



Instituto Nacional de las Mujeres  
INMUJERES

Autoras:  
Jennifer Ann Cooper Tory  
Flérida Guzmán Gallangos

Primera edición: diciembre de 2005

ISBN: 9685552-60-6

Alfonso Esparza Oteo 119  
Col: Guadalupe Inn  
C.P. 01020, México, D.F.  
[www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	7
I. Los presupuestos públicos pro equidad de género en México	9
1. ¿Qué son los presupuestos con perspectiva de género?	11
2. Métodos y herramientas utilizados en México	13
2.1 Metodologías generales	13
2.2 El informe de gastos sensibles al género y el gasto etiquetado para mujeres	15
2.3 ¿Qué implicaciones tiene la falta de información del gasto desagregada por sexo?	19
II. Análisis de las categorías del gasto desde una perspectiva de género	21
1. El impacto del gasto etiquetado para mujeres (categoría 1) en las brechas por género	23
2. ¿Por qué el gasto general (categoría 3) tiene un impacto diferente en hombres y mujeres?	24
3. Consideraciones a la evaluación del impacto por género del gasto público	25
III. Los presupuestos por desempeño con perspectiva de género	27
1. ¿Qué son los presupuestos por resultados?	29
2. El vínculo entre el Proceso Integral de Programación y Presupuesto en México con el esquema de la estructura básica de presupuesto por resultados	30
3. Esquema de la estructura básica de los presupuestos por resultados	32

<b>IV. Los indicadores sensibles al género y la medición del desempeño</b>	<b>35</b>
1. ¿Qué es un indicador?	37
2. Categorías de los indicadores: cuantitativos y cualitativos	38
3. Características de los indicadores sensibles al género	38
4. Indicadores sensibles al género: indicadores de empoderamiento	40
4.1 Cómo medir el empoderamiento	40
5. Medición del desempeño	44
5.1 Indicadores por género de productos, resultados y metas generales	44
5.2 Indicadores de impacto: definición	45
6. Reconsideración de los conceptos de economía, eficiencia, eficacia y equidad	46
<b>V. La transversalidad de la perspectiva de género en el ciclo del presupuesto</b>	<b>51</b>
1. El vínculo entre los presupuestos con perspectiva de género y la transversalidad de género	54
<b>Bibliografía</b>	<b>55</b>
<b>Respuestas a los ejercicios y algunas reflexiones</b>	<b>58</b>
<b>Respuestas a Reflexionemos</b>	<b>59</b>
<b>Glosario</b>	<b>64</b>
<b>Anexos</b>	<b>71</b>
Anexo 1. Un instrumento para evaluar el impacto por género del gasto público	73
Anexo 2. Diagnóstico o evaluación ex-ante	77

## PRESENTACIÓN

A lo largo de la historia, diferentes construcciones sociales, culturales y económicas han dado lugar a la errónea concepción de la subordinación y discriminación de las mujeres como actitudes legítimas. De ellas resulta el desarrollo de estructuras diferenciadas e injustas, de trabajo, recursos, tiempo y quehaceres.

Estas construcciones sociales y sus efectos, incluido por supuesto el económico, permean y afectan, consciente o inconscientemente, en todas las actividades humanas; y el desarrollo de políticas públicas no se encuentra excluido de dichos patrones.

México enfrenta un proceso de cambio profundo —obligado y necesario— de su agenda y de la forma de plantear las políticas públicas nacionales para incorporar la perspectiva de género, no sólo para atender las demandas derivadas de la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral y en los puestos de toma de decisiones, sino como un imperativo para la consolidación de sus sistemas políticos basados en el justo y equitativo acceso de hombres y mujeres a las oportunidades y beneficios del desarrollo.

Una porción muy importante de esta agenda de cambio lo constituye el diseño, la formulación y la programación de sus actividades gubernamentales a partir de un presupuesto de egresos que incluye los criterios de género aplicables para todo el gasto público.

Los presupuestos sensibles al género no sólo dedican mayores y crecientes recursos en beneficio de las mujeres, sino que son planteados íntegramente a partir de valorar el impacto diferenciado que tiene el ejercicio del gasto sobre mujeres y hombres, sus necesidades y demandas.

Esta nueva forma del quehacer gubernamental impulsado por el gobierno del presidente Vicente Fox, ha implicado la voluntad y el compromiso de todas y todos aquellos funcionarios partícipes del proceso de elaboración y diseño de los presupuestos públicos. En este proceso, al Instituto Nacional de las Mujeres, como órgano rector de las políticas nacionales de equidad de género e igualdad de oportunidades para las mujeres, le ha correspondido poner a su alcance los medios, los métodos, las herramientas y los materiales necesarios para que esa voluntad se traduzca en resultados eficaces y tangibles.

*Esta Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos* es el resultado de la sistematización de todas las metodologías utilizadas, probadas y enriquecidas por la experiencia de quienes las aplicaron. El Instituto Nacional de las Mujeres las pone a disposición de funcionarias y funcionarios responsables, en los diferentes ámbitos de gobierno, del diseño e instrumentación de la expresión financiera y económica de un proyecto de nación justo, equitativo e incluyente.

Lic. Patricia Espinosa Torres  
*Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres*

## INTRODUCCIÓN

La equidad de género es un tema que ha cobrado importancia en el ámbito de la política pública en los últimos años. Tanto en el nivel federal como en el local se han realizado esfuerzos por aplicar políticas específicas y crear instituciones gubernamentales dedicadas a resolver los problemas relacionados con la desigualdad entre los géneros. Gran parte de los esfuerzos se han centrado en incluir las necesidades de las mujeres en diversos documentos de política pública, por ejemplo, en los últimos planes nacionales de desarrollo, programas nacionales y estatales dirigidos hacia el mejoramiento de la condición social de las mujeres y programas específicos.

La incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos es un ejercicio relativamente reciente en México. En otros países, los presupuestos públicos pro equidad de género se desarrollan desde muchos años atrás, por ejemplo, en Australia esta práctica se ejercita desde 1984.

Este contexto sirve como marco de referencia para presentar esta guía metodológica, la cual tiene como propósito fundamental exponer los principales métodos que se han diseñado y utilizado para incluir la perspectiva de género en la fase de formulación del presupuesto de egresos, como base para la transversalidad de género en todo el ciclo del presupuesto.

La inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto de egresos requiere, como punto de partida básico, contar con un corpus conceptual y metodológico que nos permita conocer y saber qué son los presupuestos públicos pro equidad de género, cómo se elaboran, cómo se logra la transversalidad de la perspectiva de género en los presupuestos públicos por resultados, y cómo se construyen los indicadores por género. Tales preguntas orientarán el desarrollo de esta guía metodológica.

### OBJETIVO Y USO DE LA GUÍA

#### *¿A quién se dirige la guía?*

A las y los servidores públicos y personas vinculadas e interesadas en la elaboración de presupuestos públicos pro equidad de género y en la transversalidad del género en la política pública.

### *Objetivo*

El propósito de esta guía es alentar a los lectores a reflexionar sobre el género como ordenamiento de nuestra sociedad y el impacto de las acciones del presupuesto en tal ordenamiento. Así también, pretende crear un espacio de reflexión y fomentar una actitud creativa para que juntos elaboremos una propuesta metodológica que responda a las diferentes necesidades de los actores involucrados en el ciclo presupuestario.

### *Agradecimientos*

La mayoría de los materiales didácticos, manuales y guías como ésta, es resultado de la experiencia de las y los capacitadores en los salones de clase; es producto, también, de la interacción y del intercambio de materiales y técnicas entre colegas. Esta guía no es una excepción, algunos ejemplos que usamos para ilustrar los conceptos y métodos se desprenden de las experiencias captadas en los cursos de capacitación impartidos sobre presupuestos sensibles al género. Los aportes de las y los participantes han enriquecido esta guía.

A todas y todos nuestro más sincero agradecimiento.

# *CAPÍTULO I*

## Los presupuestos públicos pro equidad de género en México

## 1. ¿QUÉ SON LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO?

A los presupuestos públicos con perspectiva de género también se les denomina sensibles al género, con enfoque de género y pro equidad de género. Este tipo de presupuesto público ha sido definido de diversas formas. No obstante la importancia de este esfuerzo, consideramos que la explicación de sus características fundamentales permitirá una mejor comprensión de lo que son.

### Figura 1 Los presupuestos públicos con perspectiva de género.

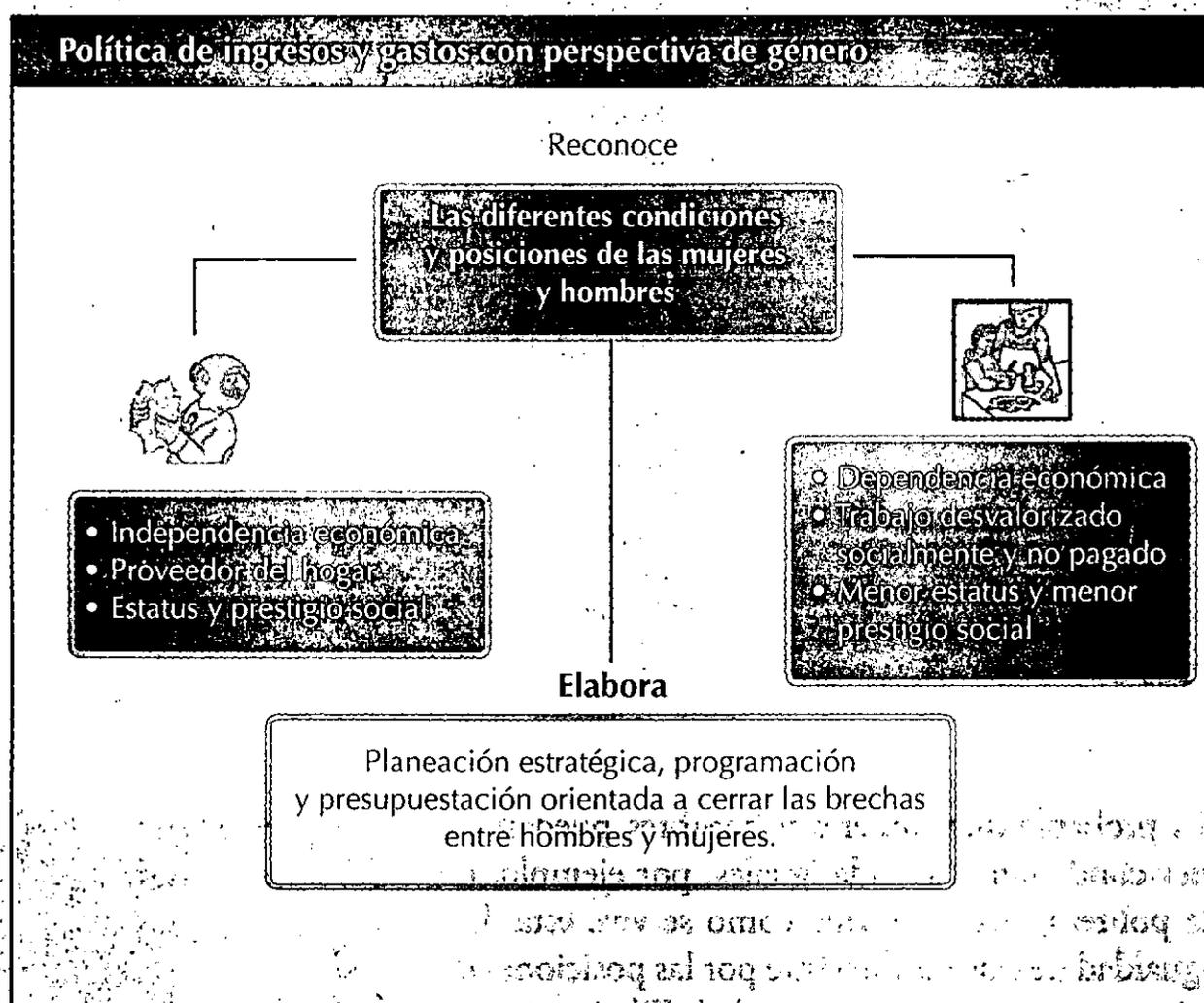
Un presupuesto público pro equidad de género no es un presupuesto específico para mujeres, es un presupuesto que reconoce:

- Las construcciones de género como normas que rigen las relaciones sociales.
- Las diferentes posiciones y condiciones que mujeres y hombres tienen en la sociedad como producto de las relaciones genéricas.
- La existencia de desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales entre hombres y mujeres, resultantes de las relaciones genéricas.
- Las diferentes necesidades de bienes y servicios públicos en mujeres y hombres por las posiciones y condiciones desiguales entre mujeres y hombres, generalmente desfavorables para las mujeres.

Es probable que mujeres y hombres puedan tener condiciones de vida iguales, por ejemplo, en la pobreza, pero la forma como se vive esta desigualdad de clase es diferente por las posiciones de género que tienen en la sociedad. Ella jamás tendrá la misma posición que él porque su cuerpo, sus tareas, expectativas y valores son diferentes a los de su compañero.

Las brechas de género revelan la posición subordinada de las mujeres en la sociedad.

