Materiales y Suministros	8,5%	6,3%	7,7%	6,6%	6,5%	6,8%	11,6%	18,5%
Servicios Generales	4,9%	4,9%	5,1%	5,0%	5,2%	5,2%	6,7%	57,2%
Otros Gastos de Corriente ^{4,7}	43,5%	29,1%	32,1%	27,1%	28,6%	29,2%	33,0%	0,2%

Fuente: Equidad de Género A. C., con datos de la SHCP, Cuenta Pública de los años 2001 a 2006; y el PEF Aprobado 2007.

¹ Para el año de 2001, dentro de la Administración Central incluye los rubros: Bienes Muebles e Inmuebles y Obras Públicas, según la clasificación vigente en ese año. En el año 2002 incluye además otros de inversión física.

² Para el año de 2001 dentro de la Administración Central se refiere al capítulo de subsidios y transferencias, según la clasificación vigente en ese año.

³ Incluye el rubro de Pensiones, en el caso de la Administración Central.

⁴ Para los años de 2001 a 2003, dentro de la Administración Central incluye los rubros: subsidios y transferencias; inversión financiera para provisiones económicas (sólo 2001), ayudas y otras erogaciones; y, participaciones o aportaciones de ingresos federales.

⁵ Para los años de 2001 a 2003, dentro del Sector Paraestatal comprende Bienes muebles e inmuebles y obras públicas; además para el año de 2001 incluye el rubro: otras erogaciones de inversión física.

⁶ Para los años de 2002 y 2003, en el Sector Paraestatal incluye además los rubros: Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS) y BLT's (por sus siglas en inglés quiere decir Construcción–Arrendamiento–Transferencia (CAT)).

⁷ Para el año de 2001, en el Sector Paraestatal incluye los rubros: otras erogaciones y por cuenta de terceros; y para los años 2002 a 2004 además el rubro de PIDIREGAS y BLT's (por sus siglas en inglés quiere decir Construcción–Arrendamiento–Transferencia (CAT)).

^a Los totales de gasto corriente incluyen 15,681 millones de pesos, por concepto de Transferencias para pago de servicios personales, y 33,197 millones de transferencias para pago de pasivos, en el gasto de capital; ambos correspondientes a la Liquidación de Banrural, en total 48,878 millones.

^e Datos estimados a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado.

^b Porcentajes obtenidos con base al valor real de los montos, empleando el Índice Nacional de Precios al Consumidor Promedio de los años correspondientes, base jul 2002=100, de Banco de México.

Nota: Los montos incluyen subsidios y transferencias del gobierno federal a entidades de control presupuestario directo y las cuotas de la seguridad social del ISSSTE.

cuyo aumento fue de 57.2%. El financiamiento de este importante incremento ha sido soportado por la entrada de mayores ingresos petroleros.

Además, el gasto corriente es, en promedio, 85.5% del gasto programable, mientras que el gasto de capital se ha mantenido como la menor parte del gasto programable.

Estructura de la deuda pública¹² en México

Para contar con un panorama completo de la situación fiscal en México, es imprescindible recordar lo que sucedió con la deuda pública en el período estudiado. Se recurre a la deuda pública para financiar los gastos del sector público, cuando los ingresos del sector público son insuficientes en relación con las necesidades apremiantes. Actualmente, México ha ampliado el plazo promedio de vencimientos de la deuda interna del sector público, que a julio de 2007 se sitúa en mil 781 días. (En abril de 1990 era de 152 días, lo que implicaba una renegociación cada 3 meses)¹³.

Evolución de la deuda pública en México 2001–2007

La deuda pública total (externa e interna), en términos de dólares, aumentó 41% de 2001 a 2007. Sin embargo, de manera separada, muestran comportamientos diferentes: mientras que la deuda externa decreció en 31%, la deuda interna aumentó 133% (Cuadro 6).

Sin embargo, la disminución de la deuda externa debe ser vista con cautela. Para pagar su deuda en dólares, nuestro país debe cambiar sus recursos a esa moneda, es decir, debe comprar dólares. Por ello, la mejor manera de conocer el comportamiento de la deuda externa, es transformándola en pesos.

Según se ve en el Cuadro 6, la deuda externa mediada en pesos disminuyó su monto de 739.5 miles de millones de pesos en 2001, a 562.8 miles de millones de pesos en 2007, lo cual equivale a una disminución efectiva de 24%, menor de lo que es en dólares.

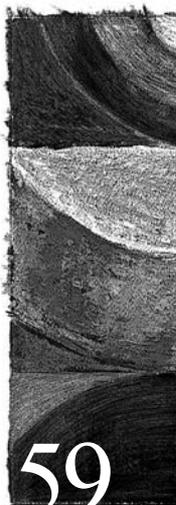
En el mismo período, la deuda interna en pesos se incrementó en más de 150%, lo que ocurrió, esencialmente, por efecto de la conversión de los pasivos del Fobaproa¹⁴ en deuda pública.

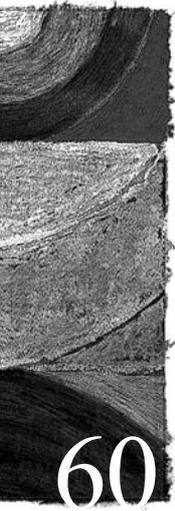
¹² Deuda pública interna. Está constituida por los recursos provenientes de los particulares nacionales. Su recaudación se da a través de instrumentos financieros, como los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), y los Bonos Ajustables del Gobierno Federal.

Deuda pública externa. Es la que se contrata con diversos acreedores externos, como bancos privados transnacionales y organismos financieros internacionales. (Banco mundial y Banco Interamericano de Desarrollo).

¹³ Ver www.banxico.org.mx

¹⁴ El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) fue un fondo de contingencia creado en 1990 por el gobierno mexicano para enfrentar posibles problemas financieros extraordinarios.





Cuadro 6.

México: evolución de la deuda pública neta, externa e interna, 2001–2007 (Saldos al mes de enero de cada año)								
Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Var 2001– 2007
Deuda Total en Dólares (Millones)	135.889,89	145.456,10	154.186,76	162.809,24	170.157,38	181.482,64	192.120,98	41,4%
Deuda Externa ¹	75.695,00	74.358,00	77.596,10	78.806,10	79.537,00	67.403,30	52.066,60	–31,2%
Deuda Interna	60.194,89	71.098,1	76.590,7	84.003,1	90.620,4	114.079,3	140.054,4	132,7%
Deuda Total en Pesos (Millones)	1.327.634,99	1.332.910,36	1.640.799,48	1.778.454,49	1.915.762,22	1.914.679,00	2.077.019,91	56,4%
Deuda Externa ¹	739.535,0	681.391,4	825.749,5	860.842,2	895.488,5	711.118,6	562.892,0	–23,9%
Deuda Interna	588.100,0	651.519,0	815.050,0	917.612,3	1.020.273,7	1.203.560,4	1.514.127,9	157,5%

Fuente: Equidad de Género, A. C., con datos de SHCP, Dirección General de Deuda Pública, publicados en www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/informacion_economica/temas/estadisticas_oportunas/index.html

¹ Calculada con base al Tipo de cambio intercambiario 48 horas valor com pra al cierre de operaciones promedio mensual.

En suma, la deuda pública interna y externa consolidadas en términos de pesos nominales creció en 56.4% de 2001 a 2007, y en términos pesos en 2002 (INPC, jul 2002=100) el aumento fue de 22.6%

Gasto etiquetado para mujeres 2003–2007

En este apartado se expone el marco conceptual y metodológico en que se basa el análisis

del gasto etiquetado para las mujeres y la equidad de género como se realiza en México. Asimismo, se presenta la evolución que este gasto ha tenido en el período 2002–2007, en algunos casos, pero la mayor parte de la información con que se cuenta corresponde a 2005–2007.

En México, el concepto «etiquetar recursos» se conoce porque las Aportaciones,¹⁵ –que son los recursos que van de la Federación a los estados de la República para atender las necesidades básicas de la población– son recursos etiquetados, es decir, sólo se pueden

¹⁵ Las Aportaciones son el conjunto de recursos públicos condicionados a la obtención y cumplimiento de determinados objetivos en materia de educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios, aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos, y seguridad pública, que el Gobierno Federal presupuesta y transfiere a las haciendas públicas de los estados, municipios y el Distrito Federal, en el marco del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

usar para el fin que han sido asignados. En 2007, estas aportaciones representan 14.7% del presupuesto federal.

