GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

Guía para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario de los programas públicos municipales del Estado de México

Anitzel Merino Dorantes
Marco Polo Rodríguez Sánchez

Anitzel Merino Dorantes

Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestra en Administración Pública por la London School of Economics and Political Science.

Cuenta con una trayectoria profesional de más 15 años, en su mayoría en la Administración Pública Federal. En la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), actualmente Secretaría de Bienestar, ocupó distintos cargos en las áreas de planeación, prospectiva y evaluación; en el último tramo de su carrera laboral en esta dependencia fue Coordinadora de Asesores del Titular de la Secretaría.

Fue directora de Información y directora de Cultura Institucional y Gestión Pública del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), donde fortaleció sus conocimientos y experiencia en la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas y en la información estadística.

También ha sido coordinadora de proyectos de evaluación y de investigación en Fundación IDEA/C230 y consultora independiente para ONU Mujeres en temas como el uso del tiempo, la participación económica, pobreza y los presupuestos públicos, todos con perspectiva de género.

Marco Polo Rodríguez Sánchez

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Fue director de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), director de Monitoreo de la entonces Sedesol y subdirector de Análisis Cuantitativo de la misma dependencia.

También ha trabajado en gobiernos municipales en áreas de programación y manejo de recursos del Ramo 33. En estos cargos, contribuyó al diseño de metodologías de evaluación y metaevaluación, a la revisión y elaboración de evaluaciones de distintos tipos, así como a la mejora de instrumentos de monitoreo.

Como evaluador y consultor externo ha coordinado evaluaciones de programas de diferentes órdenes de gobierno, ramos y sectores.

Guía para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario de los programas públicos municipales del Estado de México

Guía para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario de los programas públicos municipales del Estado de méxico

Primera edición, 2022.

Instituto Hacendario del Estado de México, “Centro José María Morelos y Pavón”, sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, C. P. 50280, Toluca, Estado de México.
Teléfono: 722 236 05 40.

Investigadores: Anitzel Merino Dorantes y Marco Polo Rodríguez Sánchez.

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:
CE: 207/01/03/22
Impreso en México.

El contenido de la investigación es responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincide con el punto de vista del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida mediante ningún sistema o método electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información) sin consentimiento por escrito del IHAEM.

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO

Guía para la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario de los programas públicos municipales del Estado de México

DIRECTORIO

CONSEJO DIRECTIVO
Secretario de Finanzas y
Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Hacendario del
Estado de México

SUBCOMITÉ EDITORIAL

Felipe J. Serrano Llarena
PRESIDENTE

Joaquín R. Iracheta Cenecorta
SECRETARIO TÉCNICO

Laura Marina Hernández Moreno
Francisco Emmanuel López Barrera
Erick Sevilla López
Ricardo Peña Rosales
Miguel Benjamín Contreras García
VOCALES

Carla Patricia Colín Romero
COORDINACIÓN EDITORIAL

Edissa Beatriz Vázquez Casas
EDICIÓN Y DISEÑO

Autorización del Consejo Editorial
de la Administración Pública Estatal:
CE: 207 / 01 / 03 / 22

Consejo Editorial de la
Administración Pública Estatal
REVISIÓN EDITORIAL

Diseño de portada
IHAEM

Índice

Pág.

Presentación 9

Capítulo 1
¿Cuáles son las obligaciones normativas que tienen los municipios del estado de México con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en su proceso presupuestario? 13

1.1. El derecho constitucional a la igualdad entre hombres y mujeres 13
1.2. La igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo del Estado de México 16
1.3. Discriminación contra las mujeres 19
1.4. Parámetros que contribuyen a identificar los distintos tipos de igualdad entre mujeres y hombres de acuerdo con la CEDAW y la normatividad nacional 20

Capítulo 2
Doble enfoque: perspectiva de género y medidas especiales de carácter temporal para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres 25

2.1. La perspectiva de género en el proceso presupuestario 25
2.2. Acelerar el paso: medidas especiales de carácter temporal 29
2.3 En el Estado de México, la normatividad mandata incorporar la perspectiva de género en los presupuestos municipales 30

Capítulo 3
El Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los municipios: qué es y para qué sirve 35

3.1. El PbR en las etapas del proceso presupuestario 37

Capítulo 4
La perspectiva de género en los programas presupuestarios públicos 41

4.1. Brechas de género y necesidades específicas de las mujeres 41
4.2. La perspectiva de género y las normas sociales 44
4.3 Acciones catalizadoras en los programas presupuestarios 47
4.4 El análisis de género tiene cabida en todos los tipos de programas presupuestarios 48

Capítulo 5
Incorporando la perspectiva de género en las etapas del proceso presupuestario 51

5.1. PEG en la planeación 51
5.2. PEG en la programación 56
5.3. PEG en la presupuestación 57
5.4. PEG en el ejercicio y control 60
5.5. PEG en el seguimiento 61
5.6. PEG en la evaluación 66
5.7. PEG en la rendición de cuentas 71
5.8. Ejemplo resumen: programas de transferencias monetarias con perspectiva de género 72
5.9. Recapitulando: pasos para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario 76

Consideraciones finales 77
Glosario 79
Referencias 83

Presentación

La igualdad entre mujeres y hombres es un derecho humano fundamental cuya protección debe estar garantizada por el Estado mexicano: por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y por los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Esto de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los gobiernos deben asegurar el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, es decir, la igualdad en los hechos, para conseguir una sociedad más justa, con libertades y centrada en el bienestar de toda su población, en la cual el potencial humano y la capacidad de desarrollo sean sostenibles.

Para alcanzar la igualdad entre las mujeres y los hombres se debe partir del reconocimiento de las desventajas que han experimentado históricamente las mujeres como producto de la discriminación por el hecho de ser mujeres y, con ello, de la necesidad contundente de poner en marcha políticas públicas y acciones que conduzcan a la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellas.

Teniendo en la mira la obligación constitucional de promover y garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres; y el efecto multiplicador positivo que esta tiene sobre el desarrollo económico y social, el gobierno del Estado de México incluyó en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, el eje transversal “Igualdad de género”, con el que los Planes de Desarrollo Municipales deberán guardar congruencia.

Para apoyar a los municipios en su labor de impulsar la igualdad de género mediante los distintos mecanismos a su disposición, esta guía brinda orientación sobre cómo incorporar la Perspectiva de Género (PEG) en sus procesos presupuestarios, entendiendo esto como el conjunto de acciones sucesivas en las cuales se valoran las implicaciones que tiene para las mujeres y para los hombres cualquier medida adoptada durante las fases de la política pública.

En 1997, los Estados Parte de las Naciones Unidas, entre los cuales se encuentra México, acordaron definir una estrategia para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, para hacer que las percepciones, la experiencia, el conocimiento, necesidades e intereses de las mujeres y los hombres influyeran en la formulación de políticas, la planificación y la toma de decisiones. Definieron entonces adoptar consensuadamente la definición de Incorporación de la Perspectiva de Género como:

> “…el proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que mujeres y hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de género”.

Conclusiones acordadas del Consejo Económico y Social (ECOSOC)1997/2 Naciones Unidas

La incorporación de la PEG en el quehacer municipal implica colocar cuestiones de igualdad de género en el centro de los análisis y las decisiones políticas, en los planes, los presupuestos por programas, así como en las estructuras y procesos institucionales. Esto exige una atención constante, explícita y sistemática de su alcance y pertinencia en todas las áreas de trabajo de la administración pública.

Al incorporar la PEG en su proceso presupuestario, los municipios podrán:

- Identificar los efectos diferenciados que tienen las políticas y programas públicos entre mujeres y hombres para valorar con evidencias los efectos discriminatorios (incluso los no intencionales) del presupuesto.

- Remover las trabas que impiden el avance de las mujeres y acelerar la transformación mediante la puesta en marcha de acciones específicas, de manera deliberada, en las áreas en las cuales, con base en conocimiento previo, se identifiquen problemas de atención urgente.

- Identificar en dónde y con qué medios se deben implementar medidas de carácter temporal (acciones afirmativas) que reviertan las condiciones de desigualdad, mediante las políticas y programas públicos existentes.

- Fortalecer los esfuerzos de los gobiernos municipales para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones con relación al respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, tanto las que derivan de los tratados y convenciones internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como aquellas establecidas en la Constitución y la normatividad federal, estatal y municipal.

- Contribuir a la transformación de las estructuras sociales, económicas e institucionales que sostienen y reproducen las desigualdades entre mujeres y hombres, con base en el reconocimiento y garantía de sus derechos humanos y en la importancia de construir un entorno habilitador para eliminar los obstáculos que frenan el camino a la igualdad.

- Hacer visible su compromiso y sus prioridades respecto al bienestar de las mujeres y las niñas al contar con programas y recursos dedicados a establecer las condiciones para que ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones.

Con base en lo anterior, en la presente Guía, se especifican sus objetivos; se resume el sustento normativo que obliga a los gobiernos municipales a incorporar la PEG en su proceso presupuestario; se explica con mayor detalle qué es la PEG y por qué es necesario incorporarla en el proceso presupuestario; se describen las principales características y etapas del Presupuesto basado en Resultados (PbR) para su utilización en los gobiernos municipales; también, en el apartado sustantivo se explica cómo se incorpora la PEG en el proceso presupuestario de los programas públicos municipales, según las etapas del PbR. Por último, se exponen algunas consideraciones finales.

Objetivos

El objetivo general de esta Guía es brindar herramientas para que los gobiernos municipales puedan alcanzar, permanente y activamente, avances en la igualdad sustantiva, al mismo tiempo que se evite la reproducción de las prácticas y normas institucionales que sostienen la discriminación contra las mujeres. El cumplimiento de este objetivo general implica también alcanzar dos objetivos específicos:

- Poner a disposición de los gobiernos municipales del Estado de México un instrumento con sentido práctico que contenga principios, orientaciones, criterios, pautas y ejemplos para incorporar la perspectiva de género en la elaboración de sus presupuestos conforme a la normativa vigente.

- Ofrecer a las autoridades municipales los elementos básicos para el diseño e implementación de programas presupuestarios que mejoren la vida de las niñas y las mujeres en sus municipios, mediante la eliminación de las desigualdades que existen entre mujeres y hombres, y atender las condiciones y necesidades específicas de las niñas y las mujeres con un enfoque de derechos humanos y con una visión interseccional.

Alcances

La Guía está dirigida a las y los funcionarios públicos municipales que intervienen en las distintas etapas del proceso presupuestario: quienes preparan el presupuesto municipal, quienes diseñan los programas, quienes los ejecutan y también quienes dan seguimiento e informan sobre la hacienda pública municipal y sus resultados.

Los conceptos y ejemplos de la Guía muestran cómo se entrelazan el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la perspectiva de género (PEG). No obstante, no pretende ser un documento exhaustivo sobre ambas metodologías. Si una lectora o lector desea conocerlas con mayor profundidad, se brindan algunas sugerencias de lecturas complementarias.

Es importante aclarar que la incorporación de la PEG al PbR no supone la necesidad inmediata de incorporar recursos financieros adicionales, ni distintos a los ya destinados para el gasto público. Más bien permite identificar espacios para la redistribución de los recursos y, con ello, alcanzar una atención y respuesta más eficiente y eficaz a las condiciones y necesidades específicas de las niñas y las mujeres y, en consecuencia, asegurar el ejercicio de sus derechos.

También es conveniente puntualizar que, si un programa federal, estatal o municipal tiene ya varios años operando sin un diseño que haya incorporado la PEG desde el inicio, es posible incorporarla posteriormente en las distintas etapas del ciclo presupuestario. La Guía orienta sobre cómo hacer esto considerando lo que está al alcance de los municipios.

En el largo plazo, la revisión constante del presupuesto con PEG propicia el cambio en la cultura institucional de los gobiernos, lo cual significa también un mejor desempeño en el ejercicio del gasto público.

1.

¿Cuáles son las obligaciones normativas que tienen los municipios del estado de México con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en su proceso presupuestario?

1.1. El derecho constitucional a la igualdad entre hombres y mujeres

En 2011 el marco normativo mexicano cambió de forma muy significativa, a partir de lo que se conoce como la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, la cual, entre otras transformaciones, modificó el concepto de garantías otorgadas por el de derechos humanos constitucionalmente reconocidos,[1] y dio pleno valor y vigencia a todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos[2] de los que México es Estado Parte.

La Reforma de 2011 situó a los tratados internacionales al mismo nivel de la Constitución y con ello, el catálogo de derechos humanos ya no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

> Artículo 1°: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte […]
>
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley […]
>
> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

1 Los derechos humanos son los derechos que tenemos por existir como seres humanos; son inherentes a todas y todos nosotros; son un conjunto de principios, libertades y derechos fundamentales para garantizar la dignidad de todas las personas. Por su parte, las garantías son instrumentos procesales para tutelar los derechos, son los medios de protección de los derechos. Por ejemplo, existe el derecho a la educación, el derecho al debido proceso legal, y también existe el juicio de amparo, que es una garantía. Para conocer más sobre las diferencias entre derechos y garantías, se sugiere consultar: https://www.youtube.com/watch?v=Dg__7BZi4bk

2 Para 2019, de acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Estado mexicano era Parte de 210 tratados internacionales que incluían derechos humanos. Los tratados específicos en la materia de los que México es parte son 58: 41 instrumentos del Sistema Universal y 17 instrumentos del Sistema Interamericano. Este número puede variar en la medida en que México suscriba otros instrumentos internacionales en la materia.

Recuadro 1.

Obligaciones de las autoridades del Estado mexicano con respecto a los derechos humanos

Reconocimiento	Respetar	Los Estados deben abstenerse de interferir su disfrute o de limitarlos; están obligados a no violarlos, ni por acciones ni omisiones.
	Proteger	Los Estados deben proteger a las personas y a los grupos contra las violaciones de derechos humanos cometidas por particulares. Se debe evitar que otros los violen.
	Promover	El Estado debe promover que las personas conozcan sus derechos, incluyendo los mecanismos para su defensa. Esta responsabilidad se relaciona con el empoderamiento de las y los ciudadanos.
	Garantizar	Materializar los derechos. Remover restricciones, así como la provisión de los recursos para su ejercicio. Crear instituciones y procedimientos, adoptar medidas para facilitar su disfrute.

Fuente: Elaboración propia con base en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) ¿Qué son los derechos humanos? Disponible en:https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx

Además, con la Reforma se establecieron una serie de obligaciones para todas las autoridades, entendidas estas como los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, con respecto a los derechos humanos: promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos y, en consecuencia, también responsabilizó al Estado[3] en materia de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los mismos.

Asimismo, es a partir de 2011, que la Constitución consagra el derecho fundamental a la no discriminación en su artículo 1º, que prohíbe cualquier distinción que atente contra la dignidad[4] y tenga por objeto anular o menoscabar derechos y libertades, incluyendo las distinciones a partir del sexo de las personas.

Con relación a la igualdad entre mujeres y hombres, México suscribió en 1980 y ratificó en 1981 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).[5] Se trata de un instrumento universalmente reconocido, es el segundo más ratificado por los Estados Miembro de las Naciones Unidas y es vinculante[6], lo que significa que los Estados aceptaron obligarse a cumplirla y

3 Estado y gobierno no son sinónimos. Estado es el conjunto de instituciones públicas que regulan la vida de un país, es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración. Por su parte, el gobierno es una administración transitoria del Estado. El gobierno está constituido por las instituciones (y las y los funcionarios que las integran) que tienen a su cargo temporariamente la conducción y el funcionamiento del Estado. Ver: https://www.bcr.com.ar/sites/default/files/editorial_4.pdf

4 La dignidad humana es la base de todos los derechos humanos, es un valor supremo: ninguna persona puede ser utilizada como un medio para un fin ajeno; las personas somos fines en sí mismos, no somos instrumentos. Para mayor detalle, se sugiere consultar: https://www.youtube.com/watch?v=7VI72Ypn26g

5 La Convención se publicó en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 1981. El texto puede consultarse en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100039.pdf

6 Un tratado (convenio, convención, acuerdo o protocolo) internacional es vinculante en el sentido de que obliga a las partes del tratado. Las partes del acuerdo internacional pueden expresar su consentimiento de obligarse por el tratado de acuerdo con la forma que se establezca en él. En general, un Estado firma un tratado para autentificar su texto y expresar a las otras partes su intención de poner en marcha los procedimientos requeridos en su derecho interno para manifestar su consentimiento. Una vez concluidos dichos procedimientos de manera favorable, el Estado realizará el acto internacional por medio del cual hará constar su consentimiento de obligarse por el tratado. Este acto internacional puede denominarse "ratificación", "aceptación", "aprobación" o "adhesión", según el caso, y en cualquier evento este acto internacional estará regido por los términos del

Recuadro 2.
Obligación de los municipios de garantizar el derecho de la igualdad entre mujeres y hombres

Los municipios tienen la obligación constitucional de respetar, proteger, promover y garantizar el derecho de la igualdad entre mujeres y hombres

El Estado mexicano, que se integra por sus tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y por tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), tiene la obligación de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y de garantizar el derecho humano a la igualdad entre estas y los hombres.

La suscripción y ratificación, por parte del Estado Mexicano, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), le obliga a garantizar para las mujeres la igualdad formal (ante la ley), la igualdad sustantiva (en los hechos) y la igualdad en los resultados (que aseguren el pleno desarrollo y el adelanto de las mujeres).

Más adelante se exponen las diferencias entre igualdad jurídica, igualdad de oportunidades e igualdad sustantiva, lo cual es fundamental para incorporar la perspectiva de género en la gestión pública.

a informar sus avances a los organismos internacionales que supervisan su aplicación, en este caso, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.[7]

Y, a partir de la Reforma Constitucional de 2011, al ser México un Estado Parte de la Convención, está obligado a cumplir con la CEDAW, como instrumento legal del más alto nivel, y es responsable de las violaciones contra la Convención que ocurran en su territorio. La CEDAW establece el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y, por tanto, el Estado mexicano, incluyendo los gobiernos federal, estatal y municipal están obligados a respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la igualdad.

Adicionalmente, sin la fuerza normativa vinculante, pero sí con un fuerte compromiso internacional, el Estado mexicano se adhirió a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales colocan en un lugar central a la igualdad de género y al empoderamiento de las niñas y las mujeres. De hecho, México escaló compromisos durante consultas regionales y foros en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres y ha rendido informes nacionales voluntarios.

La Agenda 2030 pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, así lo reflejó en el Objetivo 5, dedicado justo a ello. Y no solo eso, la propia Agenda

tratado. Para mayor detalle sobre las características de los instrumentos internacionales, se sugiere consultar CEPAL (2013) Tipología de Instrumentos Internacionales. Documento preparado para el grupo de trabajo sobre derechos de acceso e instrumento regional. Disponible en:https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-tipologia_instrumentos_internacionales_10.2013.esp_.pdf

7 Comité integrado por 23 personas expertas independientes de todo el mundo, cuya principal función consiste en vigilar y dar seguimiento a la implementación adecuada de la Convención. Los Estados Parte presentan un Informe periódico a este Comité, el cual lo revisa y emite Observaciones que incluyen tanto los aspectos positivos como los principales motivos de preocupación y recomendaciones. El último informe de México es el Noveno, que fue presentado y examinado por el Comité a mediados de 2018.

reconoce que la consecución de la igualdad de género contribuye decisivamente al progreso respecto al resto de los Objetivos y destaca la imposibilidad de realizar todo el potencial humano y alcanzar un desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la población el pleno disfrute de sus derechos y oportunidades. De ahí que la incorporación sistemática de una perspectiva de género en la implementación de la Agenda es crucial.[8]

Por lo tanto, el cumplimiento de la CEDAW y los avances en la Agenda 2030 se refuerzan mutuamente. La implementación de los ODS contribuye a acelerar el cumplimiento de la CEDAW y para que los ODS se cumplan, es necesario considerar de manera transversal la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y las mujeres.

1.2. La igualdad entre mujeres y hombres en el marco normativo del Estado de México

Mediante la suscripción y aprobación de un tratado internacional en materia de derechos humanos, el Estado asume frente a sí mismo, la obligación de adoptar las medidas que fueran necesarias para hacer efectivos, en su integridad, los derechos y libertades reconocidos en el respectivo tratado del que se es Parte. Bajo esa lógica, la armonización legislativa en materia de derechos humanos se comprende como la acción del Estado Parte, en función de la coherencia frente a sí mismo y de las obligaciones libremente contraídas al suscribir un tratado, de incorporar correctamente el contenido de derechos humanos en su propio sistema jurídico (CNDH, 2019).

Este proceso incluye revisar si los derechos contenidos en los tratados están armonizados en la legislación federal y estatal, identificar y eliminar aquellas normas de cualquier naturaleza que impliquen la violación a los derechos previstos en el tratado, y expedir normas o reformar las existentes para su efectivo cumplimiento.

En el Estado de México como en prácticamente todas las entidades del país, ha habido importantes esfuerzos para armonizar la normatividad estatal con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y, por tanto, con los tratados internacionales.

Con relación a la igualdad entre mujeres y hombres, destaca lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México, que obliga a las autoridades estatales, incluyendo a los municipios, a promover, respetar y garantizar el derecho a la igualdad de género y a tomar las medidas presupuestales y administrativas para garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

Constitución del Estado de México:

> Artículo 5.- En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección […]

8 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas e indicadores para México. Disponibles para consulta en: https://agenda2030.mx/ODSGoalSelected.html?ti=T&cveArb=ODS0050&goal=0&lang=es#/ind.

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
>
> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientación sexual e identidad de género […]
>
> El hombre y la mujer son iguales ante la ley […] Bajo el principio de igualdad consagrado en este precepto, debe considerarse la equidad entre hombre y mujer, en los ámbitos de desarrollo humano primordiales como lo son el educativo, laboral, político, económico, social y en general, todos aquellos que dignifiquen a la persona, por consiguiente, las autoridades deben velar porque en los ordenamientos secundarios se prevean disposiciones que la garanticen.

Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México:

> Artículo 1.- Esta Ley es de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de México, tiene por objeto regular, proteger y garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, mediante la eliminación de la discriminación, sea cual fuere su circunstancia o condición, en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres, con el propósito de alcanzar una sociedad más democrática, justa, equitativa y solidaria.
>
> Artículo 2.- La aplicación de esta Ley corresponde a las autoridades estatales y municipales, de conformidad con sus respectivas competencias debiendo tomar las medidas presupuestales y administrativas para garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

Es conveniente mencionar que en las disposiciones normativas del Estado de México se hace referencia al término equidad de género, acompañando o de manera indistinta al término de igualdad; esto no es correcto debido a que ambos tienen implicaciones muy distintas, tanto legales, como en términos de las políticas públicas que se diseñen al respecto. (Recuadro 3, página siguiente).

En conclusión, existe un mandato jurídico claro para los municipios con respecto al derecho a la igualdad. Ahora bien, para definir las acciones a poner en marcha es fundamental conocer qué significa y qué alcances tiene el derecho a la igualdad. De acuerdo con la CEDAW, el derecho a la igualdad debe entenderse en función de tres dimensiones: igualdad formal, igualdad sustantiva e igualdad de resultados. A continuación, se explica cuáles son las diferencias y sus implicaciones.

Recuadro 3.
Igualdad y equidad de género no son lo mismo

Igualdad de género y equidad de género no son sinónimos y, por tanto, no deben usarse indistintamente

La equidad es un principio ético-normativo asociado a la idea de justicia social; es decir, se trata de cubrir las necesidades e intereses de personas que son diferentes, especialmente de aquellas que están en desventaja, en función de la interpretación de la justicia social, generalmente basada en la tradición, las costumbres, la religión o la cultura.

La igualdad es un derecho humano protegido por distintos instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. La igualdad es el término acordado por los Estados parte de la CEDAW y es el principio que subyace al establecimiento de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a lograr la igualdad de hechos entre mujeres y hombres.

Al respecto, el Comité de la CEDAW solicitó a México desde 2006, que tomara nota que equidad e igualdad transmiten mensajes distintos y su uso indistinto puede dar lugar a una confusión conceptual. Por ello, recomendó usar sistemáticamente "igualdad" en las leyes, planes y programas.

Fuente: (ONU Mujeres, 2019) La Igualdad de Género. Folleto disponible en: https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/05/igualdad-de-genero-act

Recuadro 4.
Qué es la discriminación contra las mujeres

Discriminación contra las mujeres según la CEDAW

El artículo 1° de la CEDAW establece que la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

El artículo 2° señala que los Estados Parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

Aunque existen disposiciones y normas que prohíben la discriminación por razones de sexo (en México la CPEUM y las leyes federales y estatales para prevenir y eliminar la discriminación) que protegen a hombres y mujeres de tratos basados en distinciones arbitrarias, injustas o injustificables, la CEDAW se centra en la discriminación contra las mujeres, insistiendo en que ellas han sido y siguen siendo objeto de diversas formas de discriminación por el hecho de ser mujeres.

Fuente: ONU Mujeres (2019) La Igualdad de Género. Folleto disponible en: https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/05/igualdad-de-genero-act

1.3. Discriminación contra las mujeres

Para entender mejor la igualdad, es necesario revisar en detalle otro término clave: la discriminación contra las mujeres.

La CEDAW define la discriminación hacia las mujeres y establece las acciones dirigidas para su eliminación. Esto es relevante en tanto que se trata de una definición legal que forma parte de la normativa nacional cuando un estado, como México, ratifica la Convención, lo que significa que las y los administradores de justicia se deberán apegar a esta definición. (Cuadro 4, página anterior).

De acuerdo con esta definición, la discriminación adopta distintas formas: distinción, exclusión y restricción, lo que alerta sobre la variedad de los comportamientos discriminatorios que se pueden presentar.

> La distinción se expresa como tratos distintos, discriminatorios, hacia las mujeres por ser mujeres; por ejemplo, en el pasado, se permitía el matrimonio a partir de 16 años para los hombres y 14 años para las mujeres; hoy día se ha eliminado la versión anterior, y se ha prohibido el matrimonio infantil, incluso sin despensas, como ocurría antes, cuando la autoridad civil podía suplir la autorización de los progenitores.
>
> La exclusión se refiere a situaciones donde a las mujeres se les niega la posibilidad de algo, se les deja fuera, se les descarta, por el hecho de ser mujeres. Por ejemplo, se les prohíbe trabajar en ocupaciones por considerarlas peligrosas como en las industrias extractivas; o la participación limitada en ciertas actividades en las fuerzas armadas; en México fue hasta 2019 cuando por primera vez una mujer voló un avión de combate ultrasónico.
>
> La restricción se expresa como prohibiciones para hacer algo o acceder a algo. En algunos países, las mujeres no pueden tener un pasaporte propio, sino añadido al pasaporte de un hombre tutor (esposo o padre). En otros, las mujeres no pueden heredar su nacionalidad a sus hijas e hijos e incluso, pierden su nacionalidad al contraer matrimonio con un extranjero.

La definición también precisa que un acto discriminatorio puede tener por objetivo (que sí tenía la intención) o por resultado (que no tenía ese propósito), menoscabar (acotar, reducir, deteriorar) o anular (dejar sin efecto, incapacitar) el reconocimiento (que la ley reconozca explícitamente el derecho), goce (ser titular de derechos) o ejercicio (habilidad de las personas para ejercer por sí mismas sus derechos) de los derechos humanos de las mujeres.

Las expresiones o actos discriminatorios no se limitan a lo que está establecido en las leyes, también incluye las normas y prácticas sociales y las costumbres o tradiciones; además, la discriminación no se circunscribe a los actos cometidos por los gobiernos, también considera los que llevan a cabo las empresas, las universidades, los particulares, y los que se dan en el seno de las familias.

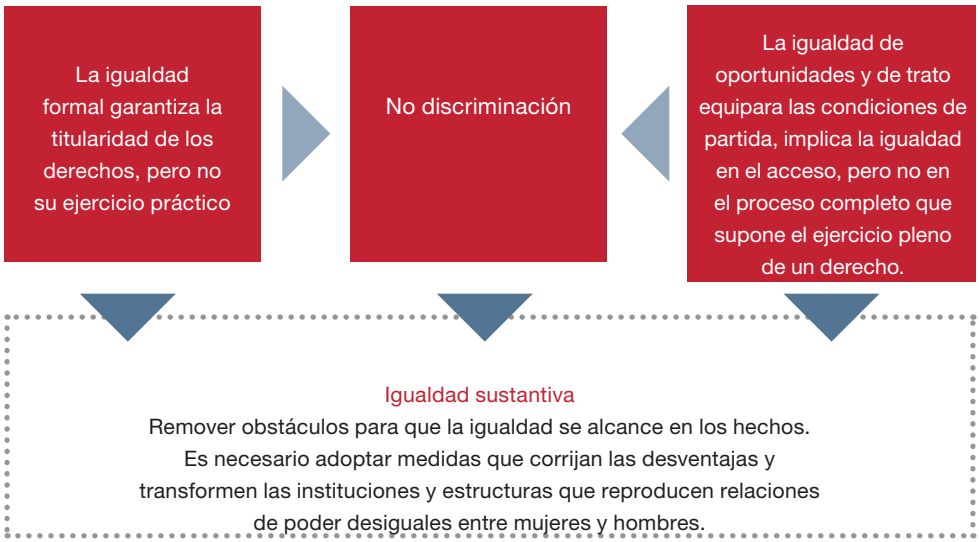
Los Estados Parte de la CEDAW consensuaron y adoptaron esta definición de discriminación contra las mujeres con el compromiso de eliminarla (artículo 2). En consecuencia, México, como Estado Parte, está obligado a poner en marcha todas las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres (artículo 3).

1.4. Parámetros que contribuyen a identificar los distintos tipos de igualdad entre mujeres y hombres de acuerdo con la CEDAW y la normatividad nacional

En primer lugar, se parte del hecho de que la igualdad jurídica, también conocida como igualdad formal o como igualdad de jure, es necesaria más no suficiente para garantizar que las mujeres gocen de los mismos derechos que los hombres.

La CPEUM y leyes que de ella derivan establecen la igualdad de derechos para hombres y mujeres y constituyen una base para la exigibilidad de este derecho para el logro de la igualdad en la práctica. Esta igualdad es el punto de partida, pero no ha bastado para revertir las desventajas estructurales e históricas que enfrentan las mujeres y, aunque es fundamental, el reconocimiento jurídico no alcanza para lograr la igualdad de facto o igualdad sustantiva. Para ello es necesario que las mujeres tengan las mismas oportunidades y mismo trato que los varones en términos de derechos, pero además que dispongan de un entorno que les permita conseguir la igualdad de resultados. La igualdad de resultados es la culminación de la igualdad sustantiva o de facto.

Diagrama 1.
Igualdad sustantiva



Fuente: elaboración propia con base en ONU Mujeres (2019).

Para alcanzar la igualdad, el Estado debe remover todos los obstáculos para que la igualdad de las mujeres y las niñas (especialmente las que se encuentran en particular desventaja o que pertenecen a grupos de población históricamente marginados y excluidos) sea una realidad vivida para ellas. La remoción de dichos obstáculos implica que los gobiernos, en sus tres órdenes y sus tres poderes, pongan en marcha todos los medios a su alcance para remontar dichas desventajas que son producto de la discriminación, marginación y exclusión histórica de la que han sido objeto.

En este sentido, la CEDAW establece la necesidad de que los Estados Parte adopten medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres.[9] Dichas medidas, señala la Convención, no se consideran discriminatorias de acuerdo con la forma en que esta las define; en este sentido la adopción de este tipo de medidas no implica, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas para hombres y mujeres. La Convención también determina que este tipo de medidas deben cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato en los resultados.

Recuadro 5.
Qué son las medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas)

Medidas especiales de carácter temporal:
corregir las consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra las mujeres

Son las políticas adoptadas y aplicadas para aumentar el acceso de las mujeres a las oportunidades, la toma de decisiones con el fin de superar las barreras estructurales que enfrentan producidas por discriminación en áreas dominadas por los hombres. Tienen el propósito de corregir las formas y las consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra las mujeres, así como compensarlas.

La recomendación general No. 25 del Comité CEDAW proporciona algunas aclaraciones básicas sobre la naturaleza de las medidas especiales de carácter temporal:

Medidas: en tanto abarcan una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción de mujeres en diversos cargos; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados, la implementación de acciones para incrementar la participación de las mujeres en la toma de decisiones, incluida la participación política; así como la ejecución de acciones para lograr los objetivos cuantitativos (metas) en un horizonte determinado, incluyendo las cuotas, los cupos en convocatorias, entre otras.

Especiales: se refiere a que están destinadas a alcanzar un objetivo específico. Por lo tanto, no son especiales porque se refieran a un grupo vulnerable que necesita ayuda especial para participar en la sociedad. No es un favor, es un derecho.

Temporales: deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo. En este sentido, los gobiernos deben actuar distinguiendo claramente entre las medidas especiales de carácter temporal y otras políticas sociales implementadas para mejorar la situación de las mujeres. No todas las medidas que puedan ser o que serán favorables a las mujeres son medidas especiales de carácter temporal.

Finalmente, su puesta en práctica debe considerar el contexto en el cual se aplican. Y tener claro el objetivo específico que se persigue. Los enfoques para su aplicación pueden ser diversos.

Fuente: Comité CEDAW, Recomendación General No. 25.

9 Op cit. Artículo 4.

Recuadro 6.
Mismas oportunidades para las mujeres

La igualdad no significa que las mujeres y los hombres sean iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de unas y otros no dependa de que nazcan con un determinado sexo

Las mujeres deben tener las mismas oportunidades desde un primer momento y disponer de un entorno que les permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre las mujeres y los hombres, así como las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias.

El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

Fuente: Comité CEDAW, Recomendación General No. 25.

La igualdad jurídica no es suficiente, un ejemplo:

Si bien la CPEUM reconoce la igualdad de las mujeres y los hombres como derecho humano, y la Ley Federal del Trabajo tutela dicho derecho en el ámbito del trabajo, la realidad suele ser otra para muchas mujeres. Por ejemplo, menos de la mitad de las mujeres en edad de trabajar están incorporadas al mercado de trabajo (45.1% en 2020) y, de acuerdo con distintas estimaciones, se constata la brecha salarial de género: el índice de discriminación salarial que afecta a las mujeres trabajadoras debería ajustarse en 6.2% para alcanzar la igualdad. En el sector comercio el índice alcanza 17.3%.

Una de las principales causas de la brecha salarial reside en los roles de género tradicionales: las mujeres invierten 2.6 veces más tiempo que los hombres en tareas de cuidado no remuneradas. A falta de tiempo y opciones de empleo formal flexible, la mayoría de las mujeres buscan trabajar bajo contratos de medio tiempo, por honorarios, o buscan autoemplearse o emprender, lo cual castiga sus ingresos significativamente.

Cuando las mujeres participan en el mercado de trabajo tienden a sacrificar sus ingresos y salarios aceptando trabajos informales, muchas veces con remuneraciones más bajas, de manera que les sea posible atender tareas del hogar y el trabajo de cuidados que se genera en sus propias familias, los cuales no son remunerados. Aquellas que no realizan trabajo para el mercado al buscar incorporarse o reintegrarse a la economía remunerada (generalmente después de la maternidad), incluso en el sector formal, enfrentan una penalización en el sueldo debido a la intermitencia o falta de permanencia en el trabajo. Aquí, la brecha salarial se convierte en una barrera para que más mujeres entren, se desarrollen, y permanezcan en el mercado laboral.

De esta forma, la igualdad sustantiva se alcanza cuando los derechos se aplican y practican en la realidad, logrando cambios que van más allá de los acuerdos escritos, es decir, con resultados que se observan a partir de la efectividad de las políticas públicas para cerrar brechas y para mejorar las condiciones de las mujeres. Esto entraña el diseño de políticas públicas concretadas en programas presupuestarios orientados a facilitar la incorporación y la presencia de mujeres en el mercado de trabajo en condiciones que les permitan tomar opciones disponibles y aprovechar mejor sus capacidades.

2.

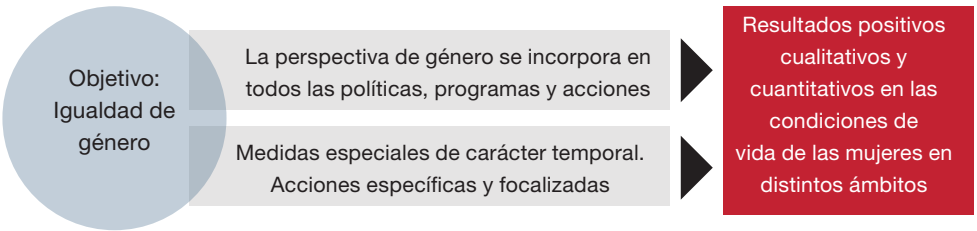
Doble enfoque: perspectiva de género y medidas especiales de carácter temporal para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres

Ante la persistencia de la discriminación y las desigualdades de género, la CEDAW plantea un doble enfoque para avanzar en el logro de la igualdad:

1. Por un lado, incorporar la perspectiva de género (PEG) en todas las leyes, políticas, programas y acciones de gobierno, incluyendo el presupuesto.

2. Adoptar medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto y de resultados; es decir, medidas para cerrar las brechas de desigualdad y corregir las desventajas de las mujeres.

Diagrama 2.
Enfoque dual para el logro de la igualdad sustantiva



Fuente: elaboración propia.

2.1. La perspectiva de género en el proceso presupuestario

Muchas de las desigualdades entre los sexos aún están arraigadas, en mayor o menor medida, en la forma de hacer las políticas públicas y de asignar los recursos públicos; esto tiene como resultado la implementación de presupuestos que no necesariamente contribuyen a superar las desigualdades de género, o incluso, profundizan las brechas. De ahí el llamado a incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario.

Este llamado se intensificó a partir de los consensos alcanzados por los países en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing, China, en 1995, y plasmados en la denominada Plataforma de Acción de Beijing (PAB), instrumento internacional crucial que ha servido como hoja de ruta a los gobiernos para avanzar en la eliminación de todas las formas de discriminación que viven las mujeres por el hecho de ser mujeres, a mejorar sus condiciones de vida mediante el reconocimiento, garantía y protección de sus derechos humanos.[10]

10 ONU-Mujeres. (2014). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. Disponible para consulta en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/

La Plataforma contiene una serie de objetivos estratégicos para que los gobiernos, en todos sus niveles y ámbitos de acción, afronten los desafíos que implica avanzar hacia sociedades justas, igualitarias y libres de discriminación y de violencia; los objetivos y las líneas de acción propuestas y acordadas por los gobiernos durante esa histórica Conferencia se centran en el establecimiento de instituciones, elaboración de políticas, acciones y programas con recursos presupuestarios, mecanismos de coordinación, en el marco de las reformas legislativas necesarias que llevarán al adelanto de las mujeres. En aras de alcanzar resultados, se ha recomendado con insistencia, desde entonces, la transversalización de la PEG en el quehacer público.

En este contexto, lo primero es definir qué es la perspectiva de género, la cual no es el objetivo en sí mismo, sino una metodología, un conjunto de enfoques estratégicos y de procesos técnicos e institucionales que se revisan y ajustan para alcanzar un objetivo: la igualdad de género.

Recuadro 7.
Qué es la perspectiva de género

La perspectiva de género

Es un proceso de evaluación de las consecuencias que cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles, tiene para las mujeres y los hombres.

Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

La igualdad de género es el objetivo de desarrollo general, mientras que la incorporación de una perspectiva de género es un conjunto de enfoques específicos y estratégicos, así como procesos técnicos e institucionales que se adoptan para alcanzar este objetivo.

La incorporación de la perspectiva de género es una estrategia que debe incorporarse en todos las políticas y programas, no solo en proyectos que tienen una dimensión directa de género.

Fuente: Conclusiones convenidas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en 1997.

Incorporar o transversalizar la PEG no es algo nuevo en México; por un lado, la legislación federal ha avanzado en la inclusión de este concepto en los distintos instrumentos normativos, y ha establecido obligaciones y competencias al respecto, lo cual es un avance en el sentido formal o jurídico que requiere complementarse con una revisión y adecuación de la forma de hacer política pública para lograr resultados, es decir, cambios verdaderos en la vida de las personas.

Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

Recuadro 8.
Legislación federal que contiene la definición de Perspectiva de Género
en el marco de la normatividad internacional

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH)	Define a la PEG como un «concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género» (art. 5, fracción VI).
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)	Define a la PEG como «una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones».
Lineamientos para la incorporación de la Perspectiva de Género en los Programas Presupuestarios Federales de INMUJERES-COFEMER (2015)	La PEG «se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género».

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos normativos correspondientes.

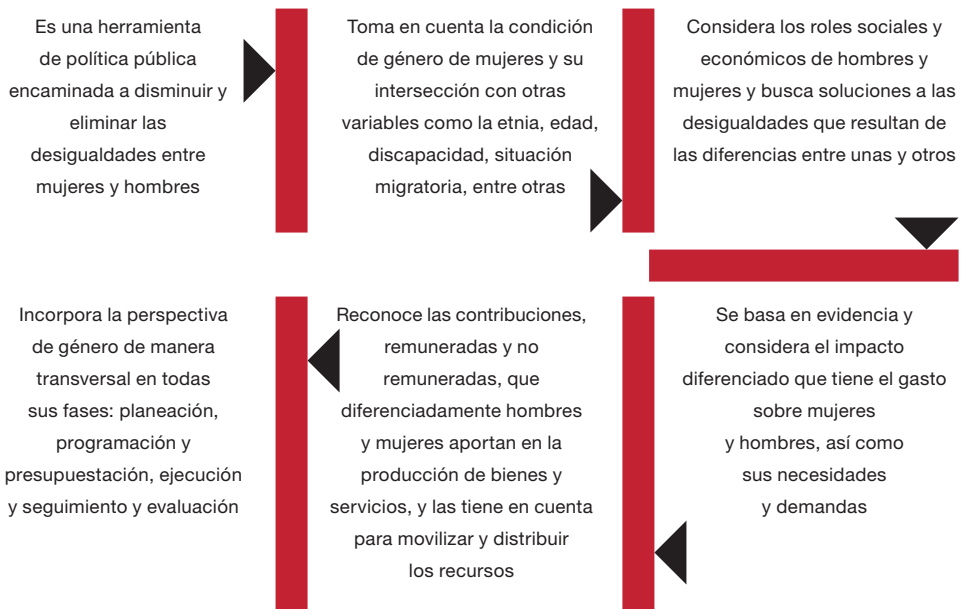
Incorporar la PEG en el proceso presupuestario significa identificar los efectos que tiene la asignación de recursos en las mujeres y en los hombres durante todas sus etapas (planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas), de manera que sea posible modificar criterios o situaciones que lleven a la permanencia o profundización de la desigualdad y la discriminación contra las mujeres. De hecho, en el ciclo presupuestal completo hay puntos de entrada para hacer presupuestos con PEG.

Los presupuestos públicos con PEG constituyen la herramienta más eficaz para impulsar la transversalidad de la perspectiva de género en la administración pública porque dimensionan el esfuerzo real invertido en la política pública, expresan las acciones de gobierno y permiten la concreción de las políticas públicas en los programas, los proyectos y las actividades públicas (ONU Mujeres e Inmujeres, 2020).

Al incorporar la PEG en el proceso presupuestario, los gobiernos:

- Vinculan o alinean el presupuesto a sus obligaciones legales contraídas al ser parte de instrumentos internacionales de derechos humanos, así como a los preceptos constitucionales y otras leyes que mandatan la igualdad de género.
- Pueden comprender mejor cómo los ingresos y los gastos, y las políticas que guían el presupuesto, pueden tener diferentes impactos en mujeres y hombres.
- Al realizar un ejercicio conocido como análisis de género, se evalúa qué tanto y cómo el presupuesto aborda las brechas de género y se revisa la distribución real de los recursos entre mujeres y hombres. Al hacerlo, se incluyen cuestiones fundamentales para la igualdad que suelen ser pasadas por alto en los presupuestos y en el análisis de política pública, como los efectos económicos y sociales de la distribución del trabajo doméstico y no remunerado. Esto conduce a una mejor planificación y presupuestación tanto para la igualdad de género como para el crecimiento y desarrollo económico.
- Pueden reestructurar el presupuesto para garantizar que el gobierno aplique los recursos públicos de tal forma que pueda avanzar en términos de igualdad de género y con ello aumentar la eficiencia y la eficacia del presupuesto, contribuyendo a un crecimiento además de inclusivo, sostenible.
- Tienen una herramienta que apoya su esfuerzo por desagregar los ingresos y el gasto público, para conocer cuál es su impacto diferenciado entre mujeres y hombres (visibilizarlo), y para avanzar hacia la igualdad de género (garantizar el derecho a la igualdad).

