



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

“GASTO SOCIAL: UN ANALISIS COMPARATIVO DESDE
UNA PERSPECTIVA DE GENERO. EL CASO DE MEXICO,
ESPAÑA Y SUECIA, 1995 - 2004”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

LAURA LOPEZ FRAGOSO

ASESOR DE TESIS: LIC. MA. DE LOS ANGELES PALACIOS ESCOBAR



MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con amor a:

Mis padres, Germán (†) y Ma. de los Angeles
Mis hermanos, Itzell y Luis Germán
Mi sobrino Paulo
Gracias por su cariño y apoyo incondicional.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Economía.

A mi asesora, la Lic. Ángeles Palacios por su valiosa ayuda y apoyo para la realización de esta investigación. Mil gracias.

Esta tesis forma parte del Proyecto de Investigación "Superación de la Pobreza y Universalización de la Política Social", inscrito en el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la Dirección General de Asuntos de Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

“Gasto social: Un análisis comparativo desde una perspectiva de género. El caso de México, España y Suecia, 1995 – 2004”

Introducción

1. Desarrollo humano desde una perspectiva de género	1
1.1 La equidad de género en el desarrollo	1
1.1.1 Concepto de desarrollo humano	1
1.1.2 Concepto de género	2
1.1.3 Equidad de género desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	7
1.2 Indicadores de desarrollo con perspectiva de género 1995 - 2003: México, España y Suecia	15
2. Gasto social: elementos teóricos	25
2.1 Concepto de gasto público y gasto social	25
2.2 La función del gasto en la economía	30
2.3 La postura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto al gasto social	34
2.4 Debate actual respecto al gasto público y social	37
2.4.1 Unión Europea	38
2.4.2 México	42
2.5 Gasto social con perspectiva de género	46
3. Políticas de género en las agendas gubernamentales: México, España y Suecia	49
3.1 Políticas de género en México	49
3.1.1 La postura del gobierno mexicano respecto a la equidad	56
3.2 Políticas de género en España	59
3.3 Políticas de género en Suecia	64

4. Estructura del gasto social con perspectiva de género. Análisis comparativo: México, España y Suecia	69
4.1 El gasto social con perspectiva de género en México	69
4.2 El gasto social con perspectiva de género en la Unión Europea	80
4.2.1 El gasto social con perspectiva de género en España	83
4.2.2 El gasto social con perspectiva de género en Suecia	88
4.3 Diferencias y similitudes: México, España y Suecia	95
4.3.1 Concepto	95
4.3.2 Gasto etiquetado	97
4.3.3 Instituciones gubernamentales	102

Conclusiones

Anexo: Cálculo del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

Bibliografía

Introducción

Esta investigación se propone analizar comparativamente el gasto social desde una perspectiva de género, a partir del año 1995 hasta el 2004 en tres países: México, España y Suecia.

Las tres experiencias a analizar son ejemplos ilustrativos de la clasificación de modelos de bienestar que hace Gosta Esping-Andersen en su obra *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (1993) en la cual se identifican los modelos liberal, corporativo y socialdemócrata. Tres dimensiones son movilizadas para llegar a esta clasificación: la relación Estado – Mercado, la estratificación social y la desmercantilización.

En estos tres modelos de Estado de Bienestar¹ que reconoce Esping-Andersen, podemos observar a grandes rasgos los diferentes lineamientos que se han fundamentado e institucionalizado en diferentes países, pero primero es conveniente entender la función del Estado de Bienestar. Se entiende como Estado de Bienestar, la responsabilidad del Estado en asegurar una protección social y el bienestar básico para los ciudadanos, mediante la provisión pública de diversos servicios sociales. Por lo tanto, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población.

La dimensión Estado – Mercado, toma en consideración el grado de satisfacción de las necesidades humanas por las políticas sociales antes que por el mercado y el sector privado. En los modelos social demócrata y corporativista,

¹ Esping-Andersen, Gosta. *Los tres mundos del Estado de Bienestar*.

la implicación del Estado y la parte de necesidades cubierta por el Estado es más importante que en el modelo liberal en que predomina el mercado.

La dimensión de estratificación social considera la manera en que el Estado contribuye a ordenar y a estratificar las relaciones sociales. Algunas políticas contribuyen a promover la solidaridad y la igualdad, mientras que otras, por el contrario, refuerzan las divisiones sociales en términos de clase, de estatus o de diferenciación profesional. El modelo social demócrata favorece la solidaridad al incluir al conjunto de los ciudadanos en programas comunes y reduce las diferencias económicas mediante la redistribución. El modelo corporativista, aunque ofrece los beneficios a todos, refuerza las diferencias de estatus ofreciendo diferentes programas sociales para los diferentes estratos de la población (por ejemplo: burócratas, empleados civiles, personal sindicalizado, militares). El modelo liberal fortalece una forma de dualismo social entre, una clase desfavorecida que se beneficia de la asistencia social, y por otra parte, una clase privilegiada que accede a los servicios sociales y los compra en el mercado (por ejemplo, en materia de salud o de educación).

La desmercantilización analiza la manera en que los derechos sociales son asignados. En los diferentes tipos de sociedades, las prestaciones sociales pueden adoptar tres formas: universales, abiertas a todos los ciudadanos; contributivas, condicionadas por la participación en el mercado del trabajo y la contrapartida de una contribución financiera (cotización social, seguros sociales); y prestaciones sujetas a las condiciones de ingreso, abiertas a aquellos que tienen recursos inferiores a un cierto nivel (Esping-Andersen, 1993). Mientras más general es la base de extensión de los derechos sociales, más importante es su función de desmercantilización.

En el modelo liberal o residual (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia) predomina la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas o los planes de seguros sociales modestos. La ideología liberal asienta sus pilares en los valores de la libertad, individualismo y competitividad privada. El apoyo de las organizaciones voluntarias es esencial para conseguir el objetivo de la eliminación de la pobreza. Los subsidios del Gobierno no se distribuyen entre la mayor parte de la población dependiente, sino entre la parte con menores ingresos.

El modelo conservador o corporativista (Austria, Francia, Alemania, Italia) se caracteriza por una forma de actuar que se opone a cualquier tipo de cambio y modificación de aquello que constituye una tradición. Las iglesias y otras instituciones bajo la forma de organizaciones no gubernamentales (ONG), juegan un papel importante en la provisión de servicios de bienestar.

El modelo socialdemócrata (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca) se caracteriza por una garantía de ingresos y de prestación de servicios sociales universales para todos los ciudadanos. Por otra parte, los socialdemócratas buscan un Estado de Bienestar que promueva la igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas, o un nivel satisfactorio de prestaciones. La ideología socialista apuesta por la igualdad, la libertad y la solidaridad. La igualdad adquiere en este modelo, un significado que incluye la participación ciudadana en las instituciones y los órganos de decisión político-sociales, implica hacer efectiva y real la justicia social y la igualdad de oportunidades por medio de sistemas públicos de bienestar como la educación, trabajo, salud y la seguridad social. El Estado debe de garantizar el respeto de los derechos, para que todos los individuos sean más dignos y puedan desarrollar sus capacidades, puesto que todos deben tener oportunidad de estudiar, formarse y

trabajar, y descartando cualquier principio selectivo que haga a unos merecedores de ayuda y a otros no.

Es importante aclarar que el hecho de que un país ilustre o se identifique dentro de un modelo, no implica que cumpla forzosamente con todas las características de éste.

De acuerdo a esta clasificación de modelos de bienestar, México ilustra el modelo liberal o residual, puesto que el país presenta un nivel de gasto social muy bajo, afectando principalmente a las mujeres y en especial a las jefas de familia. La red de cuidados de asistencia a la familia no existe, por lo que el costo de este tipo de cuidados es muy alto. La pobreza infantil y la tendencia a la feminización de la pobreza son alarmantes.

La experiencia española se identifica o ilustra al modelo corporativo, porque si bien existe un elevado gasto social, éste se orienta a cubrir el desempleo y a una población envejecida como lo es la población europea, por lo que el nivel de gasto social orientado al género femenino es medio.

Suecia se identifica dentro del modelo socialdemócrata, puesto que el gasto social es muy elevado, en particular el orientado a las mujeres, lo que la hace ser la experiencia más sólida en materia de género.

En esta investigación se plantea que el gasto social es de vital importancia, ya que representa el principal instrumento para garantizar a la población bienestar social; los objetivos particulares son: analizar la relación existente entre el gasto

social y el desarrollo humano; el significado y la importancia del gasto público y social en la economía; las políticas de género en las agendas gubernamentales de México, España y Suecia; y finalmente la estructura del gasto social con perspectiva de género en los tres países.

La investigación plantea cuatro hipótesis, que son: la congruencia del gasto social con las necesidades de género es una condición para la equidad; el desarrollo humano es imposible si no hay equidad entre hombres y mujeres; el gasto social con perspectiva de género permite asignar recursos a las necesidades específicas de la población objetivo; y a mayor gasto social con perspectiva de género, mayor es la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

La investigación está organizada en 4 capítulos. El capítulo 1 analiza el concepto de desarrollo humano y de equidad de género desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya que dicho programa tiene una amplia experiencia en el estudio y medición del desarrollo humano mundial; así como el concepto de género, para comprender el desarrollo humano, y finalmente se analizan los indicadores de desarrollo con perspectiva de género de México, España y Suecia, en el periodo 1995 – 2003.

El capítulo 2 se refiere al análisis del gasto social mediante elementos teóricos como concepto, función en la economía, la postura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como el debate actual en la Unión Europea y México, y finaliza con el apartado de gasto social con perspectiva de género.

En el capítulo 3 se abordan las políticas de género en las agendas gubernamentales de los tres países estudiados, es decir, todo lo que las autoridades gubernamentales plantean en el discurso oficial, conceptos, instituciones, los logros en materia de género, etc. Y en el caso de México se incluye en un apartado la postura del gobierno respecto a la equidad.

Finalmente, en el capítulo 4 se analiza comparativamente la estructura del gasto social con perspectiva de género en México, España y Suecia, mediante el análisis del gasto en los presupuestos de cada país, así como las diferencias y similitudes en cuanto a conceptos, gasto etiquetado e instituciones gubernamentales.

Capítulo 1. Desarrollo humano desde una perspectiva de género

1.1 La equidad de género en el desarrollo

1.1.1 Concepto de desarrollo humano

El desarrollo humano según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es un proceso cuyo objetivo principal es la ampliación de las opciones de que disponen los hombres y mujeres mediante la igualdad de oportunidades, la sostenibilidad de dichas oportunidades en el futuro y la potenciación del ser humano. Sin importar el nivel de desarrollo de los países, hay tres necesidades esenciales para las personas y son: "poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso".² Pero cubrir estas necesidades no es lo único, el desarrollo humano implica también ciertas libertades como la política, económica y social, la creatividad, productividad, el autorespeto y el disfrute de derechos humanos garantizados.

El ser humano debe ubicarse en el centro del desarrollo, es decir el bienestar de hombres y mujeres debe ser el propósito del desarrollo. El bienestar de las personas no sólo se mide a través del ingreso per cápita, hay otros valores muy importantes como el acceso a la salud, a la educación, el tener una vivienda, etc.

² Informe sobre el Desarrollo Humano 1995, p. 15.

El concepto de desarrollo humano va más allá al del crecimiento económico, es más complejo y amplio que el aumento del Producto Nacional Bruto (PNB), implica el mejoramiento de la calidad de vida humana. El crecimiento económico es esencial, ya que sin crecimiento no hay desarrollo y entonces no habría probabilidad de mejorar sosteniblemente el bienestar humano.

El concepto de desarrollo humano maneja de manera integral al desarrollo económico y social, al bienestar humano, los bienes materiales y a cuatro componentes vitales para lograr ese desarrollo humano: la productividad, sostenibilidad, potenciación y equidad. Es necesario que las personas aumenten su productividad y contribuyan en la generación de ingresos y en el trabajo remunerado, que tengan acceso a las oportunidades actuales y futuras, que participen en decisiones y procesos y finalmente, que puedan tener acceso a la igualdad de oportunidades.

1.1.2 Concepto de género

Actualmente la categoría o el concepto de género ha cobrado gran importancia en el estudio de los fenómenos sociales, y es considerado el concepto central de la teoría feminista, pero su uso no está generalizado. Para la antropóloga Marta Lamas³, hoy en día se plantea que las diferencias significativas entre los sexos son las diferencias de género. Es un concepto que existe desde hace muchos años, pero en la década de los setenta empezó a ser utilizado en las ciencias sociales como categoría con una acepción específica.

³ Lamas, Marta. El género: la construcción cultural de la diferencia sexual, Pp. 21 – 33.

Una definición clásica, del diccionario, es la siguiente: "Género es un grupo formado por seres u objetos que tienen entre ellos características comunes. Género se refiere a la manera, clase, modo"⁴. En castellano el significado de género como cuestión relativa a lo masculino y lo femenino sólo se comprende en función del género gramatical, pero sólo las personas que ya están en antecedentes del debate teórico al respecto lo comprenden como relación entre los sexos, o como simbolización o construcción cultural.

"El uso de la categoría género llevó al reconocimiento de una variedad de formas de interpretación, simbolización y organización de las diferencias sexuales en las relaciones sociales y perfiló una crítica a la existencia de una esencia femenina. Sin embargo, a partir de los años noventa que se ha popularizado este término, la manera en que frecuentemente se utiliza elude esa distinción, al equiparar género con sexo"⁵.

Un ensayo de Joan W. Scott⁶ apunta varios usos del concepto género y explica que llevó a las estudiosas feministas en los ochenta a sustituir mujeres por género: "En los últimos años, cierto número de libros y artículos cuya materia es la historia de las mujeres sustituyeron en sus títulos "mujeres" por "género". En algunos casos, esta acepción, aunque se refiera vagamente a ciertos conceptos analíticos se relaciona realmente con la acogida política del tema. En esas ocasiones, el empleo de "género" trata de subrayar la seriedad académica de una obra, porque "género" suena más neutral y objetivo que "mujeres". "Género" parece ajustarse a la terminología científica de las ciencias sociales y se desmarca así de la (supuestamente estridente) política del feminismo. En esta acepción, "género" no comporta una declaración necesaria de desigualdad o de poder, ni

⁴ Véase en Diccionario enciclopédico ilustrado, de Ramón García-Pelayo y Gross, Larousse, p. 377.