Así, al solicitar que los recursos destinados a atender las necesidades de las mujeres sean recursos etiquetados, nos referimos a «apar-tar» los recursos para que se empleen exclusi-vamente para el propósito señalado.

Lo opuesto a etiquetar los recursos, es permi-tir que los recursos se manipulen, pensando que van a llegar por igual a toda la población, cuando sabemos que, por la estructura social imperante, existen grupos privilegiados, que por facilidad de acceso, –incluso por inercia– son los que se acercarán a solicitar el servicio o la atención, sin considerar que la organiza-ción de la sociedad contiene sesgos de géne-ro muy fuertes, que deben ser conocidos para poder atenderlos.

Cabe precisar que los recursos explícitamente asignados para lograr equidad de género en la sociedad mexicana son muy escasos, prác-ticamente inexistentes.

No se sugiere que el gasto etiquetado para mujeres sea una serie de gastos con equidad de género, pero elaborarlo es un primer paso hacia el análisis y la elaboración de políticas, programas y presupuestos con perspectiva de equidad de género.

Además de las problemáticas, ya menciona-das, en el gasto etiquetado para las mujeres, es importante señalar que la solicitud de eti-quetar recursos para atender sus necesida-des se ha complicado por los cambios en la nomenclatura del presupuesto, que suceden muy frecuentemente y que no permiten darles un seguimiento apropiado.

El gasto etiquetado para mujeres ha resulta-do, también, ser un ejercicio de presión para

solicitar que la información se desagregue por sexo, pues al no ser así, sólo se destina a las mujeres exclusivamente lo que señala el gasto etiquetado para ellas. Contar con la informa-ción desagregada por sexo permitirá realizar evaluaciones de programas y presupuestos desde la perspectiva de equidad de género.

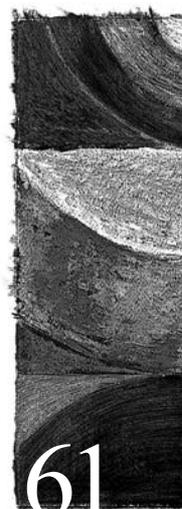
Conocer con «transparencia» el destino de cada uno de los pesos del Presupuesto de Egresos de la Federación, es una responsabi-lidad fundamental dentro de los compromisos ciudadanos, que se complementa con la exi-gencia de rendición de cuentas sobre la apli-cación de los recursos públicos.

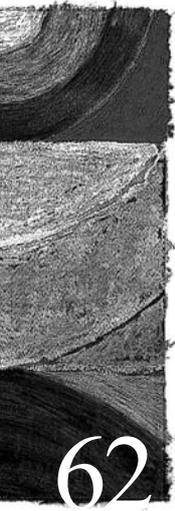
Descripción de la Metodología del gasto etiquetado para mujeres

El gasto etiquetado es una herramienta que se puede utilizar para definir gastos sobre rubros específicos, en este caso para mujeres, lo que permite hacer un seguimiento de las acciones generadas para disminuir las inequidades y desigualdades que viven las mujeres (Budlender y Sharp, 1998).

La metodología utilizada para determinar el gasto etiquetado para mujeres se basa en los siguientes criterios:

- Establecer la fuente de información a utili-zar; por ejemplo, el Presupuesto de Egre-sos de la Federación (PEF), así como su carácter de proyecto o aprobado. Además, es preciso señalar se están utilizando sólo los presupuestos que aparecen publica-dos en el Diario Oficial de la Federación (y





no presupuestos desagregados que sólo los tiene cada una de las dependencias y/o que se consiguen a través del Sistema de Acceso a la Información Pública y que sólo conoce quien lo solicita).

- ▶ El período contemplado, señalando PEF aprobado 2006.
- ▶ La búsqueda y sistematización exhaustiva en el presupuesto de las partidas asignadas a rubros que incluyan los términos mujeres, niñas, ancianas; así como aquellas que se refieran a cuestiones únicamente relacionadas con el sexo femenino, como el Hospital de Perinatología, o el cáncer cérvico uterino y mamario. La definición de los criterios y de los términos específicos a utilizar establecerá los rubros que deban contabilizarse.
- ▶ Cuando se elabora una relación de gasto etiquetado para mujeres, se necesita definir, además, de los términos específicos, cuáles serían las asignaciones que se considera van dirigidas al apoyo de las mujeres y que pueden, en algunos casos, ser controversiales, como si deben incluirse o no los recursos asignados a guarderías, por ejemplo.

Técnicamente, el análisis mediante el comportamiento presupuestal es: seleccionar y relacionar los montos asignados a cada uno de los programas dirigidos a la atención de las mujeres, consignando los programas y las unidades responsables de cada presupuesto. Este proceso implica una revisión detallada de todo el presupuesto. Al sumar estas cantidades conocemos el monto de recursos asignados a la atención de las necesidades de las mujeres. Es importante saber también el porcentaje que representa cada programa respecto del gasto total de la Secretaría a la que pertenece.

En el caso de México, el gasto etiquetado para mujeres que se presenta a continuación, corresponde a los Presupuestos de Egresos de la Federación aprobados para los años 2005, 2006 y 2007, publicados en el Diario Oficial de la Federación, bajo los criterios antes señalados en materia de terminología, más los gastos asignados a la atención de las mujeres en su persona, en caso de existir otros rubros que no lleven en su título los términos mencionados,

Los muy pocos recursos asignados a la promoción de la equidad de género en México, los consignamos también en la relación de gasto etiquetado para las mujeres y para la equidad de género.

Evolución del gasto etiquetado para mujeres

La construcción del gasto etiquetado se ha constituido como un instrumento clave que concentra el gasto público destinado a las mujeres.

Este análisis explica el seguimiento que se ha dado al gasto etiquetado para mujeres, utilizando la metodología de gasto etiquetado para mujeres entre 2005 y 2007. En esta exploración se destapan los recursos que el gobierno federal destina a las mujeres y a la equidad de género (Cuadro 7).

El cuadro comparativo incluye, en una columna, las asignaciones que presentó cada año el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación; y en otra, la información sobre los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación el mismo año. Este

Cuadro 7.

Cuadro comparativo Gasto etiquetado para mujeres identificado en el proyecto y en el aprobado del presupuesto de egresos de la federación para los años 2005 a 2007 pesos							
Programa identificado	Ramo y Unidad Responsable	Proyecto 2005	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Aprobado 2006	Proyecto 2007	Aprobado 2007
Fortalecimiento de Atribuciones en Materia de Política Interior.	Secretaría de Gobernación: Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.	16.189.066	32.586.925	26.840.098	26.687.764	17.599.698	17.599.698
Promover y Difundir los Acuerdos Intenacionales en Materia de Equidad de Género. ¹	Secretaría de Relaciones Exteriores: Comision General para Temas Globales.	189.000	5.800.000	4.957.324	4.957.324	4.025.283	3.880.019
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. ^{2,3}	Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Instituto Nacional de las Mujeres.	218.381.920	292.489.888	217.452.401	216.586.159	212.655.744	205.690.674
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) ⁴	Secretaría de Economía: Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.	66.910.200	120.810.200	70.000.000	123.750.000	123.800.000	123.800.000
Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.	Secretaría de Educación Pública: Consejo Nacional de Fomento Educativo. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.	17.202.282.679	15.468.435.596	16.560.000.000	16.568.500.000	16.550.000.000	16.550.000.000
Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas. ^{5,6}	Secretaría de Educación Pública: Dirección General de Desarrollo Curricular.	10.000.000	32.499.000	10.000.000	18.500.000	20.000.000	30.500.000
Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia Contra las Mujeres. ⁷	Secretaría de Educación Pública: Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio.	No aparece	18.512.821	No aparece	40.600.000	No aparece	20.000.000
Programa de Educación Primaria para Niños y Niñas Migrantes.	Secretaría de Educación Pública: Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa.	No aparece	6.235.090	6.235.090	6.235.090	6.235.090	6.235.090
Gasto etiquetado para mujeres Ramo 12 «Salud». ⁸	Secretaría de Salud	659.110.412	980.653.336	731.375.054	1.035.601.404	852.927.035	852.927.035