Diagrama 3.
Características principales de los presupuestos públicos con perspectiva de género



Fuente: elaboración propia con base en (ONU Mujeres e Inmujeres, 2020).

Incorporar la PEG al presupuesto no significa que los presupuestos se dividan de tal forma que 50% de los recursos sean focalizados o destinados a mujeres y el 50% a los hombres; tampoco significa crear presupuestos separados para las mujeres y las niñas o simplemente incrementar algunas asignaciones presupuestales a estos grupos. En vez de ello, se analiza todo el presupuesto en su conjunto para determinar si en realidad las asignaciones están tomando en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres (dado que tienen necesidades distintas), y si en realidad el gasto público está resolviendo las desigualdades de género, producto de la discriminación o exclusión de las mujeres o las está perpetuando e incluso, empeorando. Entonces, un presupuesto con PEG, permite a los gobiernos evaluar si sus políticas y programas cumplen y promueven los derechos de las mujeres.

De esta forma, lejos de concebir la incorporación de la PEG en el presupuesto como una actividad extra o sobrepuesta a lo que ya hacen las administraciones públicas, se le debe ver como una herramienta útil para avanzar con mayor celeridad en la consecución de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para evitar cualquier tipo de discriminación y violencia en razón de género.

2.2. Acelerar el paso: medidas especiales de carácter temporal

Como fue señalado, para el logro de la igualdad sustantiva se requiere el reconocimiento y establecimiento de políticas que, por una parte aseguren el desarrollo de las mujeres y el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres, es decir, que sean sensibles al género, y, por otra parte, se implementen medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) que permitan acelerar la igualdad en los hechos, para la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas y las brechas de desigualdad por razones de género.

El motivo por el cual se busca acelerar el paso hacia la igualdad es que, de esperar a que los cambios sucedan naturalmente, las estimaciones realizadas por organismos internacionales arrojan que habrá que esperar el paso de varias generaciones para lograr la igualdad en distintos ámbitos; además los cambios no son solo lentos, también suelen ser desiguales entre regiones e incluso entre mujeres de distintas condiciones, en particular, no llegan a los grupos de mujeres con mayores vulnerabilidades: indígenas, con discapacidad, adultas mayores.

La CEDAW reconoce que la desigualdad es histórica y que tratar igual a personas que se encuentran en situaciones desiguales no resulta en la eliminación de la discriminación ni de la desigualdad. De ahí que insta a los Estados Parte a adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto, sin que estas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres.

Más adelante, en el apartado sobre cómo incorporar la PEG en el proceso presupuestario se darán ejemplos de medidas especiales de carácter temporal en el contexto del diseño y ejecución de un programa presupuestario.

Al respecto, tanto la Federación como distintas Entidades Federativas en el país incorporan en el diseño del presupuesto anexos que "etiquetan recursos" para algún propósito determinado. En particular, en este texto nos referimos a la "etiquetación de recursos" o anexos dirigidos al logro de la igualdad entre mujeres y hombres. Como adelanto, señalamos que la "etiquetación" de recursos para la igualdad entre mujeres y hombres, puede ser considerada como una acción afirmativa, una medida especial, que pone el foco en aquellos programas y acciones que se considera son catalíticos, aceleradores en el camino hacia la igualdad sustantiva. Una aclaración necesaria es que, los presupuestos "etiquetados" no son todos los recursos que la política pública asigna para las mujeres, son recursos para programas cuyo propósito es propulsar el avance hacia la igualdad.

Con respecto al uso de estas medidas, el Comité CEDAW concluyó, tras el último informe que rindiera México en 2018 que en el país (incluidos los gobiernos estatales y municipales) se han usado escasamente las medidas especiales de carácter temporal; es por ello que recomienda su uso de conformidad con lo dispuesto en la propia Convención, esto en todos los ámbitos donde las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja.[11]

2.3. En el Estado de México, la normatividad mandata incorporar la perspectiva de género en los presupuestos municipales

Los gobiernos del Estado de México y de sus municipios tienen claras obligaciones normativas con respecto a la incorporación de la PEG en su proceso presupuestario y, al mismo tiempo y en este sentido, tienen la obligación constitucional de respetar, promover y garantizar el derecho de las mujeres a la igualdad y a una vida libre de violencia, como ya se expuso previamente. (Recuadro 9, páginas siguientes).

Adicionalmente, cada año, la Secretaría de Finanzas emite varios documentos relacionados con las finanzas municipales, entre ellos, el Manual para la planeación, programación y presupuesto de egresos municipal. Acorde a la normatividad en la materia, el Manual da indicaciones precisas sobre la incorporación del tema de igualdad de género, así como de la perspectiva de género en el proceso presupuestal municipal. (Recuadro 10, páginas siguientes).

11 Comité CEDAW. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018).

Recuadro 9.

Normatividad estatal sobre incorporar la perspectiva de género en los presupuestos municipales

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

Establece en su artículo 4, que «la planeación democrática para el desarrollo se sustenta en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado de México, así como de previsión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia para el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación, uso, destino de los recursos y el cuidado del medio ambiente, tomando en cuenta la perspectiva de género, debiendo establecer criterios de transversalización que garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y, asimismo, promuevan el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo» (LPEMM, 2017, p. 2).

Además, en esta ley se define el concepto de Perspectiva de Género como una «Visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres y los hombres contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones» (LPEMM, 2017, p. 4). Con base en este fundamento, la misma LPEMM establece en su artículo 16 que la planeación democrática para el desarrollo, competencia de la Secretaría de Finanzas del estado, debe «promover la construcción de indicadores que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas contenidas en el Plan desde una perspectiva de género, para que las acciones de gasto público reflejen la equidad en los beneficios del desarrollo» (LPEMM, 2017, p. 7).

Con los fundamentos citados de la LPEMM se definen las bases normativas para que la etapa de planeación del proceso presupuestario en el marco del Presupuesto basado en Resultados (PbR) se haga con PEG; lo que permitirá y fomentará que el resto de las etapas del proceso presupuestario se haga con el mismo enfoque.

Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Para procurar ex profeso la PEG en el estado (no sólo en los gobiernos) y otros aspectos directamente relacionados, en 2010, el gobierno y la legislatura del estado promulgaron la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México (LITOMHEM), que tiene por objeto «regular, proteger y garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, mediante la eliminación de la discriminación, sea cual fuere su circunstancia o condición, en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres, con el propósito de alcanzar una sociedad más democrática, justa, equitativa y solidaria» (LITOMHEM, 2020, p. 1), según su artículo 1.

/ sigue...

El artículo 2 de la LITOMHEM establece que «la aplicación de esta Ley corresponde a las autoridades estatales y municipales, de conformidad con sus respectivas competencias debiendo tomar las medidas presupuestales y administrativas para garantizar la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres» (LITOMHEM, 2020, p. 1). En esta ley, artículo 3, también se establecen las atribuciones de la Secretaría de la Mujer (SEMUJER) del estado, que tiene a cargo «la rectoría y operación de la política en materia de igualdad en el Estado» (LITOMHEM, 2020, p. 1); además:

- Se definen diversos conceptos relacionados y relevantes para una adecuada política de igualdad de género (como estereotipo, igualdad de trato, lenguaje no sexista, PEG y transversalidad, entre otros);
- Se define el papel que los gobiernos municipales y los respectivos ayuntamientos deben desempeñar en la implementación de esta política pública.

Entre los aspectos más destacados, se identifica que la LITOMHEM, artículo 29, fracciones I y III faculta a los ayuntamientos municipales a «diseñar, implementar y evaluar políticas municipales en materia de Igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, en concordancia con la Política Estatal y Nacional» y a «elaborar el Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos con enfoque de género, incorporando la asignación de recursos para el cumplimiento en el ámbito de su competencia, de las políticas de Igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres» (LITOMHEM, 2020, p. 10), respectivamente; para lo que la misma ley proporciona algunos elementos útiles, como definiciones de conceptos y directrices generales.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Los gobiernos municipales también tienen obligaciones en materia de género derivadas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM), que tiene por objeto «regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales» (LOMEM, 2021, p. 1).

La obligación más destacada es la que se establece en el artículo 96 Duodecies, fracción XII, dirigida a la Dirección de Desarrollo Social de los ayuntamientos: «Fomentar y proponer acciones de desarrollo social con perspectiva de género y respeto a los derechos humanos» (LOMEM, 2021, p. 48); para lo que la presente guía representará un elemento indispensable.

Adicionalmente, esta ley faculta a los ayuntamientos para «promover el financiamiento de proyectos productivos de las mujeres emprendedoras» (LOMEM, 2021, p. 12) en el presupuesto de egresos que corresponda, así como a «formular, ejecutar, remitir y evaluar el Programa Municipal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, así como las Estrategias respectivas, en los términos previstos por las disposiciones aplicables» (LOMEM, 2021, p. 54); mientras que le atribuye a las presidencias municipales «rendir un informe anual sobre el cumplimiento de su Programa Municipal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres» (LOMEM, 2021, p. 24).

Fuente: elaboración propia con base en los documentos normativos correspondientes.

Recuadro 10.
Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal
(Eje Transversal I: Igualdad de género)

La igualdad de género en el Manual para la
Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal

El MPPPEM incluye el Eje Transversal I: Igualdad de género, descrito como el ofrecer y crear igualdad de oportunidades para las mujeres, no sólo como un acto de justicia que permita a las instituciones de gobierno ser congruentes con los principios que guían su acción, sino que además fomente la participación activa de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social. Y, a nivel municipal, «se refiere a un Municipio que promueve la construcción de una sociedad igualitaria y justa, siendo un mecanismo fundamental para refrendar el compromiso del municipio con la defensa de los derechos de las mujeres».

Bajo este eje transversal, se alinean varios programas presupuestarios, tales como «Igualdad de trato y oportunidades para la mujer y el hombre» que engloba los proyectos para promover en todos los ámbitos sociales la igualdad sustantiva desde una perspectiva de género como una condición necesaria para el desarrollo integral de la sociedad, en igualdad de condiciones, oportunidades, derechos y obligaciones. En la clasificación programática municipal incluye:

- Participación social de la mujer.
  - Cultura de igualdad y prevención de la violencia de género.
  - Coordinación Institucional para la igualdad de género.
  - Atención social y educativa para hijos de madres y padres trabajadores.
  - Apoyo social para el empoderamiento económico de la mujer.

Asimismo, está el programa «Inclusión económica para la igualdad de género», que desarrolla acciones enfocadas a disminuir las barreras para la inclusión de las mujeres en la actividad económica del municipio que permitan el pleno ejercicio de sus derechos laborales, fomentando valores de igualdad de género, para construir una relación de respeto e igualdad social y que, en la clasificación programática municipal, considera:

- Integración de la mujer al desarrollo económico.
  - Capacitación de la mujer para el trabajo.
  - Proyectos productivos para el desarrollo de la mujer.
  - Proyectos de inclusión financiera e igualdad salarial para la mujer.
- Componente agropecuario.

En síntesis, los gobiernos municipales tienen margen de maniobra para ejecutar proyectos en favor de igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en sus territorios.

Fuente: Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal, 2022.

3.
El Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los municipios: qué es y para qué sirve

El PbR[12] es un proceso basado en un enfoque de Gestión para Resultados de la administración pública, que tiene como objetivo mejorar la calidad del gasto público lo que, en esencia, significa aumentar la eficacia y eficiencia del presupuesto público de una forma transparente, es decir, implica dar mejores resultados con la menor cantidad posible de presupuesto público y poner la información derivada de este ejercicio a disposición de cualquier persona o instancia.

El PbR es un proceso «basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados» (SHCP, 2016).[13]

Recuadro 11.
Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Para entender mejor el PbR es importante explicar también qué es el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que puede concebirse como el conjunto de herramientas o instrumentos técnicos y metodológicos mediante los cuales es posible implementar el PbR y que se constituye esencialmente por dos pilares: evaluación y monitoreo o seguimiento de programas y políticas públicas.

El SED es «el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social y económico de los programas y de los proyectos» (SHCP, 2016, p. 12). Lo anterior para «conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social y económico de los programas […] identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto [y] mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales».

Fuente: SHCP (2016).

12 El PbR se adoptó y adaptó en México entre los años 2006 y 2009, principalmente en el gobierno federal y se replicó por disposición oficial en los gobiernos estatales y municipales; dinámica que estuvo circunscrita al proceso de armonización contable entre órdenes de gobierno y organismos públicos, a partir de la adición al artículo 73 constitucional y la consecuente promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

13 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) son las instancias responsables de coordinar los procesos y dinámicas de evaluación de los programas y política de desarrollo social y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) federal, respectivamente; por lo que los instrumentos técnicos y guías que emiten para ello resultan de utilidad para la concepción y configuración del PbR y el SED en cualquier orden de gobierno; aunque los gobiernos estatales y municipales no tienen la obligación de apegarse a dichos instrumentos y guías, sirven como referencia.

Recuadro 12.

¿Qué dice la ley sobre la elaboración de presupuestos municipales con el método del PbR?

Artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)

Se establece que los gobiernos municipales, al igual que los gobiernos estatales y el gobierno federal, deben incorporar o tomar en cuenta para la elaboración de sus respectivos presupuestos «los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del [PbR] y del [SED], establecidos en términos del artículo 134 de la [CPEUM]».

Artículo 134 de la CPEUM

«Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados».

También indica que «los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente».

Para el cumplimiento de lo anterior, el PbR y el SED son esenciales

Fuente: elaboración propia.

Con base en las definiciones y antecedentes anteriores, a continuación se describen las bases normativas para la elaboración de presupuestos municipales con base en el PbR, así como las etapas de este proceso.

Además de la normativa anterior, el gobierno del Estado de México también retoma consideraciones del PbR en el Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMM) y en el Decreto número 236 por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2021.[14]

En este marco, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México emite cada ejercicio fiscal el Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal (MPPPEM). En su versión para el ejercicio fiscal 2022 se indica que uno de los propósitos de este manual es «apuntalar la integración del Presupuesto Municipal, con una orientación de PbR, que permita generar valor público».

14 Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMM): Establece que el Presupuesto de Egresos del Estado (PEE), así como el respectivo proyecto, se debe formular con base en los preceptos del PbR, «el cual toma en cuenta consideraciones sobre los resultados esperados y obtenidos mediante la aplicación de los recursos públicos, mejorando la calidad del gasto público, la transparencia y la rendición de cuentas». Decreto número 236 por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2021: Indica que el PbR «toma en cuenta consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados en la aplicación de los recursos públicos, mejorando la calidad del gasto público y la rendición de cuentas, tanto por grupo específico como por región del estado y municipios enfocando la atención a los grupos más vulnerables, atendiendo los lineamientos, reglas y manuales de operación que correspondan, establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Estado de México». Según su exposición de motivos, el presupuesto de 2021 «se formuló mediante el modelo de PbR».

En este sentido, el Manual precisa que «para las administraciones municipales, el PbR es un instrumento que permite mediante el proceso de evaluación, apoyar las decisiones presupuestarias con información sustantiva de los resultados de la aplicación de los recursos públicos, incorporando los principales hallazgos al proceso de programación, del ejercicio fiscal subsecuente a la evaluación, permitiendo establecer compromisos a fin de optimizar la calidad del gasto público. «[…] El PbR pretende que la definición de los programas presupuestarios se derive de un proceso secuencial, alineado con la planeación-asignación presupuestal, estableciendo objetivos, metas e indicadores, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, considerando la evaluación de los resultados alcanzados y la manera en que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal ejercen los recursos públicos».

Así, en el referido Manual se evidencia que con la adopción del PbR se espera que los gobiernos municipales apoyen o refuercen sus procesos de coordinación, evaluación y modernización y mejoramiento de mediano plazo (MPPPEM, 2021). Para ello, incluye una serie de directrices y herramientas que estos gobiernos pueden y deben utilizar, tales como el Sistema Municipal de Presupuesto basado en Resultados (SMPbR),[15] especificaciones para la vinculación de la Estructura Programática Municipal (EPM) con el PbR y otras especificaciones que recaen sobre las dinámicas de seguimiento y evaluación del gasto público municipal a través de sus programas presupuestarios.

3.1. El PbR en las etapas del proceso presupuestario

El PbR se centra directamente en mejorar la capacidad del proceso presupuestario para cumplir el objetivo de priorizar el gasto adecuadamente, es decir, asignar fondos a los sectores y programas que satisfacen necesidades sociales con mayor eficacia, así como a prestar los servicios gubernamentales eficientemente, además, esto se diseña y administra para maximizar su efectividad.

La efectividad se refiere al grado en que un servicio brinda los beneficios esperados a la sociedad, por lo tanto, se relaciona con la medida en que los programas logran obtener los resultados buscados. Por otro lado, la eficiencia se refiere a prestar los servicios al menor costo posible sin sacrificar la calidad. En otras palabras, la eficiencia consiste en minimizar el desperdicio en la producción de los servicios gubernamentales.

Para ello, el PbR se organiza en las siguientes etapas:

- Planeación. Etapa en la que se definen las prioridades de mayor alcance (nacionales, estatales o municipales, según sea el caso). Los instrumentos característicos en esta etapa son planes de desarrollo, planes o programas de gobierno y programas sectoriales, entre otros. Las instancias relevantes en esta etapa son las titulares del Ejecutivo con el apoyo de sus Secretarías o Direcciones de Finanzas o equivalentes, así como de planeación.

15 El Sistema Municipal de Presupuesto basado en Resultados es un sistema que «cuenta con los módulos específicos que permiten desarrollar las funciones de Planeación, Programación, Presupuesto, Seguimiento, Control, Evaluación y Rendición de Cuentas» (MPPPEM, 2021, p. 22); módulos directamente relacionados con las etapas del proceso presupuestario del PbR que se describen en esta misma guía.

- Programación. El instrumento o producto más destacado de esta etapa es la estructura programática, que contiene la lista de programas presupuestarios a los que se les asignan recursos presupuestarios en la siguiente etapa. Al definir esta estructura y los programas presupuestarios correspondientes, se deben definir también los objetivos particulares o propósitos de cada uno, junto con su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y los indicadores correspondientes. Las instancias relevantes en esta etapa son las titulares del Ejecutivo con el apoyo de sus Secretarías o Direcciones de Finanzas o equivalentes.

- Presupuesto o presupuestación. Mediante un proceso democrático y participativo (principalmente por el Legislativo o equivalente que corresponda, en coordinación con el Ejecutivo que presenta el proyecto de presupuesto correspondiente), es la etapa en la que se define el monto o "techo" presupuestario para cada programa incluido en la estructura programática autorizada.

  En esta etapa de definición de montos presupuestarios por programa, tanto el Ejecutivo como el Legislativo deben tomar en cuenta la información del desempeño de los programas para las asignaciones presupuestarias, información generada en el marco del PbR con ayuda del SED, que implementen las instancias públicas. Aunque no es la única etapa en la que esta información se debe tomar en cuenta, sí es una de las más destacadas porque el uso de esta información puede traducirse en más o menos presupuesto para distintos programas públicos.

- Ejercicio y control. En cuanto ya se tiene una estructura programática definida y programas con presupuesto asignado, al inicio de cada ejercicio fiscal, se inicia también la etapa de ejercicio y control de programas. Puede entenderse esta etapa como la cristalización o consolidación de las etapas previas que se efectúan ex ante (es decir, antes del inicio de cada ejercicio presupuestario) porque si efectivamente se hizo una planeación, programación y presupuestación con orientación a resultados, las instancias ejecutoras del gasto público -y, por tanto, las responsables de su ejercicio y control- están en posibilidad de implementar estos programas de manera más eficaz y eficiente, con mayor posibilidad de lograr los objetivos y resultados esperados por cada programa.

  La implementación se traduce en la entrega de subsidios o apoyos monetarios, en la instrumentación de regulaciones o verificaciones de diversos tipos, en la recaudación de ingresos públicos (ya sean impuestos, derechos, aportaciones, productos y aprovechamientos, entre otros) y en la prestación de servicios públicos, entre muchos otros aspectos. Naturalmente, esta implementación no debe hacerse sin ningún sustento o documento operativo; para ello, debe haber normas, directrices o reglas que conduzcan el ejercicio presupuestario y la implementación de los programas públicos; las más comunes son las reglas o lineamientos operativos.

  Asimismo, esta implementación no debe hacerse sin supervisión; por ello se debe hacer con un esquema de control interno que sirva como contrapeso a la operación interna de los programas y contribuya a una ejecución adecuada. Las instancias relevantes en esta etapa son las diversas dependencias y entidades del Ejecutivo

responsables de la implementación de los programas, así como los órganos internos de control.

- Seguimiento. De manera complementaria al control que se da en la etapa anterior, esta etapa consiste en que, de manera interna, las diferentes instancias, dependencias o entidades del Ejecutivo, responsables del ejercicio del gasto público, "monitorean" el avance de este gasto en función de los indicadores definidos en la etapa de programación. En sí, en la etapa de seguimiento se debe generar la información que permita medir el desempeño de los programas presupuestarios por medio de sus respectivas MIR, ya sea a nivel de gestión (entrega de bienes o servicios) o a nivel estratégico (resultados obtenidos).

  Como se mencionó, puede concebirse la etapa de seguimiento como uno de los pilares del SED. Las instancias relevantes en esta etapa son las diversas dependencias y entidades del Ejecutivo responsables de la implementación de los programas, así como las áreas técnicas responsables del seguimiento y la evaluación de los gobiernos, en caso de que las hubiese; o bien, las secretarías o dirección de administración y finanzas responsables del seguimiento y control presupuestario del orden de gobierno que corresponda.