⁵ Lamas, Marta. op.cit. p. 327.

⁶ Joan W. Scott. El género: una categoría útil para el análisis histórico, en El género: la construcción cultural de la diferencia sexual, Pp. 265 – 302.

nombra al bando (hasta entonces invisible) oprimido... "género" incluye a las mujeres sin nombrarlas y así parece no plantear amenazas críticas".

Para Joan Scott este uso del término, reduce el género a "un concepto asociado con el estudio de las cosas relativas a las mujeres". Para ella lo central de su definición es la "conexión integral" entre dos ideas: "el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder".

Lo que convierte al estudio de género en algo desafiante e interesante es la visión que ofrece de lo que sucede al interior de los sistemas sociales y culturales. Muchos estudiosos comparten la perspectiva de que el género es una construcción simbólica, establecida sobre los datos biológicos de la diferencia sexual. ¿Pero qué es determinante en el comportamiento humano, los aspectos biológicos o los socioculturales? Mucho se ha discutido si hay o no hay una relación entre la diferencia biológica y la diferencia sociocultural, y si los papeles sexuales son construcciones culturales, el por qué las mujeres siempre están excluidas del poder público y relegadas al ámbito doméstico. Al igual que si los papeles sexuales son determinados biológicamente, y qué posibilidades hay de modificarlos. El nuevo feminismo ha formulado una interrogante interesante: ¿por qué la diferencia sexual implica desigualdad social?

Aprender acerca de las mujeres implica también aprender acerca de los hombres, ya que el estudio del género es una manera de comprender a las mujeres como una parte integral de la sociedad y no como un aspecto aislado de ella. Y aunque se demuestre que las mujeres son personas igual de importantes que los hombres en la acción social y política, es necesario descubrir los factores

que determinan el estado femenino, tan variable de cultura en cultura, pero siempre con la constante subordinación política de las mujeres como grupo a los hombres.

Según Marta Lamas, la antropología ha establecido ampliamente que las diferencias entre hombres y mujeres significan cosas distintas en lugares diferentes. Por lo tanto, la posición de las mujeres, sus actividades, sus posibilidades y sus limitaciones cambian de cultura en cultura, pero lo que se mantiene constante es la diferencia entre lo considerado masculino y lo considerado femenino. Un ejemplo, es que si en una cultura hacer "X" labor es un trabajo de mujeres, justificándolo por la mayor destreza manual de éstas y en otra es un trabajo exclusivo de los hombres y con la misma justificación, entonces es obvio que esa "X" labor no está determinado por lo biológico, es decir el sexo, sino por lo que culturalmente se concibe como propio para ese sexo, o sea, el género. Por eso se desprende que la posición de la mujer no está determinada biológica, sino culturalmente.

Estas variaciones entre lo considerado femenino y masculino demuestran que, a excepción de lo relativo a la expresión máxima de la diferencia biológica: la maternidad, se trata de construcciones culturales.

Se dice que al existir mujeres con características masculinas y hombres con características consideradas femeninas, es evidente que la biología no garantiza las características de género. Ya que no es lo mismo el sexo biológico que la identidad asignada o adquirida; por lo que si en diferentes culturas cambia lo que es considerado femenino o masculino, esta asignación es una construcción social, una interpretación social de lo biológico; por lo tanto, lo que hace femenina a una mujer y masculino a un hombre no es la biología, el sexo. El sexo biológicamente

asignado, salvo excepciones raras es claro, y si de él dependieran las características de género, las mujeres siempre tendrían las características consideradas femeninas y los varones las masculinas, y éstas serían universales.

Ya no se debe aceptar que las mujeres son por naturaleza, por su sexo, lo que la culturalmente se designa como femenino: pasivas, vulnerables, etcétera; se debe reconocer que las características femeninas, como son los valores, deseos, comportamientos, etcétera, se asumen mediante el complejo proceso individual y social de adquisición del género.

El psicólogo Robert Stoller⁷ estudió casos en los que la asignación de género falló, ya que las características externas de los genitales se prestaban a confusión. Por lo tanto, Stoller supone que lo que determina la identidad y el comportamiento de género no es el sexo biológico, sino el haber vivido desde el nacimiento las experiencias, costumbres y ritos atribuidos a cierto género, pues concluyó que la asignación y adquisición de una identidad es más importante que la carga genética, hormonal y biológica.

Finalmente, es muy importante analizar la relación de lo biológico con lo social y no tratar de negar las diferencias biológicas indudables que hay entre mujeres y hombres; pero sin dejar de reconocer que lo que marca la diferencia fundamental entre los sexos es el género.

⁷ Lamas, Marta. op. cit. Pp. 112 – 113.

1.1.3 Equidad de género desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

La equidad es el poder tener acceso a las mismas oportunidades de crecimiento y de desarrollo, sin importar las condiciones económicas, de género, de opinión política y religiosa, la preferencia sexual, etc. Para ello, es necesario eliminar los obstáculos que impidan esas oportunidades de participar en todos los medios, sin distinción y con los mismos beneficios.

La equidad de género significa, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que mujeres y hombres tengan acceso a las mismas oportunidades económicas, sociales y políticas. Si el propósito del desarrollo es mejorar las oportunidades de las personas, el hecho de relegar a las mujeres de muchas oportunidades de la vida es una distorsión del proceso de desarrollo. Por eso la equidad de género juega un papel importantísimo en el desarrollo; sin equidad de género el proceso de desarrollo es imposible, débil y desnivelado. Tanto hombres como mujeres deben de disponer de opciones en las esferas económica, política y social, para lograr un crecimiento y desarrollo fuerte, democrático y duradero con la participación de todas las personas.

Desafortunadamente aún no se logra esa equidad totalmente, y aunque hay muchos avances al respecto sigue sin haber una sociedad donde las mujeres accedan a las mismas oportunidades que los hombres. Esto ocasiona que las mujeres no puedan contribuir tanto como sus capacidades se lo permiten al proceso de desarrollo y mucho menos beneficiarse de él.

Actualmente persiste la inequidad de género en cuanto al acceso de muchos servicios, entre ellos la educación, salud y nutrición (ver cuadro 1). En muchos países las niñas dejan de ir a la escuela para realizar labores domésticas, mientras sus hermanos varones siguen asistiendo a la escuela. También en algunas zonas rurales de Asia y América Latina, por lo general los niños están mejor alimentados que las niñas, por ejemplo en Punjab (India) la pobreza afecta más la nutrición de las niñas que la de los varones, ya que el 21% de las niñas provenientes de familias de bajos ingresos sufren desnutrición grave, en comparación de un 3% de los niños en las mismas familias⁸. Respecto a la participación en el campo económico y político la desigualdad es mayor, las oportunidades son pocas y en muchas ocasiones la remuneración no es la misma que la de los hombres por el mismo trabajo, por ejemplo “sólo un 17% de las mujeres árabes forman parte de la población activa en el sector económico estructurado y sólo ocupan un 4% de los escaños parlamentarios, nivel muy inferior al promedio del mundo en desarrollo, del 10%, y al de los países industrializados que es de un 12%. Por otra parte, el salario no agrícola de la mujer en los países industrializados aún es sólo las tres cuartas partes del salario del hombre”⁹ (ver cuadro 2). Tampoco hay equidad de derechos y protección en muchos países, disfrutando los hombres de mayor libertad y derechos que las mujeres; por ejemplo en África septentrional y Asia occidental las mujeres no pueden transmitir su ciudadanía a sus esposos que son extranjeros, mientras que los hombres en situación similar si pueden hacerlo; en Chile, Namibia, Swazilandia, Lesotho y Botswana, las mujeres casadas no tienen derecho a administrar bienes y están bajo la tutela permanente de sus esposos; en Bolivia, Guatemala y Siria, las mujeres no tienen la libre oportunidad de ganar un ingreso propio, pues el esposo puede restringir el empleo fuera de casa de su esposa; finalmente otro ejemplo es el derecho a viajar, ya que en muchos países árabes, el esposo o cualquier otro familiar hombre debe dar su consentimiento para que la

⁸ Informe sobre el Desarrollo Humano 1995, op. cit. p. 42.

⁹ Idem, Pp. 20, 21, 29.

mujer obtenga un pasaporte, y en muchos casos las mujeres no pueden salir de su país sin el permiso de sus esposos¹⁰.

Cuadro 1

Mueren más niñas que niños de corta edad

(Defunciones anuales por 1.000 niños de 1 a 4 años, 1984 – 1990)

Pais	Niñas	Niños varones	Defunciones de niñas como % de las de varones
Singapur	0,5	0,4	125
Maldivas	9,3	7,8	119
Egipto	6,6	5,6	118
Granada	1,6	1,4	114
Pakistán	9,6	8,6	112
Bangladesh	15,7	14,2	111
Suriname	2,2	2,0	110
Jamaica	1,5	1,4	107
Guatemala	11,3	10,6	107
Honduras	2,9	2,8	104
República Árabe Siria	2,9	2,8	104
Argelia	12,8	12,5	102
Perú	5,7	5,6	102

Fuente: Naciones Unidas, 1994.

¹⁰ Idem, Pp. 51, 52.

Cuadro 2

El salario medio de la mujer es inferior

País	Salario femenino no agrícola como % del salario masculino no agrícola
Tanzania	92,0
Australia	90,8
Sri Lanka	89,8
Islandia	89,6
Suecia	89,0
Noruega	86,0
Colombia	84,7
Francia	81,0
Egipto	79,5
Países Bajos	76,7
Brasil	76,0
Estados Unidos	75,0
México	75,0
España	70,0
Argentina	64,5
Canadá	63,0
Chile	60,5
China	59,4
Bangladesh	42,0

Fuente: Naciones Unidas, 1994. Datos oficiales de Consultores Nacionales y Psacharopoulos y Tzannatos 1992.

Algunos países se excusan en la escasez de recursos, aunque se ha demostrado que esto no es determinante; muchas veces sólo se requiere de un compromiso político, de políticas efectivas y que se redistribuya el gasto de tal forma que mejore el desarrollo de las mujeres. Varios países que son considerados como entre los más pobres del mundo han podido incrementar la alfabetización de sus mujeres basados en un firme compromiso político, tal es el caso de Sri Lanka, Zimbabwe y China (ver cuadro 3). Sin embargo esto no es suficiente, se necesita más que el acceso a la educación para que la mujer

participe en las decisiones y procesos de su vida, y para que aproveche sus capacidades adquiridas por la educación.

Cuadro 3

Un alto Producto Nacional Bruto (PNB) no necesariamente redonda en una mayor alfabetización femenina

	PNB per cápita (dólares EE.UU. de 1992)	Tasa de alfabetización de mujeres adultas (%) 1992
Países más pobres		
China	480	70
Sri Lanka	560	86
Zimbabwe	580	78
Países más ricos		
Gabón	4,220	48
Arabia Saudita	7,780	46

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación
La Ciencia y la Cultura (UNESCO) 1994 y Banco Mundial 1994.

Otro grave problema al que tienen que enfrentarse las mujeres y que es una de las causas de la inequidad es la pobreza. "De las personas que viven en situación de pobreza, cuyo total se estima en 1.300 millones, más del 70% son mujeres. Este predominio de la mujer entre los pobres es una consecuencia trágica del desigual acceso femenino a las oportunidades económicas, desigualdad que tiende a empeorar. En los últimos dos decenios, la cantidad de campesinas que viven en la pobreza absoluta aumentó en casi un 50%. Cada vez más, la pobreza tiene rostro femenino".¹¹

¹¹ Idem, p. 43.

La feminización de la pobreza es la mayor incidencia de la pobreza de ingreso en los hogares encabezados por una mujer. "Las mujeres y los hombres experimentan la pobreza de manera diferente. Y la feminización de la pobreza puede consistir menos en si más mujeres son más pobres que los hombres que en la severidad de la pobreza y las mayores penurias que enfrentan las mujeres para salir de la trampa con sus hijos. Diversos prejuicios sociales hacen que las mujeres tengan menos oportunidades. La pobreza acentúa las diferencias de género, y cuando la adversidad golpea las mujeres suelen ser más vulnerables".¹² Así, la feminización de la pobreza se atribuye a la situación de desigualdad de oportunidades que predomina en el mercado laboral, no hay una igual remuneración por igual trabajo, ni igual protección con arreglo a la ley, además de la falta de poder dentro de la familia y a las formas en que se les trata en algunos sistemas de bienestar social. Así, para la mujer sigue siendo difícil obtener un ingreso propio e independiente al del hombre; aunado a esto por lo general se registran tasas de desempleo mayores para las mujeres que para los hombres.

Según los Informes sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los últimos años la participación de la mujer en ciertas ramas ha aumentado como en profesionistas, técnicas, ejecutivas, empleadas y vendedoras (ver cuadro 4) sin embargo aún persiste una marcada desigualdad salarial. "Cuando se dispone de datos, el salario medio de la mujer representa sólo las tres cuartas partes del salario masculino fuera de la agricultura. La proporción varía desde el 92% de los salarios masculinos en Tanzania, hasta el 75% en los Estados Unidos y el 42% en Bangladesh"¹³.

¹² Informe sobre el Desarrollo Humano 1997, p. 70.

¹³ Informe sobre el Desarrollo Humano 1995, op. cit, p. 44.

Cuadro 4

Participación femenina en empleos administrativos y ejecutivos

(Como % del total, 1994)

Asia Oriental	11,3
América Latina y el Caribe	18,8
Asia Meridional	3,1
África al sur del Sáhara	9,6
Países industrializados	27,7
Todo el mundo	14,0

Fuente: Naciones Unidas 1994 y Organización Internacional del Trabajo (OIT) 1993.

La inequidad existente tiene varias razones que cambian según el país que se trate, entre ellas están: la cultura y costumbres sumamente arraigadas que sólo permiten que la mujer trabaje en casa o normas que impiden la convivencia entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo, la falta de poder de negociación vía sindicatos, la incapacidad por maternidad, o porque muchas mujeres se ocupan en labores que requieren de pocas habilidades.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en lo referente a la política, dicho espacio pertenece en su mayoría al género masculino. Las mujeres tienen una participación mínima en la vida política, aproximadamente sólo ocupan un 10% en los parlamentos o cámaras de representantes del mundo, y un 6% de los puestos en gabinetes nacionales, ya sea como presidentas, secretarías de Estado, ministras, etc.