**Cuadro comparativo
Gasto etiquetado para mujeres identificado en el proyecto y en el aprobado del presupuesto
de egresos de la federación para los años 2005 a 2007
pesos**

Programa identificado	Ramo y Unidad Responsable	Proyecto 2005	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Aprobado 2006	Proyecto 2007	Aprobado 2007
Coadyuvar a la Capacitación y Productividad e Impulsar la Perspectiva de Género con Equidad. ^{9,10}	Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Dirección General de Equidad y Género.	19.964.532	56.319.887	29.169.804	38.469.804	27.025.450	27.025.450
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Secretaría de la Reforma Agraria: Dirección General de Coordinación	50.000.000	495.000.000	No aparece	500.000.000	500.000.000	570.000.000
Investigar las desapariciones y asesinatos de mujeres. ¹¹	Procuraduría General de la República: Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.	17.852.659	89.452.659	35.830.357	150.030.357	95.463.047	95.463.047
Apoyo económico a viudas de los veteranos de la revolución mexicana	Aportaciones a la Seguridad Social: Unidad de Política y Control Presupuestal (Servicio civil).	1.056.000	1.056.000	1.087.680	1.087.680	1.087.680	1.087.680
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	Secretaría de Desarrollo Social: Instituto Nacional de Desarrollo Social.	No aparece	No aparece	No aparece	99.800.000	No aparece	200.000.000
Apoyar a Mujeres e Hijos de Migrantes en Territorio Nacional	Secretaría de Desarrollo Social: Unidad de Microrregiones	No aparece	5.000.000	No aparece	No aparece	No aparece	No aparece
Atender asuntos de la mujer, la niñez y la familia.	Comisión Nacional de Derechos Humanos: Primera Visitaduría General	5.370.276	10.070.276	2.333.272	2.333.272	4.026.762	3.910.151
Promover, divulgar, dar seguimiento, evaluar y monitorear la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.	Comisión Nacional de Derechos Humanos: Segunda Visitaduría General.	No aparece	No aparece	No aparece	No aparece	8.391.574	7.811.565
Programa Institucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Equidad de Género).	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	22.181.331	22.181.331	24.093.909	24.093.909	19.618.386	19.618.386
Total gasto etiquetado		18.289.488.075	17.637.103.009	17.719.374.989	18.857.232.763	18.442.855.749	18.735.548.795

Cuadro comparativo
Gasto etiquetado para mujeres identificado en el proyecto y en el aprobado del presupuesto de egresos de la federación para los años 2005 a 2007
pesos

Programa identificado	Ramo y Unidad Responsable	Proyecto 2005	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Aprobado 2006	Proyecto 2007	Aprobado 2007
Total del Presupuesto de Egresos de la Federación		1.744.370.600.000	1.818.441.700.000	1.881.200.400.000	1.973.500.000.000	2.234.374.700.000	2.260.412.500.000
Gasto etiquetado como proporción del PEF Total		1,05%	0,97%	0,94%	0,96%	0,83%	0,83%
Total gasto etiquetado sin CONAFE		1.087.205.396	2.168.667.413	1.159.374.989	2.288.732.763	1.892.855.749	2.185.548.795
Gasto etiquetado SIN CONAFE como proporción del PEF total.		0,06%	0,12%	0,06%	0,12%	0,08%	0,10%

Fuente: Equidad de Género, A.C. con datos del Proyecto de Presupuesto de Egreso de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado para los años 2005–2007.

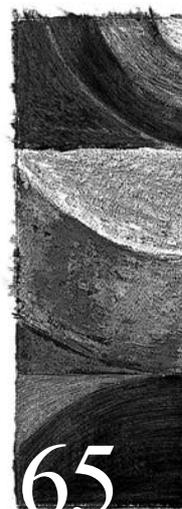
- ¹ En 2005 Apoyar al Secretario, a las unidades y a los órganos del Ramo en materia jurídica, de promoción y defensa de los Derechos Humanos y de compilación jurídica y testamentaria.
- ² El monto total del Aprobado para 2005 incluye el monto de 96 millones del Decreto para el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.
- ³ Para 2006 en el anexo 19–G se asignan 80 millones de pesos de Ampliaciones para que el INEGI realice el Diagnóstico Nacional sobre todas las formas de violencia contra las niñas y mujeres, representativa a nivel estatal del conjunto de mujeres del país.
- ⁴ Incluye 70 millones para la AP S016 y 53.7 millones de la AP T016 por concepto del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).
- ⁵ El monto para 2007 incluye 10,500,000 para «Promover y Difundir los Derechos de las Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas», que no aparecía en el proyecto del PEF 2007.
- ⁶ Incluye 3.5 millones para la AP U106, para Promoción y Difusión de los Derechos de las Madres Jóvenes Embarazadas. Probablemente el total de 18.5 millones incluya 5 millones adicionales, señalados en las ampliaciones correspondientes del Anexo 19–G.
- ⁷ Incluye 25 millones en la clasificación AP U105 y 15.6 millones en la clasificación AP U157, correspondientes al Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia contra las Mujeres; estos últimos consignados en el Anexo 19–G del PEF.
- ⁸ Este renglón concentra el monto de los siguientes rubros del gasto etiquetado para mujeres del ramo 12 «Salud»: Hospital de la mujer, Mujer y Salud, Cáncer de la Mujer, Planificación Familiar, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres.
- ⁹ Incluye 950 mil pesos para la implantación del servicio civil de carrera, en esta Dirección. Se desconoce si este total incluye 9.3 millones de pesos adicionales, consignados en el Anexo 19–G para Coadyuvar a la capacitación y a la productividad.
- ¹⁰ El monto para 2007 incluye \$450,000 para «Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal».
- ¹¹ Se incluyen 114.2 millones de pesos consignados en el Anexo 19–G para esta actividad.

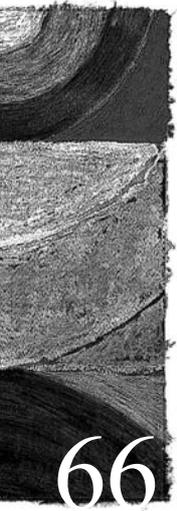
Nota: en el año 2006 dentro del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aparece en los anexos del mismo, el Anexo 19G con gastos etiquetados para las mujeres para diversos programas y actividades. Este anexo no aparece para ningún otro año.

formato ayuda a evidenciar la dinámica que año tras año se presenta, en la época de aprobación del Presupuesto Federal, en la aplicación de recursos a los programas destinados a atender las problemáticas de las mujeres.

Cada año se publica el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que

se consignan algunos recursos para atender las necesidades de las mujeres; sin embargo, cada año la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados se esfuerza por incrementar los recursos, tanto a los programas que ya cuentan con algún monto, como a aquellos que no aparecieron en el proyecto, como se puede ver en todos los casos de





2005, excepción hecha de los recursos aprobados al Programa Oportunidades, que ese año se fueron reducidos.

Se puede observar que únicamente trece dependencias de un total 35 tienen entre sus programas al menos uno dirigido a la atención de las mujeres y/o la equidad de género.

Sólo dos dependencias –la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social–, más el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tienen programas explícitamente dirigidos a la búsqueda de la equidad de género. Sin embargo, es preciso señalar que los recursos asignados a esta tarea son muy escasos y nada representativos en el total de los gastos de cada una de las dependencias.

De 2005 a 2007 el gasto etiquetado para mujeres presenta un crecimiento de casi 5.5%. Es notable el crecimiento que se logró en los montos aprobados para 2006 en relación con 2005 (6.9%) –un poco más de mil 200 millones de pesos–, mientras que en 2007 se observa una disminución (1.4%) en relación con 2006.