- Evaluación. De forma complementaria al seguimiento, como el otro pilar del SED, la etapa de evaluación consiste en valorar objetiva e imparcialmente, con base en una metodología sólida, los elementos que constituyen el diseño y operación de los programas presupuestarios o de los resultados que generan en sus respectivas poblaciones objetivo (ya sean personas físicas, personas morales o instancias de otros tipos, como organizaciones gubernamentales o actores sociales, entre otras). Para ello, hay diversos tipos de evaluaciones (de diseño, de procesos, de resultados o de impacto, entre otros) que se planifican en programas anuales de evaluación y se coordinan por instancias técnicas.
  Las evaluaciones de los programas deben hacerse por instancias ajenas o externas a las que los operan o ejecutan y deben considerar cortes temporales específicos, típicamente ejercicios fiscales vencidos. Las evaluaciones sirven en esencia para mejorar los programas evaluados; también como insumo para decisiones gubernamentales o presupuestarias, para rendición de cuentas (ya sea entre órdenes o instancias de gobierno o hacia la población general) y para generar o fortalecer el conocimiento sobre evaluación de programas y políticas públicas y sobre la temática que corresponda a cada programa evaluado.

- Rendición de cuentas. Aunque la evaluación es una forma de rendición de cuentas (como se explicó, la rendición de cuentas es una de las funciones de la evaluación), no es la esencia de la dinámica de rendición de cuentas.
  En cuanto se tiene concluido un periodo (típicamente un ejercicio fiscal, aunque también pueden ser periodos más cortos como semestres, trimestres o meses o más largos como bienios, trienios o incluso sexenios), las instancias ejecutoras del gasto público deben rendir cuentas de los recursos ejercidos, ya sea mediante informes, reportes, auditorías o fiscalizaciones, entre otros medios. La esencia de esta etapa es especificar con el mayor detalle posible en qué y para qué se ejerció el presupuesto

público (como en las cuentas públicas entregadas al Legislativo), para lo que instancias de fiscalización adquieren un papel relevante, pues a estas instancias se les entrega esta información para su revisión.

Asimismo, esta información se presenta al escrutinio público al difundirse en portales oficiales de gobierno; lo que también constituye un acto de rendición de cuentas. En caso de que se detectase alguna inconsistencia en la información proporcionada, las instancias de fiscalización que correspondan están facultadas para observar y solicitar mayor información al respecto; en caso de que no se aclare o se subsanen estas inconsistencias, se imponen sanciones que pueden variar según el tipo de inconsistencia o de observación; por lo que un adecuado ejercicio de los recursos (hecho con base en lo planeado, programado y presupuestado) es indispensable para evitar estas inconsistencias y observaciones.[16]

Recuadro 13.

Presupuestos con perspectiva de género en el marco del Presupuesto basado en Resultados

El PbR y la perspectiva de género son metodologías que aplicadas en conjunto logran sinergias

- La elaboración de presupuestos con perspectiva de género aporta una mayor eficiencia a las finanzas públicas al aumentar los beneficios netos y la rentabilidad social del gasto público. Los presupuestos de género ayudan a dirigir los fondos públicos a las prioridades más críticas que afectan a las mujeres y las niñas, lo que resulta en mayores beneficios netos.
- La elaboración de presupuestos con perspectiva de género es más eficaz y logra resultados duraderos cuando se implementa como parte de un presupuesto basado en resultados.
- La elaboración de presupuestos con perspectiva de género mejora la calidad de los presupuestos al introducir elementos importantes de igualdad y justicia social en los marcos de planificación y presupuestación.
- Todo el ciclo presupuestario proporciona importantes puntos de entrada para la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.

Fuente: GIZ (2017). Guidelines for Gender Budgeting in Development Cooperation. A Selection of Tools and Approaches. Disponible en: https://www.giz.de/de/downloads/giz-bmz-guidelines-gender-budgeting-2017-EN.pdf

El PbR es un proceso que requiere de la transversalización de la PEG a lo largo de sus etapas, pues con ello se logran eficazmente los objetivos de ofrecer mejores servicios a la población, procurando su bienestar.

Pensemos en el caso de un programa que se implementa sin PEG, el programa terminará manteniendo las desigualdades entre mujeres y hombres o, incluso, profundizándolas, con lo que estaría impidiendo el ejercicio pleno de los derechos humanos. En este caso, el programa estaría afectando, de alguna u otra manera, cuando menos en términos numéricos, a más de la mitad de su población. Asimismo, un programa sin PEG estaría contraviniendo la normativa que obliga a su incorporación en el PbR.

16 Puede consultarse más información al respecto en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, disponible en: https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados

4.

La perspectiva de género en los programas presupuestarios públicos

La elaboración de presupuestos con perspectiva de género no debe considerarse como una herramienta para "cumplir", sino como un instrumento para diseñar políticas públicas de impacto en todos los sectores del gobierno.

A continuación, se presenta una serie de temas (reflexiones) que sirven como guía para incorporar la perspectiva de género en cada una de las etapas del proceso presupuestario.

4.1. Brechas de género y necesidades específicas de las mujeres

Antes de entrar al detalle de cada etapa, hay algunos puntos importantes a aclarar. En primer lugar, algunas ideas incorrectas sobre la incorporación de la PEG en el proceso presupuestario:

- No todas las áreas de la administración pública o políticas y programas públicos pueden incorporar la PEG.

  Esta afirmación es falsa porque todas las acciones públicas llevan implícito una mejoría en la vida de las personas, ya sea de manera indirecta o directa; además, implicaría que la asignación de presupuestos es neutral, es decir, que tiene los mismos efectos para mujeres y para hombres. Además, no es necesario que el objetivo de una dependencia o programa sea la igualdad de género para que pueda contribuir a esta.

- La incorporación de la PEG en alguna(s) de las etapas del proceso presupuestario es suficiente.

  También es incorrecto dar por hecho que, por ejemplo, la incorporación de la PEG en el diseño de un programa o política sea suficiente, porque durante la implementación, pueden presentarse condiciones no previstas que excluyan a las mujeres de los beneficios del programa o bien, si no se cuenta con indicadores de género, no se sabrá si el programa contribuye o no a reducir las desigualdades, por lo que la PEG debe considerarse en todas las etapas del proceso, al igual que la metodología PbR.

- No son necesarios datos desagregados entre mujeres y hombres.

  Tomar decisiones sin datos puede perjudicar más que beneficiar a la población objetivo. Al respecto, también debe considerarse que las mujeres no representan un grupo homogéneo. La información debe ser también oportuna y de calidad.

- Incorporar la perspectiva de género requiere incrementos en el presupuesto.

La instrumentación articulada entre PbR y PEG no requiere la programación de recursos presupuestarios adicionales, se trata de revisar las condiciones socioeconómicas de las mujeres, priorizar, rediseñar y reorientar. Y, como ya se señaló, incorporar la PEG es eficiente.

Ahora bien, es también fundamental considerar que, en la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres, se requieren políticas y programas públicos tanto para reducir las brechas de género como para responder efectivamente a la condición social y necesidades específicas de las mujeres, teniendo presente la intersección de discriminaciones múltiples entre grupos de mujeres. (Recuadro 14).

Un ejemplo de políticas públicas o programas que reducen las brechas entre mujeres y hombres son aquellos que impulsan la paridad de género, ya que con ellos se promueve la participación de las mujeres, principalmente en los espacios de poder y toma de decisiones. De esta manera, si para la planeación, entrega o gestión de alguno de los bienes o servicios que se otorgan desde el gobierno local, se requiere de la toma de decisiones de las y los beneficiarios, debe asegurarse que exista un equilibrio entre las mujeres y hombres que tomen tales decisiones.

En cuanto a considerar las necesidades específicas de las mujeres, un ejemplo, esta vez de implementación, podría ser solicitar a las personas interesadas en participar acudir en un horario muy limitado a ciertas oficinas gubernamentales sin tener presentes las limitaciones que enfrentan las mujeres al hacerse cargo del trabajo doméstico y del cuidado de los miembros de sus hogares.

Ahora, en la etapa de seguimiento, podría ser un error concluir como un éxito, sin un previo análisis, que los indicadores de participación arrojen que es mayor la presencia de mujeres beneficiarias que de hombres beneficiarios. Por ejemplo, un programa para otorgar pensiones a personas adultas mayores que no tienen acceso a otros mecanismos de apoyo para el retiro, puede tener más beneficiarias mujeres que hombres ya que las primeras tienen menos oportunidades de insertarse en el mercado laboral que ellos; estas oportunidades se reducen aún más al segmentar el acceso al empleo al mercado formal y al informal, es decir, si las mujeres llegan a tener empleo, es más probable que se incorporen a uno informal, por lo que no podrán cotizar a un sistema de seguridad social con la regularidad que generalmente la normatividad al respecto requiere. De ahí que este programa de pensiones pueda tener más beneficiarias (y por lo tanto destinar más recursos a mujeres que a hombres), sin que ello signifique que el programa incorpore la PEG.

Para que un programa como el de este ejemplo incorpore la PEG, tendría que considerar en su diseño e implementación aspectos como el tipo de necesidades que suelen enfrentar las mujeres adultas mayores respecto de los hombres adultos mayores, por ejemplo, ellas viven más años, las enfermedades crónicas que padecen son distintas y ellas suelen con mayor frecuencia no tener pareja en esta etapa de la vida, y con ello, no disponen de la misma red de cuidados.

Recuadro 14.

Brechas de género y atención a las necesidades específicas de las niñas y mujeres

Una brecha de género es una medida que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador. Es un tipo de indicador muy utilizado para mostrar la existencia de las desigualdades, así como su magnitud.

La distancia de una brecha puede comparar, por ejemplo:

- La tasa de las mujeres con respecto a los hombres en un determinado aspecto. Por ejemplo, la tasa de participación económica de las mujeres es de 42% mientras que la de los hombres es de 74%, lo que resulta en una brecha de 32 puntos porcentuales.
- El porcentaje de la población femenina y masculina que presenta alguna condición. Por ejemplo, el porcentaje de las mujeres de 65 años y más que recibe ingresos por jubilación o pensión es 13%, entre los hombres del mismo grupo de edad, el porcentaje es de 36%, una diferencia de 23 puntos porcentuales.
- Las mujeres de 12 años y más dedican 30.8 horas a la semana a trabajo doméstico no remunerado para sus hogares; en contraste, los hombres 11.6 horas en promedio, esto es, una brecha de más de 19 horas.

- Las mujeres y los hombres tienen necesidades distintas, tanto biológicas como por las características atribuidas socialmente a cada sexo. En el primer caso, un par de ejemplos evidentes son los cuidados de salud asociados a la maternidad y a los tipos de cáncer que más afectan a las mujeres. Así, habrá aspectos que atender propios de las mujeres los cuales, en indicadores, con base estos ejemplos, podrían ser: razón de mortalidad materna, porcentaje de partos atendidos por personal calificado, promedio de consultas prenatales. En el caso del cáncer, la tasa de mortalidad por cáncer de mamá y la tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino.

  Pero también hay aspectos que requieren políticas públicas porque afectan desproporcionadamente a las mujeres debido a los estereotipos de género y la discriminación constante contra ellas. Un ejemplo claro es la violencia contra las mujeres que en su expresión más extrema culmina con el feminicidio; o el acoso y hostigamiento sexual en el ámbito laboral y escolar.

  Otro ejemplo es que las niñas y jóvenes requieren instalaciones sanitarias escolares distintas a las de sus congéneres masculinos para poder garantizar condiciones de higiene menstrual. Si bien para ambos sexos es fundamental que haya privacidad, agua corriente en los sanitarios y lugares adecuados para depositar desechos, las implicaciones para las mujeres son distintas. Es sabido que, ante la falta de este equipamiento mínimo, las niñas y jóvenes se ausentan de las escuelas. UNICEF México estima que 43% de las alumnas con periodo menstrual prefieren no ir a la escuela durante su ciclo.

  Por lo tanto, no todo lo relativo a la igualdad de género hace referencia a contrastes o diferencias con respecto a los hombres, también están las necesidades e intereses particulares de las niñas y mujeres. El presupuesto, por lo tanto, debe considerar ambos aspectos.

Fuentes: Los indicadores utilizados como ejemplos se tomaron del Sistema de Indicadores de Género (SIG) del Instituto Nacional de las Mujeres: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php

Por su parte, ejemplos de programas que consideren las necesidades o condiciones de las mujeres y propicien la reducción de brechas de desigualdad son aquellos que brindan beneficios a las mujeres para su acceso efectivo a sus derechos, como ofrecer servicios de cuidado infantil y para personas dependientes (adultas mayores, personas con discapacidad), para liberar tiempo y que puedan emplearse, capacitarse o continuar estudiando.

Tanto para reducir las brechas de género como para atender necesidades específicas, es necesario contar con datos estadísticos que permitan construir indicadores. Para ello, se requiere información estadística desagregada por sexo, tanto información relativa a la implementación de programas y políticas públicas, como la información estadística recabada mediante encuestas, censos y registros administrativos que suelen levantar, integrar y procesar instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). En el caso del Estado de México, la información generada por organismos como el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) y el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), entre otros, resulta útil.

El desglose de la información por sexo es necesario, pero no suficiente. Las mujeres no son un grupo homogéneo y por ello resulta fundamental contar con datos desagregados por otras características como la edad, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, entre otras. Esto además de ser importante para definir las poblaciones objetivo, lo es porque las discriminaciones se suman, se acumulan, esto significa que además de ser discriminadas por ser mujeres, suelen ser discriminadas por ser indígenas, rurales, adultas mayores. (Recuadro 15, página siguiente).

4.2. La perspectiva de género y las normas sociales

La CEDAW establece que los Estados Parte deberán tomar medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

Así como los programas presupuestarios tiene en sus manos la posibilidad de transformar los patrones socioculturales discriminatorios, también pueden reproducirlos intencionalmente o no en su diseño y ejecución. En este sentido, la incorporación de la PEG en dichos programas permite identificar cuál es el caso y tomar las medidas pertinentes para que lo segundo no ocurra.

Un programa podría, por ejemplo, reproducir y perpetuar el rol de las mujeres al considerar que son ellas las responsables “naturales” del cuidado de los otros, que prefieren emprender negocios o insertarse en el mercado de trabajo en sectores como el de la belleza y de los alimentos; que al dedicarse de forma exclusiva a su hogar tienen tiempo de sobra y flexibilidad de horario, que son las únicas en quienes debe recaer la

Recuadro 15.
Qué es la interseccionalidad

Interseccionalidad: las mujeres no son un grupo homogéneo

Si se agrupan todas las mujeres o niñas como personas que comparten muchas otras características además del sexo, se diseñarán programas presupuestarios que no lograrán cumplir con sus objetivos porque no están considerando que, dentro de ese gran grupo, hay quienes presentan condiciones particulares para quienes un mismo problema público no significa lo mismo en su día a día. Esto, si bien es importante para todas las mujeres, lo es aún más para aquellas que están en condiciones de rezago mayor, las más desfavorecidas, para quienes las múltiples formas de discriminación interactúan generando privaciones o carencias en diversos ámbitos.

Algunos datos de México que dan cuenta de la importancia de considerar las discriminaciones cruzadas e ir más allá del promedio son:

- El 11.9% de las mujeres más pobres rurales de 15 a 49 años con un parto durante los últimos cinco años no tuvieron atención profesional; 29.4% de las mujeres indígenas más pobres rurales no contaron con dicha atención. En las grandes ciudades, este porcentaje es menor de 2%, mientras que en el ámbito rural alcanza el 6.5%. El promedio nacional es 3.2%.
- Mientras que 8.7% de las mujeres de 15 a 49 años en las grandes ciudades tienen seis años o menos de instrucción; si se consideran a las mujeres más ricas en estas mismas ciudades, el porcentaje es 1.1%. Entre las indígenas más pobres supera el 60%. El promedio nacional es 16.1%
- Mientras 26.3% de las mujeres rurales de 18 a 49 años se casaron o unieron antes de los 18 años, 12.9% de las mujeres en las grandes ciudades lo hicieron. Entre las mujeres más pobres rurales, el porcentaje es 32.4% y entre las mujeres de estratos socioeconómico bajo en las grandes ciudades es 22.0%. El promedio nacional es 17.7%

Fuente: Echarri, C., CONAPO y ONU Mujeres (2020) Interseccionalidad de las desigualdades de género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS. Disponible en: https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2020/Julio%202020/Interseccionalidad%20de%20las%20desigualdades%20de%20gnero%20en%20Mxico.pdf
Las cifras corresponden a 2018.

responsabilidad de cuidar, o quienes pueden hacerlo mejor también al educar a sus hijas e hijos; que las mujeres prefieren y son mejores estudiando enfermería o educación y no tanto tecnologías y ciencias, por solo citar algunos estereotipos de género vinculados a lo que se espera socialmente de las mujeres.

No solo el diseño y la ejecución de un programa público puede estar reproduciendo los estereotipos, también las personas ejecutoras u operadoras que tienen contacto con la población beneficiaria. Este tipo de conductas pueden tener como consecuencia que las mujeres dejen de participar en el programa o incluso sean excluidas desde un inicio; por ejemplo, haciendo afirmaciones o preguntas sobre cómo piensan que se las pueden arreglar para atender un proyecto productivo y cuidar, al mismo tiempo, a sus hijas e hijos; sobre si tienen permiso de sus parejas para participar, hasta situaciones de acoso sexual que pudieran presentarse. En este sentido, es fundamental considerar las capacitaciones en materia de igualdad de género y no discriminación contra las mujeres dirigidas al funcionariado que participa en la ejecución de los programas. (Recuadro 16)

Recuadro 16.
Qué son los estereotipos y roles de género

Estereotipos y roles de género

Los estereotipos de género son generalizaciones simplistas, creencias sobre las características que se consideran "apropiadas" para mujeres y para hombres, corresponden a la expectativa social. Se utilizan para justificar más ampliamente la discriminación de género.

Los roles de género son expresiones de la masculinidad o feminidad de una persona de acuerdo con las reglas establecidas y la función o papel social que cumplen (ama de casa, proveedor económico).

Los estereotipos dañan porque limitan la libertad y la capacidad de las personas para desarrollar sus habilidades personales, y tomar decisiones sobre sus vidas y planes de vida. Ambos, los estereotipos evidentemente hostiles o negativos (las mujeres son emocionales y no pueden tomar decisiones) y los estereotipos aparentemente positivos (por ejemplo: las mujeres naturalmente pueden y les gusta hacer varias tareas al mismo; a las mujeres les gusta cuidar de los otros) pueden ser perjudiciales para ellas, para hacer uso de sus capacidades.

Los estereotipos y roles de género pueden ser tan dañinos que resultan en violaciones de derechos humanos.

Qué son los estereotipos y roles de género

Además de identificar si el programa contribuye o no a modificar los estereotipos de género, es necesario considerar que la propia discriminación contra las mujeres puede ser un impedimento para que ellas participen o se beneficien de los programas públicos.

Suele ocurrir que el programa presupuestario no contenga directamente criterios discriminatorios para la elección de personas que se beneficiarán del él; sin embargo, la propia naturaleza del programa puede ignorar la discriminación indirecta, es decir, que se produce debido a un criterio, aparentemente neutro, utilizado en la selección o durante la operación, que provoca que grupos ya sea de mujeres, jóvenes o niñas, queden colocados en una situación de desventaja frente a los hombres u otras mujeres.

Por ejemplo, al recaer en ellas el trabajo doméstico y de cuidados les puede resultar complicado o imposible acudir a realizar trámites o asistir a capacitaciones en ciertos horarios. Para ellas puede resultar más difícil trasladarse, incluyendo los riesgos relacionados con la violencia sexual de la cual suelen ser víctimas en el transporte público en zonas peligrosas. Estos son solo algunos ejemplos del tipo de reflexión que resulta cuando se incorpora la perspectiva de género.

4.3. Acciones catalizadoras en los programas presupuestarios

Si bien una incorporación generalizada de la PEG en los programas presupuestales como principio rector podría ser suficiente para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en sociedades como la mexicana, en general, y la mexiquense, en particular (las cuales presentan importantes desafíos al respecto), lograr dicha igualdad podría requerir muchos años. Es posible también que algunos programas incorporen la PEG de manera selectiva o incompleta, o en la práctica no funcionan por fallas en el diseño.

En este sentido, resulta conveniente contar con instrumentos de política pública adicionales para acelerar las metas de igualdad, que puedan identificarse para funcionar como catalizadores para el logro de la igualdad sustantiva. Así lo señala la CEDAW al instar a los Estados Parte a poner en marcha medidas especiales de carácter temporal, las cuales se explicaron con mayor detalle en el capítulo dos.

Las medidas especiales de carácter temporal pueden tomar muchas formas e incorporarse en las distintas etapas de los programas púbicos; a continuación, algunos ejemplos:

Recuadro 17.

Ejemplos de medidas especiales de carácter temporal en los programas públicos

Requisitos y criterios de elegibilidad

- Requisitos distintos o eliminación de algún requisito para el acceso de las mujeres al programa.
- No solicitar a las mujeres demostrar la tenencia de la tierra como aval crediticio, ya que ellas suelen no poder cumplir con este requisito debido a que históricamente se les ha negado el derecho a la propiedad de la tierra, incluso vía la herencia, la cual en algunos grupos sociales suele estar permeada por discriminación en el seno familiar en razón de su rol familiar dependiente.
- Eliminar o reducir el porcentaje o monto de aportación inicial para un proyecto productivo cuando se trata de mujeres o grupos de mujeres.
- Eliminar o ajustar la necesidad de demostrar experiencia previa en algún área de estudio o emprendimiento e incluir dicha capacitación como un componente del programa para las mujeres.
- Priorizar la recepción y revisión de las solicitudes de mujeres o grupos de mujeres respecto de los hombres.
- Priorizar las solicitudes de mujeres víctimas de violencia de género.
- Solicitar a empresas que participen en programas de emprendimiento o innovación que demuestren estar comprometidas con la igualdad de género, ya sea mediante certificaciones (empresas grandes) o mediante procesos de selección y promoción de su personal que promueven la participación creciente de las mujeres en todos los niveles jerárquicos de la organización, incluso con incentivos fiscales o de selección como proveedores.

... /

/ ... sigue Recuadro 17

Tipos de apoyos y montos

Montos diferenciados

Mayores montos (transferencias, becas, apoyos en especie) destinados para las mujeres que los destinados para los hombres, considerando las barreras económicas que enfrentan cotidianamente las mujeres.