Así, los presupuestos con perspectiva de género al reconocer tales condiciones y posiciones elaboran programas de ingresos y gastos, que atiendan no solamente las necesidades prácticas de mujeres y hombres, sino también sus intereses estratégicos.<sup>1</sup> Esto implica programar una política de ingreso y gasto que al mismo tiempo que satisfaga las necesidades básicas, promueva el reconocimiento social y el empoderamiento de las mujeres.



<sup>1</sup> Véase el Glosario para la definición de estos términos.

La elaboración de presupuestos públicos que ignore el ordenamiento de género reproducirá las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales que se generan entre hombres y mujeres, y el supuesto de la neutralidad del presupuesto en cuanto al género quedará intacto.

## 2. MÉTODOS Y HERRAMIENTAS UTILIZADOS EN MÉXICO

Los presupuestos pro equidad de género están en un proceso de construcción: continuamente se diseñan nuevas estrategias, métodos y herramientas para lograr la inclusión de las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres en los presupuestos públicos. La parte del gasto ha sido la más desarrollada.

La respuesta al cuestionamiento de ¿cómo se elaboran los presupuestos públicos con perspectiva de género? remite a la revisión de las propuestas metodológicas, las cuales han ido evolucionando a la par con las transformaciones en los sistemas presupuestarios y en los presupuestos públicos.

### 2.1. Metodologías generales

En términos generales, se han propuesto cuatro grandes metodologías:

**Figura 2** Metodologías generales para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público

#### 1. Informe de gastos sensibles al género de una agencia o sector presupuestal.

1. Clasificación del gasto.
2. Análisis del impacto por género de las categorías del gasto.
3. Reporte de informe.

Debbie Bunlender and Rhonda Sharp. *How to do a gender sensitive budget: Contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat and Ausaid. 1998, London.

#### 2. Cinco pasos para un presupuesto sensible al género

1. Describir la situación de mujeres y hombres, de niños y niñas (y los diferentes subgrupos) en un sector.
2. Revisar si las políticas atienden las situaciones de género descritas en el paso 1.
3. Revisar que el presupuesto esté adecuadamente distribuido para aplicar una política sensible al género.
4. Revisar si los gastos están siendo ejercidos como se planeó. Esto implica revisar tanto el apoyo financiero como en los productos.

5. Examinar el impacto de las políticas y del gasto y evaluar si éstos han promovido los compromisos del gobierno en materia de equidad de género.

South African Women's Budget Initiative and Gender Education and Training Network *Money matters: workshop materials on gender and government budgets* GET-NET. 2000, Cape Town, South Africa.

### 3. Análisis de género en cuatro dimensiones del presupuesto.

1. Seleccionar un ministerio o programa, y sobre el ciclo del presupuesto examinar lo planeado y lo realizado en cuanto a:
  - Recursos financieros
  - Actividades financiadas
  - Productos otorgados
  - Impactos en el nivel de bienestar de la población
2. Realizar un análisis de género en estas dimensiones presupuestarias, usando herramientas de gastos e ingresos.
3. Aplicar las herramientas analíticas en los diferentes niveles de toma de decisiones presupuestaria incluyendo:
  - Estrategia macroeconómica agregada
  - Composición de los ingresos y gastos
  - Eficacia de los servicios otorgados
4. Identificar las brechas por género (en el nivel individual, familiar, económico, social, trabajo pagado y no pagado) y los cambios políticos y presupuestarios que necesitan realizarse.
5. Dar a conocer los resultados del análisis con el objetivo de propiciar cambios en las decisiones políticas y presupuestarias.

Diane Elson. "Gender responsive budget initiatives: some key dimensions and practical examples", in *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*. United Nations Development Fund for Women. 2002, New York.

### 4. Vínculo entre el presupuesto por productos y resultados y los presupuestos sensibles al género.

1. Desarrollo del proceso de planeación, programación y presupuestación en el esquema de la cadena, lo cual implica:
  - A. Definición de los objetivos de política pública y las prioridades.
  - B. Identificación de los recursos requeridos para el otorgamiento de los bienes y servicios con los que el gobierno pretende alcanzar el objetivo planteado.

- C. Definición de los productos (bienes y servicios) con los que el gobierno pretende tener un efecto en la población.
  - D. Definición de los resultados que el gobierno espera tener en la población, a partir de la proporción de los productos (gasto), es decir, los beneficios esperados en las y los usuarios.
  - E. Formulación de las metas generales a partir de los objetivos de las prioridades de la política pública.
2. Análisis del impacto del gasto mediante los indicadores de economía, eficiencia y eficacia en el esquema de la cadena.
  3. Inclusión de los indicadores de la cuarta E, Equidad por género, en el esquema de la cadena.

Rhonda Sharp. *Budgeting for equity. Gender budget initiative within a framework of performance oriented budgeting*. UNIFEM, 2003

Las dos primeras metodologías son las más ampliamente difundidas y utilizadas, particularmente la del informe del gasto sensible al género, la cual ha sido adaptada a las necesidades, condiciones y disponibilidad de información en diferentes países, por ejemplo, en Australia y México. Los esquemas 3 y 4 de Elson (2002) y Sharp (2003), respectivamente, son propuestas relativamente recientes que están siendo sometidas a prueba con la aplicación de ejercicios empíricos.

*2.2 El informe de gastos sensibles al género y el gasto etiquetado para mujeres*  
En nuestro país, el informe de gastos sensibles al género es la metodología que mayor aplicación ha tenido. Ésta se desarrolla, básicamente, en tres fases: clasificación del gasto, evaluación del impacto por género de las categorías del gasto y elaboración del informe de gastos sensibles al género.

**Figura 3** Fases para la elaboración del informe de gastos sensibles al género.

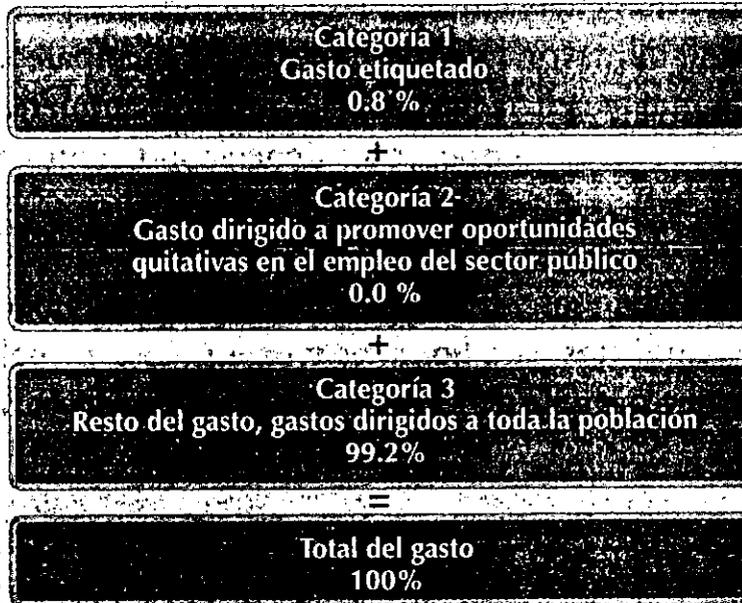
- A. Identificación de los gastos a partir de si éstos son:
  1. Específicamente etiquetados para hombres y mujeres, niñas y niños.
  2. Gastos para la igualdad de oportunidades en el empleo público o que estén asignados para cambios en las capacidades de los trabajadores del sector público.
  3. Gasto general o resto del gasto, donde se contabilizan bienes y servicios que se dirigen a toda la población y los cuales requieren ser evaluados por su impacto de género.
- B. Utilización de la herramienta de análisis del gasto desagregado por sexo para evaluar los impactos por género de las diferentes categorías de gasto.
- C. Desarrollo de un informe presupuestal usando el análisis mencionado en el inciso B, el cual debe incluir:
  - los objetivos del programa/actividad presupuestal,
  - la distribución de los recursos (actual, para el año en curso).

La aplicación de este método en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública revela limitaciones en la propuesta metodológica e incongruencias de carácter teórico en las estrategias para transversalizar la perspectiva de género en el presupuesto y para impulsar la equidad entre hombres y mujeres.

La aplicación de este método en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública revela limitaciones en la propuesta metodológica e incongruencias de carácter teórico en las estrategias para transversalizar la perspectiva de género en el presupuesto y para impulsar la equidad entre hombres y mujeres.

Figura 4

Clasificación del gasto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación en México, 2003



Fuente: Equidad de Género, Familia, Ciudadanía y Trabajo, A.C., *Agenda estadística del presupuesto público, 2003*.

Ejemplo

- Categoría 1. Microcréditos para mujeres, terapia para hombres violentos.
- Categoría 2. Capacitación técnica para mujeres oficinistas, licencia para la paternidad.
- Categoría 3. Obras de infraestructura, obras de potabilización del agua, política industrial.

En la clasificación del gasto para México (figura 4) se han identificado hasta ahora únicamente dos categorías: el gasto dirigido directamente a las mujeres, con un porcentaje relativamente reducido respecto del total, donde mujeres y niñas aparecen como beneficiarias de las erogaciones. Y gasto general, donde se concentra la gran mayoría de las erogaciones; éste aparece como neutral al género, es decir, que beneficia por igual a hombres y mujeres, supuesto que debe ser desmitificado ya que ambos sexos tienen condiciones y posiciones diferentes en la sociedad.

En el (Presupuesto de Egresos y la Cuenta de la Hacienda Pública) no aparecen datos sobre gastos explícitos para hombres y para niños, lo cual ha propiciado que a la primera categoría se le denomine **gasto etiquetado para mujeres**.

**Ejercicio 1**

**CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO**

**Instrucciones:** De acuerdo con la clasificación del gasto público anterior, clasifica cada una de las acciones públicas anotadas en la primera columna, colocando el número 1, 2 o 3 según corresponda, y contabiliza los porcentajes de cada categoría con respecto al total del gasto.

Acciones públicas	Montos (Millones de pesos)	Categoría
Programa de becas a madres jóvenes y jóvenes adolescentes.	10	1
Programa de apoyo a la comercialización de productos agrícolas.	15	
Programa de detección de cáncer cérvico-uterino y de mama.	20	
Cursos de capacitación en áreas técnicas a mujeres de la administración pública en horarios laborales.	8	
Preparar 7,371 audiencias, informes y reportes en materia de diseño de políticas públicas y las estrategias para su implementación.	28	
Compra de maquinaria y equipo.	60	
Total del gasto	131	

Para resultados, véase el apartado de respuestas, p. 57.

## Reflexionemos 1

### EL GASTO ETIQUETADO

La metodología para identificar el gasto etiquetado para mujeres en México es ambigua. En términos estrictos, son los gastos dirigidos explícita y directamente a mujeres y niñas; algunas palabras clave para identificarlo son: viuda, madre, cáncer cérvico-uterino y de mama y todo lo relacionado con salud reproductiva. Asimismo, en algunos cálculos se han incluido gastos que en los documentos publicados del presupuesto no cumplen con los criterios antes mencionados, pero que por algún motivo se sabe que de ellos se están beneficiando las mujeres. Por ejemplo, "Apoyos a la cooperación agropecuaria" (no menciona de manera específica las palabras clave).

#### ¿Qué opinas acerca de la contabilización de estos gastos?

Respuesta: pág. 59.

Las diversas formas como están especificados los gastos dificultan su clasificación en las tres categorías propuestas, por lo que se han agregado otras categorías del gasto. Por ejemplo, los gastos para "apertura de guarderías en el campo" y "acondicionamiento del área de hospitalización de gineco-obstetricia" son erogaciones que no benefician directamente a las mujeres y por ello no pueden ser clasificadas como etiquetadas para mujeres porque no se dirigen directamente a las mujeres o a las niñas. Sin embargo, en el primer caso se reduce el tiempo de cuidado y atención a los niños y, en el segundo, podría mejorarse la atención a las mujeres, por lo que no podría ser clasificado como gasto general. Frente a esta situación se propuso incluir la categoría del gasto indirecto para mujeres (véase Cooper y Guzmán, 2003).

#### 2.3 ¿Qué implicaciones tiene la falta de información del gasto desagregado por sexo?

La falta de datos desagregados por sexo tiene implicaciones en el desarrollo de los presupuestos públicos pro equidad de género porque:

- Limita la aplicación fehaciente de la segunda etapa de la metodología: evaluar el impacto por género de las diferentes categorías de gasto, incluyendo mediciones e indicadores de productos y resultados, y con base en este análisis proponer cambios para los siguientes años, a la luz de los indicadores. No se puede establecer la relación de género si sólo se cuenta con información para mujeres.

Cabe mencionar que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003 se dispuso la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por género (Artículo 54, apartado I, pág. 36). Adicionalmente, se exigió la presentación de una evaluación donde se debería incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres (Artículo 54, apartado IV, pág. 37), lo cual abre un espacio para aplicar esta metodología en los programas que presenten datos de sus beneficiarios desagregados por sexo.

- Se identifican los presupuestos públicos sensibles al género como gastos etiquetados sólo para mujeres, lo cual en términos teórico-conceptuales no corresponde con el concepto de género. El género no tiene que ver sólo con mujeres, se define a partir de las relaciones entre mujeres y hombres.
- La inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto de egresos se limita a la etiquetación de acciones públicas para mujeres, lo cual no siempre trae consigo un mejoramiento en la situación de subordinación de la población femenina.