Es muy importante señalar que los recursos asignados al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que pertenece al Programa Oportunidades que se desarrolla en la Secretaría de Educación, consiste fundamentalmente en entregar becas a niñas y niños para que no abandonen la escuela. Este programa cuenta con 85, 84 y 73% de los recursos etiquetados para mujeres, cada año estudiado respectivamente. Por razones de estricto apego a nuestra metodología, debemos consignarlo como gasto etiquetado para mujeres, ya que en su título incluye Mujeres; sin embargo, sabemos que está clasificado así por dos razones. Primera, porque las becas que se entregan a las niñas son ligeramen-

te superiores a las de los niños, porque en los inicios del programa se estimaba una deserción escolar mayor entre las niñas que entre los niños. La segunda razón es que las becas son entregadas a las madres de familia. Sin embargo, se considera que estos recursos no están dirigidos a atender las necesidades de las mujeres, sino que se sabe que el programa se basa en la reproducción de los roles establecidos, en este caso al entregar el dinero a las madres de familia, tomando a las mujeres como mediadoras para que los recursos sean bien utilizados y formen parte del ingreso familiar.

La parte inferior del cuadro muestra lo que representa el gasto etiquetado para mujeres; si eliminamos los recursos del Programa Oportunidades antes mencionado, entonces resulta que las asignaciones de gasto para mujeres sólo representan, en el mejor de los casos, 0.12% del presupuesto total.

Es necesario, también, identificar que de 2005 a 2007 el gasto etiquetado para mujeres aprobado, sin los recursos del Programa Oportunidades, ha disminuido su participación en el total del presupuesto, pasando de representar 0.12% a 0.09%.

También se deben observar los incrementos que se logran en los períodos de aprobación del presupuesto; es decir, la diferencia entre las asignaciones del proyecto y del aprobado, tanto en el número de asignaciones etiquetadas para mujeres, como en el aumento en los recursos: en el presupuesto 2005 fueron un mil 71 millones de pesos, en el presupuesto 2006 ascendió a un mil 129 millones, pero en el presupuesto 2007 sólo se lograron 155 millones de pesos.

Sobresalen, en el gasto etiquetado para mujeres, los gastos destinados a la prevención

y atención de la violencia contra las mujeres. Se cuenta con una Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, con un Programa para capacitar al magisterio para prevenir la violencia, y con apoyos a las instancias de mujeres en las entidades federativas para contar con programas de prevención de la misma.

En 2005, la Cámara de Diputados asignó, a través de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana, y la Procuración de Justicia Vinculada (Comisión Especial de Femicidios), una bolsa presupuestal de 179.5 millones de pesos para la atención y erradicación del femicidio, destinada, en su mayor parte, a Ciudad Juárez, Chihuahua.¹⁶ En 2006, se logró que el presupuesto para atender esta problemática ascendiera a 269 millones de pesos y se ampliara a toda la República.¹⁷

Sin embargo, en el presupuesto de 2007 se redujeron los montos de las dos instancias que creó específicamente el gobierno federal para atender la violencia contra las mujeres: la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (Fevim), que presenta una baja de casi 60 millones de pesos, al pasar de 150 millones de pesos a 95.5 millones de pesos, con una caída equivalente a 36.4% entre 2006 y 2007; y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, que muestra en su presupuesto una disminución de casi 10 millones de pesos (al pasar

de 26.7 a 17.6 millones), que representan una caída de 34.05% en relación con el monto destinado en el presupuesto 2006.

Además, para atender la violencia contra las mujeres, se cuenta con una Procuraduría Especializada y con los gastos asignados en la Secretaría de Salud para los Refugios y para atender los casos de violencia.

Más adelante se hará mención sobre los recursos destinados a la salud de las mujeres y al Instituto Nacional de las Mujeres.

Para apoyar actividades productivas de las mujeres, se cuenta dos programas, ambos dirigidos a las mujeres campesinas: Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR). Los dos programas incrementaron considerablemente sus recursos en el período estudiado.

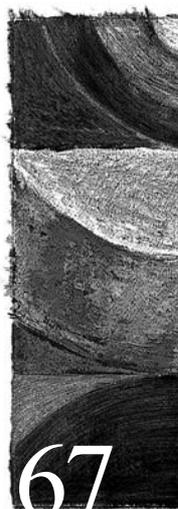
Se otorgan recursos para Becas para que madres jóvenes, y jóvenes embarazadas, puedan continuar sus estudios; los recursos asignados, aunque escasos, han ido en aumento en los tres años estudiados.

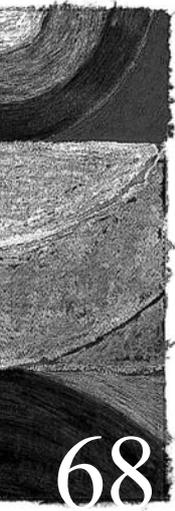
La Secretaría de Educación Pública tiene un Programa de Educación Primaria para niñas y niños migrantes, y la Secretaría de Desarrollo Social tuvo, en 2006, otro programa para apoyar a Mujeres e hijos de migrantes en territorio nacional; ambos programas cuentan con muy pocos recursos.

Desde que se realiza el gasto etiquetado para mujeres en México (2001) se cuenta con un ru-

¹⁶ Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada, *Segundo informe sustantivo de actividades: del 15 de abril al 15 de noviembre del 2005*. Trabajo parlamentario: Presupuesto, México, 2005. p. 19.

¹⁷ *Ibidem*, p. 20.





bro de apoyo económico a las Viudas de los veteranos de la Revolución Mexicana. Es un rubro muy pequeño de apenas un millón de pesos.

Dentro de los organismos autónomos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) cuenta un programa para atender asuntos de la mujer, la niñez y la familia desde el ejercicio de 2005, y partir de 2007 se le asigna recursos a la Segunda Visitaduría, ya que se acaba de promulgar la Ley de Igualdad, y es la CNDH el organismo encargado de vigilar que esto se cumpla. Recursos de entrada insuficientes, que además se disminuyeron en el período de aprobación (Cuadro 8).

El gasto etiquetado para la salud de las mujeres, al igual que el gasto etiquetado total, ha sido muy irregular no sólo en los montos que se le asignan, sino inclusive en los conceptos, rubros y actividades que se incluyen en él. Cada año el gobierno mexicano distribuye estos recursos de manera diferente, cambiándolos de unidad responsable para su operación o integrándolos a bolsas presupuestales consolidadas con otras acciones o programas.

Como se puede apreciar, temas tan importantes como Salud de la Mujer o el Programa para combatir la violencia contra las mujeres, no siempre aparecen; y, lo que es más grave, sus montos disminuyen anualmente.

El Hospital de Perinatología, como parte del gasto etiquetado, es, sin duda, el de mayor importancia dentro del gasto total de salud etiquetado. En 2005 tuvo un presupuesto de 438 millones de pesos y para 2007 éste se elevó a 470 millones.

Con el Centro Nacional para la Equidad de Género y Salud Reproductiva, se espera que el gasto en salud para las mujeres se normali-

ce en su comportamiento y se homogenice en su distribución.

Como se puede observar en el cuadro, el presupuesto aprobado en 2005 muestra la mayor desagregación y etiquetación de programas para atender la salud de las mujeres.

Es importante señalar que el gasto etiquetado para las mujeres en la Secretaría de Salud representa un 1.3% del total de los gastos de la Secretaría en el año 2007.

Gasto etiquetado para mujeres en México 2001–2007

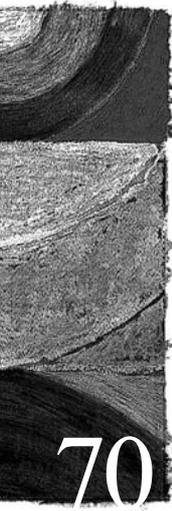
Para lograr un mejor panorama de la situación del gasto etiquetado para mujeres en México, se decidió trabajar tanto con los datos del gasto que se aprueba por la Cámara de Diputados cada año, como con lo realmente ejercido por las Unidades Responsables del mismo. Por tanto, el análisis que se presenta se hace con base en las siguientes fuentes de información: el Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2002–2007, que da cuenta de los recursos que se aprueban anualmente para cada uno de los rubros del gasto etiquetado aquí analizados; y las Cuentas de la Hacienda Pública 2002 y 2005, que muestran los recursos verdaderamente gastados (ejercidos) por cada una de las unidades responsables de los programas destinados para mujeres, que se toman en cuenta para el análisis del gasto etiquetado para mujeres (Cuadro 9).