Según estudios analizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las mujeres representan la mitad del electorado en varios

países, sin embargo presentan una proporción de representación política muy baja.

Los países escandinavos experimentan grandes adelantos en cuanto a la equidad de género en la esfera política. Tal es el caso de Noruega, país pionero en esta cuestión aunque Suecia ha sido el primer país que logró establecer un gabinete plenamente equitativo en cuanto a género, la mitad de los ministros son mujeres. Respecto a los derechos y protección, es necesario cambios jurídicos que permitan eliminar toda discriminación hacia la mujer, y establecer leyes que promulguen la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. Desafortunadamente "las mujeres siguen enfrentando a diario discriminaciones legales en muchos países, ricos y pobres, industrializados y en desarrollo, democráticos y autoritarios".¹⁴ Las mujeres necesitan derechos legales iguales a los de los hombres, tienen derecho a viajar, a contraer matrimonio, divorciarse, tener empleo, heredar bienes, adquirir nacionalidad, administrar bienes, etc.

En cuanto a la violencia contra la mujer, este es un "problema universal que traspone los límites de la cultura, la geografía, la raza, el grupo étnico, la clase y la religión".¹⁵ En muchos países no hay leyes que castiguen la violencia contra la mujer. Muchas mujeres deciden mejor callar que denunciar abusos y violencia, pues la carga que tienen que soportar es mayor que la del mismo agresor. La violencia contra la mujer inicia a veces desde la infancia, la niñez se ensombrece por los golpes y abusos sexuales de los mismos familiares, que pueden pasar a ser parte de la adolescencia y del matrimonio, y pueden provocar hasta el suicidio. La solución no sólo son leyes que protejan contra la violencia, es necesario un cambio en los valores sociales y culturales que permitan a las mujeres una vida digna, sin golpes y sin abusos por su misma condición de mujer.

¹⁴ Idem, p. 51.

¹⁵ Idem, p. 52.

Hasta ahora es claro que hay muchos avances en la equidad de género en cuestiones como la salud y la educación, sin embargo la inequidad en las esferas política y económica sigue siendo muy grande. Las mujeres siguen teniendo un acceso limitado a participar en todos los campos, no tienen las mismas oportunidades que los hombres, y por lo tanto el proceso de desarrollo no es el óptimo.

1.2 Indicadores de desarrollo con perspectiva de género 1995 – 2003: México, España y Suecia

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha propuesto el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para medir el progreso medio de los países, mientras que el Índice de Desarrollo relativo al Género¹⁶ (IDG) ajusta el progreso medio para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres en los siguientes aspectos:

- a) Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer.
- b) Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria.
- c) Un nivel de vida decoroso, medido ya sea por la participación en el ingreso proveniente del trabajo, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita¹⁷, o la estimación del ingreso por trabajo remunerado, todos medidos por la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)¹⁸, en dólares de Estados Unidos.

¹⁶ Ver Anexo para el cálculo del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG).

¹⁷ El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita es la producción total para uso final de bienes y servicios de un país que le corresponde a cada uno de sus habitantes y se obtiene dividiendo el PIB anual entre el total de la población.

¹⁸ La Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) es una teoría propuesta por el economista sueco Gustav Cassel en 1916, que pretendía explicar los tipos de cambio internacionales entre países en función

De acuerdo al Índice de Desarrollo relativo al Género (ver gráfica 1) propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México se ubica entre el lugar 46 a 52 en el periodo de 1995 a 2003 (ver cuadro 5) con un valor del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) entre 0.741 a 0.790. España tuvo un gran avance (ver cuadro 6), pues de ubicarse en 1995 en el lugar 34, con un valor del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) de 0.795, para los siguientes años de estudio se ubica entre el lugar 19 a 21 con valores entre 0.866 a 0.912. Cabe destacar que siempre ha ido en aumento el valor de su Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG). México presentaba una situación similar hasta 1999, registrando en el año 2000 una ligera baja al pasar de 0.778 a 0.775 en el valor del índice, y recuperándose en los años 2001, 2002 y 2003.

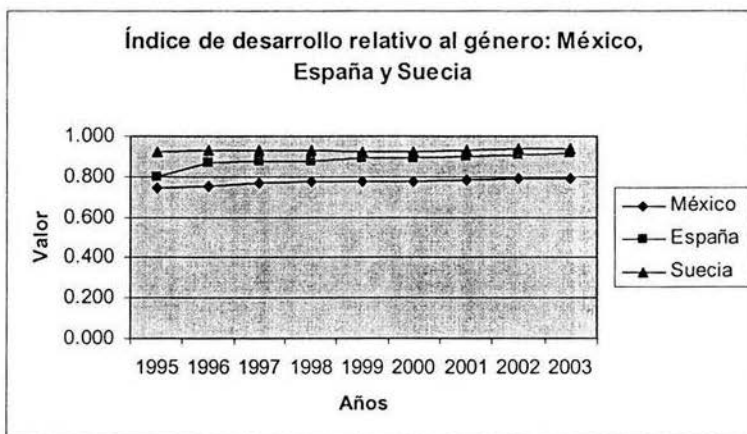
En cuanto a Suecia (ver cuadro 7), considerado uno de los países pioneros respecto a la equidad de género, situación que se revela en la categoría y el valor de su Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), en 1995 y 1996 se ubicó en el primer lugar con valores de 0.919 y 0.929 respectivamente. Para 1997 y 1998 se ubica en el tercer lugar con un valor de 0.932 en los dos años. Pero en 1999 se presenta una baja en el valor de su Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) ubicándose en el quinto lugar con un valor de 0.919. En los siguientes cuatro años (de 2000 a 2003), Suecia vuelve a recuperar el valor de su índice con un valor entre 0.923 a 0.940 y según la categoría ha ido escalando posiciones año con año hasta llegar al tercer lugar en el 2003.

Respecto a la esperanza de vida al nacer (ver cuadro 5, 6 y 7, y gráfica 2), las mujeres de los tres países presentan mayor esperanza de vida en comparación a los hombres. Las mujeres de México tienen un promedio de 75.24 años y los hombres de 69.24 años. En España, el promedio de las mujeres es de

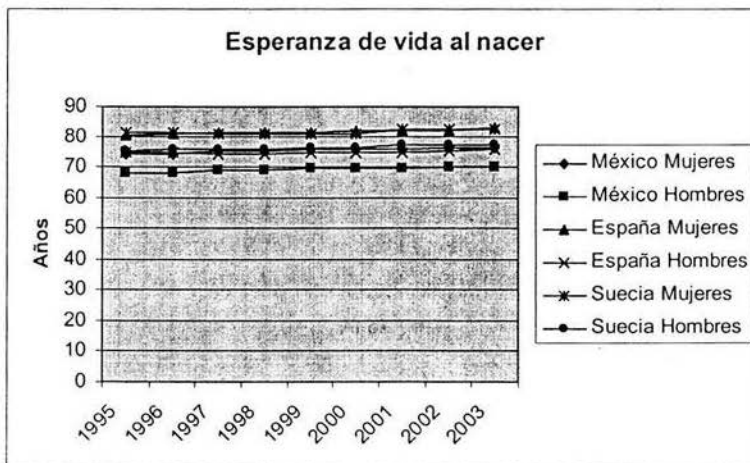
del poder adquisitivo de éstos. Es la vinculación establecida entre las monedas respecto a los precios, o la capacidad adquisitiva de cada moneda.

81.47 años, mientras que el de los hombres es de 74.65 años. En Suecia la esperanza de vida de las mujeres oscila en 81.38 años y la de los hombres en 76.32 años.

Gráfica 1

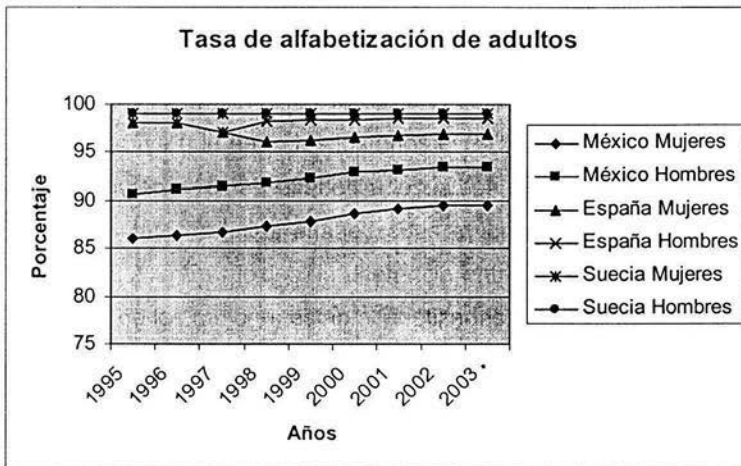


Gráfica 2



Siguiendo con la tasa de alfabetización de adultos medida en porcentaje (ver cuadro 5, 6 y 7, y gráfica 3), Suecia hace gala de su alto desarrollo y de su equidad de género, ya que en todos los años el 99% de los adultos suecos, tanto hombres como mujeres, están alfabetizados. España le sigue, con un promedio del 96.92% de mujeres adultas alfabetizadas, mientras que el promedio de los hombres es de 98.2%. En México, la diferencia entre géneros no es muy grande, ya que el 87.91% de las mujeres están alfabetizadas, y los hombres lo están en un 92.25%.

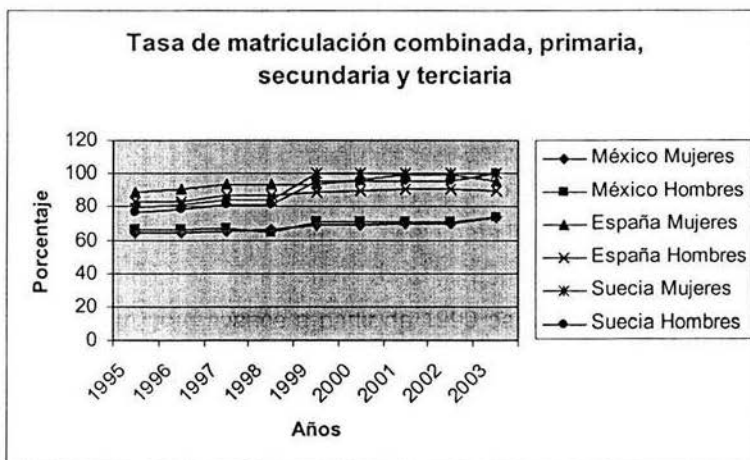
Gráfica 3



La otra variable que mide el conocimiento es la tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria medida también en porcentaje (ver cuadro 5, 6 y 7, y gráfica 4). En México, el conocimiento promedio para las mujeres es de 67.93% y para los hombres de 69.02%. En España, las tasas de matriculación combinada de las mujeres son superiores a las de los hombres, siendo el promedio para las mujeres de 94.44% y para los hombres de 87.95%. En

Suecia, tomando en cuenta el promedio del periodo estudiado, éste se encuentra por debajo de España en el caso del promedio para las mujeres, que es de 92.1%, mientras que el de los hombres es de 88.61%; pero analizando año por año, se puede observar un gran avance a partir de 1999 para ambos sexos, a pesar de que siguen siendo mayores las tasas para las mujeres.

Gráfica 4



Finalmente, para medir el ingreso se utilizan varias formas (ver cuadro 5, 6 y 7). Los cuatro primeros años (1995 – 1998) se utiliza la participación en el ingreso proveniente del trabajo medido en porcentaje. En México las mujeres tienen un ingreso promedio de 24.2% y los hombres de 75.8%. En España, el promedio de las mujeres es de 26.5%, mientras que para los hombres es de 73.5%. Suecia es un país más equitativo, ya que el promedio de las mujeres supera en mucho a México y España, siendo de 44.1%, y para los hombres de 55.9%.

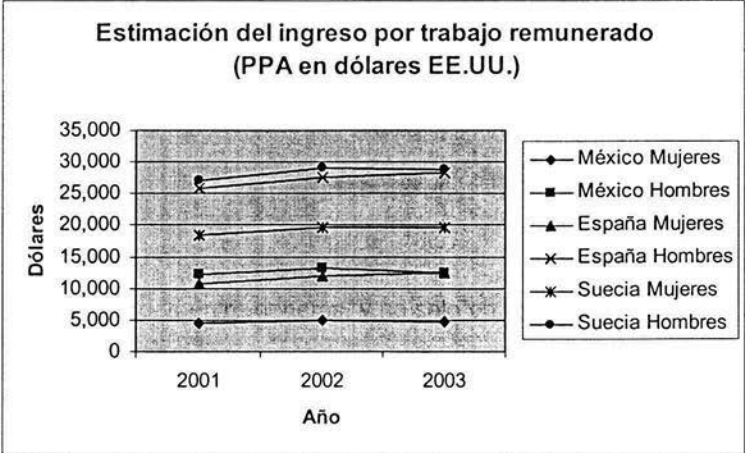
En 1999 y 2000 se utiliza el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (Paridad del Poder Adquisitivo PPA en dólares de Estados Unidos). Las mujeres mexicanas tienen en promedio un ingreso per cápita de U\$4,353 al año y los hombres de U\$11,790. En España, el promedio de las mujeres es de U\$9,602 y el de los hombres es de U\$22,823. En Suecia, la diferencia entre hombres y mujeres es menor, siendo el promedio para las mujeres de U\$18,217 y el de los hombres de U\$22,270.

En los años 2001, 2002 y 2003, se utilizó la estimación del ingreso por trabajo remunerado con Paridad del Poder Adquisitivo PPA en dólares de Estados Unidos (ver gráfica 5). El país con la mayor diferencia entre géneros es México, pues las mujeres perciben en promedio U\$4,700 al año, mientras que los hombres perciben U\$12,564, que es aproximadamente tres veces más al ingreso de las mujeres. Le sigue España, con un ingreso promedio para las mujeres de U\$11,621 y para los hombres de U\$27,175, siendo más del doble de lo que perciben las mujeres. Finalmente se encuentra Suecia, en donde la diferencia en el ingreso entre géneros es menor en comparación de México y España. Las mujeres suecas percibieron en promedio U\$19,209 y los hombres U\$28,281, percibiendo los varones alrededor de un 50% más de ingresos en comparación a las mujeres.