Apoyos adicionales para las mujeres

Servicios de cuidados de personas dependientes (niñas, niños, personas adultas mayores, personas con discapacidad), transporte seguro, capacitación, vinculación con proveedores y mercados.

Ventanilla, horarios, información

Horarios extendidos para algunos servicios. Si los horarios de atención son cortos y se empatan con los horarios escolares pueden limitar el acceso a las mujeres a los programas.

Brindar apoyo a las mujeres para obtener requisitos para acceder a los programas: módulos CURP, de registro civil, INE.

Incluir una estrategia de difusión del programa enfocada en las mujeres; por ejemplo, acudiendo a espacios donde ellas acuden con mayor frecuencia: escuelas, mercados.

Mecanismos de toma de decisión

En caso de que el programa implique la conformación de algún órgano de decisión, solicitar que al menos la mitad (o fijar alguna cuota según el contexto) de quienes lo integren sean mujeres.

Si para decidir qué proyectos participan en un programa se utiliza alguna especie de comité u órgano colegiado, asegurar que exista una amplia representación de mujeres en estos.

4.4. El análisis de género tiene cabida en todos los tipos de programas presupuestarios

En términos generales, los programas presupuestarios pueden ubicarse en alguno de los siguientes cuatro tipos:

a) Subsidios. Destinados al beneficio de una población objetivo específica que presenta un problema público claramente acotado.

b) Desempeño de funciones gubernamentales. Se diseñan e implementan para la prestación de servicios públicos (como suministro de agua potable, alcantarillado, saneamiento y electricidad), provisión de bienes públicos responsabilidad del Estado; para la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas; para la promoción y fomento de algún mercado, sector o grupo vulnerable; para la regulación, supervisión y verificación de particulares; y para el desarrollo de proyectos de inversión.[17]

17 En el orden federal, también hay programas destinados a la ejecución de funciones propias de las Fuerzas Armadas relativas a la seguridad nacional, como las de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de la Defensa Nacional.

c) Administrativos y de apoyo. Destinados al financiamiento y ejecución de actividades administrativas y de control interno, tales como las ejecutadas por las direcciones de administración y las contralorías, entre las que se encuentra el alquiler de inmuebles, la ejecución de procesos administrativos de la gestión pública y los controles internos.
d) Compromisos y obligaciones gubernamentales. Estos programas se emplean para el cumplimiento de resoluciones jurisdiccionales al pago de pensiones y jubilaciones y al pago de aportaciones a la seguridad social, entre otros rubros.

En el siguiente capítulo se abordará con mayor detalle, pero para incorporar la PEG resulta útil realizar lo que se conoce como un "análisis de género" donde se hacen preguntas como: ¿cuáles son las desigualdades de género en el contexto que se está revisando?, ¿por qué existen estas desigualdades?, y ¿cómo pueden eliminarse estas desigualdades?; esto permite identificar si es necesaria una acción afirmativa, de preferencia al inicio de un proyecto o estrategia a las mujeres, pero también puede hacerse en revisiones de medio camino.

Este ejercicio analítico puede aplicarse a todos los programas presupuestales, tanto en aquellos cuya población objetivo se integra solo por mujeres o niñas, como en aquellos donde la población objetivo no considera el sexo de las personas en su definición. Igualmente aplica tanto para los programas que tienen como objetivo general o específico reducir la desigualdad de género o atender una necesidad particular de las mujeres, como para aquellos que persiguen otros objetivos como generar ingresos, mejorar la seguridad alimentaria, incrementar la producción agrícola.

Asimismo, existen áreas de actuación de los municipios que no siempre están expresadas en programas, sino en acciones concretas dentro de esos programas; por ejemplo, en los programas presupuestarios que son una especie de "bolsa de recursos" (tipo b y c) que, cuando incorporan criterios de igualdad de género, mejoran las posibilidades de alcanzar los objetivos fijados. A continuación, algunos ejemplos.

> Los municipios tienen direcciones o áreas de Comunicación Social encargadas de informar y difundir entre la población las acciones, programas, servicios, trámites, obras que realiza el gobierno municipal mediante medios de comunicación impresos, electrónicos y redes sociales. En estas actividades existen espacios para, por ejemplo, usar lenguaje, e imágenes incluyentes y no sexistas,[18] al igual que revisar que la información esté llegando a las mujeres a partir de analizar si ellas y ellos frecuentan los mismos espacios donde se está haciendo la difusión, y también, si ellas y ellos usan o no los mismos medios para informarse.
>
> En la atención directa a la población (presencial, telefónica o por redes sociales), también puede capacitarse al personal para evitar tratos sexistas en al menos dos sentidos; el primero es asegurar que no existan conductas de hostigamiento u acoso sexual por parte de funcionarios a mujeres. Y, el segundo, evitar el trato condescendiente, es decir, cuando se mezcla un sentimiento de superioridad con

18 Para este fin se sugiere consultar el "Manual de comunicación no sexista. Hacia un lenguaje incluyente" que ha sido actualizado constantemente por el Instituto Nacional de las Mujeres y que está disponible para consulta y descarga pública en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/541320/ManualCom-NoSexista2020.pdf

una amabilidad mal entendida hacia la persona a la que supuestamente se intenta beneficiar. Una forma habitual de actuar con condescendencia es simplificando innecesariamente una explicación, lo cual está relacionado con la inteligencia que le suponemos a la otra persona; algunas veces se usa a propósito un tono condescendiente como modo de infligir una humillación sutil a la persona a la que se dirige.[19]

La gestión de los recursos humanos de la administración municipal. En primera instancia, el gobierno contrata, promueve y capacita personal y estos procesos pueden incorporar mecanismos que promuevan una mayor participación y liderazgo de las mujeres en todos los niveles de todas las instituciones. Es posible establecer una meta a cumplir en cierto tiempo para el porcentaje de mujeres en los distintos niveles jerárquicos, emitir convocatorias de vacantes dirigidas a mujeres, asegurar que en proceso de entrevistas para para un puesto llegue un número determinado de mujeres candidatas, otras medidas.

Además, el gobierno municipal puede incorporar prácticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral mediante prestaciones sociales como guarderías, licencias de paternidad más amplias que las establecidas en la ley, esquemas flexibles y remotos de trabajo, entre otros.

Otra área que ofrece oportunidades es la gestión de compras y adquisiciones con esquemas que apoyen e impulsen a empresas de mujeres. Esto puede hacerse directamente al adquirir productos y servicios de empresarias o bien, indirectamente al comprarles a empresas que puedan demostrar que operarán bajo los principios de igualdad y no discriminación con su personal.

A la larga, la revisión constante con perspectiva de género del presupuesto y de los programas presupuestarios que lo integran, propicia el cambio en la cultura institucional de los gobiernos municipales, y se traduce no sólo en un mejor desempeño en el ejercicio del gasto, sino que permite tomar medidas para hacer más efectivo el uso de los recursos y tener mayores impactos en el bienestar de la población.

19 En ocasiones se infantiliza el trato hacia las mujeres hablándoles como si fuesen incapaces de entender lo que se les trata de comunicar; llamándoles “chiquita”, “madrecita” etc.

5.

Incorporando la perspectiva de género en las etapas del proceso presupuestario

En este capítulo se revisará cómo se puede incorporar la perspectiva de género en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Es conveniente recordar que la metodología PbR también requiere ser considerada a lo largo del ciclo. Por lo tanto, ninguna debe concebirse como añadidura a las decisiones que cada municipio tome con respecto a cómo organizará y ejecutará sus presupuestos, sino como instrumentos que se complementan para lograr mejores resultados.

5.1. PEG en la planeación

Para contar con políticas y programas pertinentes y bien diseñados, se requiere del acopio de información que posibilite la integración de diagnósticos que sustenten la toma de decisiones, de manera que sea posible analizar primero qué problemas existen, cuantificarlos, localizarlos geográficamente y contextualizarlos para idear la mejor manera de resolverlos. Por ejemplo, qué política pública puede dirigirse a las mujeres adultas mayores si se desconocen sus problemáticas o, incluso, cuántas de ellas viven en el municipio.

Una vez que se conocen y analizan las problemáticas locales, en los planes de desarrollo municipal se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción para elaborar sus programas operativos anuales.

En general, en este punto del ciclo presupuestario, la pregunta general que deben hacerse los municipios es ¿está usando herramientas analíticas para asegurar que la información sobre las necesidades de las mujeres y niñas, así como sobre el impacto diferenciado de distintas políticas informe la asignación de los recursos?

Es importante que este diagnóstico o valoración sobre la situación de las mujeres y niñas, también conocido como análisis de género ex-ante, se realice en todos los sectores del gobierno municipal. El ejercicio consiste en revisar en detalle el grado en el que las políticas y programas públicos que ya existen atienden y afectan las necesidades específicas de género en las distintas áreas (trabajo, salud, educación, infraestructura pública, cultura, etc.). También, en identificar las prioridades en el contexto presupuestal. (Recuadro 18).

Un marco analítico de género puede recurrir a cuatro aspectos descritos en el Recuadro 19, páginas siguientes.

Recuadro 18.
Qué es y para qué sirve el análisis de género

Análisis de género

El análisis de género identifica las diferencias entre mujeres y hombres en términos de su posición relativa en la sociedad y la distribución de recursos, oportunidades, limitaciones y poder en un contexto dado. De esta forma, realizar un análisis de género permite desarrollar intervenciones que aborden las desigualdades de género y atiendan las diferentes necesidades de mujeres y hombres.

El propósito del análisis de género es identificar y abordar las desigualdades de género:

- Reconociendo las diferencias entre mujeres y hombres, basadas en la distribución desigual de recursos, oportunidades, limitaciones y poder.
- Garantizando que las diferentes necesidades de mujeres y hombres se identifiquen claramente y se aborden en todas las etapas del ciclo de políticas.
- Reconociendo que las políticas, programas y proyectos pueden tener diferentes efectos en mujeres y hombres.
- Promoviendo la participación y el compromiso de las mujeres en la vida comunitaria, política y económica.
- Promoviendo intervenciones mejor informadas, sensibles al género y eficaces.

Un análisis de género exhaustivo permite a las y los hacedores de política pública comprender las desigualdades de género en una situación o sector determinado, ya que no solo describe el estado actual de las situaciones contextuales por género, sino que también explora las causas y los efectos de las disparidades de género en el grupo objetivo. Observar las causas subyacentes de las desigualdades de género y la discriminación puede ayudar a establecer objetivos y medidas relevantes y específicas para eliminar las desigualdades de género.

Algunas preguntas que pueden guiar un análisis de género son:

- ¿Quiénes son objetivo (tanto directo como indirecto) de la política, programa o proyecto propuesto?
- ¿Mujeres, hombres o ambos? ¿Quiénes se beneficiarán, quiénes pueden perder? ¿Qué mujeres? ¿Qué hombres?
- ¿Se ha consultado a las mujeres y los hombres que se enfrentan a un determinado problema sobre su solución? ¿Cómo han estado involucrados en el desarrollo de la solución?
- ¿Qué mecanismos específicos se pueden proponer para alentar y permitir que las mujeres participen en la iniciativa o programa?
- ¿Quién hace qué? ¿Qué hacen las mujeres y los hombres, y dónde y cuándo tienen lugar estas actividades?
- ¿Quién tiene qué? ¿Quién tiene acceso y control de los recursos, servicios y toma de decisiones?
- ¿La política, programa o proyecto desafía potencialmente la división existente de tareas, responsabilidades y recursos entre hombres y mujeres?
- ¿Cómo son moldeados los patrones de actividad, acceso y control por el contexto socioeconómico, los factores estructurales (demográficos, legales e institucionales) y por aspectos culturales y religiosos?
- ¿Dónde existen oportunidades o puntos de entrada para el cambio? ¿Y cómo se pueden utilizar mejor?

Fuente: European Institute for Gender Equality EIGE (2019). Gender Analysis. Disponible en: https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-analysis

Recuadro 19.
Marco analítico de género

Aspecto 1: Roles de género y división sexual del trabajo

¿Cuáles son los roles y responsabilidades de mujeres y hombres?

¿Qué hacen, qué pueden hacer y qué se espera que hagan mujeres y hombres?

Aspecto 2: Acceso y control sobre los servicios y recursos

¿Las mujeres y los hombres tienen igual acceso y control sobre los recursos (vivienda, tierra, vehículos, remesas, maquinaria, capital político, tiempo, etc.)?

El acceso a los recursos implica que las mujeres y los hombres pueden usar y beneficiarse de recursos específicos. El control sobre los recursos implica que tanto hombres como mujeres pueden obtener acceso a un recurso y también tomar decisiones sobre el uso de ese recurso.

Aspecto 3: Participación, voz y liderazgo

¿Las mujeres y los hombres participan por igual en la toma de decisiones en el hogar, en la comunidad, en la política y en la economía?

La participación igualitaria requiere una representación igualitaria en cantidad y también la capacidad y el poder para influir.

Aspecto 4: Las necesidades e intereses de mujeres y hombres

¿Cuáles son las necesidades e intereses específicos de género ¿Cuáles son las necesidades prácticas y cuáles son las necesidades estratégicas?

Las necesidades prácticas se refieren a las necesidades que tienen las mujeres y los hombres en términos de facilitar la vida cotidiana (p. ej. acceso al agua, mejor transporte, instalaciones de cuidado infantil). Abordar estas necesidades no desafiará directamente los roles de género y las relaciones de poder, pero puede eliminar obstáculos importantes para el empoderamiento económico y político de las mujeres.

Las necesidades estratégicas se refieren a los cambios en la sociedad en términos de roles y relaciones de género (p. ej. el acceso igualitario a los créditos, la igualdad en términos de herencia). Abordar estos aspectos debería impactar las relaciones de poder de género. A veces, las necesidades prácticas y estratégicas coinciden (p. ej. la necesidad práctica de tener un lugar para dejar a las niñas y niños coincide con la necesidad estratégica de las mujeres de obtener un trabajo remunerado fuera del hogar).

Fuente: adaptado de Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (sin año). Cómo hacer un análisis de género. Disponible en: https://www.shareweb.ch/site/Gender/Documents/Gendernet%20Toolbox/Methodic/Gender%20Analysis/AnalisisGenero_.pdf

Incorporar la perspectiva de género en la planeación de políticas, programas y proyectos permite visibilizar y atender las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres, así como, comprender las desigualdades de género al momento de planear una intervención, evitando con ello perpetuarlas durante su implementación, logrando en consecuencia mejores resultados.

A manera de ejemplo, en un Plan de Desarrollo Municipal (PDM)[20] se mencionan la igualdad de género, la transversalidad, pero su incorporación en el texto no se ve reflejado en objetivos ni acciones específicas y, además, los propios objetivos reproducen roles de género.

20 Se omite señalar el municipio correspondiente, dado que el propósito de este ejercicio es meramente didáctico, al igual que el resto de los ejemplos usados en este capítulo.

En el Plan se menciona que “se promoverá el empleo para personas jóvenes con el propósito de promover la igualdad de género y la protección hacia las mujeres con el fin de propiciar el mantenimiento de familias unidas”.

Así planteado presenta varias fallas desde la PEG. La primera es que al generalizar la acción a personas jóvenes ignora que, si el objetivo es la igualdad de género, las mujeres enfrentan obstáculos para acceder al mercado laboral, por lo tanto, así descrita la acción, parece neutra ante la problemática que se desea resolver.

Ahora, señalar como fin mantener unidas a las familias, bajo la lógica de protección, coloca a las mujeres como un instrumento para mantener a las familias unidas, además de concentrar la responsabilidad de esto en ellas; esto refuerza el estereotipo de las mujeres como la responsables únicas y naturales del bienestar y estabilidad de sus hogares, restando responsabilidad a los otros miembros de las familias, o simplemente trasladando dicha responsabilidad a las mujeres.

Finalmente, aún si se incluyera una medida especial de carácter temporal (acción afirmativa) para cerrar las brechas de género en el mercado laboral como apoyos directos o mayores para que las jóvenes buscaran un empleo o se capacitaran, las mujeres por lo general no cuentan con un entorno que lo facilite debido a que en ellas recae el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado; por lo que habría que conocer sus necesidades relacionadas con el cuidado de niñas, niños y otras personas dependientes, que les liberen tiempo para poder emplearse y aprovechar no solo los beneficios que ofrece la política pública de empleo de este municipio, sino también si existen ahí otros programas que, mediante algún tipo de convenio, pueda coadyuvar en el acercamiento de servicios de cuidado para esa población infantil, generando así la transversalización de medidas favorables a la igualdad de género y potenciando la eficacia del programa para lograr las metas de igualdad que se persiguen.

Los aspectos que resultan limitantes para el logro de la igualdad se pueden sortear cuando se tiene claridad sobre el problema público a atender poniendo en el centro las razones detrás de la desigualdad entre mujeres y hombres.

El mismo PDM mencionado, al incorporar un eje transversal de igualdad de género presenta un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) para robustecer su planeación. Uno de los subtemas abordados con este enfoque es “empleo para mujeres, inclusión económica para la igualdad de género”. Al respecto, de haber hecho análisis de género se sabría que las mujeres cuando se emplean lo hacen en condiciones de desventaja con respecto a los hombres (informalidad, empleos de tiempo parcial, menores sueldos, etc.). Por ello, un mejor planteamiento podría haber sido: “empleo para mujeres en condiciones de igualdad…”.

En el FODA correspondiente, la amenaza identificada, además de carecer de PEG, refuerza las estructuras de discriminación de género.

Diagrama 4.
FODA para el subtema "empleo para mujeres: inclusión económica para igualdad de género

Fortaleza	Oportunidad	Debilidad	Amenaza
El Instituto Municipal de las Mujeres e igualdad de Género cuenta con los recursos necesarios distribuidos en el territorio municipal.	Apoyar a las mujeres con la gestión de créditos para que emprendan un negocio propio que les permita contar con un ingreso monetario.	Falta de información cuantitativa y cualitativa detallada que permita conocer la problemática de las mujeres.	Apatía de la población para emprender una actividad productiva.

La amenaza pudo haberse planteado como: las mujeres dedican muchas horas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (cuidados de niñas, niños y personas adultas mayores, y quehaceres del hogar) lo que les impide emprender un negocio propio. Además, la literatura sobre el tema señala que las mujeres son más adversas al riesgo, tienen menos experiencia emprendiendo, no cuentan con avales crediticios, cuando emprenden lo hacen muchas veces por necesidad y no tanto por oportunidad, entre otros factores que pueden, de no usarse los lentes de género, traducirse como "apatía".

En otro FODA, para el subtema "empleo igualitario para mujeres – igualdad de trato y oportunidad para la mujer y el hombre",[21] nuevamente la amenaza identificada pasa por alto la discriminación contra las mujeres y reduce su baja participación al desinterés. Además de haber una clara vinculación entre este FODA y el subtema para el cual se supone se desarrolló, al tocar el tema de denuncias, responsabiliza a las mujeres de la falta de cultura, en vez de analizar los motivos que tienen para no denunciar: desconfianza, miedo, vergüenza, desconocimiento, etc.

Diagrama 5.
FODA para el subtema "empleo igualitario para mujeres"

Fortaleza	Oportunidad	Debilidad	Amenaza
Se cuenta con el Dpto. de Prevención y Atención a la Violencia contra las mujeres, Dpto. de Igualdad de Género y Diversidad Sexual y Dpto. de Vinculación de las casas de la mujer.	Fomentar acciones encaminadas a la igualdad sustantiva en coordinación del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.	Carencia de una cultura de denuncia por parte de las mujeres.	Desinterés.

La OCDE (2018) señala lo que debe evitarse al realizar análisis de género. Lo primero es realizar el análisis de género solo en algunos sectores/instituciones/direcciones del gobierno; el segundo, asumir que la asignación predeterminada (a veces inercial) de

21 Una mejor redacción hubiera sido "empleo para mujeres en condiciones de igualdad-igualdad de trato y oportunidades para las mujeres y los hombres".

recursos es neutra al género (mismos efectos para mujeres y hombres); y tercero, que los análisis de género se conviertan en un ejercicio de "checklist"; es decir que se hagan para "cumplir", pero que en realidad no sean un insumo principal para la toma de decisiones, como se señaló.

5.2. PEG en la programación

En esta etapa se definen los programas presupuestarios mediante los que se ejercerá el presupuesto municipal. El estado de México se coordina con sus municipios a través del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios, regulado por el Código Financiero del Estado de México y Municipios y el MPPPEM, que se emite cada año.

Para determinar cuáles son los programas presupuestarios que conformarán el presupuesto se deberán considerar dos elementos:

1. Los resultados de los análisis de género que permiten conocer las condiciones diferenciadas de mujeres y hombres, identificar brechas de género, los obstáculos o barreras a las que se enfrentan, detectar necesidades en el contexto del sector correspondiente y atenderlas mediante acciones específicas.
2. Integrar objetivos relacionados con la igualdad de género, vinculados con los resultados que se planea alcanzar. Deben fijarse objetivos en las distintos sectores o áreas de la política pública de tal forma que sea posible dar seguimiento a su progreso y deben ser objetivos realistas.

   En el marco del PbR los objetivos de la planeación municipal se deben alinear a los objetivos de la planeación estatal, en este caso, el Plan Estatal incluye el eje transversal "Igualdad de género", el cual a su vez se organiza en estrategias y líneas de acción. Las metas para este Eje son: reducir la violencia contra las mujeres y las niñas; eliminar la discriminación de género; empoderar a las mujeres y reducir la desigualdad económica.

A respecto, la OCDE (2018) señala lo que debe evitarse al realizar la programación con PEG. Lo primero es fijar objetivos que no sean específicos, medibles, alcanzables, relevantes y sin un horizonte de tiempo asociado; y la falta de información oportuna sobre el desempeño, esto significa que la información sobre el progreso de los objetivos se recibe tarde para informar de manera significativa las decisiones de asignación de recursos en curso y también las futuras. A continuación, algunos ejemplos de errores cometidos en esta etapa con base en Programas Municipales de Desarrollo existentes.