Al hecho de que el gasto etiquetado representa una parte mínima del gasto público federal

Recursos etiquetados para mujeres en la Secretaría de Salud

Cuadro 8

Cuadro comparativo Gasto etiquetado para mujeres identificado en el ramo salud dentro del proyecto y el aprobado del PEF 2005 a 2007 pesos							
Programa identificado	Unidad Responsable	Proyecto 2005	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Aprobado 2006	Proyecto 2007	Aprobado 2007
Hospital de la mujer ¹	Dirección General de Coordinación y Desarrollo de los Hospitales Federales de Referencia.	No aparece	200.000.000	No aparece	No aparece	No aparece	No aparece
Mujer y Salud ^{2,3}	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	No aparece	11.900.000	No aparece	No aparece	No aparece	No aparece
Cáncer de la Mujer ⁴	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	No aparece	60.400.000	8.973.650	8.973.650	No aparece	No aparece
Planificación Familiar ^{2,5}	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	No aparece	45.000.000	No aparece	No aparece	No aparece	No aparece
Violencia familiar, sexual y contra las mujeres ²	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	No aparece	40.000.000	No aparece	No aparece	No aparece	No aparece
Proyecto de apoyo a refugio a mujeres víctimas de violencia ²	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	No aparece	35.000.000	No aparece	No aparece	No aparece	No aparece
Formar y capacitar recursos humanos en salud (programa Serv Civ de carr 04–05)	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	No aparece	No aparece	850.500	850.500	No aparece	No aparece
Promoción de la salud y prevención de enfermedades: Desarrollar acciones específicas para promover la atención integral para la salud de la mujer ⁶	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	181.813.677	73.200.044	212.163.793	343.063.793	220.601.780	220.601.780



Cuadro comparativo
Gasto etiquetado para mujeres identificado en el ramo salud dentro del proyecto
y el aprobado del PEF 2005 a 2007
pesos

Programa identificado	Unidad Responsable	Proyecto 2005	Aprobado 2005	Proyecto 2006	Aprobado 2006	Proyecto 2007	Aprobado 2007
Proporcionar servicios de atención a la salud: Desarrollar acciones específicas para promover la atención integral para la salud de la mujer ⁷	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	49.193.484	5.850.041	26.170.950	198.470.950	5.311.733	5.311.733
Aportar recursos para financiar la prevención de enfermedades que provocan gastos catastróficos ⁸	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR).	No aparece	No aparece	No aparece	No aparece	121.756.900	121.756.900
Prestación de servicios de salud a la persona ⁹	Instituto Nacional de Perinatología.	428.103.251	438.303.251	446.608.427	456.608.427	470.192.773	470.192.773
Prestación de servicios de salud a la persona: Desarrollar acciones específicas para promover la atención integral de la salud de la mujer	Actividad institucional que se asigna a diferentes hospitales e institutos.	No aparece	71.000.000	36.607.734	27.634.084	35.063.849	35.063.849
Total gasto etiquetado en salud		659.110.412	980.653.336	731.375.054	1.035.601.404	852.927.035	852.927.035
Total del Presupuesto de Egresos de la Federación		1.744.370.600.000	1.818.441.700.000	1.881.200.400.000	1.973.500.000.000	2.234.374.700.000	2.260.412.500.000
Gasto etiquetado en Salud como proporción del PEF Total		0,04%	0,05%	0,04%	0,05%	0,04%	0,04%

Fuente: Equidad de Género, A.C. con datos del Proyecto de Presupuesto de Egreso de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado para los años 2005–2007.

- ¹ En el Anexo 19–G del PEF aparecen 57.6 millones de pesos asignados al Hospital de la Mujer, en la Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Hospitales Federales de Referencia.
- ² Probablemente los recursos asignados a este rubro se encuentren dentro del gasto del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
- ³ En el Anexo 19–G del PEF aparecen 22.5 millones de pesos asignados al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, para este programa.
- ⁴ En el Anexo 19–G del PEF aparecen 83 millones de pesos de ampliaciones para la atención de Cáncer de la Mujer, los cuales incluyen 10 millones para la compra de mastógrafos, todos son asignados al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
- ⁵ En el Anexo 19–G del PEF aparecen 60 millones de pesos asignados para este programa, en el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.
- ⁶ Se desconoce si este total incluye: 42.7 millones de pesos consignados en el Anexo 19–G para el Programa de apoyo a refugios para mujeres y víctimas de violencia; 85 millones para el programa de Arranque parejo en la vida.
- ⁷ Se desconoce si este total incluye: 10 millones de pesos consignados en el Anexo 19–G para el Fortalecimiento del Modelo de Atención a la Población Adolescente con Enfoque de Equidad de Género y Autocuidado de la Salud.
- ⁸ Estos gastos están dirigidos a atender la demanda del programa federal «El Seguro Popular»
- ⁹ Se desconoce si este total incluye 15 millones de pesos adicionales, consignados en el Anexo 19–G para este Instituto.

Nota: en el año 2006 dentro del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aparece en los anexos del mismo, el Anexo 19G con gastos etiquetados para las mujeres para diversos programas y actividades. Este anexo no aparece para ningún otro año.

total, se debe agregar que sus recursos se sub ejercen.

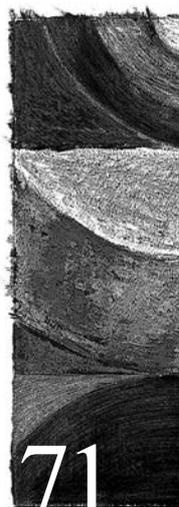
En términos reales, la tasa de crecimiento del gasto etiquetado aprobado disminuye de 22.1 a 17.4% cuando se toma en cuenta el gasto que realmente se ejerció.

La variación entre el gasto etiquetado aprobado y el gasto etiquetado ejercido en 2005 llegó a ser de casi menos 6%, lo cual equivalió a dejar de gastar 885 millones de pesos, en términos reales.

El sub ejercicio más importante sucedió en 2002, cuando representó 10% del total aprobado.

Con el objetivo de mostrar la situación presupuestaria y evidenciar algunas conclusiones que se derivan de ella, de la institución rectora de la equidad de género y de los asuntos de las mujeres en México –Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), se presenta un análisis del comportamiento de los recursos aprobados en el PEF para tal institución, así como de los recursos que la institución verdaderamente ha ejercido de aquello presupuestado (Cuadro 10).

En los cinco años de su existencia, el Instituto Nacional de las Mujeres –INMUJERES, siempre ha sub ejercido los fondos que le son asignados. Este sub ejercicio se acrecentó de ma-



Cuadro 9.

México: gasto etiquetado aprobado y ejercido para mujeres y equidad de género, en el PEF 2002–2007 (Unidades las que se indican)							
Concepto	2002^a	2003	2004	2005	2006	2007	Variación real 2003–2007^b
Aprobado nominal	1.453.982.700	13.118.874.755	13.270.461.300	17.637.103.009	18.857.232.763	18.597.935.350	21,9%
Aprobado real (pesos de 2002)	1.450.727.284	12.520.220.416	12.097.700.165	15.461.818.429	15.952.473.458	15.258.154.256	
Ejercido nominal	1.310.002.800	13.049.862.158	14.005.754.812	16.672.829.563	N. D.	N. D.	
Ejercido real (pesos de 2002)	1.307.069.750	12.454.357.074	12.768.012.992	14.616.474.331	N. D.	N. D.	17,4%
Diferencia entre Aprobado y Ejercido							
Variación Real (Porcentaje)	–9,9%	–0,5%	5,5%	–5,5%	N. A.	N. A.	
Diferencia Absoluta Real (pesos de 2002)	–143.657.534	–65.863.341	670.312.828	–845.344.098	N. A.	N. A.	

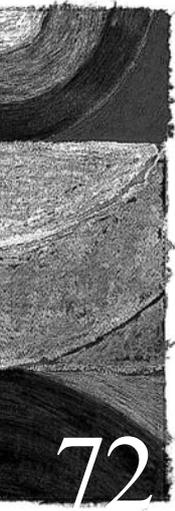
Fuente: Equidad de Género, A. C., Agenda de Estadísticas Básicas del Presupuesto Federal, Ediciones 2003 a 2006 y de la SHCP, Cuenta Pública de los años, 2002–2006. Presupuesto de Egresos Aprobado 2007.

a La diferencia entre el valor nominal y real, a pesar de que el años base es precisamente 2002, se debe a que la base es Julio de 2002 y el valor promedio del INP C de ese año es de 100.2244.

b La tasa de variación de para el gasto ejercido comprende el período 2003–2005. No se toma el cálculo de esta tasa desde el año 2002, porque los gastos etiquetados para mujeres para este año son muy bajos en relación a los gastos de los demás años.