Suecia es un país con grandes avances en cuanto a la equidad de género, y a pesar de que ya no se ubica en el primer lugar en la categoría según el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), en los últimos tres años (2001, 2002 y 2003) ha mejorado su posición en la categoría y en el valor de este índice, y sigue trabajando en eliminar las desigualdades que persisten, sobre todo las que tienen que ver con el ingreso, tanto en la participación en el ingreso proveniente del trabajo, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, y la estimación del ingreso por trabajo remunerado, pues es la variable en la que en general, se presentan las

mayores desigualdades entre géneros, y no sólo en Suecia, también en España y en México.

Gráfica 5



Finalmente hay que tener presente que debido a que los datos provienen de distintas fuentes, las comparaciones entre países deben realizarse con cautela.

Cuadro 5

Índice de Desarrollo relativo al Género
México, 1995 - 2003

Índice de desarrollo relativo al género (IDG)	1995 ²	1996 ³	1997 ⁴	1998 ⁵	1999 ⁶	2000 ⁷	2001 ⁸	2002 ⁹	2003 ¹⁰
Categoría según el IDG	46	46	50	49	48	50	49	49	52
Valor del IDG	0,741	0,755	0,770	0,774	0,778	0,775	0,782	0,789	0,790
Esperanza de vida al nacer (años)									
Mujeres	73,9	74,1	75,0	75,1	75,5	75,7	75,8	76,0	76,1
Hombres	67,8	68,0	69,1	69,2	69,5	69,7	69,8	70,0	70,1
Tasa de alfabetización de adultos (%)									
Mujeres	86,0	86,4	86,7	87,4	87,9	88,7	89,1	89,5	89,5
Hombres	90,7	91,1	91,5	91,8	92,3	92,9	93,1	93,4	93,5
Tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (%)									
Mujeres	64,0	64,3	65,0	66,1	69,0	69,0	70,0	70,0	74,0 ⁹
Hombres	66,0	66,2	67,0	64,0	71,0	71,0	71,0	71,0	74,0 ⁹
Ingreso ¹									
Mujeres	22,3	23,8	25,1	25,7	4,594	4,112	4,486	4,978	4,637
Hombres	77,7	76,2	74,9	74,3	12,216	11,365	12,184	13,152	12,358

Fuente: Informes sobre el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1995 – 2003.

¹ 1995, 1996, 1997 y 1998 es participación en el ingreso proveniente del trabajo; 1999 y 2000 es PIB per cápita (Paridad del Poder Adquisitivo PPA en dólares EE.UU.); 2001, 2002 y 2003 es estimación del ingreso por trabajo remunerado (Paridad del Poder Adquisitivo PPA en dólares EE.UU.). ² Los datos del índice 1995 corresponden al año 1992; ³ los datos del índice 1996 corresponden al año 1993; ⁴ los datos del índice 1997 corresponden al año 1994; ⁵ los datos del índice 1998 corresponden al año 1995; ⁶ los datos del índice 1999 corresponden al año 1997; ⁷ los datos del índice 2000 corresponden al año 1998; ⁸ los datos del índice 2001 corresponden al año 1999; ⁹ los datos del índice 2002 corresponden al año 2000; ¹⁰ los datos del índice 2003 corresponden al año 2001. ⁹ Estimaciones preliminares de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sujetas a ulterior revisión

Cuadro 6

Índice de Desarrollo relativo al Género
España, 1995 – 2003

Índice de desarrollo relativo al género (IDG)	1995 ²	1996 ³	1997 ⁴	1998 ⁵	1999 ⁶	2000 ⁷	2001 ⁸	2002 ⁹	2003 ¹⁰
Categoría según el IDG	34	20	19	19	21	21	21	21	20
Valor del IDG	0,795	0,866	0,874	0,877	0,888	0,891	0,901	0,906	0,912
Esperanza de vida al nacer (años)									
Mujeres	80,5	80,6	81,3	81,3	81,5	81,6	81,9	82,0	82,6
Hombres	74,6	74,7	73,9	74,1	74,5	74,7	74,8	75,0	75,6
Tasa de alfabetización de adultos (%)									
Mujeres	98,0	98,0	97,1	96,1	96,2	96,5	96,7	96,8	96,9 ^a
Hombres	98,0	98,0	97,1	98,2	98,4	98,4	98,5	98,6	98,6 ^a
Tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (%)									
Mujeres	88,7	90,3	94,0	94,0	94,0	96,0	99,0	99,0	95,0 ^b
Hombres	83,0	83,6	87,0	87,0	89,0	90,0	91,0	91,0	90,0 ^b
Ingreso ¹									
Mujeres	18,6	28,4	29,4	29,7	9,568	9,636	10,741	11,791 ^c	12,331 ^c
Hombres	81,4	71,6	70,6	70,3	22,569	23,078	25,747	27,503 ^c	28,275 ^c

Fuente: Informes sobre el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1995 – 2003.

¹ 1995, 1996, 1997 y 1998 es participación en el ingreso proveniente del trabajo; 1999 y 2000 es PIB per cápita (Paridad del Poder Adquisitivo PPA en dólares EE.UU.); 2001, 2002 y 2003 es estimación del ingreso por trabajo remunerado (Paridad del Poder Adquisitivo PPA en dólares EE.UU.). ² Los datos del índice 1995 corresponden al año 1992; ³ los datos del índice 1996 corresponden al año 1993; ⁴ los datos del índice 1997 corresponden al año 1994; ⁵ los datos del índice 1998 corresponden al año 1995; ⁶ los datos del índice 1999 corresponden al año 1997; ⁷ los datos del índice 2000 corresponden al año 1998; ⁸ los datos del índice 2001 corresponden al año 1999; ⁹ los datos del índice 2002 corresponden al año 2000; ¹⁰ los datos del índice 2003 corresponden al año 2001. ^a A efectos del cálculo del IDG se aplicó un valor del 99%. ^b Estimaciones preliminares de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sujetas a ulterior revisión. ^c No se dispone de datos sobre el salario. A efectos del cálculo de los ingresos percibidos por el hombre y la mujer se utilizó una estimación del 75% para la relación entre el salario no agrícola de la mujer y el salario no agrícola del hombre.

Cuadro 7

Índice de Desarrollo relativo al Género
Suecia, 1995 – 2003

Índice de desarrollo relativo al género (IDG)	1995 ²	1996 ³	1997 ⁴	1998 ⁵	1999 ⁶	2000 ⁷	2001 ⁸	2002 ⁹	2003 ¹⁰
Categoría según el IDG	1	1	3	3	5	6	5	4	3
Valor del IDG	0,919	0,929	0,932	0,932	0,919	0,923	0,931	0,940	0,940
Esperanza de vida al nacer (años)									
Mujeres	81,1	81,2	80,9	80,8	80,8	81,0	82,1	82,2	82,4
Hombres	75,4	75,5	75,8	75,9	76,3	76,4	77,0	77,2	77,4
Tasa de alfabetización de adultos (%)									
Mujeres	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0
Hombres	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0	99,0
Tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (%)									
Mujeres	79,3	81,6	84,0	84,0	100	108 ^a	107 ^a	107 ^a	123 ^{a, b}
Hombres	76,7	78,8	81,0	81,0	95,0	95,0	95,0	95,0	103 ^{a, b}
Ingreso ¹									
Mujeres	41,6	44,9	45,1	44,7	17,829	18,605	18,302	19,690 ^c	19,636 ^c
Hombres	58,4	55,1	54,9	55,3	21,789	22,751	27,065	28,961 ^c	28,817 ^c

Fuente: Informes sobre el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1995 – 2003.

¹ 1995, 1996, 1997 y 1998 es participación en el ingreso proveniente del trabajo; 1999 y 2000 es PIB per cápita (Paridad del Poder Adquisitivo PPA en dólares EE.UU.); 2001, 2002 y 2003 es estimación del ingreso por trabajo remunerado (Paridad del Poder Adquisitivo PPA en dólares EE.UU.). ² Los datos del índice 1995 corresponden al año 1992; ³ los datos del índice 1996 corresponden al año 1993; ⁴ los datos del índice 1997 corresponden al año 1994; ⁵ los datos del índice 1998 corresponden al año 1995; ⁶ los datos del índice 1999 corresponden al año 1997; ⁷ los datos del índice 2000 corresponden al año 1998; ⁸ los datos del índice 2001 corresponden al año 1999; ⁹ los datos del índice 2002 corresponden al año 2000; ¹⁰ los datos del índice 2003 corresponden al año 2001. ^a A efectos del cálculo del IDG se aplicó un valor del 100%. ^b Estimaciones preliminares de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sujetas a ulterior revisión. ^c No se dispone de datos sobre el salario. A efectos del cálculo de los ingresos percibidos por el hombre y la mujer se utilizó una estimación del 75% para la relación entre el salario no agrícola de la mujer y el salario no agrícola del hombre.

Capítulo 2: Gasto social: elementos teóricos

2.1 Concepto de gasto público y gasto social

El gasto público es uno de los instrumentos más importantes de los que dispone el Estado para intervenir directamente en la economía de un país, mediante la asignación y distribución de recursos públicos. Para el profesor José Ayala, la definición convencional del gasto público es de naturaleza jurídica: "el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público"¹⁹. Pero según los informes que publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "el gasto público es aquel en que el Estado incurre para sostener las instituciones gubernamentales centrales y para financiar servicios públicos prioritarios que permanecen en manos estatales; es decir, la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de sus diversas funciones"²⁰.

En el caso de la función pública, la población espera del Estado determinados resultados en materia de provisión de bienes y servicios públicos. Los bienes públicos son aquellos cuya producción se basa en el principio de no exclusión, de acuerdo con el cual ninguna persona estaría impedida de su satisfacción; así, en términos generales, la función del gasto público es propiciar la acción redistributiva del ingreso nacional.

¹⁹ Ayala, José. Economía del sector público mexicano. p. 142.

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1996.

En esta investigación, se parte de que el gasto público es aquel que hace el sector público (a nivel nacional y local) para suministrar bienes y servicios públicos prioritarios directamente o mediante subsidios.

El análisis del gasto público según Stiglitz²¹ se divide en ocho etapas:

1. "Necesidad del programa. A menudo resulta útil comenzar el análisis de un programa público investigando su historia y las circunstancias en que surgió. ¿Quiénes fueron las personas o grupos que presionaron para que se aprobara y cuáles eran las necesidades percibidas que el servicio supuestamente pretendía satisfacer?
2. Fallos del mercado. Algunas de las peticiones de que se instaure un programa público pueden deberse a una falta de comprensión del mercado así como de las posibilidades que tiene el Estado de mejorar el servicio. Averiguar si hay un fallo en el mercado es, por lo tanto, un paso esencial en la identificación del alcance adecuado de la intervención del Estado.
3. Distintas formas de intervención del Estado. Una vez que se ha identificado un fallo en el mercado, existe toda una variedad de actuaciones del Estado que pueden resolver el problema. Estas pueden dividirse en tres grandes categorías: la producción privada, con impuestos y subvenciones destinados a fomentar las actividades que el Estado desea fomentar y desalentar las que desea desalentar, y la producción privada con regulación estatal, encaminada a garantizar que las empresas actúen de la forma que se desea.
4. Análisis de la eficiencia. Una vez identificada una serie de programas posibles, la siguiente etapa del análisis consiste en evaluarlos, lo cual implica averiguar sus consecuencias desde el punto de vista de la eficiencia

²¹Stiglitz, Joseph. La economía del sector público. Pp. 261 – 280.

y la distribución y evaluar el grado en que los diferentes programas pueden cumplir con los distintos objetivos propuestos.

5. Consecuencias distributivas. Un programa público beneficia probablemente a cada persona de una forma distinta. Sin embargo, no siempre es fácil averiguar quién se beneficia realmente. Cuando los beneficiarios de un programa público son diferentes de aquellos a los que el programa pretendía ayudar, decimos que se han *trasladado* los beneficios o que la *incidencia real* (es decir, en quien recaen realmente los beneficios) es diferente de los beneficiarios a los que se pretendía ayudar.
6. El difícil equilibrio entre la equidad y la eficiencia. En muchos programas de gasto hay que sacrificar el objetivo de la eficiencia en aras al de la equidad o viceversa. Tal vez fuera posible idear un programa de gasto más progresivo, pero sólo incurriendo en un costo adicional.
7. Evaluación de los programas. Nuestro análisis se ha centrado hasta ahora en dos criterios de evaluación de los programas públicos: su efecto sobre la eficiencia económica y sobre la distribución. La política del gobierno puede estar dirigida a conseguir una amplia gama de objetivos. Cuando estos objetivos están bastante bien delimitados, el gobierno puede utilizar toda una variedad de instrumentos para cumplirlos; en particular, puede recurrir a productores privados, regulando su actividad o dictando ciertas normas que deben cumplirse para poder acceder a las subvenciones oficiales.
8. Proceso político. En una democracia, son muchas las personas y los grupos que participan en la elaboración y la adopción de un programa de gasto público. Estos suelen tener objetivos distintos y concepciones diferentes sobre el funcionamiento de la economía. El programa que acaba adaptándose suele ser el resultado de un pacto, a mitad camino de las ideas de los grupos más poderosos y, a menudo, incompatible con algunos de los objetivos perseguidos."

Existen diversas formas de clasificar el gasto público, puede ser de manera funcional, orgánica, administrativa, económica, etcétera. La Organización de Naciones Unidas (ONU) lo clasifica desde el punto de vista económico en: a) gastos corrientes, destinados a cubrir el funcionamiento normal del gobierno y b) gastos de capital, destinado a la inversión y al fomento de las actividades primarias. En esta clasificación a la vez, dentro de cada rubro se encuentran varias subdivisiones.

Otra de las clasificaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) es la funcional, la cual clasifica el gasto público de acuerdo a su fin, y lo divide en grupos de actividades estatales. Los desglosa así:²²

- a) Servicios generales: administración general, gastos de defensa, gastos de justicia y política.
- b) Servicios comunes: gastos en carreteras y vías de comunicación, gastos de abastecimientos de aguas, saneamiento e incendios, otros servicios.
- c) Servicios sociales: gastos en educación, gastos en sanidad, gastos en seguridad social, otros servicios.
- d) Servicios económicos: gastos en agricultura y recursos no minerales, gastos realizados en combustibles y energía, gastos realizados en minería, industria y construcción, gastos en transportes, almacenes y telecomunicaciones, otros servicios económicos.
- e) Gastos no clasificables.