> Un PDM incluye un eje transversal de género e identifica algunos programas presupuestarios como los encargados de cumplir los objetivos del eje transversal; sin embargo, en su presupuesto de egresos no presenta la estructura programática que permita dar seguimiento a los programas o acciones que dan cumplimiento a los objetivos planteados por dicho eje. El clasificador del gasto puede contener PEG, y con ello abonar a un mejor monitoreo y evaluación de la efectividad de los programas.
>
> En la gaceta municipal del mismo municipio se remite el informe anual del Instituto Municipal de las Mujeres e Igualdad de Género en el cual se presenta el Programa Municipal para la Igualdad de Trato de Oportunidades entre Mujeres y Hombres para

Atender Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PMEPEG) realizado en el periodo 2019-2020. Este programa establece once acciones a implementarse, de las cuales se destacan las siguientes tres:

1. Obra de Teatro llamada "MÁS DE 45,000". [Obra sensibilizadora sobre la trata de personas].
2. Impartición de pláticas presenciales: impartir pláticas a diferentes áreas del municipio con la temática de "Violencia de género".
3. Visitas a Centros de Readaptación social: plática a internas de un Centro Penitenciario de readaptación Social (sexualidad y jornadas de salud). Visita a un Centro Preventivo y de Readaptación Social con una jornada médica y preventiva para realizar pruebas rápidas de VIH, así como atención jurídica.

Si bien, las actividades de sensibilización sobre la violencia de género son muy importantes, es necesario que estén articuladas al interior de un programa o estrategia pública que parta de un diagnóstico que identifique la problemática que busca atender y cuente con indicadores de gestión y estratégicos que permitan dar seguimiento y evaluar el logro de sus objetivos y la eficacia y eficiencia del programa. En las actividades 1 y 2 se carece de datos acerca de a quién van dirigidas dichas actividades, el número de presentaciones de obras de teatro y pláticas, el número de personas que se pretende alcanzar y el objetivo específico que se pretende lograr; así como la forma en que se evaluará el alcance de los objetivos planteados. La carencia de estos elementos dificulta evaluar en qué medida estas actividades incorporan la PEG.

Por su parte, en la actividad 3 es importante recordar que el hecho de brindar atención a mujeres no es sinónimo de la incorporación de la PEG. Esta actividad contiene atención básica a mujeres, pero no parece que se haya hecho un análisis previo para determinar cuál es la mejor manera de brindar los servicios mencionados a mujeres en situación de reclusión. Esta última actividad podría incluso describirse mejor como: visitas a Centros de Readaptación social para brindar asesoría jurídica a mujeres encarceladas acusadas del delito de aborto. [22]

5.3. PEG en la presupuestación

Aplicar la perspectiva de género a la asignación del gasto público implica asegurar que dicha asignación se haga de tal forma que contribuya a cerrar las brechas de género y a atender las necesidades específicas de niñas y mujeres; esto, incluyendo la puesta en marcha de medidas especiales de carácter temporal. En este sentido, el presupuesto es una herramienta clave tanto para evaluar cuánto se gasta en el cierre de brechas de género (entre mujeres y hombres y entre diversos grupos de mujeres) como para priorizar las políticas públicas y su correspondiente presupuesto que permite visibilizar dicha inversión. Hay que recordar que no se trata de tener un presupuesto separado para mujeres.

22 En septiembre de 2021 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional la criminalización del aborto; no obstante, el Estado de México no ha llevado a cabo la reforma que armonice el Código Penal del Estado de México con la sentencia de la SCJN, por lo que las mujeres encarceladas por este delito requieren asesoría legal para judicializar sus casos. Además, hay que tener presente que muchas mujeres acusadas del delito de aborto son casos de abortos espontáneos; y muchas de estas mujeres proceden de contextos de violencia, pobreza y falta de acceso a información reproductiva.

Al respecto, se sugiere:

- Revisar que se transversalice el género en el presupuesto de todos los sectores, sin olvidar áreas clave para el bienestar de las mujeres como la movilidad y el transporte, la vivienda, el empleo, servicios de cuidado infantil y para otras personas dependientes y espacios públicos culturales y de recreación, entre otros.
- Asignar recursos suficientes para implementar acciones completas, sobre todo cuando se trata de programas integrales que ofrecen una serie de servicios conectados para lograr un objetivo. Además, que sean suficientes para cumplir los objetivos de género, en los plazos establecidos, ambos en las etapas de planeación y programación.
- Aunque presupuestar con PEG no persigue como fin último cuantificar la cantidad y el porcentaje de los recursos públicos destinados a las mujeres, sí es importante usar las estructuras programáticas presupuestarias, incluyendo los clasificadores del gasto porque permiten registrar, dar seguimiento en el tiempo y transparentar los recursos destinados al financiamiento de la promoción de la igualdad de género. Además, constituyen evidencia de la progresividad en el gasto dedicado a la igualdad de género; en otras palabras, permiten conocer cómo esa progresividad en el gasto se alinea con el principio de progresividad de los derechos humanos,[23] lo cual resulta de la mayor relevancia para los grupos excluidos y marginados.
- Aunque el margen de maniobra programático y financiero de los municipios varía y en algunos casos es más limitado, siempre es posible determinar prioridades, establecer objetivos y asignar presupuestos para promover la igualdad de género y el goce de los derechos humanos de las mujeres en los municipios. Un mismo programa federal, estatal o municipal, presupuestado y ejecutado con perspectiva de género y orientado a resultados, puede arrojar resultados muy distintos.
- Los gobiernos municipales están cerca de su población y, por tanto, tienen el pulso de las necesidades específicas y las desigualdades de género que más apremian a las niñas y mujeres en sus territorios.

Para fines de ilustración, se trae a colación el caso de una mujer que enfrentaba un caso complicado de embarazo y que fue admitida en el Instituto para atención médica y para su parto. El día del parto fue diagnosticada (erróneamente) con COVID-19 por lo que fue aislada del neonato por seguridad. Una vez dados de alta (la madre y el neonato) era necesario que alguien de la familia tomara un curso básico de cuidados al neonato para que el Instituto lo entregara a la familia. Este curso es financiado con recursos del INPER ya que es parte de la atención a las mujeres en este Instituto en casos extraordinarios como el descrito.

23 El principio de progresividad de derechos humanos implica el progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiere la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. Este principio se relaciona con la prohibición de retrocesos o marchas atrás injustificadas a los niveles de cumplimiento alcanzados en la protección y garantía de derechos humanos.

Recuadro 20.
Diferencia entre presupuesto con perspectiva de género y presupuesto etiquetado

Un presupuesto con perspectiva de género no es lo mismo que un presupuesto etiquetado

Los presupuestos con perspectiva de género:

- Parten de la noción de que la implementación de los compromisos internacionales en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género deben traducirse en leyes, planes, políticas, programas, servicios y acciones de gobierno.
- Son erogaciones públicas que se elaboran a partir de una estrategia amplia utilizada por un gobierno para promover la igualdad de género y avanzar en los derechos de las mujeres y las niñas.
- Constituyen un esfuerzo por desagregar los ingresos y el gasto público, para conocer cuál es su impacto diferenciado entre mujeres y hombres (visibilizarlo), y para caminar hacia la igualdad de género (garantizar el derecho a la igualdad).
- Proponen la modificación de las políticas y los presupuestos públicos para que estos promuevan de manera efectiva la igualdad de género.

Por su parte, el presupuesto etiquetado, suele ser contemplado en un formato de Anexo del presupuesto general, como se hace en el Presupuesto de Egresos de la Federación:

- Constituye una medida especial de carácter temporal en los términos que establece la CEDAW para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra las mujeres, así como para compensarlas de manera focalizada.
- Son recursos específicos destinados a programas estratégicos cuya función catalítica sirve para acelerar el paso hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.
- Tiene el propósito de financiar programas que contribuyan a eliminar la discriminación contra las mujeres, reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres y erradicar la violencia contra las mujeres. Al "etiquetar" los recursos públicos se garantiza por ley su destino y no pueden utilizarse para fines distintos.
- Crea un sistema mediante el cual los gobiernos rinden cuentas sobre cuántos recursos se asignan para acelerar el logro de la igualdad entre mujeres y hombres.

Fuente: ONU Mujeres e Inmujeres (2020). Elementos para el fortalecimiento de la política pública local con perspectiva de género a partir de la experiencia del Programa Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en México. Disponible en: https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/07/elementos-para-el-fortalecimiento-de-la-politica-publica-local-ciudades-seguras

La madre no podía recibirlo por su diagnóstico de COVID-19, el padre estaba dispuesto a tomar el curso y recibir a su bebé, en una muestra de la corresponsabilidad en la crianza de su hija, situación que, se esperaría, debería estar en el enfoque de las intervenciones del Instituto; sin embargo, los protocolos del Instituto señalan que solamente una mujer, sin importar si es familiar o no, puede tomar el curso y recibir al neonato, lo cual claramente refuerza los roles de género y violenta el derecho del padre, y lo hace con financiamiento de recursos públicos, los cuales, probablemente, son reportados como recursos destinados a la igualdad de género.

5.4. PEG en el ejercicio y control

Otra de las etapas del proceso presupuestario de programas públicos es el relativo al ejercicio y control de los recursos que se refiere a la implementación de los programas mediante los que se otorgarán bienes y servicios a la población. Si bien en el MPPPEM no se contempla esta etapa dentro del ciclo presupuestario, es relevante tenerlo muy en cuenta, ya que puede representar el punto de entrada interesante para la perspectiva de género.

Si se ha llevado a cabo una planeación rigurosa, en donde se cuenta con información detallada sobre el problema o situación a atender, se han previsto diversos escenarios relativos a la implementación de los programas y cómo deberían tomarse las decisiones ante estos, es probable que se alcancen los resultados esperados. Sin embargo, es común que no se cuente con toda la información necesaria previa a la implementación de programas, o que aquella con la que se cuente ya no represente fehacientemente la realidad, que se hayan desarrollado condiciones que compliquen la implementación o que se hayan eliminado otras.

Por ello es tan relevante el momento de la ejecución de los programas y el control que se debe llevar sobre su implementación. Si bien es adecuado apegarse al plan de ejecución de los programas (por ejemplo, a través de sus reglas de operación o lineamientos), es importante identificar cuando la ejecución puntual esté alejando al programa del logro de sus propios objetivos. En cualquier caso, lo crucial es adecuar los medios con los que se cuente para el logro efectivo de los resultados planteados, en este caso, si en la ejecución se cumplen los elementos del diseño y operación del programa que se habían identificado a partir de un análisis de género para contribuir a la igualdad de género.

> A manera de ejemplo, en Argentina se puso en marcha un programa que buscaba incrementar el capital humano de mujeres en condiciones de vulnerabilidad (víctimas de violencia, con familias numerosas a su cargo y/o con hijos con alguna discapacidad), a través de la capacitación o la realización de trabajos públicos (infraestructura básica y producción en esquemas de economía social), y a cambio de los cuales recibían ingresos a través de cooperativas. De acuerdo con Arcidiacono y Bermúdez (2018), aunque el programa incorporó varias características positivas en su diseño, el problema al momento de implementarlo fue que los propios requisitos de ingreso al programa limitaron el acceso de las potenciales beneficiarias, ya que si tenían tres hijos o más o algún(a) hijo(a) con discapacidad era probable que no pudieran participar en el programa por dedicar tiempo al cuidado de su familia. Asimismo, si se encontraban en contextos de violencia por sus parejas, era probable que no contaran con su aprobación para realizar actividades que podrían empoderarlas.
>
> Además de lo anterior, este programa fue cuestionado por limitar las posibilidades de las mujeres; por un lado, al exigir contraprestaciones (capacitación y trabajo) para ser beneficiarias del ingreso, considerando las condiciones en las que ya se encuentran; por otro lado, por limitar el acceso solo a mujeres violentadas o encargadas del trabajo de cuidados de sus hogares; además de las complejidades que representan los contextos de violencia en la capacidad o posibilidades para reconocerlos.

A pesar de estar dirigido a mujeres, este programa no contempló mecanismos para compensar las actividades que tendrían que dejar de hacer las mujeres por atender los requisitos del programa. En el diseño tampoco se consideraron los efectos en los entornos de violencia de las posibles familias beneficiarias ni el apoyo adicional de instancias especializadas en la atención de la violencia de género; éstas fueron adecuaciones realizadas de manera posterior durante la ejecución del programa.

En otro ejemplo, esta vez en México, diversos organismos internacionales implementaron una intervención para mejorar la gestión del agua en municipios rurales (Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible). En esta intervención, se puso énfasis en la participación de las mujeres y de la sociedad civil, al reconocer que el acceso al agua beneficia mayormente a las mujeres, ya que generalmente son ellas y las niñas y niños los encargados de conseguirla para cubrir las necesidades de sus hogares.

Además de lo anterior, se identificó que quienes toman las decisiones en materia de gestión comunitaria del agua, suelen ser los hombres. En la implementación de esta intervención se reconoció como reto la necesidad de solicitar, en algunos de los municipios intervenidos, el permiso de los hombres para que las mujeres pudieran participar en sus talleres, cursos y capacitaciones.

Con las acciones realizadas se lograron resultados que, aunque no fueron homogéneos en todos municipios o entidades federativas, incluyeron: la modificación de leyes estatales de aguas; la generación de información sobre uso y gestión de agua con variables desagregadas por sexo; se promovió el involucramiento de grupos sociales en la gestión del agua de sus comunidades, por ejemplo, grupos de matronas; se incrementó el presupuesto estatal otorgado a la gestión del agua; se reglamentó la paridad de género en las áreas relacionadas con la gestión del agua; y se reprodujeron las metodologías empleadas en otros municipios en los que no se implementó la intervención.

Si bien la eficacia de esta intervención dependió en gran medida de que, de inicio, la estrategia tuvo un enfoque de género (al reconocer que existen mayores afectaciones en las mujeres por la falta de acceso al agua) fue necesario solicitar el permiso de los hombres de manera que pudiera garantizarse la participación de las mujeres en algunos municipios, logrando así sus objetivos, por contradictorio que parezca en una primera impresión para el empoderamiento de las mujeres con una medida estratégica, ya que de otra manera la intervención corría el riesgo de fracasar. Lo ideal es que programas de este tipo consideren el involucramiento de los hombres entre los cuales se tengan intervenciones estratégicas para modificar los patrones de resistencia de la participación de las mujeres.

5.5. PEG en el seguimiento

En el MPPPEM se tratan de manera conjunta tanto el seguimiento como la evaluación, para los que se requiere “conocer y aplicar la Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN)”, cuyo fin es cumplir los

Recuadro 21.
Efectos no previstos en la implementación de los programas

Minimizando los efectos no previstos en la ejecución de los programas

Pese a que es común que surjan cambios durante la implementación, también es poco frecuente que entre la planeación y la implementación existan brechas amplias. Para reducir la probabilidad de que haya desviaciones importantes durante la ejecución con respecto a lo planeado, se sugiere:

1. Identificar los contextos en los que se desenvuelven las y los beneficiarios. Esto se encuentra directamente relacionado con un reconocimiento claro y puntual del problema público que se busca atender. La inclusión de la PEG es muy evidente en este punto, dado que se buscaría incidir en condiciones que mantienen en desigualdad a las mujeres desde sus propios contextos.
2. Identificar a cada uno de los actores que intervendrán en la implementación, ya sean parte del gobierno o del sector privado o social (en este punto, se puede considerar a actores clave de la sociedad civil que pudieran apoyar la implementación). La PEG se puede impulsar en este punto al sensibilizar a las partes sobre el objetivo del programa o bien, sobre los efectos que podría tener en las condiciones de vida de las mujeres.
3. Supervisar la operación y garantizar que existan canales de comunicación para la generación y recepción de reportes, que no representen cargas burocráticas, pero que permitan contar información sobre el avance, incluida la incidencia de este en la población beneficiaria.
4. Establecer indicadores (principalmente de gestión) que faciliten la toma de decisiones. Algunas preguntas relevantes que vale la pena plantearse son las siguientes: ¿Se inscriben al programa el número previsto de personas beneficiarias? Sí, no, ¿por qué? ¿Se inscriben en mayor medida mujeres que hombres (o viceversa)? ¿Por qué? ¿Qué acciones se tendrían que reformular para cumplir con lo planeado? ¿Qué principios guiarían los cambios en la implementación y qué efectos tendrían en las mujeres?

objetivos establecidos en el PDM mediante la generación de información útil para la toma de decisiones. A pesar de encontrarse ubicados dentro de una misma etapa en el referido manual, el seguimiento y la evaluación persiguen objetivos distintos. Como se mencionó antes, el seguimiento permite la valoración de la implementación de los programas mediante el uso de herramientas como la MIR, en la que se identifican indicadores a distintos niveles mediante los cuales se monitorea el cumplimiento de metas establecidas.

Aquí cobran especial relevancia los indicadores de género, los cuales son mucho más que estadísticas sobre mujeres y hombres, sirven para medir y monitorear la realidad en la que viven las mujeres y los hombres, cubriendo una amplia diversidad de temas y reflejando los roles, relaciones y contribuciones de mujeres y hombres en la sociedad, la economía y los hogares.

Los indicadores de género son fundamentales para la transversalización de la PEG en el ciclo presupuestario ya que, en primer lugar, informan al proceso de toma de decisiones de políticas públicas, contribuyendo a asegurar que las intervenciones respondan a las diferentes necesidades y prioridades de mujeres y hombres. En segundo lugar, sirven para medir los cambios en las relaciones entre mujeres y hombres en el tiempo, en un

Recuadro 22.
Características de los indicadores de género

Los indicadores de género son algo más que indicadores desagregados por sexo

Las estadísticas de género van más allá de la desagregación por sexo, ya que tienen en cuenta también las desigualdades de género y los sesgos de género desde los métodos y herramientas de recopilación de datos, hasta su interpretación y difusión.

Por ejemplo, conocer cuántas mujeres diputadas integran el Congreso del estado no aporta información para contrastar con respecto a los hombres; si en vez de solo usar esta cifra aislada, se calcula qué porcentaje representa del total de las diputaciones, entonces sí tenemos información sobre las brechas de participación política en un espacio específico, en este caso, el Congreso del estado.

Los indicadores de género también resultan ser muy útiles porque permiten visibilizar aspectos de género en áreas donde antes se consideraban irrelevantes. Así conocemos de la existencia de las desigualdades y de su magnitud. Y no solo eso, permiten caracterizar las condiciones en las que las mujeres participan y contribuyen social y económicamente. Por ejemplo, además de que las mujeres se incorporan menos al mercado de trabajo, cuando lo hacen, es en condiciones desventajosas: tiempo parcial, menores ingresos, mayor informalidad, concentradas en los sectores económicos de menor productividad y mayor vulnerabilidad ante crisis económicas, entre otras. Estas desigualdades y sus implicaciones en la vida presente y futura de las mujeres se conocen porque los datos de las encuestas de empleo se analizan construyendo indicadores de género.

Otro tema importante es la deserción escolar. Gracias a que existen datos sabemos que las y los jóvenes comparten motivos para abandonar (falta de ingresos, falta de interés, falta de acceso a servicios escolares), pero en el caso de ellas, la proporción que reporta la maternidad y el matrimonio como motivos de deserción es mayor.

Otro ejemplo es la violencia contra las mujeres, la cual presenta características muy distintas a la violencia de la que son víctima los hombres; se trata de violencia que se ejerce contra ellas por ser mujeres, es decir, esta violencia es resultado de la discriminación estructural e histórica contra ellas. Los datos de homicidios arrojan que las mujeres suelen ser, con mucho mayor frecuencia que los hombres, asesinadas por personas conocidas, ya sea en sus propias viviendas o en lugares por los que transitan, con métodos que infligen sufrimiento prolongado como la estrangulación y las armas punzo cortantes, además de que a sus cuerpos se les inflige agresiones sexuales previas a su muerte. A partir de la evidencia con base en el análisis de los datos de las defunciones con perspectiva de género, se sabe que la violencia de género se trata de un fenómeno muy particular que requiere acciones que respondan a las causas y formas en que se expresa y ejerce esta violencia.

Hay algunos temas muy relevantes para las estadísticas de género, ya que abordan específicamente las desigualdades entre mujeres y hombres: la igualdad en la toma de decisiones, la igualdad en oportunidades económicas, el uso del tiempo y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; el acceso a la salud sexual y reproductiva, los estereotipos de género y la violencia contra las mujeres, entre otros.

área particular de la política pública, un programa o una actividad; o cambios en el estatus y en la situación de mujeres y hombres. En tercer lugar, son un elemento esencial para monitorear y evaluar la implementación y los resultados de las políticas, programas y proyectos.A continuación, algunos ejemplos de indicadores con perspectiva de género.