N. D. No Disponible.

N. A. No Aplica.



Cuadro 10.

Instituto nacional de las mujeres: presupuesto de egresos, 2002–2007 (Unidades las que se indican)							
Concepto	2002a	2003	2004	2005	2006	2007	Variación 2002– 2007b
Programa Nacional Para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres							
Aprobado nominal	220.410.001	231.700.000	223.200.000	292.489.888	216.586.159	205.690.674	–6,7%
Aprobado real (pesos de 2002)	219.916.511	221.126.821	203.474.967	256.415.441	183.223.328	168.753.142	–23,3%
Ejercido nominal	185.066.900	206.889.846	216.795.902	198.044.398	207.600.000,0	N. D.	12,2%
Ejercido real (pesos de 2002)	184.652.542	197.448.830	197.636.824	173.618.452	175.621.393	N. D.	–4,9%
Diferencia entre Aprobado y Ejercido	–16,0%	–10,7%	–2,9%	–32,3%	–4,1%		

Fuente: Equidad de Género, A. C., Agenda de Estadísticas Básicas del Presupuesto Federal, Ediciones 2003 a 2005 y de la SHCP, Cuenta Pública de los años, 2002–2006. Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado 2007.

a La diferencia entre el valor nominal y real, a pesar de que el año base es precisamente 2002, se debe a que la base es Julio de 2002 y el valor promedio del INPC de ese año es de 100.2244

b La tasa de variación de para el gasto ejercido comprende el período 2002–2006

N. D. No Disponible.

nera notable en 2005, cuando llegó a ser un poco más de 32%. Del total de recursos que le aprobaron por un monto de 292.5 millones de pesos, sólo empleó 198 millones.

El año que menos sub ejerció fue el 2004, cuando su gasto ejercido fue menor en 3% al autorizado, con lo cual erogó 217 millones de pesos de los 223 que le fueron aprobados.

Indudablemente se requiere que el INMUJERES asuma una mayor responsabilidad con el fomento de la equidad de género, el impulso de su institucionalización y la promoción de las políticas públicas desde la perspectiva de género.

Como se puede notar en el análisis de los Presupuestos de Egresos de la Federación presentado hasta aquí, el gasto etiquetado para

mujeres es el asignado a atender programas mínimos relacionados con las necesidades básicas de las mujeres. Vemos que en salud son fundamentalmente los programas de atención a la función de las mujeres como madres y la atención de sus necesidades que la biología exige.

Se cuenta con programas para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, problema muy grave y muy difícil de ocultar.

Los grandes problemas de México se ven reflejados tanto en los programas para apoyar a las niñas y niños migrantes, y también a los dependientes de los migrantes mexicanos en el exterior, como en los programas que apoyan a las mujeres campesinas.

Frente a las cifras escasas de recursos etiquetados para atender las necesidades de las mujeres, que representan tan poco presupuesto, encontramos que todos los demás rubros del presupuesto se asumen como neutrales en términos de género, y que los recursos llegan por igual a toda la población (excluyendo en caso que existan, recursos etiquetados para la atención de necesidades específicas de los hombres). Como se puede ver, más de 99% de los recursos de los Presupuestos de Egresos de la Federación de los años señalados se asume que llegan por igual a toda la población. Es por ello que es necesario realizar análisis de género de los programas y presupuestos, para evidenciar los sesgos existentes.

Análisis de género

Se cree que 99% de los recursos públicos (los que no están etiquetados para mujeres), se aplican a programas que son «neutrales» en materia de género. Sin embargo, al realizar el análisis de género de políticas, programas y presupuestos, se encuentra que no existe tal neutralidad, y sí una diferenciación en cuanto a los impactos entre los grupos de población, tanto del crecimiento como del estancamiento de la economía.

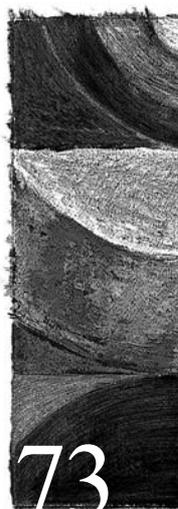
Tradicionalmente, la economía considera a mujeres y hombres como «agentes económicos» en igualdad de condiciones y posibilidades, con la misma capacidad de decisión para efectuar sus actividades de consumo y producción. Se habla de gravar y de distribuir el gasto público entre la población en general. Es decir, se cree que las políticas públicas afectan por igual a mujeres y hombres. No

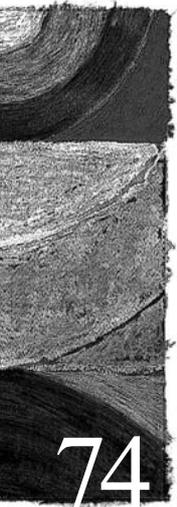
obstante esta definición, no ocurre así en la realidad; los impactos de las políticas públicas son diferenciados entre mujeres y hombres, dadas las relaciones sociales existentes que marcan necesidades e intereses diversos para cada sexo.

El análisis de gasto público desde la categoría de género da cuenta de las inequidades en la asignación de los recursos públicos. Es fundamental evidenciar cómo la supuesta «neutralidad» de las políticas y los presupuestos públicos no es una realidad, y que puede traer como consecuencia que algunos grupos de población no puedan acceder a los programas gubernamentales, ni a los beneficios que se desprenden de ellos, y que algunas veces se promueve la reproducción de los roles que tradicionalmente mujeres y hombres desempeñan. Las políticas públicas tienen impactos diferenciados en cada grupo de población, no únicamente por razones de género, sino también por edades, clases sociales y etnias.

Aun cuando hay igualdad de derecho para mujeres y hombres, en la sociedad existen patrones diferenciados de conducta relacionados con lo femenino y con lo masculino transmitidos por la cultura, los cuales se traducen en circunstancias de vida diferenciadas para cada grupo, de donde resulta que la afectación por las políticas públicas sea desigual en mujeres y hombres, siendo en muchos casos mayor la desventaja que la cultura transmite hacia las mujeres.

Incorporar la categoría de género implica resaltar cómo el impacto de las intervenciones de política fiscal en la economía, se ve determinado por las creencias culturales y los diferentes roles que juegan en la sociedad los diversos grupos de población, es decir, cómo la recolección de impuestos y su distribución





mediante el gasto público los afecta de forma distinta.

Según Gita Sen (2001), es importante señalar las tres implicaciones básicas que tiene la incorporación de la categoría «género» en las políticas públicas: primero, su incorporación implica identificar el impacto diferenciado entre mujeres y hombres de las políticas, programas y presupuestos públicos; una segunda implicación de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, consiste en reconocer la existencia de relaciones de poder entre las personas, implícitas o explícitas en cada cultura, que determinan el comportamiento de las personas en las esferas política, económica y social. En las relaciones sociales y personales, las mujeres ocupan generalmente una posición de desventaja, resultado de lo cual experimentan discriminación en muchos espacios y limitaciones en su capacidad de decidir sobre su persona, sobre los recursos económicos del hogar, e incluso sobre la distribución de su propio tiempo y las prioridades de su uso.

La tercera implicación básica es la valoración de la contribución de las mujeres a través de la economía del cuidado. Es preciso considerar que, en la mayoría de los casos, las mujeres son quienes se encargan del trabajo doméstico y de las labores de cuidado. Su contribución, por tanto, resulta de suma importancia para la economía de un país. Sin embargo, tales labores no son valorizadas en términos económicos, y habitualmente tampoco se consideran como trabajo.

Se analizan los programas gubernamentales por sector y en específico por programa, con un método de reflexión sobre si las actividades planteadas reproducen o no los roles de mujeres y hombres en la sociedad. Se busca conocer quiénes son los beneficiarios direc-

tos, y mediante una evaluación, se identifican las barreras y obstáculos para la plena participación de las mujeres. El análisis tiene la finalidad de elaborar propuestas que erradiquen los problemas.