Analizando de modo conjunto, las mayores partidas del gasto público son cinco: defensa, prestaciones sociales (pensiones y desempleo), intereses de la deuda pública, sanidad y educación. Por lo tanto, cualquier intento de reducir el

²² Ayala, José. op. cit, p. 150.

crecimiento de dicho gasto debe abordar el problema de reducir el gasto en estas categorías.

Existen otras clasificaciones del gasto, pero ahora es importante adentrarse en el gasto social, que según la clasificación funcional de la Organización de Naciones Unidas (ONU) quedaría incluido dentro del grupo de los servicios sociales.

Según José Ayala el gasto social es "la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población. Los gastos incluidos por las Naciones Unidas para atender estos servicios sociales son los referidos a educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes, y religión entre otros"²³.

El gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa los recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población. "El instrumento principal de la política social es el gasto público destinado a cubrir las necesidades básicas de los grupos más vulnerables de la sociedad. Gracias al gasto social es posible garantizar a la mayoría de la población la satisfacción de los elementos mínimos de bienestar a través de diversos mecanismos distributivos y de la provisión de servicios básicos como educación, salud, alimentación, empleo, vivienda, cultura y servicios públicos."²⁴

Hay diferentes criterios sobre las partidas presupuestarias que deben incluirse en el cómputo del gasto social, pero hay acuerdos respecto a sectores

²³ Idem, p. 607.

²⁴ Idem, p. 607.

básicos tales como la educación, la salud y la vivienda. Así, esta investigación llega a la conclusión de que el gasto social es la parte del gasto público que se destina a cubrir las necesidades más básicas de la población como son la educación, salud, saneamiento, alimentación y vivienda.

2.2 La función del gasto en la economía

Para comenzar la discusión de la utilidad del gasto en la economía es necesario iniciar con algunas percepciones de las dimensiones del Estado.

Decir que el gasto público influye en el crecimiento económico es sin lugar a dudas un tema controvertido. Algunos economistas creen que existe una relación directa entre el intervencionismo estatal y el crecimiento, pues piensan que una actividad estatal importante elevará la tasa de crecimiento de la economía.

Stiglitz menciona que quienes como el Premio Nobel Milton Friedman²⁵, "creen que el sector público es demasiado grande, tienen, por lo general, dos razones: recelan de la capacidad del Estado para resolver los problemas sociales y económicos y temen que un Estado más grande coarte la libertad económica y política. Otros creen que el sector público es demasiado pequeño. A su juicio, el incremento del gasto público podría atenuar algunos problemas, como la degradación urbana y la falta de escuelas. Por ejemplo, John Kenneth Galbraith, economista de la Universidad de Harvard, ha confirmado que, en Estados Unidos,

²⁵ Friedman es el más conocido líder de la Escuela de Chicago y defensor del libre mercado. Se opone al keynesianismo en el máximo apogeo de éste. Obtuvo el Premio Nobel por su demostración de la complejidad de la política de estabilización y por sus resultados en el campo del análisis del consumo, historia y teoría monetaria.

el gasto público destinado a estas actividades ha sido insuficiente, dada la opulencia de la economía norteamericana.²⁶

La intervención estatal en la corrección de fallas del mercado y en la estabilización económica, ayuda a un mejor desempeño económico, que no ocurriría si el gobierno no participara en la provisión de bienes y servicios públicos. Pero para otros analistas la intervención intensa del gobierno limita las posibilidades de crecimiento económico o incluso lo disminuye.

Uno de los economistas que vió con gran utilidad el uso del gasto público en la economía es John Maynard Keynes, que para salir de la depresión económica en la década de los treinta recomendaba aumentar la capacidad de consumo de la población mediante empleo público y grandes obras públicas. El estado financiaría todo esto endeudándose, y cancelaría su deuda como resultado del aumento de la actividad económica. Un elemento distintivo de las políticas keynesianas es el *endeudamiento* del Estado para financiar su gasto.

La esencia de la teoría keynesiana estriba en que el Estado burgués, con el fin de conservar y consolidar el régimen capitalista, debe intervenir activamente en la vida económica y asegurar elevadas ganancias a los monopolios capitalistas más importantes. Para ello, a juicio de Keynes, hay que fundar y ampliar empresas capitalistas a cuenta del presupuesto estatal, prestando ayuda financiera a los monopolios.

No es pequeño el papel que confiere Keynes al desarrollo de las industrias de guerra con el fin de aumentar el empleo de la población y disminuir el

²⁶ Stiglitz, Joseph. Economía. p. 208

crecimiento del paro forzoso. Para llevar a cabo estas medidas, Keynes y sus partidarios proponen elevar los impuestos que pagan los trabajadores, intensificar más aun el trabajo de los obreros. Para que se eleve la ocupación y se amplíe la producción, propugnaba Keynes que el Estado asegurara el incremento de la rentabilidad del capital disminuyendo el salario real de los trabajadores, redujera el tipo de interés, recurriera a la inflación, mantuviera una política de militarización de la economía a costa de los recursos estatales, aumentara los gastos con otros fines no productivos.

La preocupación principal en los años treinta no era la inflación sino la deflación y el desempleo. Fue aquí donde Keynes puso el acento, recomendando el aumento de los gastos públicos, aunque fuese en trabajos inútiles. Hay tres formas de financiar el aumento de los gastos públicos: mediante impuestos, mediante la emisión de dinero, y mediante la emisión de deuda pública.

Otro economista a favor del gasto público es Marshall²⁷, considerado como precursor de la economía del bienestar, ya que su objetivo explícito en el análisis económico es encontrar una solución a los problemas sociales. Pero Hayek²⁸ como teórico, defendía el sistema de economía de libre mercado; se ganó una amplia reputación con su libro *El camino a la servidumbre* (*The Road to Serfdom*, 1944), en el que defendía que los gobiernos no deben intervenir para controlar la inflación ni otras variables económicas, excepto la oferta monetaria.

²⁷ Marshall era profesor de Economía Política en Cambridge, Reino Unido. Fundador de la Escuela de Cambridge.

²⁸ Hayek es economista austriaco laureado con el Premio Nobel en 1974 junto con Gunnar Myrdal por su contribución pionera a la teoría del dinero y de las fluctuaciones económicas, y por su original análisis de la interdependencia de los fenómenos económicos, políticos y sociales.

Cualesquiera que sean las opciones, no cabe duda de que el poder del Estado es hoy mucho mayor que hace cincuenta años, ya que produce más, regula más, grava más y gasta más.

El gasto que realiza el sector público es de vital importancia, puesto que es uno de los elementos macroeconómicos que intervienen en la composición del Producto Interno Bruto (PIB), además de que estimula la producción, el empleo, la inversión, el ahorro, etcétera. Por lo tanto, se maneja generalmente de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas e institucionales que se presentan. Para José Ayala, el crecimiento económico esta quizá más influido por la composición del gasto, es decir, que hay ciertos tipos de gasto que aportan más al crecimiento. Por ejemplo la infraestructura, que puede facilitar la inversión privada, la educación que incrementa el capital humano, o la salud que incide en la productividad del trabajo, entre otros. Aunque no hay que descartar los gastos que aparentemente no son productivos como el gasto en defensa, ya que provee seguridad y estabilidad social y política que son elementos del crecimiento. Así, "la conclusión principal de la mayoría de los estudios empíricos sobre el gasto público es que la composición, más que el tamaño del gasto es el factor que contribuye al proceso de crecimiento en su contexto".²⁹

En cuanto al gasto público y el desarrollo económico, el gasto es una herramienta que permite incidir en ciertas áreas que el libre mercado no garantiza. "Mediante el gasto, los gobiernos preservan y proporcionan la identidad nacional, proporcionando la infraestructura para el desarrollo, influyen tanto en el crecimiento económico como en la distribución de los beneficios de éste y proporcionan servicios sociales para atender las necesidades básicas de la población".³⁰

²⁹ Ayala, José. op. cit. p. 158.

³⁰ Idem.

2.3 La postura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto al gasto social

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³¹, el desarrollo humano necesita que se efectúe una inversión considerable en enseñanza, salud y nutrición, entre otras cosas. El resultado sería una población más saludable y mejor educada, capaz de ser más productiva desde el punto de vista económico.

Algunas caras del desarrollo humano arrojan beneficios sociales que no se compensan directamente en términos monetarios. Un ejemplo puede ser la educación de las masas que ayude a poner término a enfermedades contagiosas, ya que la educación de las madres contribuye a la salud y el bienestar de sus hijos. Debido al valor y a los efectos positivos de la inversión en desarrollo humano, los gobiernos, actuando en nombre de la sociedad, deberían hacer una inversión mucho mayor que los individuos o los hogares por sí solos.

Por lo general, cuantos más servicios sociales apoye el gobierno, mejores serán las condiciones en que se hallarán los pobres. Pero incluso cuando la proporción del ingreso nacional destinado a actividades para el desarrollo humano se mantiene invariable, los países pueden poner más recursos a disposición del desarrollo humano al aumentar el ingreso o producto. La experiencia empírica ha revelado, que el gasto público en salud y educación tiene un efecto importante en cuanto al aumento de la esperanza de vida y la reducción de la mortalidad infantil.³²

³¹ Informe sobre el Desarrollo Humano 1996, p. 75.

³² Informe sobre el Desarrollo Humano 1996, op. cit, Pp. 81 – 82.

Las tasas de distribución social y de prioridad social dependen del grado de compromiso del gobierno con el desarrollo humano y de la competición contra otras partidas para distintas necesidades. Un ejemplo de esas otras partidas que también pueden hacer una contribución valiosa al desarrollo humano es la infraestructura básica que puede tener una prioridad elevada, porque como en el caso de las carreteras rurales, puede aumentar el ingreso de los pobres.

Pero muchos países despilfarran grandes cantidades de recursos en partidas presupuestarias que nada hacen por el desarrollo humano, y con frecuencia lo disminuyen. Quizá la peor de esas partidas es el gasto militar, que según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 ascendió a un total de 778.000 millones de dólares, aunque corresponde a los países industrializados la mayor parte (82%).

Cuadro 8

Uso de recursos

	Suecia	España	México
Gasto público en educación (% del PNB)			
1990	7,7	4,4	3,7
1995 - 97	8,3	5	4,9
Gasto público en salud (% del PNB)			
1990	7,9	5,4	2,1
1996 - 98	7,2	5,6	2,8
Gasto militar (% del PNB)			
1990	2,6 ^e	1,8	0,5 ^e
1998	2,2	1,4	0,6

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano 2000, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), p. 214 y 215.

^e Los datos se refieren a estimaciones de SIPRI 2000.

El aumento del gasto en nutrición o en educación puede ser bienvenido, pero eso no basta. Igual importancia tienen la selección de prioridades y el uso efectivo de los recursos.

- Descentralización: El traspaso de la responsabilidad de los servicios públicos a las autoridades locales puede hacerlos más eficientes y ofrecer a la población una oportunidad de mayor participación en su planificación y administración.
- Asignación eficiente: El gasto en servicios básicos suele tener mayor efecto sobre el desarrollo humano y el crecimiento económico que el gasto en la enseñanza terciaria o los servicios médicos curativos. Se estima que la tasa de rendimiento social en todos los países en desarrollo es, en promedio, de 24% respecto de la enseñanza primaria, 15% respecto de la enseñanza secundaria y 12% respecto de la enseñanza postsecundaria o superior. El rendimiento social de aumentar la escolaridad es mayor en los países en desarrollo cuyo nivel de escolaridad es más bajo.
- Insumos complementarios: El insumo que tiene mayor potencia es la educación. El abastecimiento de agua apta para el consumo, por ejemplo, para ser plenamente eficaz suele necesitar ir acompañada de un aumento de la enseñanza. La enseñanza afecta además la salud y la esperanza de vida por cuanto brinda a la agente los conocimientos y los medios para elegir dietas, comportamientos y estilos de vida más saludables.³³

Los gobiernos pueden influir en gran medida en el nivel de desarrollo humano, encauzando una mayor proporción del gasto público hacia los gastos en esferas de prioridad social, y particularmente mediante la prestación universal de servicios sociales básicos.

³³ Idem, Pp. 83 – 84.

Los derechos económicos y sociales no pueden realizarse sin asignaciones presupuestarias mayores y más equitativas para los servicios sociales básicos. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en una encuesta hecha en 30 países se señala que "los servicios sociales básicos absorben del 12% al 14% del presupuesto nacional en la mayoría de los países. Pero en algunos el gasto es mucho menor: 4% en el Camerún, 7.7% en Filipinas y 8.5% en Brasil, por ejemplo. Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las mayores asignaciones de que se dio cuenta en los programas bilaterales fueron las de Luxemburgo (25.7%), Alemania (14.1%), Austria (13.1%) y Australia (12.9%). Las más bajas fueron las del Canadá (1.9%) e Italia (3.1%). Entre los donantes multilaterales, el Banco Mundial asigna alrededor del 8% de su asistencia a la atención primaria de la salud, la educación básica y el abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental, por su parte los bancos regionales asignan el 5%."³⁴

2.4 Debate actual respecto al gasto público y social

Cuando se toman las decisiones acerca de la recaudación y asignación de recursos, los gobiernos están sujetos a diversas presiones, tanto internas como internacionales. En el interior, los gobiernos suelen estar sometidos a grandes presiones por parte de las elites políticas y económicas, que anteponen sus intereses y que pueden desequilibrar el gasto público mediante prácticas desleales como la corrupción y el tráfico de influencias.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Estado tiene obligaciones y responsabilidades, desde los muchos derechos

³⁴ Idem, p. 79.

económicos, sociales y culturales de mayor importancia para erradicar la pobreza, como son la alimentación, educación, atención de salud, vivienda y trabajo. Pero algunos creen erróneamente que la actuación del Estado debe ser proporcionar viviendas, distribuir alimentos y satisfacer otras necesidades. Lógicamente este criterio no es sostenible económicamente en el largo plazo para garantizar el bienestar de la población en general. Por lo tanto, la plena realización de esos derechos requiere un progreso social y económico de largo plazo.