Recuadro 23

Ejemplos de indicadores de género para programas presupuestarios

Programa presupuestario (Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal)	Indicadores incluidos en la MIR del programa presupuestario	Ejemplos de indicadores alternativos con perspectiva de género
Desarrollo Comunitario	Nombre: Tasa de variación en el número de proyectos comunitarios formados para el beneficio de la localidad. Fórmula: ((Proyectos comunitarios para el beneficio de la localidad en el año actual/ Proyectos comunitarios para el beneficio de la localidad en el año anterior)-1) *100	Nombre: Tasa de variación en el número de proyectos comunitarios formados para el beneficio de la localidad enfocados en mujeres. Fórmula: ((Proyectos comunitarios para el beneficio de la localidad cuya población objetivo son mujeres en el año actual/Proyectos comunitarios para el beneficio de la localidad cuya población objetivo son mujeres en el año anterior)-1) *100 Nombre: Tasa de variación en el número de proyectos comunitarios formados para el beneficio de la localidad implementados por mujeres. Fórmula: (Proyectos comunitarios para el beneficio de la localidad implementados por grupos liderados por mujeres en el año actual/ Proyectos comunitarios para el beneficio de la localidad implementados por grupos liderados por mujeres en el año anterior)-1) *100
Prevención médica para la comunidad	Nombre: Porcentaje de población atendida con servicios de medicina preventiva. Fórmula: (Población atendida con servicios de medicina preventiva / Población programada con servicios de medicina preventiva) *100	Nombre: Porcentaje de mujeres atendidas con servicios de medicina preventiva respecto del total de población de mujeres. Fórmula: (Mujeres atendidas con servicios de medicina preventiva sobre enfermedades con mayor incidencia en las mujeres del municipio/Población total de mujeres del municipio) *100 Nombre: Porcentaje de mujeres atendidas con servicios de medicina preventiva respecto del total de personas atendidas. Fórmula: (Población femenina atendida con servicios de medicina preventiva/ Población total atendida con servicios de medicina preventiva) *100

Educación media superior	Nombre: Tasa de variación en el número de alumnos egresados de educación media superior. Fórmula: ((Alumnos egresados de educación media superior en el año actual/ Alumnos egresados de educación media superior en el año anterior)-1) *100	Nombre: Porcentaje de mujeres egresadas de educación media superior respecto del total de mujeres en edad escolar para nivel medio superior. Fórmula: (Mujeres egresadas de educación media superior en el año actual/ Mujeres del municipio en edad escolar para nivel medio superior en el año actual) *100 Nombre: Porcentaje de mujeres egresadas de educación media superior respecto del total de alumnos egresados. Fórmula: (Mujeres egresadas de educación media superior en el año actual/ Alumnos egresados de educación media superior en el año actual) *100
Modernización de la movilidad y el transporte terrestre.	Nombre: Tasa de variación del número de usuarios de los servicios de transporte público terrestre. Fórmula: ((Usuarios de los servicios de transporte público terrestre en el año actual/ Usuarios de los servicios de transporte público terrestre en el año anterior)-1) *100	Nombre: Porcentaje de mujeres usuarias de los servicios de transporte público terrestre. Fórmula: (Usuarias de los servicios de transporte público terrestre/Total de usuarios de los servicios de transporte público terrestre) *100 Nombre: Porcentaje de acciones de modernización de la movilidad que consideran necesidades de las usuarias. Fórmula: (Acciones de modernización de la movilidad que consideran necesidades de las usuarias/ Acciones de modernización de la movilidad a implementar) *100

Fuente: Elaboración propia con base en la información del numeral 6. Anexos SEGEMUN de la Metodolog a para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), publicada en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el 14 de octubre de 2021.

Recuadro 24.

Fuentes de información a nivel municipal para construir y dar seguimiento a indicadores de género

Fuentes de información a nivel municipal

Si bien existen pocas fuentes de información oficiales producidas por el INEGI que permitan desagregaciones estadísticamente válidas a nivel municipal, las que existen, son útiles para fines de conocer la situación y la evolución en el tiempo de las desigualdades de género; entre ellas:

- Censos y Conteos de Población y Vivienda
- Censo Económico
- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
- Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)
- Censos de procuración y de impartición de justicia

Igualmente, existen otras fuentes que también son producidas por el INEGI a partir de registros administrativos que pueden consultarse a nivel municipal:

- Registros administrativos de Seguridad Pública y Justicia
- Registros administrativos vitales: nacimientos, defunciones, matrimonios
- Registros administrativos de egresos hospitalarios por lesiones y otras formas de violencia contra las mujeres

Adicionalmente, los gobiernos municipales deberían hacer un esfuerzo por recabar información, también con base en registros administrativos relacionados con los programas y servicios que brindan tanto para contar con indicadores de gestión como con indicadores de resultados. Al respecto, en la planeación y en la presupuestación es necesario identificar cuáles son las necesidades del municipio, tanto de capacidades institucionales (capacitación) como de financiamiento para hacerlo.

Los gobiernos municipales pueden buscar alianzas con organismos internacionales y otras organizaciones dedicadas a la investigación para realizar proyectos relacionados con la generación de información estadística.

Existen portales dedicados a indicadores de género. Si bien se trata de información en el nivel nacional, que permiten también la comparación entre países y regiones, pueden ser referencias para buscar si esos indicadores están disponibles en México a nivel municipal, o bien, para generar los instrumentos (formatos, cuestionarios, cédulas) para recabar los datos y construir indicadores similares:

5.6. PEG en la evaluación

La evaluación es un pilar del SED que brinda información estratégica para la toma de decisiones y para el rediseño y mejora de los programas y acciones de gobierno. La evaluación, al igual que el seguimiento, se orienta al logro de resultados y la mejora continua; sin embargo, la evaluación se realiza en momentos específicos y no de manera continua (como el monitoreo y seguimiento). Asimismo, debe ser realizada, de preferencia, por personas ajenas a la ejecución del programa presupuestario evaluado, mientras que el monitoreo y seguimiento es llevado a cabo por los operadores del programa o ejecutores de la acción gubernamental.

/ ... sigue Recuadro 24.

- Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php
- Incidencia delictiva a partir de información de las fiscalías estatales integrada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública https://drive.google.com/file/d/1btj0rWQjIn3mlUKXcKrAxhS-HPoOe58T6/view
- CEPALSTAT. Estadísticas e Indicadores. Temas transversales. Género. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=4&lang=es
- OECD Gender Data Portal https://www.oecd.org/gender/
- The World Bank Gender Data Portal https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/gender

Finalmente, el INMUJERES y el INEGI publican anualmente, desde hace 23 años, "Mujeres y hombres en México", que ofrece una selección de indicadores relevantes que describen la situación actual de mujeres y hombres en distintos ámbitos de la vida nacional. La última edición puede consultarse en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463900009.pdf

La evaluación puede proporcionar información más completa que el seguimiento de lo que está ocurriendo y por qué está ocurriendo, y si lo que está ocurriendo es apropiado o no; además puede proporcionar orientación para la dirección que tome el programa en el futuro, en el corto y mediano plazo. Las evaluaciones suelen utilizar datos recopilados mediante el seguimiento como punto de partida. (Recuadro 25, página siguiente).

Las evaluaciones con perspectiva de género ayudan a: valorar si el programa generó, y en qué grado lo hizo, cambios en el estatus, los roles y las capacidades de las mujeres y los hombres participantes o beneficiarios; a analizar la participación de ellas y ellos en el programa, y su acceso y control sobre los beneficios; a medir los impactos económicos y sociales, positivos y negativos, esperados y no esperados de los programas y también, observar cómo procesos y componentes específicos de los programas promueven u obstaculizan la igualdad de género e identificar buenas prácticas.

Dependiendo de los objetivos de la evaluación serán las preguntas a responder. Al respecto, de acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas presupuestarios Municipales del gobierno del estado de México, se identifican los siguientes tipos de evaluación, así como algunos ejemplos de preguntas que podrían incorporar la PEG durante la evaluación. (Recuadro 26, páginas siguientes).

Lo ideal es que las evaluaciones, cualquiera que sea su tipo, se diseñen con perspectiva de género (tanto en los objetivos, preguntas de investigación, métodos de recolección de información, como en los marcos conceptuales y productos/entregables), sin embargo, es posible iniciar incluyendo algunas preguntas y temas relacionados con la igualdad de género en las evaluaciones que se realicen en el marco del programa anual de evaluación que definan los municipios.

Recuadro 25

Evaluación con enfoque de género

Evaluación con enfoque de género

El Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG, por sus siglas en inglés) define a la evaluación como: un análisis, tan sistemático e imparcial como sea posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, asunto, tema, sector, área operativa, desempeño institucional, etc. Se centra en los logros esperados y conseguidos, examinando la cadena de resultados, procesos, factores contextuales y causalidad, a fin de comprender los logros o la ausencia de estos. Una evaluación debe proporcionar información basada en evidencias, creíble, fiable, útil, y que permita la incorporación oportuna de conclusiones, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones.

ONU Mujeres se apega a esta definición incorporando lo siguiente: una evaluación sistemática e imparcial que proporciona información creíble, confiable y basada en evidencias sobre el grado en que una intervención ha generado un avance (o una ausencia de este) hacia resultados previstos y/o imprevistos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

Una evaluación con enfoque de género tiene dos elementos esenciales: lo que la propia evaluación analiza y la forma en que se lleva a cabo. La evaluación con enfoque de género analiza el grado en que las desigualdades en razón del género y las relaciones de poder –incluyendo las causas estructurales y otras que dan lugar a desigualdades, discriminación y relaciones de poder injustas y abusivas– cambian como resultado de una intervención. Es aplicable a todo tipo de programación para el desarrollo, y no solo al trabajo específico de género.

Las evaluaciones con enfoque de género integran en sus propósitos, procesos y métodos, conceptos, valores y principios para:

- Analizar cómo una intervención promueve los derechos de la(s) población(es) objetivo (los derechos titulares), y las apoya o empodera para reclamar sus derechos.
- Identificar y analizar desigualdades, prácticas discriminatorias y relaciones de poder. Dado que se centran en la igualdad en los resultados, como objetivo y no en las mujeres, las evaluaciones con este enfoque brindan información sobre cómo ocurren estos procesos sociales y políticos y también pueden visibilizar problemas de discriminación y desigualdad ocultos, o al menos no evidentes, y llamar la atención sobre las necesidades especiales o efectos particulares de las intervenciones sobre ciertos grupos o personas.
- Fortalecer la capacidad del gobierno para cumplir sus obligaciones y responsabilidades nacionales e internacionales

Fuente: ONU Mujeres. Oficina Independiente de Evaluación (2015) Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género. Disponible en: https://genderevaluation.unwomen.org/-/media/files/un%20women/gender%20evaluation/handbook/evaluationhandbook-sp-web.pdf?la=en&vs=2150

Recuadro 26

Ejemplo de preguntas para distintos tipos de evaluación

Tipo de evaluación

Del diseño programático

- ¿Se llevó a cabo un estudio de situación/línea de base para identificar la división del trabajo entre mujeres y hombres (tanto remunerado como no remunerado), su control sobre los recursos productivos y los beneficios y las necesidades prácticas de mujeres y hombres?
- ¿El diseño del programa consideró la dimensión de género en el planteamiento de sus de objetivos, actividades y resultados esperados?
- ¿El programa o política cuenta con información respecto de sus resultados desagregados según sexo?
- ¿El programa está generando la información suficiente para identificar cambios en la condición de las mujeres relativa a su igualdad respecto de los hombres, por ejemplo, respecto de su acceso o disfrute de derechos, bienes o servicios?
- Con el objetivo de identificar información valiosa en materia de género, ¿el programa contempla la participación de las mujeres desde su planeación, implementación y seguimiento?

De procesos

- ¿Qué obstáculos enfrentan las mujeres para recibir información sobre el programa y participar en él?
- ¿El proceso de incorporación de beneficiarias y beneficiarios al programa se da de acuerdo con lo estipulado en sus lineamientos y se garantiza la igualdad en el acceso y la no discriminación? ¿Contempla roles de género de beneficiarias y beneficiarios?
- ¿La entrega de bienes y servicios del programa garantiza el respeto a los derechos de las y los beneficiarios? ¿Contempla roles de género de las y los beneficiarios?
- ¿Los instrumentos de quejas y denuncias garantizan la atención de las y los usuarios en condiciones de confidencialidad y seguridad?

De consistencia y resultados

- ¿La implementación del programa es consistente con su diseño en lo relativo a los objetivos para la igualdad de las y los beneficiarios?
- ¿La información que recolecta el programa es suficiente para medir sus logros en la igualdad entre mujeres y hombres respecto del problema que el programa busca solucionar?
- ¿Los indicadores de gestión y de resultados se diseñaron con perspectiva de género? ¿El programa considera las dificultades que pueden enfrentar las y los beneficiarios derivados de sus roles de género para su acceso al mismo?
- ¿Hay mujeres y hombres a los que el programa no está llegando? ¿Quiénes son? ¿Por qué no están siendo alcanzados?
- ¿De qué manera los productos y resultados del proyecto contribuyen a la igualdad de género? ¿Qué efectos (esperados/inesperados) tuvo el programa sobre sobre las relaciones de poder entre mujeres y hombres, y en el empoderamiento de las mujeres?

/ ... sigue Recuadro 26.

De impacto

- ¿Las y los beneficiarios acceden efectivamente a los bienes y servicios otorgados por el programa en condiciones de igualdad?
- ¿Cuántos recursos se destinaron a mujeres y hombres beneficiarios? y ¿cómo se compara esto con los resultados obtenidos por mujeres y hombres?
- ¿Mejoraron las condiciones de vida de las mujeres (respecto de sí mismas) gracias a la implementación del programa? ¿En qué magnitud?
- ¿Se redujo la desigualdad entre las mujeres y los hombres respecto de la problemática central que atiende el programa?
- ¿Cuáles son los posibles efectos a largo plazo sobre la igualdad de género?
- ¿Es probable que los resultados positivos relacionados con la igualdad de género sean sostenibles? ¿De qué depende?

Específica de desempeño

- ¿El programa cuenta con indicadores adecuados o suficientes para la identificación de diferencias entre sus beneficiarios mujeres y hombres?
- ¿El programa identifica indicadores de gestión desagregados por sexo para mejoras en sus procesos?
- ¿Los indicadores del programa son pertinentes para identificar los avances en el logro de la igualdad entre mujeres y hombres?

Específica

- Por ejemplo, para una evaluación específica de costo-efectividad, ¿el programa considera las diferencias derivadas de los roles de género en las y los beneficiarios en el cálculo del costo del programa y en su efectividad sobre el problema que busca resolver?

Estratégicas del desempeño institucional

- ¿Las políticas implementadas por el Instituto Municipal de las Mujeres dan seguimiento a sus efectos en la población de mujeres en el municipio?
- ¿Los programas de la administración pública local están incorporando de manera efectiva la perspectiva de género en su diseño, operación o evaluación?
- ¿El Eje Transversal I: Igualdad de género, del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, ha logrado fomentar la participación activa de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social?

Fuente: Elaboración propia con base en los tipos de evaluación señalados en los Lineamientos generales para la evaluación de programas presupuestarios municipales. Disponibles en: https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/nov065.pdf

5.7. PEG en la rendición de cuentas

El Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE, por sus siglas en inglés) define la rendición de cuentas como la obligación y la responsabilidad de las estructuras estatales y del funcionariado público de implementar la transversalidad de género y de alcanzar los objetivos políticos de igualdad de género, de elaborar informes sobre los progresos alcanzados y de asumir su responsabilidad si no se alcanzan los objetivos de igualdad de género establecidos. Esto requiere que las decisiones de política pública puedan evaluarse periódicamente desde la perspectiva de las necesidades y los intereses de las mujeres y de los hombres, y que la igualdad de género sea uno de los estándares para evaluar el desempeño de quienes toman las decisiones.

Al hacer análisis de género, definir objetivos claros relacionados con la igualdad de género, asignar responsabilidades, contar con indicadores bien diseñados que son reportados oportunamente y, realizar evaluaciones, es posible elaborar informes de rendición de cuentas con información relevante, sólida y coherente que dé cuenta, por un lado, del progreso de la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en la gestión municipal mediante un presupuesto sensible al género y, por otro, de los avances relativos al ejercicio efectivo de los derechos humanos de las niñas y las mujeres.

En específico, la rendición de cuentas de los recursos ejercidos en términos generales se lleva a cabo mediante los informes, reportes, auditorías o fiscalizaciones. En estas, por lo general el enfoque es sobre en qué y para qué se ejerció el presupuesto público. Desde la perspectiva de género, además de lo anterior, la rendición de cuentas debe servir para verificar la contribución o no, del ejercicio del gasto público a erradicar todas las formas de discriminación por razón de género y al logro de la igualdad sustantiva.

> A manera de ejemplo, en un informe de un gobierno municipal que integra la rendición de cuentas sobre un eje transversal: Eje Transversal 1: Igualdad de Género, se hace un recuento de recursos presupuestarios destinados y de actividades ejecutadas; sin embargo, no se observa una comunicación efectiva sobre los resultados logrados con base en los objetivos planteados.
> En el informe citado se reporta que: «se destinó un recurso estatal por 1 millón 863 mil 272 pesos, para la Atención de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Desaparición». Sin embargo, no se encuentra el resultado que reporta el ejercicio de estos recursos. Por ejemplo, ¿cuántas mujeres desaparecidas por violencia de género se localizaron como resultado de esta alerta? ¿Cuántos presuntos culpables de este delito fueron consignados y puestos a disposición de un juez con el debido proceso?
> Igualmente ser que: «a fin de combatir el rezago educativo en la que se encuentran mujeres y hombres, se han implementado las asesorías académicas gratuitas en conjunto con el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y en diferentes puntos del municipio […]». Si bien, esta información es relevante, también lo sería conocer, por ejemplo, cuántas mujeres y hombres recibieron las asesorías académicas, cuántas y cuántos las concluyeron, cuántas y cuántos obtuvieron un certificado de estudios, y también si se incluyó alguna medida para remover posibles obstáculos que enfrenta las mujeres para acudir a dichas asesorías.

La Plataforma Rumbo a la Igualdad[24] del Inmujeres hace una revisión del avance de las entidades federativas para consolidar la transversalización de la perspectiva de género y, entre las áreas que revisa, está la Cuenta Pública. Si bien se trata de un ejercicio a nivel estatal, los aspectos específicos que son valorados en relación con esta etapa del proceso presupuestario resultan ser un referente muy útil para estructurar la rendición de cuentas de los municipios. A continuación, la lista de los puntos a considerar:

1. El origen de los recursos públicos
2. Desagregación de la información presupuestaria por distintas clasificaciones
3. Combinación de distintas clasificaciones del gasto
4. Existencia de indicadores vinculados con programas
5. Existencia de una explicación narrativa sobre la igualdad entre hombres y mujeres como prioridad en el gasto público
6. Gasto etiquetado y existencia de un anexo de género que acompañe a la Cuenta Pública
7. Existencia de indicadores de género vinculados con programas

5.8. Ejemplo resumen: programas de transferencias monetarias con perspectiva de género[25]

Este apartado muestra cómo incorporar la perspectiva de género tiene implicaciones importantes para el diseño y la implementación de uno de los tipos de programas de protección social más usados en el mundo: las transferencias (que son entregas directas y periódicas de dinero en efectivo a hogares y/o personas pobres y vulnerables), las cuales pueden condicionarse o no. En específico, se trata de transferencias en el contexto de pobreza rural.

En primer lugar, algunos hechos que dan cuenta de la situación diferenciada de mujeres y hombres con respecto a la pobreza y el acceso a los programas.

1. La pobreza rural afecta de forma distinta a mujeres y hombres como consecuencia de los roles de género y las desigualdades.

- Las mujeres agricultoras desempeñan un papel de peso en la agricultura. Sin embargo, debido a la discriminación de género, las mujeres suelen tener un acceso más limitado que los hombres a los recursos productivos, los servicios y las oportunidades de empleo. Esta discriminación genera una brecha de productividad e ingresos entre hombres y mujeres.
- Aunque con grandes diferencias entre países, las mujeres tienen generalmente menos probabilidades que los hombres de poseer o heredar tierras, y el derecho de las mujeres al agua suele ser más vulnerado que en el caso de los de los hombres.
- Las mujeres rurales pobres muchas veces se ven atrapadas en la agricultura de subsistencia y sus estrategias de medios de vida tienen escaso potencial para generar ingresos.

24 El sitio web de la Plataforma es: http://rumboalaigualdad.inmujeres.gob.mx/inicio#inicio-1

25 Este apartado se basa en FAO (2020), Integración de género en la implementación, el seguimiento y la evaluación de programas de transferencias monetarias y obras públicas. Guía técnica. Disponible en: https://www.fao.org/documents/card/en/c/CA2035EN

- Debido a las normas y prácticas discriminatorias de género y la condición, generalmente, de inferioridad de las mujeres en la sociedad, es más probable que ellas tengan cargas de trabajo excesivas y sean más propensas a estar en situación de pobreza en cuanto a tiempo, movilidad reducida, participación limitada en la toma de decisiones a nivel comunitario y del hogar, además de sufrir violencia por motivo de género. Estas desventajas reducen aún más el acceso de las mujeres rurales a las oportunidades económicas y las redes sociales, y limitan su participación en programas sociales.
- Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de vivir en la pobreza e incluso, en aquellos lugares en que hombres y mujeres tienen la misma probabilidad de vivir en un hogar pobre, las mujeres suelen sufrir privaciones en otras áreas. Por lo general, tienen un acceso más limitado a los mercados de trabajo y a la educación, gozan de menor autonomía económica y social, y son titulares de menos activos.
- Las mujeres agricultoras están más expuestas a los riesgos climáticos que los hombres. Las mujeres tienden a depender más de los recursos naturales para sus medios de subsistencia. Por otra parte, tienen menos activos y prestaciones con los que absorber los choques, y un acceso más limitado a la información y las tecnologías y prácticas agrícolas climáticamente inteligentes. Las mujeres tienen una movilidad más restringida que los hombres, por lo que les resulta más difícil salir de las zonas afectadas.

2. **Las desigualdades sociales crean brechas de género en el acceso a los programas de transferencias.**

- Las mujeres rurales suelen tener un historial de empleo irregular y con interrupciones, y su trabajo se concentra en el sector informal. Como consecuencia de ello, tienen menor capacidad que los hombres para contribuir a programas de seguridad social, incluyendo pensiones y protección por maternidad.
- Un poder de negociación débil en el hogar, la confianza limitada y la falta de conocimientos económicos y funcionales en la utilización del dinero y de los sueldos puede limitar el control de las mujeres a los beneficios económicos de los programas.
- Existen barreras prácticas y socioculturales que impiden a las mujeres participar en los programas. Estas barreras incluyen exigencias del cuidado de los hijos y pobreza en cuanto a tiempo, movilidad restringida, analfabetismo, falta de acceso a la información, y limitaciones culturales relacionadas con el trabajo en espacios públicos.

3. **Los programas que no tienen en cuenta el género pueden exacerbar la pobreza y la vulnerabilidad de las mujeres rurales y sus familias.**

- Las condiciones que deben cumplir las mujeres que cuidan a personas dependientes para recibir transferencias monetarias condicionadas pueden servir para reforzar estereotipos de género, exacerbar su pobreza de tiempo y reducir su capacidad para participar en actividades de generación de ingresos y producción de alimentos para el hogar.

De esta forma, es claro que la forma en que hombres y mujeres experimentan y hacen frente a la pobreza es muy distinta, por lo que es necesario tener en cuenta estas consideraciones para diseñar programas que respondan a estas necesidades diferenciadas al tiempo que sirvan para cerrar las brechas de desigualdad.