Frente a esta situación, se han adoptado medidas metodológicas para salvar estas limitaciones, causadas por la falta de información desagregada por sexo. Éstas se abordarán en el siguiente capítulo.

## *CAPÍTULO II*

### Análisis de las categorías del gasto desde una perspectiva de género

## 1. EL IMPACTO DEL GASTO ETIQUETADO PARA MUJERES (CATEGORÍA 1)

### EN LAS BRECHAS POR GÉNERO.

Los gastos etiquetados para mujeres representan, como ya vimos, una limitación en la elaboración de los presupuestos pro equidad de género porque no se pueden establecer las relaciones de género a partir de la información única y exclusiva sobre las mujeres. Sin embargo, este tipo de gastos son un avance, siempre y cuando representen mecanismos de compensación que permitan llevar a la práctica la exigencia por la equidad, frente a una situación de inequidad o subordinación.

Como medidas compensatorias, los gastos etiquetados para mujeres deben sustentarse en diagnósticos de brechas de género o condiciones desfavorables de las mujeres, que orienten la planeación y presupuestación del gasto (para ver la elaboración de un diagnóstico con perspectiva de género véase anexo 2). Etiquetar por etiquetar puede tener efectos contrarios a los esperados con relación al cambio deseado en la división del trabajo por sexo (véase el ejemplo).

#### Ejemplo

Los gastos dirigidos a los proyectos productivos de ganado de traspatio (pollos, conejos, cerdos) de las mujeres de las áreas rurales mejoran sus condiciones y satisfacen parte de sus necesidades prácticas, pero reproducen la división sexual del trabajo y su rol tradicional. La satisfacción de necesidades básicas no cambia el desequilibrio del poder y posición entre hombres y mujeres.

En este sentido, los gastos etiquetados deben ser sometidos a un análisis para evaluar si están cerrando brechas de desigualdad, no sólo en la condición sino en la posición de las mujeres. Esto implica considerar la satisfacción de necesidades prácticas junto con las necesidades o intereses estratégicos a través del empoderamiento de las mujeres. Un instrumento que podría ayudar a esta evaluación se presenta en el anexo 1.

2. ¿POR QUÉ EL GASTO GENERAL (CATEGORÍA 3) TIENE UN IMPACTO DIFERENTE EN HOMBRES Y MUJERES?

El gasto general aparece como neutral al género porque no se especifica a quién está beneficiando. Hasta hace muy pocos años, el presupuesto de egresos se concebía como gastos dirigidos a actividades económicas y servicios, no se visualizaba que las actividades y los servicios directa o indirectamente benefician o impactan a la población. Los presupuestos por resultados han abierto el espacio para abordar el gasto público como un medio de política pública que se dirige a la población.

Muy pocas de las actividades gubernamentales pueden ser “no neutrales con respecto al género”, porque los hombres y las mujeres ocupan posiciones económicas y sociales diferentes en la fuerza de trabajo y en el hogar, la familia y la comunidad. En todo el mundo la fuerza de trabajo está segmentada por el género en la industria, la ocupación, los salarios, las condiciones de trabajo y también los tipos y niveles de empleo. En consecuencia se podría decir que, en promedio, los hombres y las mujeres viven vidas diferentes, realizan actividades económicas y sociales diferentes, tienen capacidades diferentes y enfrentan limitaciones diferentes, es decir, **“las diferencias hacen una diferencia”**. Por lo tanto, hay un margen considerable para que los hombres y las mujeres sean afectados de distinta forma por la política presupuestal y respondan a ella de diversas maneras. Los análisis y las políticas económicos convencionales que no toman en cuenta esas diferencias pueden ser descritos como “ciegos al género” (Broomhill y Sharp, 2001).



El uso del transporte público nos proporciona un buen ejemplo. En primer lugar, las mujeres utilizan el transporte público más veces por día que los hombres al cumplir con las tareas cotidianas de llevar niños a la escuela, de comprar víveres en el mercado, visitar parientes enfermos y asistir a consultas en clínicas y hospitales; en cambio, los hombres lo utilizan para llegar al trabajo donde permanecen durante ocho o más horas al día. Menos mujeres que hombres son dueñas de automóviles particulares y menos mujeres tienen licencia de manejo. Esto nos permite afirmar que un gasto en transporte público beneficia más a las mujeres que a los hombres.

Cuando se da por hecho que el gasto público tiene un impacto diferenciado en la vida de los hombres y las mujeres, se abre la posibilidad de descubrir efectos antes no observados en el gasto general.

Al margen de las múltiples conjeturas que esta estrategia puede suscitar, resulta relevante seguir descubriendo las diferencias del impacto del gasto público en el ordenamiento social del género.

Ejemplo:

Frente al argumento de que un poste de luz lo es para hombres y mujeres, pues les beneficia de la misma manera, nosotras contestamos: "depende de dónde se coloca el poste de luz". Si el poste ilumina una calle en frente de una fábrica de la maquila o de un parque, produce un impacto diferente en la población que un poste de luz instalado en una autopista. Si se toman en cuenta las distintas necesidades y el acceso a recursos de las mujeres y los hombres, el gasto vinculado a una acción o proyecto sería más efectivo por haber definido la población meta de manera precisa, además, podría asegurar un mejor servicio y lograr la equidad social.

En la medida en que se vayan generando los datos desagregados por sexo, a través de indicadores y resultados se podrá visibilizar el impacto que el gasto general tiene en hombres y mujeres.

### 3. CONSIDERACIONES A LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO POR GÉNERO DEL GASTO PÚBLICO

La evaluación del impacto por género de las tres o más categorías del gasto público no se limita a presentar datos sobre cuántos hombres y cuántas mujeres se están beneficiando del gasto público, ni tampoco a mostrar el monto de los gastos etiquetados para hombres y mujeres, y en función de esto asignar más o menos recursos hasta alcanzar una distribución equitativa, 50 y 50 por ciento.<sup>2</sup> Es necesario develar las relaciones de género que no son visibles en las

<sup>2</sup> Esta afirmación se basa en diagnósticos hechos en Inglaterra: <http://www.mobility-unit.detr.gov.uk/check/index.htm>

asignaciones cuantitativas, dado que el género, aunque tiene una base material, tiene una gran parte subjetiva. Para visualizar el impacto que los diferentes tipos de gasto tienen en las relaciones entre hombres y mujeres, proponemos formular las siguientes preguntas y buscar su respuesta.

*Preguntas clave para la evaluación del impacto del gasto en las mujeres y hombres al finalizar un ejercicio fiscal*

- ¿Cómo se está gastando?
- ¿En qué se está gastando?
- ¿Para qué se está gastando?
- ¿Qué efectos positivos y negativos tiene el gasto público en la condición y posición de hombres y mujeres beneficiados?
- ¿Qué inequidades se tratan de resolver?
- ¿Qué inequidades se acentúan o surgen como resultado de la acción pública?

Las respuestas a estas interrogantes permitirán que en el próximo ejercicio fiscal, las acciones y gastos públicos se orienten a reducir y eliminar las inequidades por género, mediante la comparación de la situación actual con la evolución que se esperaría como resultado del gasto hecho al ejecutar el programa o acción.

## *CAPÍTULO III*

# Los presupuestos por desempeño con perspectiva de género

## 1. ¿QUÉ SON LOS PRESUPUESTOS POR RESULTADOS?

La finalidad de los presupuestos por resultados es la medición de resultados en la ejecución del gasto en sus diversos programas. La idea principal es vincular la asignación de recursos con los resultados y hacer posible la cuantificación del desempeño a través de indicadores de resultados que midan preferentemente los impactos en la población.

Actualmente, México tiene un presupuesto dirigido a resultados (o al desempeño) que surgió del Programa de Modernización Administrativa (Promap 1995-2000). En 1997 se comenzó a implementar la nueva estructura programática (NEP) y el desarrollo de un sistema de evaluación de desempeño (SED). Estas han sido dos piezas claves para generar los espacios y los elementos para la compleja transformación del presupuesto en México. (Arellano, Gault *et al.*, 2004). Hoy en día, se cuenta con un presupuesto de egresos tendiente a medir el impacto y los resultados a través de los indicadores.

Los presupuestos por resultados promueven los atributos del “buen gobierno”, tales como el control sobre el gasto público para eficientizarlo, la transparencia y la rendición de cuentas. En los lineamientos para la Concertación de la Estructura Programática de 2004 se señala que los contribuyentes deben conocer hacia dónde se dirigen sus contribuciones, así como las formas en que éstas le son devueltas en bienes y servicios públicos (SHCP, 2003a).

Los presupuestos sensibles al género, desde su inicio, han puntualizado la necesidad de la rendición de cuentas sobre el gasto dirigido a las mujeres, por lo tanto, los presupuestos por resultados facilitan un marco de análisis favorable para la construcción de los presupuestos con una perspectiva de género.

La meta de equidad de género puede entrar en contradicción con las metas económicas de los presupuestos por resultados.

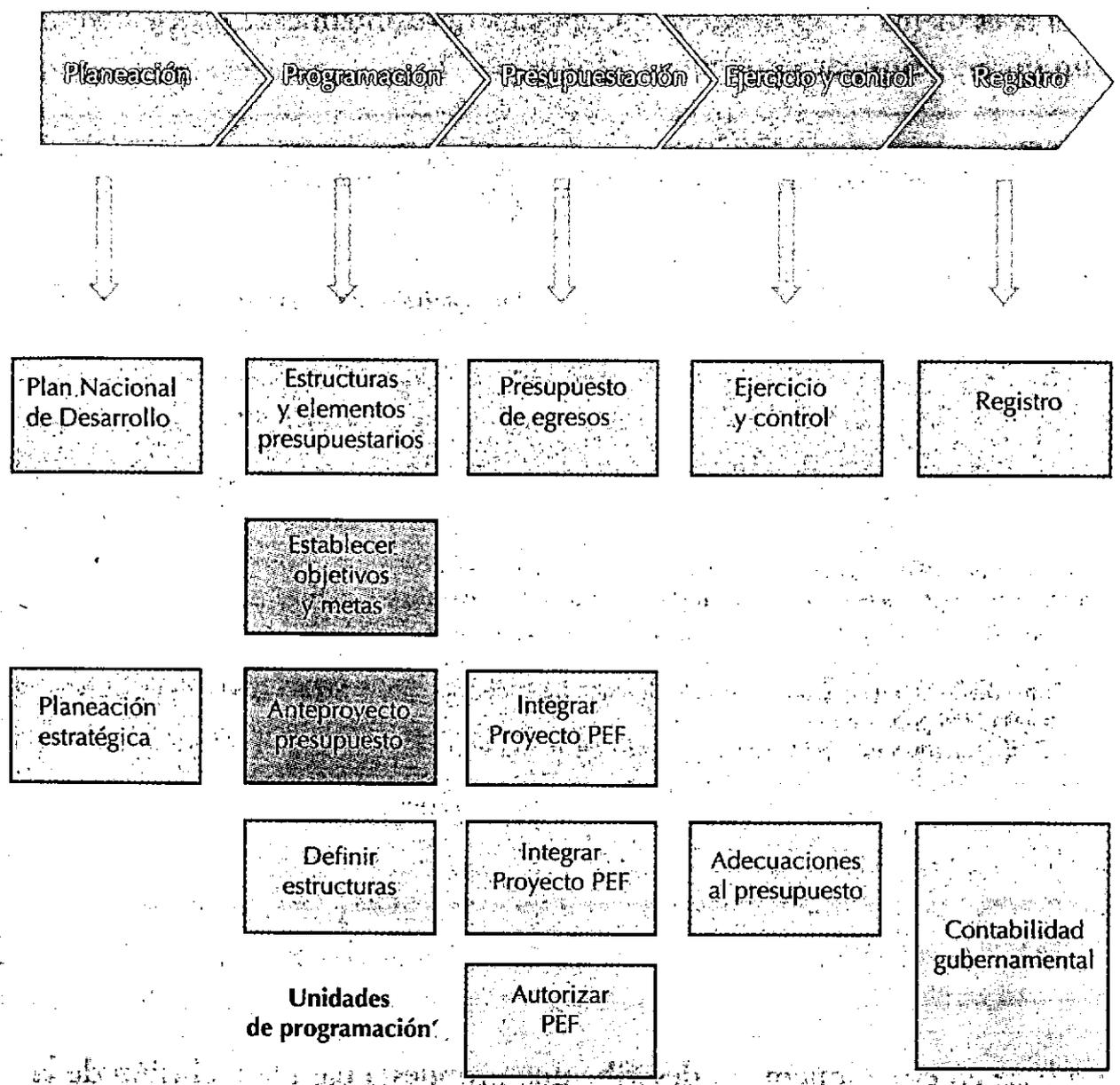
En este contexto, Rondha Sharp (2003) propone una metodología para la inclusión de la equidad de género en el marco conceptual del presupuesto público por desempeño. Sin embargo, la autora reconoce que la incorporación de la equidad es problemática, ya que la meta de equidad puede entrar en contradicción con la finalidad económica de los presupuestos por desempeño o resultados.