Para Stiglitz en una representación de la distribución del gasto público entre funciones como porcentaje de la renta nacional, se puede destacar de la comparación entre países que lo que gasta de más Estados Unidos en defensa lo gasta de menos en sanidad, que los gastos en educación se muestran relativamente similares entre países, y que los programas de mantenimiento de renta aparecen con un mayor peso en los países europeos. Naturalmente, estas comparaciones internacionales prueban cosas distintas para cada persona. Quienes abogan por un aumento del gasto público sostienen que estas cifras demuestran que Estados Unidos está fuera de la órbita internacional. Quienes se oponen a un incremento del gasto público sostienen que Japón, con su bajo nivel de gasto, constituye un modelo mejor para imitar que los países europeos que crecen lentamente.³⁵

2.4.1 Unión Europea

Suecia y España son miembros de la Unión Europea³⁶ y como tal deben de apegarse a los acuerdos y a las políticas que los rigen. La Unión Europea ha

³⁵ Stiglitz, Joseph. Economía, op. cit, p. 211.

³⁶ Suecia es miembro desde 1995 y España desde 1986.

creado un marco de acción³⁷, que es una agenda de política social creada para vincular las políticas económica, social y de empleo.

Los aspectos esenciales de la agenda son:

- la estrategia europea de empleo;
- la mejora de las condiciones y los estándares de trabajo;
- la inclusión y la protección social;
- la igualdad entre hombres y mujeres

El objetivo principal de la Unión Europea es reducir el desempleo y el subempleo de manera significativa para el año 2010. En la actualidad, sólo el 64 % de las personas en edad de trabajar tiene un empleo, y se pretende elevar este nivel hasta el 70 %. Asimismo, existen objetivos específicos relativos a las mujeres y los trabajadores de edad avanzada. Alcanzar estos objetivos supondrá crear 22 millones de puestos de trabajo en la nueva Unión Europea de 25 países miembros para 2010, frente a los 5 millones creados en la Unión Europea de 15 países miembros entre 2000 y 2002.

Cada año, el Consejo Europeo acuerda una serie de directrices que establecen prioridades comunes y objetivos específicos para las políticas de empleo de los Estados miembros. Los objetivos generales consisten en crear puestos de trabajo, mejorar la calidad de los empleos, facilitar la conciliación del trabajo y la vida personal, fomentar el envejecimiento activo y garantizar la igualdad de oportunidades de empleo para todos en la economía formal, independientemente de la raza o el sexo, e incluidas las personas con

³⁷ Véase en <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

discapacidad.

Cada gobierno de la Unión Europea elabora su propio plan de acción anual en el que describe cómo está llevando a la práctica las directrices. Para evaluar los progresos se utilizan alrededor de 100 indicadores, que van desde cifras económicas básicas hasta la posibilidad de hacer una pausa en la carrera profesional y la existencia de servicios de guardería.

La Unión Europea tiene una larga tradición de garantizar un medio de trabajo adecuado en todo su territorio y de proteger los derechos de los trabajadores. Se lleva a cabo mediante el establecimiento de normas comunes mínimas sobre las condiciones de trabajo y la salud y la seguridad en el trabajo, así como mediante la promoción de unas relaciones laborales modernas y el diálogo entre los representantes de los trabajadores y los empresarios. La Comisión Europea fomenta el concepto de la responsabilidad social de las empresas, promoviendo la idea de que las empresas deben incluir aspectos sociales y ambientales en sus estrategias empresariales como parte integral de las mismas.

El derecho a igualdad salarial por el mismo trabajo, la protección contra el acoso sexual y todas las formas de discriminación son también principios fundamentales de la Unión Europea. Se ha reforzado la lucha contra la discriminación y la xenofobia mediante un programa de acción para combatir la discriminación que abarca el período 2001-2006. Una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres para el período 2001-2005 garantiza que las cuestiones relativas a la igualdad entre los sexos se tengan en cuenta en todas las políticas de la Unión Europea.

Los sistemas de seguridad social en los distintos países de la Unión Europea no están todos basados en el mismo modelo: reflejan también tradiciones, avances sociales y patrimonios culturales específicos. Estas diferencias son respetadas. Lo que la Unión Europea consigue, a través de la coordinación entre sus Estados miembros, es garantizar que todos —empleados y desempleados— disfruten de un nivel adecuado de prestaciones.

Las prioridades consisten en adaptar los sistemas de protección social a fin de: proporcionar una red de protección social, a la vez que promocionar, en la medida de lo posible, el atractivo económico del trabajo; garantizar las pensiones y proporcionar una atención sanitaria de calidad a un coste sostenible; fomentar la inclusión social y combatir la pobreza. (Véase cuadro 9).

Para esto no se requiere legislación. El papel de la Unión Europea, y en particular el de la Comisión, es la promoción del intercambio de experiencias y buenas prácticas en toda la Unión Europea. Los Estados miembros elaboran planes de acción nacionales en materia de inclusión social cada dos años a fin de que se pueda hacer un seguimiento de los progresos en este campo.

Cuadro 9

Gastos de protección social en la Unión Europea en porcentaje del Producto Interno Bruto

	1990	1993	1997
Suecia	33,1	38,6	33,7
Dinamarca	29,7	33,0	31,4
Francia	27,7	31,0	30,8
Holanda	32,5	33,6	30,3
Alemania	25,4	29,1	29,9
Finlandia	25,5	35,3	29,9
Austria	26,7	29,0	28,8
Bélgica	26,7	29,4	28,5
UE-15	25,4	29,0	28,2
Reino Unido	23,2	28,9	26,8
Italia	24,1	26,0	25,9
Luxemburgo	22,6	24,5	24,8
Grecia	23,2	22,3	23,6
Portugal	15,6	21,0	22,5
España	19,9	24,0	21,4
Irlanda	19,1	20,7	17,5

Fuente: Eurostat

2.4.2 México.

La actual posición gubernamental respecto al gasto social es la siguiente:

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, el Gobierno Federal planteó las estrategias específicas que han regido a la política presupuestaria, para seguir

avanzando en los grandes propósitos nacionales dentro de los ámbitos social, económico y político.³⁸

El Ejecutivo Federal afirma que en materia de desarrollo social y humano, la atención en la educación, la salud, la equidad e igualdad absorbió la mayor proporción de los gastos, de los cuales una parte creciente fue aplicada a través de los estados y municipios como gasto federalizado. Se orientaron más recursos para fortalecer el gasto en desarrollo humano y social para mejorar la atención a las demandas sociales. Así, se atendieron necesidades básicas y se amplió la cobertura de otros programas prioritarios de desarrollo social, en particular, los que tienen el objetivo de disminuir la pobreza y la marginación, así como los que están orientados a elevar el nivel de educación y salud de la población más vulnerable.

El gasto programable estuvo determinado entre otras causas porque se requirió financiar el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), orientado al desarrollo de infraestructura local, y porque incrementaron las aportaciones federales para entidades federativas y municipios para la aplicación a programas de orientación social: salud, educación y pobreza.

Según la clasificación del gasto desde la perspectiva de destino final de los recursos, el gobierno dice que se puede identificar que su prioridad a través de la aplicación de las políticas públicas, es el desarrollo social, que concentró el 63.7% del gasto programable total.

³⁸ Primer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada. Presidencia de la República, 1º de septiembre de 2001, p. 273.

Para el gobierno Federal, entre las prioridades atendidas sobresalen las siguientes:

- "Ampliación de la cobertura de población atendida por los sectores educación y salud.
- Programas de desarrollo regional y urbano incluyente, con base en esquemas de sustentabilidad ambiental.
- Ampliación de los servicios de salud a toda la población, especialmente en zonas rurales e indígenas.
- Otorgamiento de becas en todos los niveles educativos, con énfasis en la población más vulnerable a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).
- Promoción del desarrollo del mercado laboral y de la capacitación en el trabajo.
- Abasto de productos básicos en comunidades aisladas."³⁹

Uno de los retos del presente gobierno es fortalecer su inclinación a las prioridades sociales, mediante el incremento creciente del gasto público en ese rubro. La Comisión de Desarrollo Social y Humano es el eje central de la política gubernamental, y focaliza su función en "el ciudadano y en los aspectos sociales con una visión de largo plazo; es decir, su planteamiento se construye a partir de la previsión humana y social."⁴⁰

La Comisión de Desarrollo Social y Humano (CDSH) tomó la decisión de enriquecer su análisis con la inclusión de temas como el de la familia y dentro de

³⁹ Primer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada, op. cit, p. 279.

⁴⁰ Idem, p. 23.

ella, la infancia y la adolescencia, los adultos en plenitud, los jóvenes y las mujeres.

La actual administración ha señalado siempre, su compromiso con la educación, puesto que representa la mejor forma de reducir las brechas que existen entre los grupos y las regiones del país, siendo el instrumento más eficaz para potenciar la capacidad y la creatividad de los mexicanos, y la columna vertebral para la transformación del país.

En cuanto a disminución de la pobreza, el Gobierno Federal lo considera como una prioridad ineludible, dando respuesta a las demandas de la sociedad, y así que cada mexicano pueda contar con las mismas oportunidades para mejorar su nivel de bienestar y el de su familia. Dentro del enfoque gubernamental de disminución de la pobreza, se encuentra la necesidad de identificar los factores que la ocasionan y de comprender la influencia que éstos ejercen en su transmisión intra e intergeneracional. Bajo este enfoque, el gobierno trabaja para interrumpir la nociva dinámica en donde los efectos de la pobreza de los padres, constituyen las causas de la pobreza de los hijos.

En cuanto a la salud, se mencionan grandes avances en los últimos años como la erradicación de la poliomielitis del territorio nacional, el control epidemiológico de enfermedades que pueden prevenirse por vacunación, la disminución de la mortalidad infantil y general, el incremento sostenido de la esperanza de vida y la reducción paulatina de la fecundidad. Logros que han propiciado importantes cambios en la estructura y distribución de la población, así como en el perfil epidemiológico nacional. El gasto público para la atención de la salud no sólo ayuda directamente a mejorar el bienestar y las capacidades de la población, sino también al crecimiento económico y la generación de empleos.

Respecto a la investigación científica e innovación tecnológica, el desarrollo de estos constituye un factor fundamental para contribuir decisivamente al desarrollo nacional y alcanzar la competitividad requerida a nivel internacional. Por lo tanto, el actual Gobierno se propuso destinar mayores recursos a estas actividades, para apoyar la formación de profesionales de la ciencia en el país, contribuir a que empresas productivas usen la tecnología más efectiva y eficiente, y así descentralizar las actividades científicas y tecnológicas.

2.5 Gasto social con perspectiva de género

Si bien, ya se han abordado los conceptos referentes al gasto público y al gasto social, ahora es necesario abordar el tema del gasto social pero con una perspectiva de género.

El gasto social con perspectiva de género según esta investigación, es la parte del gasto social que se destina para cubrir las necesidades básicas de las mujeres, mediante programas de apoyo en educación, salud, empleo, vivienda, etcétera.

La inversión en programas sociales para mujeres es de vital importancia para tratar de alcanzar la equidad de género, que como ya se mencionó antes es que mujeres y hombres tengan acceso a las mismas oportunidades económicas, sociales y políticas.

El gasto social destinado a cubrir las necesidades de las mujeres mediante diversos programas tiene un valor por derecho propio, ya que de éste resultan importantes beneficios indirectos. Un ejemplo sería la educación de las niñas, que se vería reflejado en un futuro en mujeres educadas que están en las mejores condiciones de velar por la supervivencia de sus hijos. También existe la posibilidad de que tengan menos hijos y que sea mejor la calidad de vida de la familia.

Iniciativas de control presupuestario con fines de fomentar la igualdad de género: un instrumento cada vez más popular

Los presupuestos sensibilizados en cuestiones de género son un instrumento nuevo e innovador que facultan a las organizaciones de mujeres y a la sociedad civil para que el gasto público se haga en consonancia con los compromisos nacionales e internacionales para fomentar la igualdad de género. Estas iniciativas están entrelazadas en el marco de una red global con el apoyo de organismos tales como la secretaría del Commonwealth, el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La iniciativa ha cobrado un impulso especial en los últimos años y se ha multiplicado, extendiéndose a más de 40 países.

Los presupuestos sensibilizados en cuestiones de género

Las iniciativas presupuestarias no constituyen presupuestos separados para mujeres, son más bien un análisis del gasto público enfocado a través de la perspectiva de género. Constituyen medios de asegurar coherencia entre los compromisos sociales para conseguir los objetivos de igualdad de género, como

por ejemplo en la educación o en el trabajo, y los recursos que se asignan para tales fines.

Según el Programa las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) todo comenzó con una iniciativa de activistas en Australia, que instaron al Gobierno a que hiciera evaluar el impacto sobre la igualdad de género y de todos los elementos del presupuesto nacional entre mediados del decenio de 1980 y mediados del decenio de 1990. Muchos otros países adoptaron posteriormente el concepto, a fin de ampliar la participación y la responsabilidad en el presupuesto, especialmente a la luz de los compromisos internacionales para fomentar la igualdad de género.⁴¹

Distintas iniciativas nacionales

“En el último decenio, los defensores de la igualdad de género han recogido la idea de este instrumento de varias maneras. Algunas fueron iniciadas por el Gobierno como en Australia, otras se deben a la iniciativa de grupos de la sociedad civil, como en Filipinas y Sudáfrica. Y otras iniciativas corrieron a cargo de parlamentarios como en Uganda. La mayoría de tales medidas se centran en el control y la vigilancia, mientras que algunas se aplican en las fases preparatorias, como en el Reino Unido y en el Brasil. La mayoría tienen un ámbito nacional, pero en algunos casos, como en Uganda, se centran en aquellos niveles locales en donde están más enraizadas las relaciones de género tradicionales y opresivas”⁴².

⁴¹ Informe sobre el Desarrollo Humano 2002. p. 80.

⁴² Informe sobre el Desarrollo Humano 2002, op.cit.

Capítulo 3: Políticas de género en las agendas gubernamentales: México, España y Suecia

3.1 Políticas de género en México

El Gobierno de la República dice tener la firme convicción de que cada persona, independientemente de sus diferencias económicas, opinión, creencias, pertenencia étnica, género, edad y preferencia sexual, es un ser único, con igualdad de derechos y oportunidades. Por ello, para el Ejecutivo Federal es una prioridad la promoción de la equidad, la eliminación de todas las formas de discriminación y el establecimiento de las condiciones necesarias para impulsar un cambio de actitudes y valores en las relaciones de género y en los comportamientos entre mayorías y minorías.⁴³

Según el gobierno se propone a consolidar un nuevo orden en el cual las relaciones económicas, políticas y culturales establezcan un nuevo equilibrio sin demérito de personas, grupos y comunidades, en la búsqueda de establecer un sistema democrático y equitativo. En este nuevo orden se reconoce la necesidad de la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres, en el interior de las familias, en la sociedad y en la economía. Por lo tanto, se está tratando de generar condiciones que eliminen la discriminación de la mujer en las esferas económica, política, cultural y social.