Desde esta metodología, es fundamental trabajar por sector y en específico por programas, en un marco más amplio que permita comprender el contexto económico, político y social en el que se desarrollaron dichos programas, así como las problemáticas específicas a las que responden.

Técnicamente, el análisis se enfoca a examinar cualquier forma de gasto público o método para generar ingresos públicos desde una perspectiva de equidad de género, identificando las implicaciones e impactos para mujeres y hombres de la realización de cada programa. La pregunta clave es: ¿Qué impacto tiene un determinado programa y presupuesto en la equidad de género? ¿Reduce la inequidad de género, la aumenta o la deja igual?

Conclusiones y recomendaciones

Las políticas fiscales seguidas por el gobierno mexicano en el período 2001–2006, fueron insuficientes para disminuir, y mucho menos para eliminar, las grandes desigualdades existentes entre la población mexicana, mismas que permanecen tanto entre los diferentes estratos de ingreso, como las de género que se presentan dentro de cada estrato.

Los excedentes en los ingresos del país, causados por el incremento en el precio del petróleo, fueron utilizados, principalmente, para aumentar el gasto corriente. Esto impidió que

los aumentos al gasto público tuvieron algún efecto de estímulo en el crecimiento de la economía, en la generación de empleos y, por ende, en la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema.

Que las políticas de gasto público en México en el último sexenio no hayan logrado impactar a la economía en su conjunto, fundamenta aun más el planteamiento de la urgente necesidad de una Reforma Fiscal, que genere los ingresos suficientes que permitan al erario público atender las necesidades básicas de la población mexicana, así como promover el estímulo de crecimiento económico sostenido y sustentable.

La situación de las finanzas públicas en 2007 es difícil. Este año se revirtió la tendencia al alza en el precio internacional del petróleo, y las reformas hacendaria y fiscal planteadas todavía no han sido suficientemente discutidas en las Cámaras ni con el Ejecutivo, lo que implica que si se aprueban en el corto plazo, no corresponderán a verdaderas reformas, sino a paliativos que sólo representan una solución parcial en relación con la problemática existente.

El análisis realizado de las políticas de gasto público en México en el período 2001–2006, hacen destacar la necesidad de que dicho gasto se realice de una manera focalizada, y que atienda a grupos específicos de población de acuerdo con sus necesidades concretas, y así poder atender las desigualdades de ingreso y de género entre la población.

El análisis de gasto etiquetado para mujeres y para la equidad de género que aquí se realizó, muestra la escasez de recursos públicos asignados para atender las necesidades de las mujeres, que en 2007 representó únicamente 0.09% del Presupuesto de Egresos de la Federa-

ción Aprobado. Además de que los gastos asignados para las mujeres, en su mayor parte se aplican a sus necesidades básicas, mientras que los gastos asignados a la atención de las necesidades estratégicas de las mujeres, son prácticamente inexistentes.

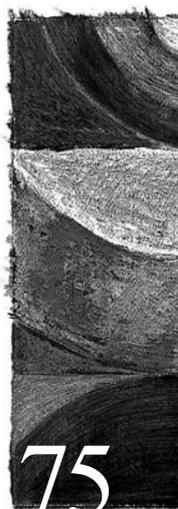
Actualmente, en México no existen políticas de gasto público orientadas a la búsqueda de la equidad de género. Los gastos asignados para tal fin, además de ser extremadamente escasos, se encuentran, el primero, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde se asignan para: «Difundir los Acuerdos Internacionales en materia de Equidad de Género». Los otros dos gastos se asignan a: «Impulsar la perspectiva de equidad de género», y se ubican en la Secretaría del Trabajo y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) donde ni se conocen las propuestas ni se ven los resultados.

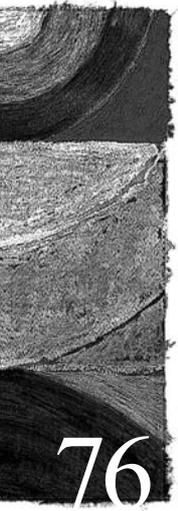
El gasto etiquetado para mujeres presentó un crecimiento de casi 5.5% de 2005 a 2007. Sin embargo, al conocer lo que sucede con los recursos en términos reales, se encontró que, aun y cuando hay aumento en el gasto etiquetado para mujeres, de 2002 a 2007 se asignó 23% menos de recursos. En términos de gastos ejercidos de 2002 a 2006, la disminución fue de 4.9%.

A pesar de que la atención a las necesidades de las mujeres forma parte del discurso gubernamental, se constata que no forma parte de las prioridades de la agenda nacional.

A manera de recomendaciones:

Es preciso realizar análisis de género de las políticas públicas existentes, lo que permitirá a las personas encargadas de la administración





pública comprender, por ejemplo, los obstáculos para que determinado grupo de población se acerque a solicitar un servicio o un bien. Sólo identificando las limitaciones se pueden diseñar políticas adecuadas para atender a toda la población de manera equitativa.

Asimismo, se propone que se diseñen políticas integrales con perspectiva de equidad de género, que incorporen los aspectos culturales, —además de los políticos, económicos y sociales— en sus programas, para así obtener resultados más eficientes al otorgar los

servicios públicos y que éstos beneficien por igual a toda la población.

Cabe resaltar la importancia de incorporar las necesidades estratégicas de las mujeres, que son las relacionadas con la creación de ciudadanía y de empoderamiento, que lleven a la construcción de una sociedad más justa y equitativa para toda la población mexicana.

Se desea que este trabajo proponga elementos nuevos para la discusión de las Políticas Hacendarias y Fiscales que se encuentran actualmente en debate.



Anexo 1.

Experiencia de trabajo en México con el gasto etiquetado para las mujeres y la equidad de género

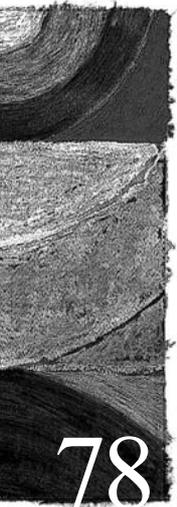
Los primeros pasos hacia el análisis de los presupuestos públicos desde la perspectiva de equidad de género que se dieron en México fueron a finales de la década de los noventa y fueron con el objetivo de monitorear programas y recursos relacionados con las demandas específicas de las mujeres. También tenían el propósito de contribuir a la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres mexicanas a través de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas sobre sus demandas. Este trabajo se realizó en sus inicios por grupos de la sociedad civil organizada, fundamentalmente grupos feministas.

En México el análisis de políticas, programas y presupuestos públicos desde la perspectiva de equidad de género se encuentra aún en sus primeras fases, se ha centrado en la parte

del gasto público y en el estudio específico de sectores y programas concretos, iniciando por temas relevantes para el movimiento feminista, como son salud y pobreza.

La iniciativa de México en el tema de presupuestos desde la perspectiva de equidad de género también desde sus inicios promovió la elaboración de gastos etiquetados para mujeres sobre el presupuesto de la Federación, como una herramienta importante para poner atención en las necesidades de las mujeres.

Trabajar para conseguir que se etiqueten recursos que atiendan las necesidades de las mujeres, ha sido consigna promovida primero por los Grupos Feministas de la Sociedad Civil Organizada, y desde hace algunos años las diferentes Comisiones de Equidad y Género que han pasado por la Cámara de Diputados



la han tomado como una tarea básica y fundamental entre las actividades que, desde el Poder legislativo, se deben realizar a favor de las mujeres.

La Comisión de Equidad y Género trabaja con un cuadro comparativo con las asignaciones que presentó en cada año el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación en una columna, seguida por otra con la información sobre los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación el mismo año. Se presenta, así, la información para evidenciar la dinámica que año tras año se presenta en la época de aprobación del Presupuesto Federal en la aplicación a los programas destinados a atender las problemáticas de las mujeres.

Cada año se publica el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, donde aparecen consignados algunos recursos para atender las necesidades de las mujeres; sin embargo, cada año la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados se esfuerza por incrementar los recursos, tanto a los programas que ya cuentan con algún monto, como a programas que no aparecieron en el proyecto.