## 2. EL VÍNCULO ENTRE EL PROCESO INTEGRAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO EN MÉXICO CON EL ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA BÁSICA DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS

El esquema del proceso de programación y presupuesto, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propone para elaborar el presupuesto de egresos en las diferentes dependencias de la administración pública federal y los organismos bajo control presupuestario en México, contiene los elementos necesarios para medir el impacto y los resultados: definición de objetivos, con base en el Plan Nacional de Desarrollo y su vínculo con los indicadores de desempeño y las metas (véase figura 5).

El proceso de programación en México, al igual que el esquema de la estructura básica de presupuestos por resultados, está elaborado desde la lógica de los presupuestos por desempeño. En esta guía, la presentación de los elementos básicos es diferente: en el esquema de México se observan estos elementos en las columnas 1 y 2 en forma vertical (véase figura 5) y en el esquema de la estructura básica en forma horizontal, el esquema de la cadena (véase figura 6). Ambos, por considerar el marco conceptual de los presupuestos por desempeño, abren un espacio para medir el impacto del gasto en hombres y mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto de egresos.

**Figura 5** Proceso integral de programación y presupuesto en México

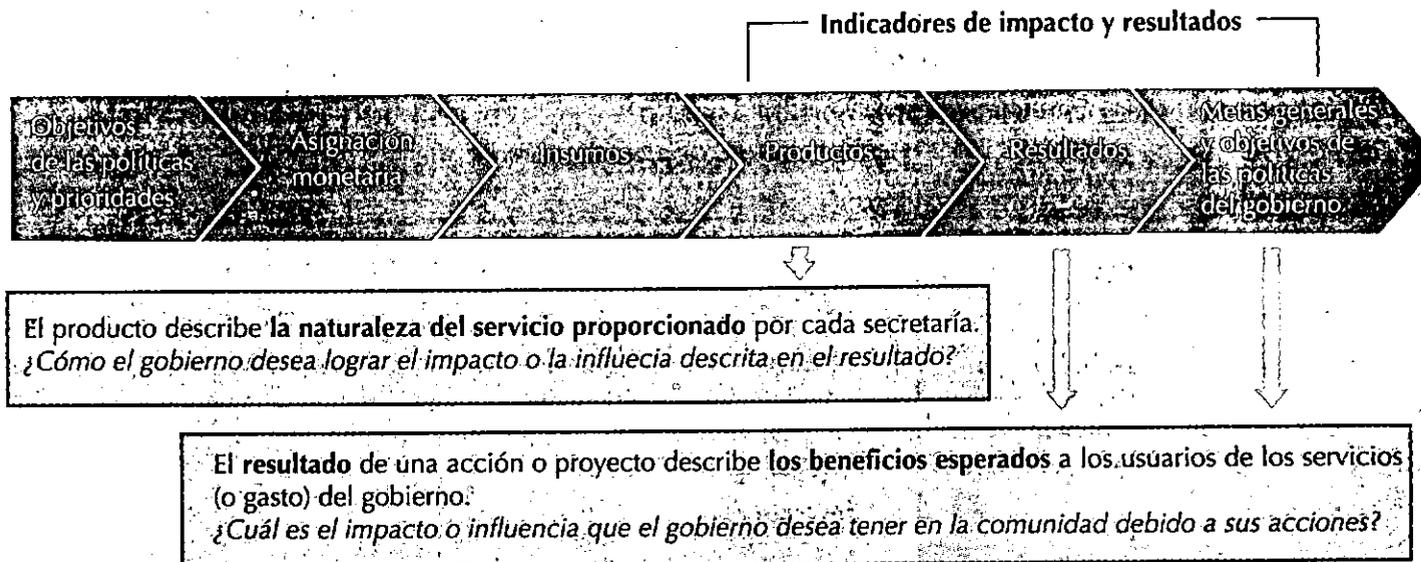


Fuente: "Proceso integral de programación y presupuesto", Tecnología de la información. SHCP, México, 29 de julio de 2003.

3. ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LOS PRESUPUESTOS POR RESULTADOS

La figura 6 esquematiza la lógica de los presupuestos públicos con una clara identificación del impacto que el gasto tiene en la población, mediante los indicadores de resultados y de impacto. En esta propuesta de Sharp (2003), se utiliza el esquema de una cadena que vincula horizontalmente los elementos de un presupuesto por resultados (véase figura 6).

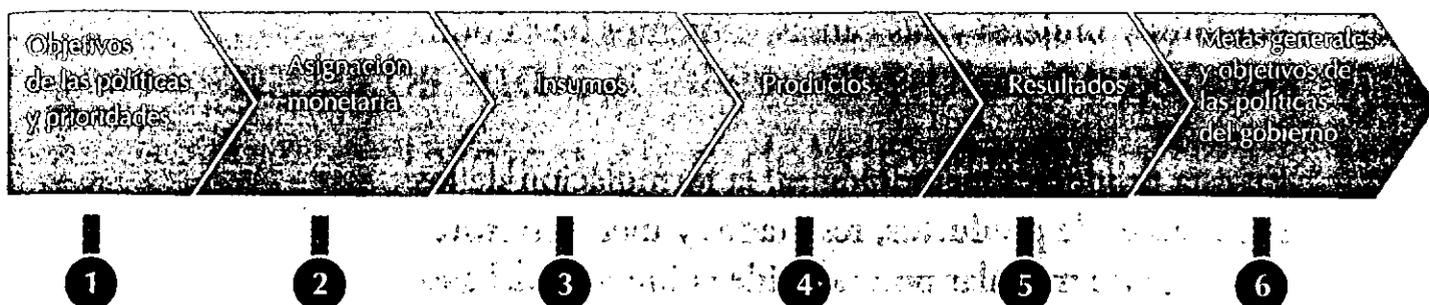
Figura 6 Los elementos básicos de los presupuestos por resultados



Con base en este esquema se describe una propuesta para la inclusión de la equidad de género en el presupuesto de egresos, usando el programa Sistema Integral de Apoyo al Deporte de Alta Competencia: Talentos Deportivos (figura 7).

Figura 7

La incorporación de la equidad de género en el Programa Sistema Integral de apoyo al Deporte de Alta Competencia: Talentos Deportivos



- 1** Fortalecer la calidad del deporte de alto rendimiento a través de un adecuado proceso de detección, control, atención y seguimiento en su propia entidad, a atletas categorizados como Talentos Deportivos, por entidad. *Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.*
- 2** Donativos, montos asignados en la PEF.
- 3** INSUMOS  
 Apoyo económico a entrenadores y entrenadoras.  
 Apoyo económico para hospedaje, alimentación, transporte a mujeres y hombres deportistas de alto rendimiento.  
 Asesoría técnico-metodológica.  
 Seguimiento técnico del desempeño del entrenador y entrenadora y del atleta y de la atleta.
- 4** PRODUCTOS

  - El número de entrenadores apoyados por entidad/número de solicitudes recibidas pidiendo este apoyo.
  - El número de entrenadoras apoyadas por entidad/ número de solicitudes recibidas pidiendo este apoyo.
  - El número de entrenadoras apoyadas por entidad/ número de entrenadoras apoyadas.
  - El número de atletas hombres apoyados por entidad/número de solicitudes recibidas pidiendo este apoyo.
  - El número de atletas mujeres apoyadas por entidad/ número de solicitudes recibidas pidiendo este apoyo.
  - El número de atletas mujeres apoyadas por entidad/ número de atletas hombres apoyados.
  - Número de asesorías técnico-metodológica/ número de solicitudes de asesoría técnico-metodológica.
  - Número de seguimiento técnico del desempeño de atletas y entrenadores/ número de solicitudes de asesorías técnico-metodológica.
- 5** RESULTADOS

  - Incremento en la capacidad técnica de los entrenadores y entrenadoras para atender a atletas hombres y mujeres de alto rendimiento.
  - Mayor y mejor apoyo económico y técnico a los y las atletas de alto rendimiento.
  - Mejoramiento en la atención técnica de las y los atletas de alto rendimiento.
- 6** META

  - Impulsar el deporte de alta competencia que promueva la participación de hombres y mujeres y que cierre las brechas por género existentes entre atletas de alta competencia.

La elaboración de los objetivos debe apoyarse en el diagnóstico de las brechas de género: si hemos identificado los problemas de género o las brechas entre hombres y mujeres y sus causas, sabremos hacia dónde dirigirnos y cómo hacerlo.

En esta propuesta metodológica, la formulación de los indicadores de productos, resultados y metas constituye una parte medular porque mide el impacto del gasto en hombres y mujeres, por lo que se aborda en el siguiente capítulo.

Para que sea posible el cierre de las brechas de género se requiere contar con un diagnóstico previo a la aplicación del programa.

## *CAPÍTULO IV*

# Los indicadores sensibles al género y la medición del desempeño

Tal como los presupuestos por resultados, los presupuestos pro equidad de género también se han enfocado en el desarrollo de indicadores que midan el impacto del gasto en las relaciones de género. Cabe advertir que un gasto dirigido hacia las mujeres no promueve de manera automática un cambio en las relaciones de género: puede perpetuar, cambiar positivamente o empeorar las relaciones de género existentes.

La desagregación de los beneficiarios por sexo en algunos programas sujetos a reglas de operación ya es una práctica, pero no es suficiente. Se requiere construir indicadores por género que tomen en cuenta el empoderamiento de las mujeres y que tengan como meta medir el impacto en el cambio de las relaciones de género, éste no se detecta con la simple desagregación de los datos.

Antes de examinar la naturaleza de los indicadores sensibles por género profundizaremos en el análisis conceptual y metodológico de los indicadores convencionales que miden el impacto de un programa o acción pública en hombres y mujeres.

### 1. ¿QUÉ ES UN INDICADOR?

El concepto de un indicador debe considerar que:

- Un indicador compacta o sintetiza mucha información en **una sola cifra** y permite medir el cambio en el tiempo.
- A diferencia de las estadísticas, los indicadores no sólo presentan hechos, la información ofrecida siempre está en comparación con una norma o estándar (Beck, 1999).
- Los indicadores se construyen con base en supuestos, los cuales determinan el significado del indicador. Por ejemplo, que la autonomía de las mujeres se puede medir por el incremento en su ingreso; o que el ingreso per cápita de un país mida el bienestar de los individuos.

- En virtud de que los indicadores son instrumentos para visibilizar los resultados, están estrechamente vinculados a los objetivos de una acción, proyecto o programa.
- Se elaboran indicadores de productos, resultados y metas generales.

## 2. CATEGORÍAS DE LOS INDICADORES: CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

Al hablar de indicadores cuantitativos y cualitativos resaltamos que ambos son de suma importancia para la medición de la equidad de género y los dos deben ser incorporados en todo análisis de impacto por género.

**Indicadores cuantitativos** son las medidas de cantidad, tales como el número de mujeres que son dueñas de una máquina de coser.

**Indicadores cualitativos** son juicios y percepciones, tales como la expresión de satisfacción de un servicio o la confianza que tienen las mujeres en las máquinas de coser como instrumentos para lograr su independencia financiera (Beck, 1999).

## 3. CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES SENSIBLES AL GÉNERO

Los indicadores sensibles al género:

- miden la *transformación* en las relaciones de género y, por ende, el empoderamiento de las mujeres;
- calculan los cambios en las brechas por género (cierre o mayor apertura) de varios fenómenos, tales como la diferencia en los salarios, en los niveles educativos, en la participación política, etcétera;
- ponen atención en las *experiencias y vivencias* de las mujeres y los hombres y no sólo en los indicadores cuantitativos, por ejemplo, la tasa de participación en la población económicamente activa no nos dice nada acerca de las condiciones de la inserción de la fuerza de trabajo al mercado laboral;

- no proporcionan información sobre las causas subyacentes al ordenamiento de género detectado, por lo tanto, siempre tienen que ser complementados por un análisis más amplio de las relaciones de género.

## Reflexionemos 2

Algunos estudiosos y funcionarios gubernamentales opinan que los métodos cualitativos son poco científicos porque las actitudes y percepciones de las personas no son mensurables. Por lo tanto, no se pueden elaborar instrumentos e indicadores objetivos para ellas. ¿Qué opinas?

Respuesta: pág. 59.

Mientras que una estadística de género proporciona información basada en hechos sobre la condición de las mujeres, **un indicador sensible al género** da evidencia directa de las condiciones de las mujeres relativa a una norma, estándar o grupo de referencia (normalmente este grupo son los hombres) (Johnson, 1985, citado por Beck, 1999). Un aspecto clave de un indicador es la interpretación de la norma inherente a su construcción, en este sentido hay que tener mucho cuidado en la fijación del punto de referencia respecto del cual se mide el cambio. Cuando se hace un diagnóstico del problema o se evalúa el impacto de los resultados de una acción del gasto dirigida a las mujeres, ¿es la norma la situación de los hombres en el mismo país, región o comunidad? o ¿es la norma la situación de las mujeres de otras regiones del mismo país u otros países?

### Ejemplo

Para ilustrar ese punto, mediante el índice por género del *Índice de Desarrollo Humano* (compuesto por varios indicadores), podemos comparar las mujeres en el estado de Oaxaca con las de Nuevo León o las mujeres de Canadá respecto a las variables de empoderamiento, ingresos y alfabetización.