⁴³ Primer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada, op. cit, p. 195.

“La presente administración busca combatir la discriminación de las mujeres por medio del diseño, impulso, coordinación y seguimiento de la política de género, así como a través de la institucionalización de esta perspectiva en cada uno de los ámbitos de la vida nacional. Se persigue también, la vinculación con los poderes Legislativo y Judicial, los gobiernos locales y los sectores de la sociedad civil, para lograr la igualdad con equidad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.”⁴⁴

En enero del año 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley en la cual se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), con el objeto de establecer condiciones adecuadas para el desarrollo integral de las mujeres e incrementar su acceso a los beneficios del desarrollo del país. Entre sus atribuciones principales se encuentran la de promover, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas del Gobierno Federal destinadas a asegurar la igualdad jurídica, de oportunidades y la no discriminación de este sector de la población.

El principio de transversalidad establecido en la ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), supone la incorporación de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las políticas, programas y proyectos de los organismos públicos.

Entre las principales acciones realizadas se encuentran las siguientes:

- “Se han integrado propuestas de proyectos provenientes de organizaciones no gubernamentales, con un avance físico de 45 por ciento y un avance financiero de 40 por ciento.

⁴⁴ Idem, p. 195.

- Se realizaron gestiones a fin de poner en marcha acuerdos que permitan eliminar el certificado de no embarazo como requisito para la vinculación laboral de las mujeres con el Gobierno Federal. Esto fue anunciado por el titular del Ejecutivo el 24 de julio del año 2001, durante la celebración de la III Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).
- Se inició un estudio de la legislación vigente en el país en las materias civil, penal, laboral, violencia intrafamiliar, salud, educación y asistencia social, con la finalidad de promover ante el Poder Legislativo, las reformas que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres.
- Se definieron las fuentes básicas de información para estimar el problema de la violencia intrafamiliar, a fin de establecer con las dependencias responsables convenios de colaboración que permitan conocer la magnitud del problema, así como facilitar la información disponible a entidades de la Administración Pública y organismos de la sociedad civil en el marco de la elaboración del Programa Nacional contra la Violencia II.
- Se llevó a cabo el proceso de consulta para la elaboración del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación, ejecutándose un proyecto dirigido a los hijos y las hijas de las mujeres reclusas. De este proyecto se derivó un diagnóstico, un foro y las definiciones de los programas de atención a su problemática.
- Se brindó capacitación a funcionarios de nivel directivo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en Aguascalientes, para la aplicación de la perspectiva de género en la elaboración de información desagregada por sexo.
- Dentro de los reglamentos del Sistema Educativo Militar aprobados a partir de diciembre del año 2000, la Secretaría de la Defensa Nacional ha considerado de manera explícita los derechos de la mujer.
- Por su parte la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación ha brindado apoyo financiero para el desarrollo de proyectos productivos en el marco del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural, otorgando también capacitación a las mujeres participantes en su operación.

- En lo referente al ámbito laboral, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha considerado de manera importante al sector femenino dentro de las acciones de capacitación realizadas en el marco del Programa de Calidad Integral y Modernización.
- A través de su programa de microcréditos, la Secretaría de Economía ha canalizado también apoyos financieros en beneficio de las mujeres dedicadas a las actividades productivas.⁴⁵

Para mejorar el desempeño gubernamental en materia de equidad de género algunas de las acciones que se han llevado a cabo son:

- Se desarrolló un programa de capacitación dirigido a funcionarios públicos del Fondo Nacional de Empresas Sociales, para incorporar la perspectiva de género en la realización y evaluación de proyectos productivos con mujeres, registrándose un avance de 75 por ciento.
- Se ha avanzado 50 por ciento en la creación del Centro de Información Especializado sobre la Aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, contando para ello con financiamiento del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Para finales de 2001, el Centro estará en funcionamiento y a disposición de usuarios mexicanos y de extranjeros.
- Se realiza la identificación y análisis de los programas, proyectos, indicadores, metas y recursos presupuestales contenidos en la estructura funcional que sirve de base para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación que se prevé aplicar en la población femenina, con un avance de 45 por ciento.
- Se efectúan acciones en coordinación con la Comisión Mexicana de Atención a Refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas y el

⁴⁵ Idem, Pp. 195 – 196.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, para incorporar el enfoque de género a las acciones gubernamentales que benefician a las mujeres refugiadas en nuestro país, en las cuales se registran avances de alrededor de 30 por ciento.

- Se brinda apoyo a la población femenina de San Luis Potosí con un servicio telefónico de orientación, información y canalización a las instancias de ayuda adecuadas.
- Se ha avanzado 65 por ciento en la generación de un plan de acción interinstitucional para prevenir, atender y erradicar la explotación sexual comercial de menores.⁴⁶

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), busca llegar a su propósito a través de políticas, programas y acciones como las siguientes:

- Diseñar los programas de Erradicación del Analfabetismo en Mujeres Indígenas, Nacional contra la Violencia Intrafamiliar II y de Integración de la Mujer en las Políticas Públicas.
- Proporcionar capacitación de liderazgo a las presidentas municipales.
- Promover un plan de acción para la valoración del trabajo doméstico y la crianza de hijos con la participación masculina.
- Promover la certificación de empresas en equidad de género.
- Poner en marcha el Sistema Nacional de Canalización y Apoyo Jurídico a Mujeres, así como un proyecto piloto de capacitación y generación de microempresas para mujeres madres de niños de la calle.
- Incrementar el presupuesto destinado a las mujeres en los diferentes programas y proyectos de las dependencias del Gobierno Federal.
- Promover los derechos de las mujeres, especialmente en zonas rurales y con mujeres indígenas.

⁴⁶ Idem, Pp. 196 – 197.

- Abrir y garantizar el acceso equitativo de las mujeres a los recursos económicos y su control.
- Generar estadísticas e indicadores desagregados por sexo para dar seguimiento a las condiciones de hombres y mujeres y garantizar la equidad e igualdad de oportunidades.
- Erradicar la disparidad de ingresos entre hombres y mujeres.
- Conseguir apoyos financieros y tecnológicos para las mujeres que trabajan en la micro y mediana empresa.
- Promover la educación permanente de las mujeres para desarrollar su capacidad de adaptación al mercado de trabajo.
- Desarrollar la infraestructura suficiente para atender y prevenir la violencia intra familiar.
- Propiciar que las mujeres tengan acceso a las nuevas tecnologías como medio para el desarrollo de sus capacidades.
- Actuar sobre los factores socio-culturales que inducen la discriminación contra las mujeres, al considerarlas incapaces de tomar decisiones o bien decidir sobre sí mismas y sus familias."⁴⁷

Entre los principales programas y proyectos que lleva a cabo el Gobierno Federal para cumplir con sus propósitos de lograr una equidad de género en el país están:

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), que fue creado para "promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país."⁴⁸

⁴⁷ Idem, p. 197.

⁴⁸ Idem, p. 281.

El Programa Mujer y Salud, fue creado "para atender las inequidades que existen respecto a la atención de las mexicanas como usuarias de los servicios de salud y como prestadoras de estos servicios en el ámbito institucional, comunitario y del hogar, y para incluir la perspectiva de género en el sector salud, se puso en marcha, durante el mes de marzo de este año (2001), el Programa Mujer y Salud. Este ha logrado la integración y participación de diversas Organizaciones no Gubernamentales y de organismos internacionales como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). El Programa de Mujer y Salud refuerza sus actividades a través de sus componentes: Salud de la mujer a lo largo del ciclo de vida; Mujeres trabajadoras de la salud; Papel de la mujer en la salud doméstica y comunitaria; y el de Información e Investigación."⁴⁹

Finalmente el Programa Arranque Parejo en la Vida, "tiene el propósito de abatir los rezagos en salud que enfrentan algunas mexicanas y mexicanos aún antes de nacer. Tiene la encomienda de otorgar una atención de calidad a la mujer embarazada, garantizarle una atención profesional del parto, y proteger la salud de las niñas y niños en sus dos primeros años de vida."⁵⁰

Entre las principales acciones del programa a favor de las mujeres están:

- Atención prenatal por personal institucional o capacitado.
- Suplementos alimenticios durante el embarazo y la lactancia.
- Administración de ácido fólico y sulfato ferroso.
- Iniciar o completar su esquema de vacunación con toxoide tetánico y diftérico.
- Atención del parto por personal profesional o capacitado.

⁴⁹ Idem, p. 102.

⁵⁰ Idem.

- Atención oportuna de urgencias obstétricas.
- Capacitación de madres o responsables de niños y niñas en la identificación de signos y síntomas de alarma de neumonía, deshidratación y desnutrición.

3.1.1 La postura del gobierno mexicano respecto a la equidad

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁵¹, el Ejecutivo Federal manifiesta su postura respecto a temas de equidad de género y del papel de la mujer en el país.

En el documento se dice que actualmente la sociedad mexicana está compuesta por una gran diversidad de grupos sociales y es de una gran heterogeneidad. Las desigualdades por género, edad, etnia, región geográfica y condición económica, sólo por mencionar algunas son muy notables. Esta situación demanda políticas y acciones que tomen en cuenta las distintas necesidades, posibilidades y capacidades de los ciudadanos. Por lo tanto, uno de los ejes principales de la política de desarrollo social y humano es la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades.

Los ciudadanos mexicanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para su desarrollo, sin importar sus diferencias económicas, de opinión política, de género, religiosas, de pertenencia étnica o preferencia sexual entre otras. Estas diferencias no pueden ni deben utilizarse o invocarse para evitar que a todas las personas se les brinden las mismas

⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, Presidencia de la República.

oportunidades. Esa misma diversidad entre los individuos hará que cada uno de ellos opte por aprovechar o no ciertas oportunidades sin exclusión.

El país se ha caracterizado a lo largo del tiempo por una notable desigualdad de oportunidades entre sus distintos grupos sociales. Especialmente en el acceso a la cultura, a la educación, a los servicios públicos, al trabajo y a la participación en la economía y, hasta en el ejercicio de los derechos ciudadanos. La inequidad puede causar que muchos seres humanos no alcancen a desarrollar su potencial como personas, debido a que las oportunidades son distintas en las áreas urbanas y rurales, en las ciudades pequeñas y grandes, etc. "También se advierten de manera muy notoria desigualdades de oportunidades entre los géneros, pues los hombres tienen más posibilidades de acceso a las distintas opciones de educación y trabajo que las mujeres."⁵²

Se dice que es objetivo primordial del actual gobierno el acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, esto implica según el gobierno federal usar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Los cambios que ha sufrido la sociedad mexicana requieren una adaptación constante para asumir el nuevo papel de la mujer. La mayor escolaridad de las mujeres ha repercutido en el aumento gradual de la edad de su primera unión y de su edad al nacimiento de su primer hijo, así como en el tiempo entre nacimientos y en un menor promedio de hijos. Los cambios han ocurrido con diferente intensidad en el medio urbano y rural, así como entre grupos con distintas edades y niveles educativos. La mayor educación entre las mujeres ha favorecido la defensa de sus

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, op. cit, p. 39.

derechos humanos, sociales, políticos y económicos, dando como resultado la reducción de injusticias e inequidades que siempre han enfrentado. Por otra parte, su participación es cada vez mayor en los diferentes ámbitos del quehacer social, económico, político, cultural y deportivo.

Aunque la participación laboral femenina ha ido creciendo, subsisten muchas diferencias respecto de la situación de los hombres, tanto en lo referente al salario como en el riesgo al desempeñar empleos precarios, ya que las mujeres continúan llevando a cabo la gran mayoría de las tareas en el hogar. Sin embargo, entre la población joven, los hombres se responsabilizan cada vez más de una mayor cantidad de tareas relativas al hogar, aunque la contribución masculina en el trabajo doméstico sigue siendo muy poca.

El gobierno federal reconoce que "ante el insuficiente desarrollo de prácticas e instituciones sociales para apoyar los esfuerzos femeninos en actividades productivas remuneradas, como son la insuficiencia de guarderías y la persistencia de conductas discriminatorias para su contratación y remuneración, así como el incipiente perfeccionamiento jurídico y judicial para protegerlas de abusos en el ámbito laboral, del acoso sexual inclusive, muchas mujeres han pagado, injustamente, un alto costo para ayudar al desarrollo social de sus familias. La maternidad, como asunto social fundamental, implica costos de diversa índole que hasta ahora no se han distribuido equitativamente entre los actores productivos y sociales, concentrándose casi en su totalidad en las mujeres, en perjuicio de sus oportunidades de desarrollo humano y social."⁵³

⁵³ Idem, p. 77.

3.2 Políticas de género en España

El Instituto de la Mujer⁵⁴ es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales. Su finalidad es, promover y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y, la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social. Por lo tanto, es la dependencia del Gobierno que promueve las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

En Diciembre de 1978, la promulgación de la Constitución Española reconoció la igualdad ante la ley de hombres y mujeres como uno de los principios inspiradores de su ordenamiento jurídico. Pero para que las mujeres accedan a la igualdad no bastan los cambios legislativos, se necesita remover los obstáculos para que éstas participen en la cultura, el trabajo y la vida política y social. Así, se creó por Ley 16/1983, de 24 de octubre, el Instituto de la Mujer como organismo autónomo, que se reestructuró en mayo de 1997.

El gobierno español puso en marcha el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006), aprobado el 7 de marzo de 2003 por el Consejo de Ministros. En él se establecen los puntos de acción del Instituto de la Mujer para los próximos cuatro años, con el fin de introducir la igualdad de género en todas las políticas de intervención, así como de impulsar el avance de las mujeres en aquellos ámbitos de la vida social en que su presencia se muestra, todavía, insuficiente.

⁵⁴ Véase en www.mtas/mujer.

Para la realización del IV Plan de Igualdad de Oportunidades, se han tenido en cuenta: las directrices marcadas por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres; los compromisos de la Plataforma para la acción de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres; conclusiones de la evaluación del III PIOM⁵⁵; recomendaciones y aportaciones de diversos organismos internacionales, de departamentos ministeriales, y de agentes sociales y Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

En la introducción de el IV Plan de Igualdad de Oportunidades⁵⁶, el gobierno español manifiesta que el papel de las mujeres españolas de principios del siglo XXI, es muy diferente del de tan sólo veinte años atrás, puesto que la participación de las mujeres en las más variadas esferas sociales, económicas, políticas, culturales, etcétera, se ha elevado a tal magnitud, que si no son igualitarias, por lo menos representan un avance muy significativo.