Han sido notables los resultados que la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados ha obtenido en algunos años; para el

presupuesto 2005 y el de 2006, se obtuvieron más de mil millones de pesos en cada caso. Es importante resaltar, sin embargo, que no se ha logrado que los gastos etiquetados para las mujeres sean parte de los recursos irreductibles del presupuesto, sino que cada año se vuelve a luchar para obtener las etiquetas y, en muchos casos los montos mínimos, ya que desaparecen de los Proyectos de Presupuesto que presenta el Ejecutivo a la Cámara.

A veces parece que es la Comisión de Equidad y Género el órgano responsable de dictar las políticas hacia las mujeres, pues en los Proyectos de Presupuestos no aparecen los recursos ganados en el año anterior.

El gasto etiquetado para mujeres es un ejercicio que se realiza, también, con los presupuestos de algunos estados de la República Mexicana.

La propuesta de análisis de género de políticas, programas y presupuestos, se ha realizado en algunos sectores y programas específicos, sobre todo de Salud.

La iniciativa de México en el tema ha avanzado mucho en una metodología para elaborar programas y presupuestos desde al perspectiva de equidad de género, misma que está teniendo sus primeras aplicaciones relevantes en algunas entidades de la República.

Bibliografía

Aspe, Pedro (1993). El camino mexicano de la transformación económica, Fondo de Cultura Económica. México.

Budlender, D. y Sharp, R. (1998). «How to do a gender sensitive budget: contemporary research and practice», Ed. Commonwealth Secretariat and US Aid, y en KABEER Naila, *Realidades Trastocadas*, Ed. Paidós–UNAM, Género y Sociedad.

CEDEM (2003). Administración Hacendaria de Participaciones y Aportaciones Federales. Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal. Universidad Autónoma de Chiapas.

CEESP (2006). «Análisis Estratégico», Evolución Reciente de la Deuda Nacional, México.

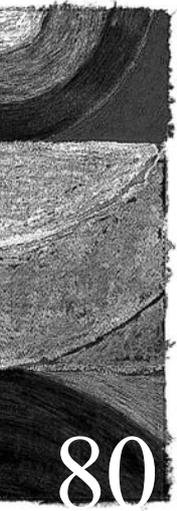
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003). «Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980–2002, Resultados de la cuenta pública», Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006). «Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980–2006», Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006). «Manual de Presupuestos de Egresos de la Federación», Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados.

Chávez, Jorge A. y Gabriel Budebo (2000). «Logros y retos de las finanzas públicas en México», Proyecto CEPAL–Gobierno de Holanda «Política Fiscal, Eficiencia y Equidad en América Latina y El Caribe», División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002–2006 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>, agosto de 2007.



De la Peña, José Antonio (2003). «Análisis de las Finanzas Públicas en México», Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México.

Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005–2007 en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>, agosto de 2007.

Hernández, Fausto y Alejandro Villagómez (2000). «La Estructura de la Deuda Pública en México: Lecciones y Perspectivas», División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Washington, D. C.

INEGI (1996). Encuesta Nacional sobre Trabajo; «Aportaciones y Uso del tiempo», en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Uso del tiempo y aportaciones en los hogares mexicanos*. Dirección General de Contabilidad Nacional, Estudios Socioeconómicos y Precios.

Intervención del Secretario General del Consejo Nacional de Población, Mtro. Octavio Mojarro Dávila, durante la presentación del Informe del Estado de la Población Mundial 2006, «Hacia la esperanza, las mujeres y la migración internacional», 5 de septiembre de 2006.

Pérez, Lucía (2004). Reflexiones sobre el análisis y el diseño del gasto público desde la perspectiva de género», en *Economía Informal*, Facultad de Economía, UNAM, N° 324.

Pérez, Lucía C. y Rosalío Rangel (2006). «Las Finanzas Públicas del Sexenio, 2001–2006», Edición Especial de la Agenda de Estadísticas Básicas del Presupuesto Federal de México, 2006.

Pérez, Lucía y María Martínez (2003). «Sistematización de la Metodología Desarrollada por Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y

Familia, A. C. en el tema de presupuestos públicos con perspectiva de género», Fundación Henrich Böll y Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C., octubre de 2003.

Pérez, Lucía y María Martínez (2004). «Investigación Comparativa de Experiencias de Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género», Programa Economía y Género, 2002–2004, Fundación Henrich Böll, Oficina Regional C. A., México y Cuba, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2005–2007, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>, agosto de 2007.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005–2007, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>, agosto de 2007.

Sen, Gita (2001). «Integración del Género en los Ministerios de Finanzas», en Todaro, Rosalba y Regina Rodríguez, «El Género en la Economía», Ed. Isis Internacional, CEM, Ediciones de las Mujeres, N° 32, Santiago de Chile.

SIID, SIA (2000). «Estructura de los Ingresos Federales en México», División de Economía y Comercio, Bufete Jurídico, México.

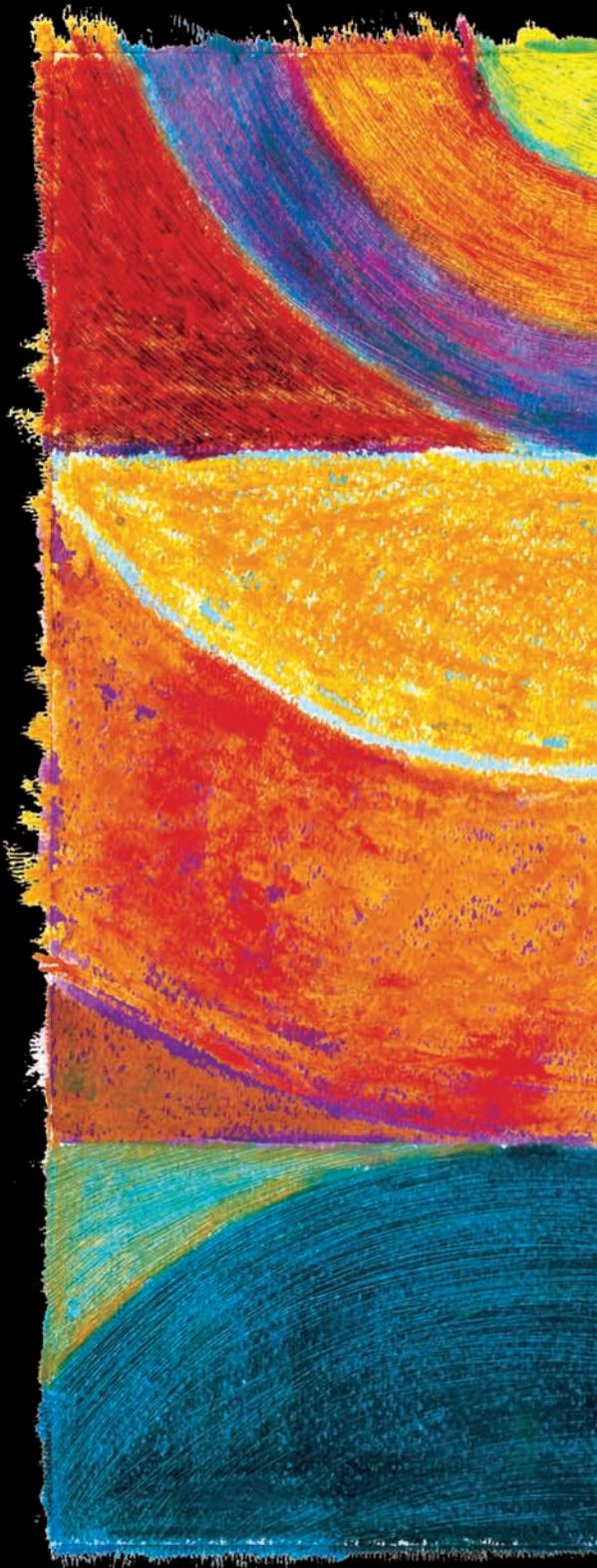
UNIFEM (2001). «Iniciativas de presupuestos Sensibles al género en América Latina y El Caribe», Estados Unidos, s/f.

Páginas web consultadas:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/clon_estadisticas/index.html

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.banxico.org.mx>



FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL
LA FUNDACIÓN POLÍTICA VERDE

INICIATIVA FEMINISTA
DE CARTAGENA



REPEM