Un mismo indicador puede medir cosas distintas según el contexto. Cuando se hacen comparaciones internacionales, debemos asegurarnos de que los indicadores se han construido utilizando definiciones similares. Por ejemplo, la población económicamente activa en los países más desarrollados no incluye las mujeres y a los hombres del sector informal; éstos más bien son considerados desempleados. Además, las personas que trabajan por cuenta propia en tales países son profesionales o contratistas muy calificados que tienen ingresos relativamente altos, a diferencia de las personas calificadas como trabajadores por cuenta propia en los países en vías de desarrollo.

#### 4. INDICADORES SENSIBLES AL GÉNERO: INDICADORES DE EMPODERAMIENTO

En México, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD, 2001-2006) que emana del Plan Nacional de Desarrollo y del Artículo 7° de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, es muy explícito en cuanto a la necesidad de desarrollar indicadores de empoderamiento:

Para cumplir con los objetivos del PROEQUIDAD, se considera que el presupuesto de la administración pública federal, estatal y municipal, debe visualizar el monto de recursos que cada sector destina al **empoderamiento** de las mujeres, con objeto de valorar la eficacia de sus acciones y determinar la medida en que contribuyen efectivamente a mejorar la equidad entre hombres y mujeres. (Instituto Nacional de las Mujeres, 2001).

##### 4.1 *Cómo medir el empoderamiento*

A nuestro juicio, el problema de la medición del empoderamiento reside en dos factores: primero, la gran variedad de sus definiciones y la falta de consenso sobre el concepto; y segundo, existe el supuesto, en todas las definiciones, de que podemos predecir los procesos de cambio relacionados con el empoderamiento, pero en realidad los seres humanos y sus reacciones son indeterminados y, por tanto, impredecibles (Kabeer Naila, 2002).

No obstante estas dificultades, hay elementos básicos en todas las definiciones que deben tomarse en cuenta antes de formular los indicadores de empoderamiento.

## Indicadores con perspectiva de género

Al analizar las reglas de operación e indicadores de resultados para la asignación del subsidio, canalizado a través del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME, 2003), se reveló lo siguiente:

La revisión realizada muestra que el programa tiene perspectiva de género (relevancia de género), pero no de equidad de género, por los siguientes motivos:

- no se presenta un diagnóstico de las inequidades entre hombres y mujeres que se buscan contrarrestar y tampoco plantea un problema que resolver;
- no se consultó a las mujeres empresarias acerca de cuáles eran sus necesidades para determinar si son diferentes a las de los hombres empresarios;
- cuenta con dos fórmulas de indicadores de género, pero no se especifica cuál es la población que se piensa atender (universo), ni qué proporción de ésta será hombres y mujeres;
- no se visualiza si con las acciones propuestas se estén cerrando o profundizando las brechas por género entre empresarios y empresarias.

### Algunas recomendaciones para incorporar la perspectiva de género:

- Mencionar la actividad y el sector donde se ubican las empresas de hombres y mujeres, así como su tamaño, con el fin de hacer comparaciones y observar el desarrollo de las mismas. Lo anterior servirá para el análisis y posibles replanteamientos de los aspectos de género en los programas desarrollados.
- Indicar si el programa prevé mecanismos de promoción para fortalecer la posición de las mujeres empresarias en cuanto al reconocimiento de sus habilidades, capacidades y conocimientos, en el desarrollo de los programas y, en consecuencia, en el desarrollo económico y social.
- Desarrollar un indicador de "autonomía" que muestre el porcentaje de mujeres beneficiarias empresarias o con actividad empresarial que declaren tomar la decisión en cuanto al manejo de sus empresas, en relación con el total de mujeres beneficiarias que reciben apoyos del programa.
- Desarrollar un indicador que muestre el porcentaje de la población beneficiaria por sexo, que declare estar satisfecha con el programa según el tipo de apoyo recibido, respecto al total de beneficiarios.

Nota: recomendaciones elaboradas por el Instituto Nacional de las Mujeres, Dirección de Evaluación-Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico, *Resultados de la evaluación de la incorporación de la perspectiva de género en las reglas de operación de programas con subsidio federal*, 2003.

### Elementos básicos del empoderamiento

- La autoestima de hombres y mujeres, es decir, su percepción de su fortaleza interna y su confianza para enfrentar la vida.
- La expansión de la habilidad y posibilidad en las personas de hacer elecciones estratégicas de vida en el contexto en el cual esta posibilidad y habilidad se les había negado (Kabeer Naila, 2002).
- El poder de los hombres y mujeres de controlar sus propias vidas dentro y fuera del hogar.

La definición de empoderamiento no sólo está sujeta a los factores antes mencionados, sino también a un contexto sociocultural, como se ilustra en la siguiente reflexión:

#### Reflexionemos 3

En la elaboración de indicadores para un programa o acción resulta ser un problema que los datos, así como los puntos de comparación para determinar la norma y los supuestos subyacentes, a menudo son desarrollados por expertos desde un escritorio. Por ende, estos índices pueden reflejar los valores e intereses de unos pocos expertos y atender contra las costumbres y la cultura de una región o pueblo. Ejemplo de esto es un indicador del número de mujeres que se esterilizan en un año en un pueblo indígena, o el número de madres adolescentes embarazadas en una zona rural que reciben una beca (el indicador se basa en el supuesto de que el dinero es el factor determinante para que sigan estudiando la secundaria). Un indicador de empoderamiento puede tener un significado diferente, según el contexto sociocultural.

**¿Cómo se pueden evitar estos obstáculos para la elaboración de indicadores válidos y sensibles al género?**

Respuesta: pág. 59.

### Consideraciones básicas para los indicadores del empoderamiento

- El empoderamiento es difícil de medir y no existe un acuerdo generalizado sobre el método para medirlo.
- El empoderamiento requiere una definición clara si se van a desarrollar los indicadores de empoderamiento.
- El empoderamiento no ocurre solamente en el nivel individual y personal, por ende, sus indicadores deben abarcar tanto los cambios socioeconómicos personales como colectivos.
- Debido a que el empoderamiento es un concepto difícil de precisar, para medirlo se utilizan indicadores sustitutivos. Algunos ejemplos: el incremento en las oportunidades educativas disponibles para las mujeres; el porcentaje de las mujeres deportistas que declaran tomar la decisión en cuanto al manejo de su carrera, caracterizado como un indicador de autonomía de decisión.

El objetivo del PROEQUIDAD en México es el empoderamiento de las mujeres. Por lo tanto, la meta general de cualquier programa que tiene como objetivo la equidad de género y la transformación de las relaciones existentes de género, es el empoderamiento de las mujeres. A decir verdad, el problema consiste en la dificultad para medir el empoderamiento por sus múltiples definiciones y su naturaleza subjetiva. Sin embargo, a nuestro juicio, con las consideraciones anteriores hemos proporcionado el marco conceptual de referencia para el desarrollo de indicadores de empoderamiento y algunos ejemplos concretos.<sup>3</sup>

**Empoderamiento:** Proceso mediante el cual las personas ganan creciente poder y seguridad personal. Involucra la toma de conciencia, la construcción de confianza y la ampliación de opciones y oportunidades. Su objetivo es la transformación de las relaciones desiguales de poder entre los sexos. Se refiere a la capacidad individual o grupal para resistir o enfrentar la imposición arbitraria de control sobre sus conductas o la violación de sus derechos. Las mujeres se empoderan cuando adquieren control sobre sus vidas (INMUJERES, *El ABC de género en la Administración Pública*, 2004, p. 17)

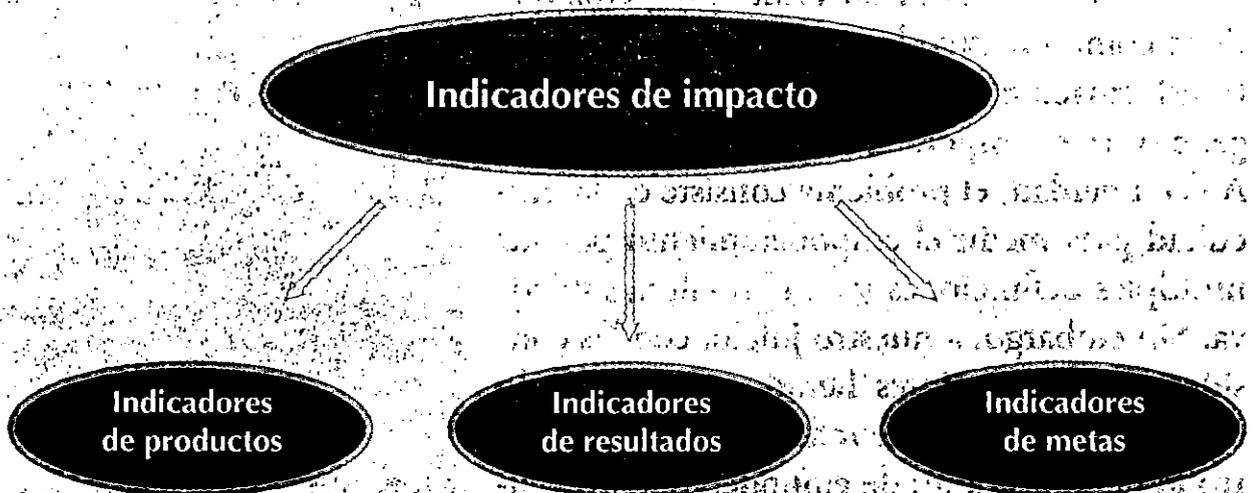
<sup>3</sup> Para más ejemplos concretos, véase Instituto Nacional de las Mujeres, "Catálogo de indicadores de evaluación con perspectiva de género", en *Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género*, INMUJERES, 2003.

## 5. MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

### 5.1 Indicadores por género de productos, resultados y metas generales

Un elemento sustantivo de la reforma al presupuesto en México es la medición del desempeño y los resultados, ya que antes de la reforma el énfasis en la evaluación estaba puesto en el cumplimiento de normas más que en la obtención de resultados (Arellano *et al.*, 2004). En el esquema de los presupuestos por resultados, “de manera creciente los funcionarios gubernamentales se preocupan mucho más allá de los números y el costo de los productos de los servicios entregados; ahora también buscan evidencia del impacto positivo en sus clientes para justificar la continuación del programa o acción” (CIARLO, 1982).

Siguiendo el esquema de la cadena, presentado en la página 27, abordaremos en este apartado **los indicadores de impacto**, los cuales están conformados por los indicadores de los productos, los resultados y las metas. Los indicadores de impacto por género que proponemos son óptimos tanto para un análisis del impacto de todo el presupuesto sobre la equidad de género como para cada programa.



## 5.2 Indicadores de impacto: definición

### Indicadores de impacto

**El PRODUCTO** describe la naturaleza del servicio proporcionado por cada secretaría y contesta la pregunta, *¿cómo desea el gobierno lograr el impacto o la influencia descrita en el resultado?*

Ejemplo: incremento del número de niñas y niños inscritos en las guarderías públicas.

**El RESULTADO** de una acción o proyecto describe los beneficios esperados por los usuarios de los servicios (o gasto) del gobierno.

*¿Cuál es el impacto o influencia que el gobierno desea tener en la comunidad como resultado de sus acciones?*

Ejemplo: mayor capacidad de aprendizaje en los niños en edad preescolar.

La **META GENERAL** en el marco de los presupuestos por resultados o desempeño es formulada en términos generales y es derivada del Plan Nacional de Desarrollo, o en el caso de los estados y municipios, del Plan Estatal y Municipal de Desarrollo. Los indicadores de las metas se relacionan con la efectividad, a menudo a largo plazo, de un programa o proyecto, juzgado por el cambio medible en la mejoría en la calidad de vida de los(as) beneficiarios(as) (CIDA, 1997). Son más difíciles de medir, pero son más importantes que los otros indicadores para comprender el impacto del gasto.

Ejemplos: el fortalecimiento de la familia, el número de egresados(as) de la universidad empleados(as) después de cinco años, mejoría en la condición del paciente después de un año, (indicador para un programa de salud mental; aquí el indicador depende de la definición de "mejoría").

La meta general se deriva del Plan Nacional de Desarrollo o del Plan Estatal y Municipal de Desarrollo y las líneas estratégicas.

(Adaptado de Sharp, 2003)

**Reflexionemos 4**

**PROBLEMAS EN LA MEDICIÓN DE METAS GENERALES**

En la literatura especializada sobre presupuestos se afirma que existe “una difícil distinción entre *outputs* [resultados] y *outcomes* [metas generales]” (Arellano *et al.*, 2004). También se reconoce que, en cuanto a metas se refiere, pueden influir en el logro o no de ellas una variedad de productos de diferentes secretarías y programas e incluso fuerzas económicas exógenas. Por lo tanto, no es posible adjudicar a un solo programa el crédito por haber logrado la meta. *¿Cómo se establecen en México las metas de un programa? ¿Cuál es la diferencia con el concepto de la meta general en el esquema de la cadena (figura 7, pág. 33) con las metas de un programa en el presupuesto por resultados en México?*

**Reflexionemos 5**

**¿QUE OPINAS?  
CAMBIOS DESEADOS EN LAS RELACIONES DE GÉNERO**

¿Cuáles son las consecuencias de no contar desde el inicio de un proyecto o acción con los indicadores de los **cambios deseados** en las identidades y las relaciones de género? Proporciona algunos ejemplos de indicadores que sí miden el cambio en las relaciones de género.