1. **Los programas pueden integrar el género en sus objetivos de diferentes maneras y en distinto grado.**

- Pueden centrarse en abordar una serie de cuestiones de género específicas y generalmente limitadas como parte de sus objetivos generales de reducción de pobreza. Por ejemplo, los programas pueden promover el derecho de las niñas a la educación, o el acceso de las mujeres a atención de salud materna. Si bien estos programas ayudan a cubrir las necesidades prácticas no necesariamente buscan transformar las normas y relaciones de género discriminatorias que sustentan la vulnerabilidad de mujeres y niñas frente a las privaciones. Por tanto, no lograrán resultados transformadores de género.
- Algunos programas promueven objetivos específicos de género de forma sistemática y exhaustiva como enfoque principal, adoptando medidas específicas como condicionar las prestaciones a la formación profesional, con la finalidad de facilitar el acceso de las mujeres a empleos no tradicionales pero mejor remunerados; cursos obligatorios para aumentar la conciencia de las mujeres sobre sus derechos como ciudadanas y proporcionar un espacio para la reflexión crítica sobre distintas cuestiones de género y proporcionar servicios complementarios de cuidado de hijos, transporte y comidas para facilitar la participación de las mujeres en las distintas actividades.

La implementación deficiente de un programa puede menoscabar los objetivos de igualdad de género y desencadenar efectos de género indeseados. A continuación, algunos ejemplos y consideraciones.

1. **Si los procedimientos utilizados para identificar e inscribir a posibles personas beneficiarias del programa no son sensibles al género, las mujeres podrían encontrar obstáculos a la participación.**

- El proceso utilizado para inscribir a posibles personas beneficiarias y valorar su elegibilidad puede acarrear costos para las mujeres rurales, tanto en tiempo como en dinero, por la necesidad de desplazarse hasta los centros de registro.
- Las mujeres rurales muy pobres y socialmente excluidas pueden tener problemas a la hora de obtener información sobre los procesos de selección e inscripción, ya sea por analfabetismo, falta de documentos de identidad, falta de recursos económicos para obtener los documentos formales necesarios para la inscripción, limitaciones de movilidad.
- Las normas culturales que limitan la movilidad de las mujeres y su interacción en espacios públicos con los responsables del programa pueden hacer que las mujeres carezcan de la confianza necesaria para aprovechar los programas.
- Se requiere tomar medidas como: simplificar los procedimientos de solicitud, y traducir los documentos de solicitud y del proyecto a la lengua local; proporcionar asistencia técnica gratuita para ayudar a mujeres y hombres rurales a cumplimentar los documentos de solicitud y registrarse en el programa. Esto incluye ayuda para la obtención de documentos de identidad si fueran exigidos por el programa. En contextos en que sea difícil para las mujeres interactuar con personal masculino, será preciso contratar a mujeres para llevar a cabo los procesos de registro e inscripción.

2. **Las transferencias regulares y previsibles son requisito indispensable para que los programas logren sus objetivos de reducción de pobreza e igualdad de género. Los**

pagos irregulares de prestaciones afectan desproporcionadamente a las mujeres rurales pobres porque suelen ser quienes más dependen de las transferencias para gestionar el consumo básico y realizar inversiones productivas.

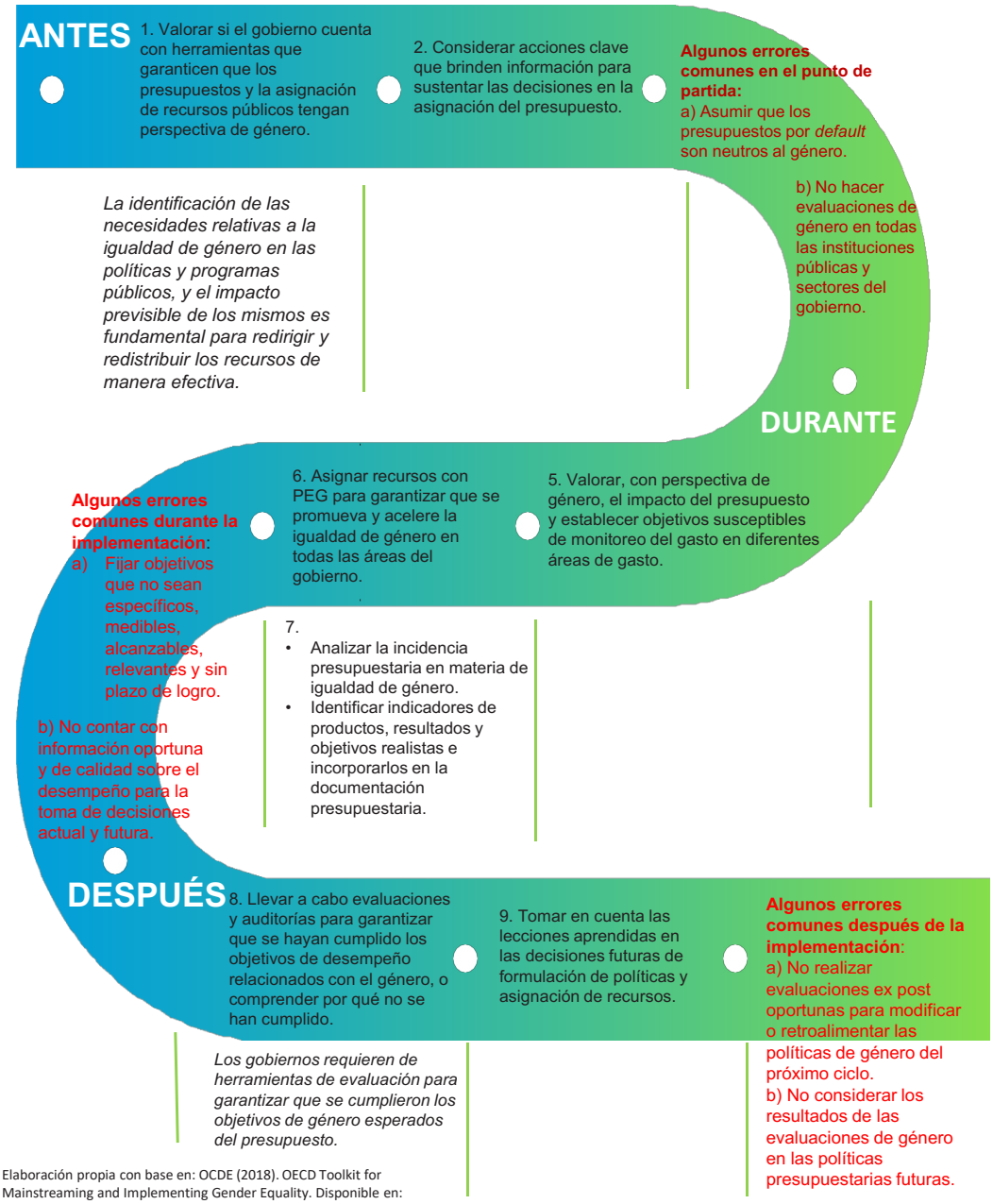
3. **Los distintos mecanismos de pago o dispersión tienen ventajas e inconvenientes para la igualdad de género y la inclusión social.**

- La entrega física de efectivo en un momento acordado y en puntos de pago concretos (oficinas públicas, oficinas de correos, etc.) puede promover la inclusión social de las mujeres rurales al crear vínculos entre las mujeres y personas funcionarias en los puntos de pago y aumentar la visibilidad de las mujeres en la comunidad. Sin embargo, la necesidad de desplazarse grandes distancias y hacer cola quizás durante horas para recibir el dinero puede suponer una dificultad significativa para las mujeres rurales, especialmente las de edad avanzada o las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
  Los sistemas de entrega física pueden hacerse más sensibles al género si los puntos de entrega de efectivo se acercan a los hogares de las mujeres para reducir así los costos de oportunidad y los tiempos de desplazamiento; y si se permite cierta flexibilidad en los plazos y puntos de pago para tener en cuenta las responsabilidades de trabajo productivo y de cuidado de las mujeres rurales.
- Los pagos electrónicos tienen una serie de ventajas para las mujeres rurales. Reducen el tiempo y los costes invertidos en el desplazamiento hasta los puntos de pago, así como también los tiempos de espera. Las personas beneficiarias pueden elegir cuándo retirar el pago en efectivo, hecho que mejora la seguridad y les otorga mayor libertad sobre cómo utilizar el dinero. Esto es de especial importancia para las mujeres rurales, que con frecuencia carecen de acceso y control sobre los ingresos del hogar. Además, los pagos electrónicos pueden utilizarse como estrategia para promover la inclusión financiera. Sin embargo, el bajo nivel educativo y los escasos conocimientos financieros de las mujeres rurales pueden limitar la aplicación de los pagos electrónicos. En este sentido, la capacitación financiera debería ser parte de las metas del programa.
  Este sistema puede hacerse más sensible a la igualdad de género: a) si se ofrecen cuentas bancarias simplificadas y de bajo costo para reducir los obstáculos que encuentran las mujeres al acceder a los pagos y fomentar la titularidad de cuentas bancarias entre las mujeres; b) si se adaptan los procedimientos administrativos de los pagos electrónicos en consonancia con el nivel de conocimientos técnicos y financieros de las mujeres rurales; c) si se proporciona la formación necesaria a las mujeres para garantizar el uso efectivo de las nuevas tecnologías; d) si se garantiza que las titulares mujeres sean tratadas de forma justa por las instituciones bancarias.

Este es un ejemplo de un caso muy concreto de programa, pero el mensaje es que, de no llevar a cabo una revisión y una reflexión sobre las implicaciones para mujeres y hombres de las distintas decisiones de política pública, entonces será mucho más difícil reconocer las desigualdades de género y, por tanto, incluir medidas específicas para abordarlas. En consecuencia, incluso, sin la intención explícita de hacerlo, los propios programas pueden no solo ser "neutros" en cuanto al género, sino propiciar y reforzar la discriminación y las desigualdades.

5.9. Recapitulando: pasos para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario

Diagrama 5.
La incorporación de la perspectiva de género paso a paso



Elaboración propia con base en: OCDE (2018). OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality. Disponible en: https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/

Consideraciones finales

Los gobiernos municipales, al igual que los estatales y el gobierno federal, tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. Esta igualdad va más allá de la igualdad jurídica, la cual, aunque necesaria para poder exigir este derecho, no es suficiente para cerrar brechas de género ni para responder de manera adecuada a las necesidades específicas de las mujeres. La igualdad que se busca es la igualdad en los hechos.

Para cumplir con esta obligación, los municipios deben incorporar la perspectiva de género de manera transversal en su quehacer público. Esta incorporación no es un fin, es un medio, es una herramienta estratégica que tiene como propósito que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

Junto con la transversalización de perspectiva de género en el quehacer gubernamental, los municipios deben llevar a cabo un proceso presupuestario apegándose a los objetivos y herramientas correspondientes a la metodología de Presupuesto basado en Resultados. Al aplicar las dos metodologías de manera articulada y no sobrepuesta, se logran sinergias importantes en términos de una gestión municipal más eficiente, eficaz y transparente.

Una característica particularmente favorable de la perspectiva de género es que puede incorporarse en cualquier etapa en que se encuentre un programa y retroalimentar a las otras etapas; además de que puede aplicarse a cualquier tipo de programa, sin importar si desde su origen se diseñó para contribuir a la igualdad o para otro fin.

La perspectiva de género es una metodología sólida pero lo suficientemente flexible, además de que permite generar aprendizajes que resultan en un mejor diseño y ejecución de las políticas públicas de diversos sectores al visibilizar cuestiones que suelen perderse de vista como las relaciones de poder asimétricas, el acceso y control real a recursos, la participación efectiva en la toma de decisiones, las normas sociales que modelan las interacciones entre personas, y entre personas y las instituciones, por nombrar solo algunas.

Esta Guía, aunque no es exhaustiva, incluye conceptos básicos para que los gobiernos municipales pueden hacer un ejercicio de reflexión informada y ordenada sobre qué se ha hecho previamente, qué aspectos se han tomado en cuenta, qué se ha dejado fuera y qué pueden hacer para avanzar en el logro de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Tomar decisiones inerciales y neutrales en cuanto a las implicaciones que tienen los programas y los presupuestos públicos sobre mujeres y hombres ha probado no sólo ser insuficiente para desmontar y transformar las desventajas estructurales que enfrentan las mujeres, por el hecho de ser mujeres, sino incluso servir de vehículo para reproducir las desigualdades, estereotipos y discriminación existentes. Las estimaciones siempre apuntan a que de no hacer nada, la igualdad de género está a décadas, incluso a un siglo de distancia. Así que resulta impostergable tomar medidas para acelerar el paso.

Glosario

Brecha de género: es la expresión cuantitativa de la diferencia entre mujeres y hombres respecto de algún aspecto específico de su vida; lo que se traduce necesariamente en indicadores, tales como uso de tiempo (cuidado de infantes, trabajo a actividades domésticas), ingreso mensual o acceso a actividades específicas como deportes, cultura y recreación, entre otros.

Equidad: es un principio ético-normativo asociado a la idea de justicia; bajo la idea de equidad se trata de cubrir las necesidades e intereses de personas que son diferentes, especialmente de aquellas que están en desventaja, en función de la idea de justicia que se tenga y haya sido socialmente adoptada. No es equivalente a igualdad.

Estereotipo de género: generalizaciones simplistas de los atributos de género, las diferencias y los roles de las mujeres y los hombres. Las características estereotipadas sobre los hombres los describen como fuertes, competitivos, autónomos, independientes, audaces, interesados en los bienes materiales. Los estereotipos paralelos sobre las mujeres las representan como cooperadoras, acogedoras, sumisas, atentas, comunicativas, orientadas al grupo y al cuidado de las y los otros, interesadas en el bien común. Los estereotipos suelen estar en la base de la discriminación de género y se refuerzan cotidianamente con las normas sociales, las leyes, las prácticas institucionales y los medios de comunicación.

Evaluación: etapa del proceso presupuestario que, de forma complementaria al seguimiento, como el otro pilar del SED, consiste en valorar objetiva e imparcialmente, con base en una metodología sólida, los elementos que constituyen el diseño y operación de los programas presupuestarios o de los resultados que generan en sus respectivas poblaciones objetivo, ya sean personas físicas, personas morales o instancias de otros tipos, como organizaciones gubernamentales o actores sociales, entre otras.

Discriminación contra las mujeres: De acuerdo con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Igualdad de género (igualdad entre mujeres y hombres): es un derecho humano protegido por distintos instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Además, tal como está expresado en la CEDAW, la igualdad va de la mano con el principio de la no discriminación, y en este sentido, la igualdad sólo será posible en la medida en que se erradique la discriminación contra las mujeres. La igualdad de género no significa que hombres y mujeres deban ser tratados como idénticos, sino que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependan del sexo de las personas.

Igualdad sustantiva: supone la modificación de las circunstancias que impiden a las mujeres ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública. Para alcanzarla, es necesario que las leyes

y políticas garanticen que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres en todas las dimensiones del desarrollo y que exista, por lo tanto, un contexto propicio para lograrlo en los hechos. Esto implica la obligación del Estado de remover todos los obstáculos para que las mujeres, especialmente las que se encuentran en particular desventaja o que pertenecen a grupos de población históricamente marginados y excluidos, logren la igualdad en los hechos. Igualmente, es necesario adoptar medidas específicas que corrijan las desventajas de las mujeres y, a largo plazo, la transformación de las instituciones y las estructuras que refuerzan y reproducen relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres.

Perspectiva de género: herramienta o instrumento que favorece y cataliza (y, en su caso, obliga a) la procuración de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. La PEG constituye una guía que le facilita a las organizaciones (públicas, privadas o sociales) la erradicación de la violencia contra las mujeres, su discriminación y su infravaloración respecto de los hombres; ya sea al interior de estas organizaciones (particularmente las privadas) o desde su interior y, sobre todo, hacia fuera de éstas (particularmente las públicas).

Planeación: etapa en la que se definen las prioridades de mayor alcance (nacionales, estatales o municipales, según sea el caso). Los instrumentos característicos en esta etapa son planes de desarrollo, planes o programas de gobierno y programas sectoriales, entre otros.

Presupuestación: etapa del proceso presupuestario que, mediante un proceso democrático y participativo (principalmente por el Legislativo o equivalente que corresponda, en coordinación con el Ejecutivo que presenta el proyecto de presupuesto correspondiente), se define el monto o "techo" presupuestario para cada programa incluido en la estructura programática autorizada.

Presupuesto basado en Resultados: es un proceso, basado en un enfoque de Gestión para Resultados de la administración pública, que tiene como objetivo mejorar la calidad del gasto público que, en esencia, significa aumentar la eficacia y eficiencia del presupuesto público de una forma transparente; lo que implica dar mejores resultados con la menor cantidad posible de presupuesto público y poner la información derivada de este ejercicio a disposición de cualquier persona o instancia.

Proceso presupuestario: se refiere al proceso que incluye las etapas de planeación, programación, presupuesto, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Programa presupuestario: categoría programática a través de la cual se le asignan recursos a los programas que implementan los municipios y con los cuales buscan cumplir sus objetivos institucionales.

Programación: etapa del proceso presupuestario cuyo instrumento o producto más destacado es la estructura programática que contiene la lista de programas presupuestarios a los que se les asignan recursos presupuestarios.

Rendición de cuentas: última etapa del proceso presupuestario que consiste en la elaboración de informes, entrega y publicación de información por parte de las instancias ejecutoras, relativa al ejercicio presupuestario que corresponda y una vez concluido un periodo determinado (típicamente un ejercicio fiscal).

Roles de género: normas sociales y de conducta que, dentro de una cultura específica, son ampliamente aceptadas como socialmente apropiadas para las personas de un sexo específico. Suelen determinar las responsabilidades y tareas tradicionalmente asignadas a hombres, mujeres, niños y niñas. Los roles de género se modifican con el transcurso del tiempo, especialmente con el empoderamiento de las mujeres y la transformación de las masculinidades machistas.

Seguimiento: etapa del proceso presupuestario que se ejecuta de forma paralela al ejercicio y control y que consiste en que, de manera interna, las diferentes instancias, dependencias o entidades del Ejecutivo, responsables del ejercicio del gasto público, "monitorean" el avance de este gasto en función de los indicadores definidos en la etapa de programación.

Sistema de Evaluación del Desempeño: es el conjunto de herramientas o instrumentos técnicos y metodológicos mediante los cuales es posible implementar el PbR y que se constituye esencialmente por dos pilares: evaluación y monitoreo o seguimiento de programas y políticas públicas.

Transversalidad: al proceso que permite incorporar de manera generalizada diferentes perspectivas (como la de género) en acciones legislativas, políticas, programas presupuestarios.

Transversalización de la PEG: es una estrategia para convertir las preocupaciones y las experiencias de las mujeres y los hombres en una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas, y sociales para que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe.

Tratados/Convenciones Internacionales: acuerdos y consensos internacionales, de los que el Estado Mexicano es parte y que, al suscribirse, se convierten en instrumentos vinculantes, es decir, obligatorios para los Estados Parte.

Referencias

- Arcidiácono, A. y Bermúdez, P. (2018). "Ellas hacen". Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. Revista de Estudios Feministas, 26(2). Obtenido de https://doi.org/10.1590/1806-9584-2018v26n245297.
- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (sin año). Cómo hacer un análisis de género. SDC Gender 'How To' Practical Guide Series. Spanish Version. Obtenido de https://www.shareweb.ch/site/Gender/Documents/Gendernet%20Toolbox/Methodic/Gender%20Analysis/AnalisisGenero_.pdf.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2019). Guía para la Armonización Normativa de los Derechos Humanos. Disponible en http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Guia-Armonizacion-NormativaDH.pdf.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés) (1997). Conclusiones convenidas 1997/2. Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas. Obtenido de https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/52/3/REV.1(SUPP).
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) (2004) Recomendación general No. 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal. Obtenido de https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf
- Echarri, C., CONAPO y ONU Mujeres (2020). Interseccionalidad de las desigualdades de género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS. Obtenido de https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2020/Julio%202020/Interseccionalidad%20de%20las%20desigualdades%20de%20gnero%20en%20Mxico.pdf
- European Institute for Gender Equality (EIGE) (2019). Gender mainstreaming: Gender Analysis. Obtenido de https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-analysis.
- Gobierno del Estado de México (2018). Periódico Oficial. Lineamientos generales para la evaluación de programas presupuestarios municipales. Obtenido de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/nov065.pdf .
- Gobierno del Estado de México (2021). Metodología para la Construcción y Operación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal. Anexos SEGEMUN. Obtenido de http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2021/octubre/oct141/oct141d.pdf.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (2015). Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las reglas de operación de los programas presupuestarios federales. Obtenido de http://sct.gob.mx/normatecaNew/lineamientos-para-incorporar-la-perspectiva-de-genero-en-las-reglas-de-operacion-de-los-programas-presupuestales-federales/
- Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres (LITOMHEM) (2010). Legislatura del Estado de México. Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno". Obtenida de http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig154.pdf.
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (LPEMM) (2001). Legislatura del Estado de México. Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno". Obtenida de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) (1993). Legislatura del Estado de México. Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno". Obtenida de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf.
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (MPPPEM) (2021). Manual para la Planeación, Programación y Presupuesto de Egresos Municipal para el ejercicio fiscal 2022. Disponible en https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2021/octubre/oct141/oct141b.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018). Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality. Obtenido de https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf.

- Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres) (2015). Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género. Disponible en https://genderevaluation.unwomen.org/-/media/files/un%20women/gender%20evaluation/handbook/evaluationhandbook-sp-web.pdf?la=en&vs=2150.
- ONU Mujeres (2019). La Igualdad de Género. Folleto. Obtenido de https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/05/igualdad-de-genero-act.
- ONU Mujeres e Inmujeres (2020). Elementos para el fortalecimiento de la política pública local con perspectiva de género a partir de la experiencia del Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en México. Obtenido de https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/07/elementos-para-el-fortalecimiento-de-la-politica-publica-local-ciudades-seguras.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Ciudad de México: SHCP. Obtenido de https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados.
- Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán). (2017). Guidelines for Gender Budgeting in Development Cooperation. A Selection of Tools and Approaches. Obtenido de https://www.giz.de/de/downloads/giz-bmz-guidelines-gender-budgeting-2017-EN.pdf.

Guía para la incorporación de la perspectiva de género
en el proceso presupuestario de los programas públicos
municipales del Estado de México
Se terminó de imprimir en marzo de 2022,
con un tiraje de 250 ejemplares.

Colección Hacendaria

GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.