Respuesta: págs. 58 y 59.

6. RECONSIDERACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE ECONOMÍA,  
EFICIENCIA, EFICACIA Y EQUIDAD

El énfasis de la política macroeconómica imperante está en la reducción del déficit mediante los recortes al presupuesto, de los cuales se esperan la efectividad y eficiencia del gasto. A menudo estos recortes en el gasto no son tales, sólo transfieren los costos al sector doméstico de la economía. Por ejemplo, actualmente en México “las instituciones de salud están tendiendo a reducir el tiempo de hospitalización por razones económicas, y otorgan altas tempranas generando una fuerte presión para el cuidado ambulatorio. Dicha estrategia se apoya, en gran medida, en que se asume que el cuidado se le brindará en el ámbito doméstico al enfermo, transfiriendo de esta manera el sistema institucional de salud la responsabilidad de la atención al ámbito doméstico” (Nigenda, Matarazzo y Ortega, 2005). Esto se

traduce en un aumento del trabajo no pagado de las mujeres y, por lo tanto, se reducen sus posibilidades de inserción en el mercado laboral, de participación política y se restringe su autonomía. Hoy en día, las encuestas sobre el uso del tiempo nos permiten saber las horas que las mujeres y los hombres dedican al trabajo en el hogar, consecuentemente, se pueden medir cambios en el tiempo dedicado a las tareas tradicionalmente masculinas y femeninas,<sup>4</sup> tales como el cuidado de los niños, adultos mayores y enfermos, así como el tiempo destinado al mantenimiento de la casa. A menudo, una aparente eficiencia en el gasto se logra a costa de menor eficacia, en el sentido de que la división del trabajo por sexo no se cambia y, en consecuencia, no se transforma la realidad existente.

## Reflexionemos 6

## ¿QUE OPINAS? EL USO DEL TIEMPO

En el cuestionario de la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT, 2002) se identificaron bloques de preguntas que permitieron estimar el promedio de horas que hombres y mujeres dedicaron a realizar actividades relacionadas con la atención de enfermos y discapacitados en el hogar.

La responsabilidad de estos cuidados recae principalmente en las mujeres del hogar: por asignación sociocultural, elección del enfermo y autoasignación. Realizar cuidados por parte de las mujeres está "naturalizado" socialmente, no así entre los hombres, a quienes se desacredita como cuidadores comprometidos.

*¿Cuáles pueden ser las consecuencias de esta situación para la autonomía e independencia de las mujeres? ¿Es una barrera para su desarrollo personal? ¿O al contrario? Porque si bien las mujeres reconocen que realizar cuidados de enfermos es difícil, perciben la tarea como indispensable, obligatoria y "moralmente gratificante" y lo asumen por razones afectivas, retribución, solidaridad, reciprocidad y valores religiosos. Tomando en cuenta las dos consideraciones expuestas, ¿sería una meta de equidad reducir la brecha entre las horas que las mujeres y los hombres dedican a los cuidados de los enfermos y adultos mayores? ¿De qué manera la reducción de esta brecha podría ser considerada como un indicador de empoderamiento para las mujeres?*

<sup>4</sup> Aunque esta medición es posible, resulta difícil vincular los cambios en el uso del tiempo a una política o acción, en particular porque existe un desfase en México entre el presupuesto, que es anual, y las encuestas sobre el uso del tiempo, que se realizan cada cuatro años, aproximadamente.

El desafío para las personas comprometidas con la elaboración de los indicadores sensibles al género es cuestionar el sentido convencional de los términos economía, eficiencia y eficacia para incluir lo que Sharp (2003) llama la cuarta E, o sea, Equidad.

Por razones de espacio, no podemos profundizar en un análisis de cada uno de estos conceptos convencionales, pero describiremos de manera breve estos términos.

La eficiencia se refiere a la productividad, al rendimiento físico y al costo promedio de una acción o proyecto, o sea, la relación entre insumos y productos. “Un rendimiento eficiente es aquel que crea productos con menos insumos” (Rodríguez *et al.*, 2002). La eficacia alude a la razón entre productos y metas (Sharp, 2003) e indica en qué medida nos acercamos a los objetivos planteados. Por ejemplo, si un proyecto tiene como objetivo incrementar los niveles de alfabetización para niños y niñas en una posición de desventaja, la meta sería la medición del incremento en los niveles de alfabetización de los estudiantes masculinos y femeninos en el programa; aquí sería preciso considerar si los precios de los insumos relativos a los productos horas/maestro(a) valen la pena si se comparan con las metas logradas. En este caso, el incremento en los niveles de alfabetización representaría un indicador en la **eficacia** del programa que se debe considerar junto con el indicador de **eficiencia**, o sea, el precio del insumo relativo al producto de horas/maestro(a).

Ejemplo

En el proyecto de Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fampyme) en México 2003, un indicador de eficacia es:

**Eficacia de ejecución de proyectos por estado**, lo que muestra el porcentaje de proyectos que fueron ejecutados en relación con el total de proyectos que obtuvieron apoyos en los estados. La fórmula es:

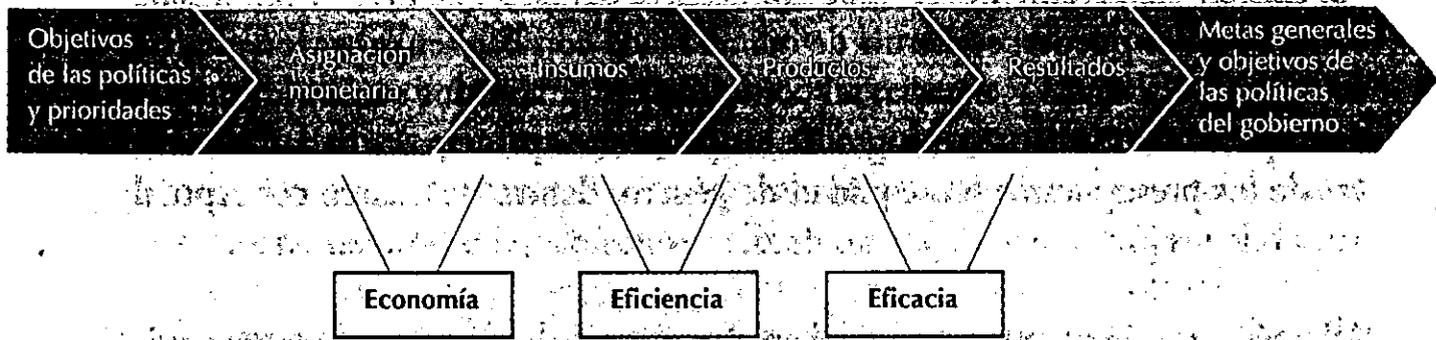
$$\frac{P_E}{TPA} \times 100$$

en la cual  $P_e$  son proyectos ejecutados por estado, TPA es el total proyectos apoyados y  $E$  es el estado (mencionar la entidad federativa). (Instituto Nacional de las Mujeres, Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico, 2003).

Los indicadores eficiencia y eficacia están basados en las razones entre economía, eficiencia y eficacia, como se muestra en la figura 8. En principio, se puede incluir la cuarta E (equidad) en los indicadores de impacto de los modelos convencionales de los presupuestos por resultados (véase figura 7), sin embargo, existen inconvenientes al respecto. Éstos se deben a que los indicadores de equidad no se pueden construir de manera fácil con base en las razones entre economía, eficiencia y eficacia, tal como son elaborados los otros indicadores de impacto. Por lo tanto, el logro de los propósitos principales de las iniciativas de los presupuestos pro equidad de género, dentro del marco conceptual actual de los presupuestos por resultados, es posible pero problemático.

Además, un principio fundamental en el análisis de los presupuestos pro equidad es el reconocimiento de la contribución económica del trabajo doméstico no remunerado y la función de éste en el ordenamiento por género de la sociedad. Cuando se toma en cuenta el impacto de una acción o proyecto sobre el trabajo no pagado, normalmente realizado por las mujeres, de manera implícita estamos cuestionando los criterios convencionales para medir la economía, eficiencia y eficacia y la rendición de cuentas. En el marco actual de los presupuestos por resultados, el impacto en el trabajo doméstico no se toma en cuenta ya que el supuesto subyacente es que solamente la economía monetaria (en términos de ahorro, costos por producto, etcétera) puede medir la economía, la eficiencia y la eficacia de un gasto.

Figura 8 Los indicadores de economía, eficiencia y eficacia



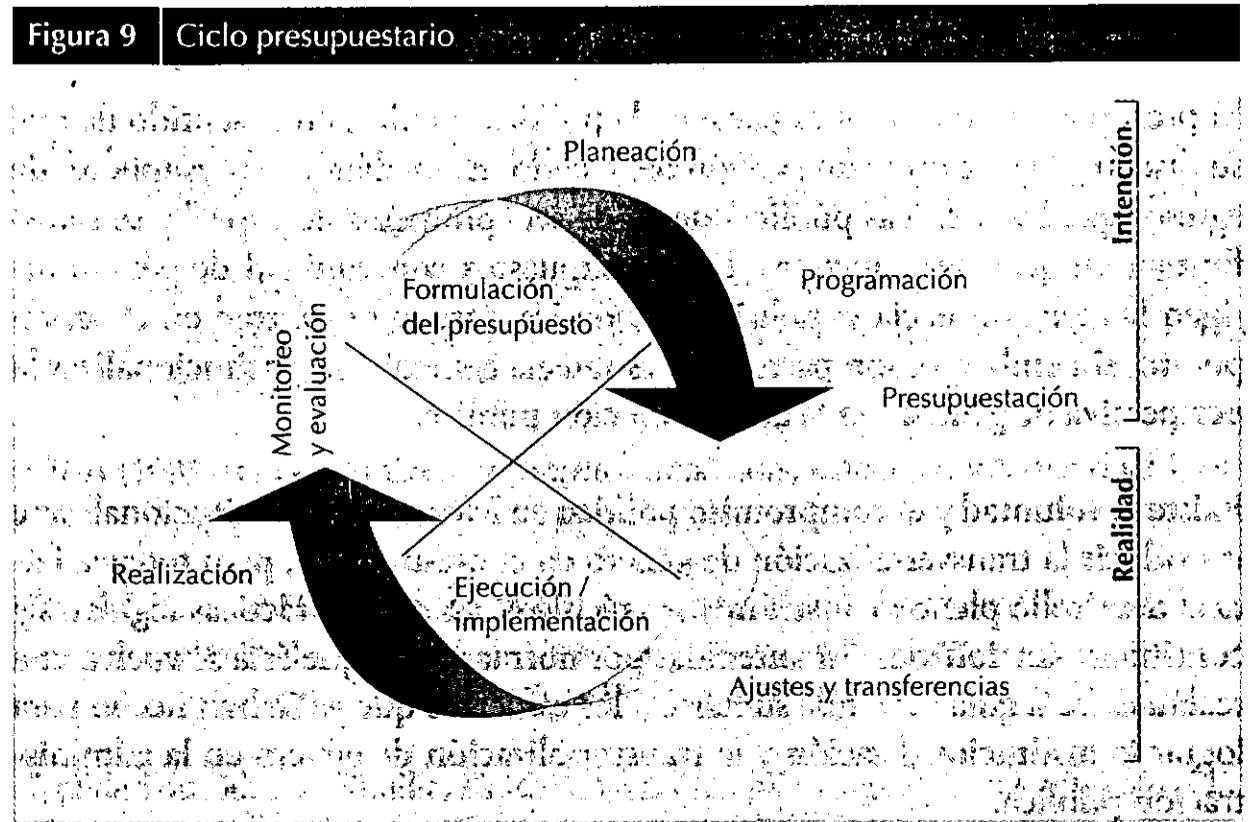
**Los costos para lograr los objetivos de las políticas del gobierno**

## *CAPÍTULO V*

# La transversalidad de la perspectiva de género en el ciclo del presupuesto

En el ciclo presupuestario se ubican dos grandes ámbitos: el de las intenciones y el de las realidades (Sharp, 2003). En el primero se planean las actividades y los programas que se pretenden llevar a cabo, así como sus objetivos y metas, tomando como base un diagnóstico de inequidades por género, necesidades de las mujeres o cierto problema de género por resolver; en el segundo se ejecutan y evalúan las acciones públicas planeadas bajo las premisas mencionadas. En este sentido, los insumos, productos y resultados de un programa pueden ser intencionales o reales, dependiendo de la fase del ciclo presupuestario (véase figura 9).

En principio, se plantea la necesidad de la transversalidad de la equidad de género en todas las fases del ciclo presupuestario, con diferentes puntos de entrada a dicho ciclo. Sin embargo, si en la etapa de formulación, particularmente en la planeación, no se incorpora, resultará difícil incluirla en el resto de las fases.



## 1. EL VÍNCULO ENTRE LOS PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y LA TRANSVERSALIZACION DE GÉNERO

El Inmujeres tiene como objetivo prioritario la institucionalización y la transversalización de la perspectiva de género en todo el sector público y en la administración pública. Mientras que la institucionalización de la perspectiva de género se da en forma global en el ejercicio institucional, “la transversalización, por su parte, es una estrategia dirigida a integrar esta perspectiva en todos los aspectos de una institución, es decir, en su misión, estrategias, programas, estructura, sistemas y cultura” (INMUJERES, 2002). Esto implica “cambiar el enfoque de la ejecución de las políticas públicas más que desarrollar actividades paralelas [para mujeres] (INMUJERES-PNUD, 2004). Si aplicamos estas nociones a los presupuestos públicos, no se trata de hacer presupuestos separados para mujeres y hombres ni aumentar necesariamente el gasto etiquetado para mujeres, sino incorporar la perspectiva de género en las metas, los objetivos, productos e indicadores en cada acción, proyecto o programa del gasto público y en cada fase del ciclo del presupuesto.

El presupuesto de egresos es parte de la política pública, en el sentido de que su diseño y ejecución es una acción del Estado. Es mediante el presupuesto de egresos que las políticas públicas dejan de ser “promesas de papel” y se transforman en acciones concretas. Los presupuestos con equidad de género dirigen la atención hacia la política económica porque se centran en el presupuesto, sin embargo, son parte de la estrategia general para insitucionalizar la perspectiva de género<sup>5</sup> en la administración pública.

Existe la voluntad y el compromiso político en México para institucionalizar e introducir la transversalización de género en el presupuesto, pero todavía falta el desarrollo pleno de instrumentos técnicos, así como prácticas regulares y continuas, sancionadas y mantenidas por normas, para que ésta se vuelva una realidad. Esta guía pretende sumarse a los esfuerzos que ya se han hecho para lograr la institucionalización y la transversalización de género en la administración pública.

<sup>5</sup> De hecho, el instrumento que proponemos para revisar si un programa, proyecto o acción del gasto tiene perspectiva de género (ver anexo 1) es aplicable en muchos aspectos a políticas públicas en general.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, G., Gil, DJ, Ramírez, J y Rojano, Á. (2004), "Nueva gestión pública en acción: procesos de modernación presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", en *Más allá de la reivención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, CIDE, Mexico.
- Beck, T. (1999), *A Quick Guide to Using Gender Sensitive Indicators*, Commonwealth Secretariat, London.
- Broomhill, R. y Sharp, R. (2001), "Economía y política de la auditoría de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género", en *Investigación Económica*, vol. LXI, núm. 236, pp. 45-76, 236.
- Bunlender, Debbie, y Rhonda Sharp (1998), *How to do a gender sensitive budget: Contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat an Ausaid, London.
- Cooper, J. y Guzman, F. (2003), *Un análisis presupuestario con enfoque de género. Reporte de investigación*, PUEG-Facultad de Economía, UNAM, México.
- CIARLO, J. (1982), Accountability Revisited, "The Arrival of Client Outcome Evaluation", *Evaluation and Program Planning*, University of Denver, vol. 5, pp. 31-36.
- CIDA (1997), *Guide to Gender Sensitive Indicators*, Canadian International Development Agency.
- Elson, Diane (2002), "Gender responsive budget initiatives: some key dimensions and practical examples", in *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*, United Nations Development Fund for Women, New York.
- Equidad de Género, Familia, Ciudadanía y Trabajo, A.C. (2003), *Agenda estadística del presupuesto público*, México.
- <http://www.mobility-unit.detr.gov.uk/check/index.htm>

Instituto Nacional de las Mujeres (2001), *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006, PROEQUIDAD*, INMUJERES, México. <<http://www.e-mexico.gob.mx/work/resources/LocalContent/12332/2/PROEQUIDAD.pdf>, 25 de agosto, 2005>

\_\_\_\_\_ (2002), *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*, INMUJERES, Mexico.

\_\_\_\_\_ (2003), *Manual para el desarrollo de indicadores de evaluación con perspectiva de género*, INMUJERES, México.

\_\_\_\_\_ (2003), *Resultados de la evaluación de la incorporación de la perspectiva de género en las reglas de operación de programas con subsidio federal*, INMUJERES, Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico, México.

Instituto Nacional de las Mujeres / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *El ABC de género en la Administración Pública*, INMUJERES-PNUD, México.

Kabeer Naila (2002), "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the measurement of Women's empowerment", *Discussing Women's Empowerment-Theory and Practice*, vol. Sida Studies núm. 3.

Nigenda, G., Matarazzo, C., y Ortega, M.L. (2005), "Los cuidados de la salud en los hogares en México", paper presented at the *III Reunión Internacional de Expertos en Encuestas sobre el Uso del Tiempo*, Mexico, 6 de septiembre de 2005. Access 6 de septiembre de 2005.

Rodríguez, G., Meléndez, N., Velázquez, E., y Fuentes, M.A. (2002), *Tomándole el pulso al género*, Unión Mundial para la Naturaleza, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Instituto Nacional de las Mujeres, México.

Sharp, R. (2003), *Budgeting for Equity: gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, UNIFEM / United Nations Development Fund for Women.

South African Women's Budget Initiative and Gender Education and Training Network (2000), *Money matters: workshop materials on gender and government budgets* GETNET, Cape Town, South África.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2003), "Proceso integral de programación y presupuesto", en *Tecnología de la información*, SHCP.

\_\_\_\_\_ (2003a), *Lineamientos para la Concertación de la Estructura Programática de 2004*, México.

\_\_\_\_\_ (2005), *Manual de Programación y Presupuesto. Ejercicio Fiscal 2006*, México.

## **DOCUMENTOS**

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

## Respuestas a los ejercicios y algunas reflexiones

### Ejercicio 1

Acciones públicas	Montos (Millones de pesos)	Categoría
Programa de becas a madres jóvenes y jóvenes adolescentes.	10	1
Programa de apoyo a la comercialización de productos agrícolas.	15	3
Programa de detección de cáncer cérvico-uterino y de mama.	20	1
Cursos de capacitación en áreas técnicas a mujeres de la administración pública en horarios laborales	8	2
Preparar 7,371 audiencias, informes y reportes en materia de diseño de políticas públicas y las estrategias para su implementación.	28	3
Compra de maquinaria y equipo.	60	3
<b>Total del gasto</b>	<b>141</b>	

Categoría 1 = 21.3%

Categoría 2 = 5.7%

Categoría 3 = 73.0%

**Respuesta: Reflexionemos 1**

En esencia, se deben considerar los gastos dirigidos explícitamente a ellas, esto es, donde aparezca un sustantivo o adjetivo que se refiera a la población femenina, así como palabras que aluden a que exclusivamente las mujeres pueden ser las beneficiarias de ese gasto, por ejemplo, atención materna, puerperio, etcétera.

En el caso de los gastos en donde no aparecen como sujetas de beneficio, se deben clasificar en la categoría 3 y analizar dentro de esta categoría qué parte del gasto se está dirigiendo a las mujeres, cómo las beneficia y por qué.

**Respuesta: Reflexionemos 2**

Ambos métodos son esenciales para medir los fenómenos sociales. Se han desarrollado más indicadores cuantitativos desagregados por sexo que indicadores cualitativos, sin embargo, existen intentos para definir el empoderamiento y medirlo con indicadores sustitutos. El uso de grupos focales y entrevistas a profundidad ahora son técnicas aceptadas en las investigaciones sociales, ya que una cifra por sí sola no revela las relaciones o condiciones sociales que hay atrás del número.

**Respuesta: Reflexionemos 3**

Habría que aumentar la participación de las personas e involucrarlas en el proceso de generar información para las bases de datos, alentándolas a expresar y jerarquizar sus necesidades. A menudo las mujeres y los hombres pobres de los estados son marginados de este proceso y son algunos funcionarios quienes deciden acerca de lo que les hace falta y cuáles proyectos productivos serían exitosos en la comunidad. Los indicadores nacionales tendrían que basarse en un conocimiento a fondo de la variedad de los contextos socioculturales del proyecto o acción.

**Respuesta: Reflexionemos 4**

En México, las metas son los productos que generan las dependencias y entidades. Los productos son los bienes y servicios. Metas específicas son las valoraciones numéricas que las dependencias y entidades proponen obtener para cada uno de sus indicadores de resultados con base en los presupuestos asignados (o sea, las metas miden el avance en la entrega de los productos o servicios). Definiciones tomadas de *Lineamientos para la Definición de Actividades Institucionales, Metas, Indicadores de Resultados y Metas Específicas*, SHCP, 2004.

**Respuesta: Reflexionemos 5**

No se pueden medir **los cambios en el tiempo** de estas variables si no se plantean desde el inicio y, en consecuencia, las evaluaciones de la acción o proyecto se hacen con escasa fundamentación. Ejemplos de variables que miden el cambio en las relaciones de género: la reducción en el número de horas que las mujeres dedican al trabajo doméstico; el incremento en el número de horas que los hombres dedican al cuidado de los niños; el incremento en el número de vasectomías en un periodo determinado.

## GLOSARIO

### FUENTES

Emakunde / Instituto Vasco de la Mujer, "Presupuestos Públicos en Clave de Género", dossier informativo.

SHCP, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*, 2001.

SHCP, *Manual de Programación y Presupuesto. Ejercicio Fiscal 2006*, julio 2005.

### A

#### **Actividad institucional**

Comprende el conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades por conducto de las unidades responsables, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas, de conformidad con las atribuciones que les señala el reglamento interior o el ordenamiento jurídico que les es aplicable (tres dígitos).

#### **Actividad prioritaria**

A través de la actividad prioritaria, las dependencias y entidades determinarán aquellos componentes prioritarios o estratégicos que requieran la identificación y asignación de recursos en forma específica para llevar a cabo su ejecución (cuatro dígitos). En la categoría de Actividad prioritaria se establecen cuatro modalidades: proyectos de inversión (K), programas sujetos a reglas de operación (S), actividades relevantes (R) y otras actividades (A).

#### **Actividades relevantes (R)**

En esta modalidad se considerarán en la fase de integración presupuestaria 2005, las asignaciones que las dependencias y entidades determinen para iden-

tificar aquellas acciones que por su carácter prioritario o estratégico, es necesario etiquetar para garantizar el financiamiento de dichas acciones.

### **Análisis de género**

Intenta identificar y comprender las diferencias entre las mujeres y los hombres según sus papeles y responsabilidades, el acceso y el control de los recursos y sus necesidades e intereses.

### **Auditoría de género**

Novedosa iniciativa, íntimamente ligada en su génesis a las políticas destinadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que permite a los gobiernos evaluar la eficacia estatal en la asignación presupuestaria de recursos y de las políticas destinadas a promover la igualdad de género.

## **B**

### **Beneficiarios y beneficiarias**

Grupo o grupos de personas cuyos problemas son la razón de una intervención de desarrollo y para quienes la intervención proporciona beneficios sostenibles.

## **C**

### **Condición**

Se refiere a la situación de vida de las personas. Apunta específicamente a las llamadas necesidades prácticas (condiciones de pobreza, acceso a servicios, a recursos productivos, a oportunidades de atender su salud, educación, por ejemplo).

### **Condición de las mujeres**

Este concepto alude al concepto material que define la situación de las mujeres: pobreza, falta de acceso a la educación, falta de capacitación, excesiva carga de trabajo, etc. En general, los proyectos dirigidos a atender las necesidades prácticas de género mejoran la condición de las mujeres.

## D

### **Datos desagregados por sexo**

Recolección de información diferenciada con base en el sexo. Por ejemplo: datos sobre los roles socioeconómicos de grupos diferentes de mujeres y hombres.

### **Desarrollo humano**

Proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de las personas, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí misma/o (PNUD, 1990).

## E

### **Economía reproductiva**

Conjunto de actividades no remuneradas y de carácter no financiero, principalmente desarrolladas por las mujeres, que se realizan en el hogar y en la comunidad.

### **Efectividad**

Una medida de la amplitud con la que una intervención consigue su objetivo u objetivos específicos.

### **Eficacia**

Una medida del modo en que se aplican económicamente las entradas para obtener los resultados.

## G

### **Gasto público**

Conjunto de erogaciones que realiza el gobierno federal, estatal y municipal, incluidos los poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.

## II

### **Igualdad**

Igualdad de acceso, participación y beneficios. La finalidad es lograr la igualdad para las mujeres y los hombres en el proceso de desarrollo, y también conseguir la igualdad entre las mujeres y los hombres a través del desarrollo.

### **Impacto**

Los cambios positivos y negativos producidos, directa o indirectamente, como consecuencia del logro del objetivo u objetivos específicos del proyecto o programa.

### **Impacto diferenciado por sexo**

Resultados de las actividades que tienen un efecto diferenciado sobre la vida de mujeres y hombres.

### **Indicador de eficiencia**

Elemento de estadística que permite identificar la relación que existe entre las metas alcanzadas, tiempo y recursos consumidos con respecto a un estándar, una norma o una situación semejante. Posibilita dimensionar el logro del máximo de resultados con el mínimo de recursos utilizados.

### **Inequidad**

Condición de diferencia o brecha que se presenta entre grupos o sectores en el ámbito social, cultural, civil, económico y político, considerada como injusta, innecesaria y evitable.

## M

### **Meta**

Cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios.

### **Meta del indicador**

Valor numérico de un indicador cuya medición se establece con especificaciones precisas para mostrar de manera objetiva el cumplimiento de los propósitos de las políticas públicas.

## **N**

### **Necesidades estratégicas**

Necesidades relacionadas con las mejoras en la igualdad entre las mujeres y los hombres; por ejemplo, la igualdad de salarios, la igualdad en la toma de decisiones o la distribución igualitaria de la responsabilidad sobre las tareas domésticas y familiares. Estas necesidades permiten colocar a las mujeres en una mejor posición respecto de los hombres, en cuanto al lugar que ambos ocupan en la sociedad. Comprenden también aspectos como la participación ciudadana, las posibilidades de decidir en condiciones de democracia, la autonomía y la solidaridad, las oportunidades de capacitación y formación, el acceso y decisión sobre el control y uso de los recursos, el derribamiento de las barreras culturales para la participación y la consideración en igualdad de condiciones de lo que sucede en los ámbitos público y privado.

### **Necesidades prácticas**

Necesidades que mujeres y hombres identifican en el contexto de sus papeles socialmente aceptados en la sociedad y que, con frecuencia, se relacionan con las condiciones de vida (por ejemplo, vivienda, cuidado de los niños y niñas, empleo). En los países con pobreza se identifican como las necesidades resultantes de las carencias materiales y la insatisfacción de necesidades básicas. La satisfacción de estas necesidades no altera el equilibrio de poder y posición entre las mujeres y los hombres.

## **O**

### **Objetivo**

Expresión cualitativa de un propósito en un periodo determinado; el objetivo debe responder qué y para qué. En programación, es el conjunto de resultados que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.

### **Objetivo específico**

Expresión cualitativa de un propósito particular. Se diferencia del objetivo general por su nivel de detalle y complementariedad. La característica principal de éste, es que debe permitir cuantificarse para poder expresarse en metas.

### **Objetivo general**

Expresión cualitativa de un propósito general. Propósito definido en términos generales que parte de un diagnóstico y expresa la situación que desea alcanzar en términos de grandes agregados y que constituye la primera instancia de congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.

### **Otras actividades (A)**

En donde se ubicará el resto de los recursos destinados a la operación de las unidades responsables.

P.

### **Planeación estratégica**

Proceso que permite a las dependencias y entidades del gobierno federal establecer su misión, definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos, y conocer el grado de satisfacción de las necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios. Esta planeación enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación hacia las actividades.

### **Posición**

Remite a la ubicación, al reconocimiento social, el estatus asignado a las mujeres en la relación con los hombres (inclusión en los espacios de toma de decisiones, iguales salarios por igual trabajo, impedimentos para tener acceso a la educación y a la capacitación, entre otros).

### **Presupuestación**

Proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cum-

plir con los programas establecidos en un determinado periodo; comprende las tareas de formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación de presupuesto.

### **Presupuesto de Egresos de la Federación**

Es el documento jurídico contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

### **Presupuesto público**

Es el instrumento directo del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. Refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas. Se divide en dos rubros básicos: ingreso y gasto.

### **Programación**

Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsabilidades, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y que se irán concretando mediante la programación económica y social, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.

### **Programas especiales**

Identifica las acciones y prioridades del desarrollo integral fijadas en el PND o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

A través de estos programas se podrán identificar las acciones orientadas a la atención de demandas de núcleos de población específicos.

### **Programas regionales**

Identifican las acciones que se llevarán a cabo en las regiones del país que se consideren prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

### **Programas sectoriales**

Especifican los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño del sector administrativo de que se trate.

### **Programas sujetos a reglas de operación (S)**

Comprenden las acciones que se realizan, principalmente, a través de los programas de subsidios que impactan directamente a la población. Incluyen los programas sujetos a reglas de operación, que se establecen como tales en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Oportunidades, Procampo, etc.) y aquellos que se determine que estarán sujetos a reglas de operación.

### **Programas temáticos**

Programas que desarrollan las dependencias, entidades u organismos autónomos, con el fin de dar cumplimiento a la ejecución de acciones de carácter estratégico u operativo que no son susceptibles de reflejarse a través de los programas anteriores.

### **Proyectos de inversión (K)**

Se refiere a los proyectos de obra pública en infraestructura, así como a la construcción, adquisición y modificación de inmuebles, las adquisiciones de bienes muebles asociadas con estos proyectos, y las rehabilitaciones y remodelaciones que impliquen un aumento en la capacidad de los activos de infraestructura e inmuebles, conforme a la normatividad vigente.

## **R**

### **Relaciones entre los sexos**

Las relaciones sociales, económicas (y de poder) entre las mujeres y los hombres. Son contextualmente específicas.

### **Relaciones de género**

Manera en que la cultura define los derechos, las responsabilidades y las identidades de las mujeres en relación con los hombres.

### **Relevancia**

Grado en el que la razón y los objetivos del proyecto son pertinentes y significativos en relación con las prioridades y necesidades identificadas del proyecto, especialmente de los grupos beneficiarios.

### **Resultado**

Los resultados que el proyecto puede garantizar como consecuencia directa de sus actividades.

### **Rol**

Conjunto de funciones, tareas, responsabilidades y prerrogativas que se generan como expectativas/exigencias sociales y subjetivas: es decir, una vez asumido el rol por una persona, la gente en su entorno exige que lo cumpla y pone sanciones si no se cumple. La misma persona generalmente lo asume y a veces construye su psicología, afectividad y autoestima en torno a él.

### **S**

### **Sexo**

Identifica las diferencias biológicas entre mujeres y hombres percibidas como universales e inmutables.

### **Sistemas presupuestarios**

Los sistemas presupuestarios son herramientas y/o técnicas mediante las cuales se programa, se ejecuta y se controla el gasto público. Existen diferentes técnicas presupuestales que los países han ido utilizando a lo largo de los años; entre las más usuales se encuentran el Presupuesto Base-Cero, el Presupuesto Incremental, el Presupuesto por Desempeño, el Análisis Costo-Beneficio, el Presupuesto Tradicional o por objeto específico de gasto y el Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación.

## **Sostenibilidad**

Amplitud con la que los resultados y los beneficios de una intervención continuarán después de que la propia intervención haya finalizado.

T

## **Trabajo doméstico**

Comprende la producción doméstica y las tareas de cuidados y/o apoyo a personas dependientes.

## **Trabajo extradoméstico**

Actividad económica tendiente a la producción de un bien o prestación de servicios que se comercializa en el mercado.

# ANEXOS

ANEXO 1

UN INSTRUMENTO PARA EVALUAR EL IMPACTO POR GÉNERO DEL GASTO PÚBLICO

Nombre del programa, acción o proyecto: \_\_\_\_\_

Secretaría(s), Dependencia(s) o Unidad responsable: \_\_\_\_\_

**A. Metas generales**

¿Cuál es la meta general o prioridad de la política gubernamental o de este programa de acuerdo con el Programa General de Desarrollo? \_\_\_\_\_

**B. Objetivos de la política**

¿Cuáles son los objetivos específicos de este programa, proyecto o acción? \_\_\_\_\_

**C. Identificación de la problemática de género**

1. ¿Son parte de la población meta los hombres, las mujeres, los niños o niñas de este programa o proyecto? Sí / No
2. En esta área, ¿han incorporado la problemática de género proyectos anteriores y similares? Sí / No
3. En el diseño del programa o proyecto, ¿existe la intención de superar las inequidades por género? Sí / No

4. En el objetivo del programa, ¿se menciona la equidad de género o las palabras 'género', 'hombres' o 'mujeres'? Sí / No
5. ¿La acción refleja (programa o proyecto) que las necesidades y los problemas de hombres y mujeres son diferentes? Sí / No

#### **D. Insumos**

6. ¿Cuánto dinero se ha asignado a este programa o proyecto? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
7. ¿Qué porcentaje representa el gasto en este programa en el total del gasto social o del sector de su pertenencia? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

#### **E. Indicadores de los resultados**

8. ¿Quiénes son los beneficiarios del programa o proyecto? Anota todos, por etnia, género, región, nivel de ingreso, edad, etcétera. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
9. ¿Cuáles son los indicadores (cualitativos, cuantitativos, físicos, monetarios, etcétera) vinculados a este programa o proyecto? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

10. ¿Estos indicadores están desagregados por género? Sí / No

#### **F. Impactos y resultados**

11. ¿Los resultados de este programa, proyecto o acción perpetúan (dejan intacto), empeoran o superan las inequidades existentes entre los hombres y mujeres?

**las perpetúan/ las empeoran/ las superan**

¿Por qué? \_\_\_\_\_

12. ¿Tienen igual acceso hombres y mujeres a las acciones (o servicios ofrecidos) del proyecto o proyecto? Sí /No

13. Aun cuando las necesidades de los hombres y las mujeres son consideradas como iguales, ¿la acción (programa o proyecto) arroja resultados que afectan a hombres y a mujeres de manera diferente? Sí /No

14. ¿Cuáles son los impactos positivos de la acción (programa o proyecto) para las mujeres?

- Mejora su nivel de ingresos
- Fortalece su posición en las relaciones de poder en la familia
- Fortalece su posición dentro de la comunidad
- Promueve la organización de las mujeres
- Se reconocen como personas con derechos
- Se reducen los niveles de discriminación hacia las mujeres
- Disminuye el tiempo dedicado al trabajo doméstico
- Promueve la capacidad técnica de las mujeres
- Otro

15. ¿Cuáles podrían ser los impactos negativos de la acción (programa o proyecto) para las mujeres y hombres?

- Aumentan la carga de trabajo no remunerado
- Refuerzan los roles tradicionales (de subordinación para las mujeres)
- Refuerzan la segregación ocupacional
- Reducción del tiempo que las mujeres tienen para el ocio, las necesidades personales, la educación, etcétera

16. ¿Existe la necesidad de mitigar un impacto negativo de la acción (programa o proyecto) sobre un grupo con relación a otro? Y ¿qué acción se puede tomar para reducir este impacto o para crear una actividad más equilibrada respecto al género?

### G. Evaluación y planeación

17. ¿De qué manera la información obtenida de las respuestas anteriores es incorporada a las decisiones del presupuesto y a la planeación? \_\_\_\_\_

---

---

---

## ANEXO 2

### DIAGNÓSTICO O EVALUACIÓN EX - ANTE

#### 1. Puntos principales en la elaboración del diagnóstico

- Identificación del problema(s) a solucionar
- Dar cuenta de la situación del problema
- Tener una línea basal para estructurar las acciones del programa.

#### 2. Información básica para el diagnóstico

1. Conocer el origen o antecedentes de un tema, así como su situación actual a través de información o datos cuantitativos y cualitativos.
2. Determinar los problemas y sus causas
3. Saber qué se ha hecho sobre el problema, tema o asunto.
4. Identificar necesidades de la población objetivo
5. Definir líneas de acción y asegurar que éstas apunten a superar las causas que originan los problemas.

#### 3. Aspecto básico para la elaboración del diagnóstico

Información desglosada por sexo

#### 4. Fuentes de información para datos duros

Registros administrativos

Encuestas

Censos

#### 5. Cuando hace falta información desglosada por sexo

Fuentes de información complementaria:

- Estudios antropológicos
- Resultados de investigación

- Historias de vida
- Juicios de expertos y expertas en el tema

## 6. Fuentes de información cualitativa

- Estudios cualitativos
- Encuestas de opinión
- Revisar libro de metodologías

## 7. Aspectos que hay que identificar

- Condiciones de hombres y mujeres
- Conocimiento de las relaciones, prácticas y costumbres sociales y comunitarias de género

Con el fin de:

- Enfocar de manera diferenciada los papeles, responsabilidades, necesidades y oportunidades de mujeres y hombres dentro del sistema
- Identificar las consideraciones y brechas de género y las posibles acciones para atenderlas.

## 8. Lo que se debe considerar en la identificación de los problemas de género

- Incluir las necesidades prácticas de mujeres y hombres y necesidades estratégicas de las mujeres.
- Revisar en vínculo entre necesidades y recursos, beneficios, participación económica, actividades, uso del tiempo, toma de decisiones.

**Instituto Nacional de las Mujeres**  
**INMUJERES**

Patricia Espinosa Torres  
Presidenta  
presidencia@inmujeres.gob.mx

Secretaría Ejecutiva  
secretariaejecutiva@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Administración y Finanzas  
administracion@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Planeación  
planeacion@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Promoción y Enlace  
promocionyenlace@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico  
evaluacion@inmujeres.gob.mx

Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales  
internacional@inmujeres.gob.mx

La *Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*  
se imprimió en el mes de diciembre de 2005 en Talleres Gráficos de México

Av. Canal del Norte 80, Col. Felipe Pescador,  
delegación Cuauhtémoc, C.P. 06280; México, D.F.  
Tels.: 57 04 74 00, 57 89 90 11 y 57 89 91 10  
[ventas@tgm.com.mx](mailto:ventas@tgm.com.mx)

La edición consta de mil ejemplares

## FE DE ERRATAS

---

**En la página 65**, segundo párrafo, letra N, correspondiente al Glosario, dice: necesidades estratégicas. Debe decir: intereses estratégicos.

**En la página 17**, tercer cuadro, en el tercer párrafo dice: quitativas. Debe decir: equitativas.