La Constitución Española de 1978 estableció el principio de igualdad y no discriminación e instó a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad fueran reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidieran o dificultaran su plenitud y facilitando la participación de todos los hombres y mujeres en la vida política. Así, el Tribunal Constitucional, ha elaborado una doctrina precisa del significado de la igualdad y la no discriminación por razón de sexo. Mediante informes anuales, se ha manifestado la preocupación por la violencia que sufren las mujeres, el impago de las pensiones, la situación de las mujeres presas o la problemática de las mujeres inmigrantes.

⁵⁵ III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

⁵⁶ www.mtas/mujer.

Desde la creación del Instituto de la Mujer, se han creado tres Planes de Igualdad. El primero de ellos (1988 – 1990), pretendió básicamente, asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico con el texto constitucional en materia de protección y garantía de la igualdad, eliminando disposiciones legales discriminatorias especialmente, en materia civil, laboral y penal; el segundo (1993 - 1995), tuvo como finalidad la adopción de medidas para avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real; es decir, la promoción y desarrollo de medidas de acción positiva, principalmente, en los ámbitos de la educación, la formación y el empleo; y el tercer plan (1997 - 2000), supuso la introducción de la óptica de igualdad en todas las políticas del Gobierno y la promoción de la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social, con el fin de que las mujeres se tornaran en agentes copartícipes de la toma de decisiones, ya que, sin la participación de éstas, es imposible alcanzar objetivos de igualdad y desarrollo.

Así, se pretendió promover la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas, medidas y acciones realizadas. Es lo que, desde la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing, 1995) y el IV Plan de Acción Comunitario, se ha venido en denominar principio de mainstreaming⁵⁷.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha tornado un proceso irreversible. A pesar de lo cual, la tasa de paro femenina es considerablemente mayor que la masculina. Además, las mujeres en mayor proporción que los hombres, siguen accediendo al empleo a través de contratos a tiempo parcial y en actividades de baja calificación. Por otra parte, las mujeres

⁵⁷ Mainstreaming, que consiste en promover la defensa y garantía del principio de igualdad entre hombres y mujeres en todas las actividades y políticas, a todos los niveles.

siguen percibiendo, en ocasiones, un salario inferior al de los varones, por un trabajo de igual valor.

Según el gobierno español la incorporación de las mujeres a la vida laboral necesita de un cambio en el sistema de valores tradicional. "La conciliación entre la vida laboral y familiar y el reparto justo y equitativo de las tareas domésticas entre ambos miembros de la pareja son dos cuestiones básicas que, a pesar de la resistencia y de la inercia de amplios sectores, ha de introducirse indeleblemente en la estructura social".

En España la participación de la mujer en la política también se ha incrementado notablemente. Hay una gran presencia de mujeres en las listas electorales, pero a pesar de ello, la presencia de las mujeres es deficitaria en el Congreso y en el poder ejecutivo federal y local, por lo que es preciso seguir tomando medidas para alcanzar una situación de auténtica equidad.

Las medidas específicas incluidas en el Plan se articulan en ocho áreas prioritarias:

1. "Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas. En esta área, se proponen actuaciones destinadas a intensificar la cooperación con las Administraciones Públicas e Instituciones de carácter privado, con el fin de introducir el principio de *"mainstreaming"*, en todas las políticas, planes y estrategias que se diseñen.
2. Igualdad entre Mujeres y hombres en la vida económica. Se pretende trabajar la perspectiva de género en las políticas de empleo. Con las actuaciones comprendidas en esta área, se persigue fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, la promoción de la mujer como empresaria y la

eliminación de las barreras que dificultan las mismas condiciones laborales para mujeres y hombres.

3. Participación en la toma de decisiones. Se trata de impulsar la presencia de las mujeres en la toma de decisiones en la política, la economía y la sociedad, así como fomentar la promoción profesional de las mujeres en las Administraciones Públicas.
4. Promoción de la calidad de vida de las mujeres. Se engloban los objetivos relativos al ámbito de la salud, en su concepto integral, de la educación y de la cultura, trabajando sobre las carencias de la población femenina y contribuyendo a la igualdad en estos campos, con especial incidencia en la prevención y erradicación de la pobreza y la exclusión social de las mujeres.
5. Fomento de la igualdad en la vida civil. Se incide en el campo legislativo y judicial, en relación con la igualdad, e incluye las políticas relativas a la lucha contra la violencia contra las mujeres, así como el fomento de la participación con las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) para desarrollar programas de igualdad de género.
6. Transmisión de valores y actitudes igualitarias, en el convencimiento de que, para lograr un cambio perdurable, es necesario incidir en aquellos instrumentos de que se sirve el tradicional sistema patriarcal para continuar ejerciendo su influencia sobre las estructuras sociales. Se trata, en este caso, de insistir en el desarrollo de valores y prácticas que fundamenten la igualdad, así como en la eliminación de estereotipos en los medios de comunicación y la publicidad.
7. Conciliación de la vida Familiar y Laboral, donde se pretende lograr un mayor equilibrio entre hombres y mujeres a la hora de compatibilizar las actividades desarrolladas en los dos ámbitos. Para ello, se incluyen medidas legales que faciliten esta compatibilidad.
8. Cooperación. Se recogen los objetivos de fomentar la cooperación con las administraciones públicas e instituciones públicas y privadas, así como de reforzar la participación española en organismos internacionales y de impulsar

la cooperación al desarrollo con las ONG y otras instituciones, como la Agencia Española de Cooperación Internacional".⁵⁸

3.3 Políticas de género en Suecia

A principios de los ochenta⁵⁹ se creó a nivel de la Administración Central un Departamento para la Igualdad de sexo (Jämställdhetsenheten) para apoyar e iniciar esfuerzos para promover la igualdad a nivel nacional y regional, desarrollando métodos para la integración y aplicación de una perspectiva de sexo en todos los campos de la política. Su finalidad es asegurar la inclusión de una perspectiva de sexo y lograr una representación paritaria del hombre y la mujer en diversos organismos del sector estatal. Otra de las tareas del Departamento es la administración de temas presupuestarios y de asignaciones referentes al Ombudsman para la Igualdad de Oportunidades y a la Comisión para la Igualdad de Sexo, así como cuestiones relativas a la Ley de Igualdad de Oportunidades.

Una fuente importante de protección legal contra la discriminación por razones de sexo se encuentra en la Ley sobre la forma de Gobierno. Hay importantes metas de legislación familiar sueca, entre ellas la de poner al hombre y la mujer en pie de igualdad en el matrimonio y proteger a la parte más débil económicamente en caso de divorcio o fallecimiento. Otras normas tienen por objetivo sentar las bases de la responsabilidad compartida por el hogar y los hijos.

⁵⁸ Véase en www.mtas/mujer.

⁵⁹ Véase en "La igualdad entre el hombre y la mujer", en Información sobre Suecia, publicado por el Instituto Sueco (SI) en abril de 2000, que es una autoridad estatal cuya misión es difundir conocimientos sobre Suecia en el exterior.

La Ley de Igualdad de Oportunidades entró en vigor en 1980, luego fue sustituida por otra Ley del mismo nombre en enero de 1992, y ciertas enmiendas para reforzarla entraron en vigor en 1994 y 1998. La finalidad de esa Ley es fomentar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer respecto al empleo, a las condiciones laborales y a las oportunidades de desarrollo personal en el trabajo; finalmente aspira a mejorar las condiciones de la mujer en el mundo del trabajo. La prohibición de discriminar por razones de sexo se aplica al reclutamiento, a las condiciones de empleo, a la dirección del trabajo, a la terminación del empleo y los traspasos. Discriminación ilegal por razones de sexo se considera que existe si un empleador paga un salario menor a un empleado que a otros del sexo opuesto, cuando realiza un trabajo igual o de igual valor. Además la Ley prohíbe al empleador acosar a un empleado o empleada debido a favores sexuales denegados.

Desde 1994 en la Declaración de la Política de Gobierno, todos los años se expresa la convicción de que una perspectiva de igualdad de género debe impregnar todos los aspectos de la política gubernamental. El término "gender mainstreaming"⁶⁰ es usado internacionalmente para describir el nuevo enfoque para conseguir la igualdad de género. A nivel central Suecia adoptó tres medidas para lograr la integración generalizada de la perspectiva de género. La primera es que todas las estadísticas oficiales han sido divididas por sexo, la segunda es la impartición de cursos sobre igualdad de género a ministros, secretarios de prensa, asesores políticos, altos funcionarios, etcétera. Finalmente, la tercera es que todas las comisiones de encuesta nombradas por el Gobierno deben incluir en sus estudios el impacto de género provocado por diversas medidas.

En 1995, la Ley de Educación fue enmendada para encargar a todo el personal escolar la tarea de promover la igualdad entre los estudiantes de uno y

⁶⁰ Ver nota al pie 51.

otro sexo. Por lo tanto, el personal tiene que comprender el impacto de la perspectiva de sexo en los procesos de aprendizaje e integrarlo en su capacidad de enseñanza.

Respecto a cuestiones familiares, el matrimonio sigue siendo la manera más común de formar una familia en Suecia, sin embargo la cohabitación sin matrimonio se ha vuelto más común en los últimos años. Las normas que rigen el divorcio se centran en lo que es mejor para los hijos. En la actualidad hay un consenso general en el país de que la custodia conjunta de los hijos es generalmente la mejor solución en caso de divorcio o separación de los padres. A los padres que no viven con sus hijos se les exige el pago de alimentos según su situación económica; si no lo hacen, el sistema de la Seguridad Social abona una ayuda alimenticia a la parte que tenga la custodia del menor. En el 80% de los casos de divorcio, se mantiene la custodia conjunta, pero eso no significa que el menor viva una parte con la madre y la otra con el padre. Nueve de cada diez niños viven con su madre.

La planificación familiar en Suecia se basa en que la mujer debe decidir el número de hijos que desea tener y con qué esparcimiento. Los servicios de planificación familiar y asesoramiento anticonceptivo son prestados en todo el país en gran escala. La asistencia prenatal y postnatal es gratuita, al igual que la asistencia obstétrica. Hay centros que ofrecen controles sanitarios y diversas formas de preparación para el parto. Al futuro padre se le alienta para que asista a los cursos y a que este presente en el alumbramiento.

Los seguros sociales son el elemento principal de la política sueca de bienestar. Se incluye desde servicios médico-sanatorios, prestaciones familiares y de otros tipos. En las últimas dos décadas se han llevado a cabo diversas

reformas sociales con el fin de dar tanto al hombre como a la mujer la posibilidad de combinar el trabajo con las responsabilidades paternas. El sistema de seguro para los padres paga a éstos prestaciones en relación con el nacimiento de un hijo y con la asistencia infantil. Antes, esas prestaciones se pagaban sólo a la madre.

En cuanto al nacimiento de un hijo, se concede permiso laboral con prestación económica a los padres durante 450⁶¹ días, de los que 420 pueden ser repartidos entre los progenitores como ellos quieran, pero los otros 30 días llamados "mes del papá"⁶² no pueden ser transferidos. En cuanto a los padres que viven solos, naturalmente se les permite sacar el permiso en su totalidad. El nivel de remuneración es del 80% de los ingresos brutos durante 360 días (1999). Para los restantes 90 días, se paga una cantidad fija diaria de 60 SEK⁶³. La utilización de las prestaciones a los padres puede ser diferida y repartida por un periodo de tiempo hasta el octavo aniversario del hijo. Estas prestaciones pueden usarse de forma diversa, quedándose en casa a jornada completa o trabajando a jornada parcial durante un periodo más largo. Los padres sin un empleo remunerado antes del nacimiento de un hijo reciben durante 450 días la cantidad fija diaria. Además los padres reciben una asignación por hijo a cargo, libre de impuestos, hasta que el menor cumple los 16 años.

Además de estas prestaciones, al nacer un hijo el padre tiene derecho a diez días de permiso laboral con su respectiva prestación económica. Cualquiera de los padres u otra persona asegurada puede obtener permiso para cuidar a un hijo enfermo con compensación por la pérdida de ingresos (60 días/año/hijo). En

⁶¹ Según el artículo "Equidad entre madres y padres" publicado el 9 de marzo de 2004 por el Instituto Sueco en www.sweden.se (la página web oficial de Suecia), el número de días con prestación económica es 480.

⁶² Según el mismo artículo, ahora son dos los meses destinados al padre, es decir que la familia pierde dos meses de remuneración si el padre no los saca.

⁶³ El SEK es la moneda nacional, conocida también como Corona sueca; 1 corona = 100 öre. Tipo de cambio respecto al euro: 1 euro = 9.0800 coronas el último día de Diciembre de 2003, según tipos de cambio de referencia publicados por el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para el DEG (unidad de cuenta del FMI). Véase en www.bde.es

cuanto a las facilidades para que los padres combinen el trabajo y la vida familiar, los que tengan hijos menores de ocho años tienen derecho a reducir su jornada laboral diaria en dos horas, con la reducción correspondiente de su sueldo.

En Suecia casi todas las mujeres siguen trabajando hasta el nacimiento de su primer hijo, y cada vez son más las que vuelven a trabajar después de un año del nacimiento de un hijo. Todos los padres con empleo que necesiten asistencia infantil, tienen legalmente derecho a una plaza en guarderías preescolares para niños de 1 a 6 años, y en centros extraescolares para niños de 7 a 12 años. Las guarderías pueden ser municipales, gestionadas en régimen cooperativo por padres o empleados, o privadas.

Naturalmente la igualdad concierne tanto al hombre como a la mujer, por eso en Suecia la igualdad de sexo no puede ser establecida mediante esfuerzos dirigidos exclusivamente a la mujer. Suecia ha debatido a nivel internacional los papeles desempeñados por el hombre y la igualdad de género.

Finalmente, los esfuerzos para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer siguen teniendo una gran prioridad en Suecia, ya que el gobierno considera la violencia masculina contra la mujer una expresión muy grave de la ausencia de igualdad, y por consiguiente del equilibrio de poder existente entre hombres y mujeres particulares, así como entre el hombre y la mujer en general. En los últimos años, se han llevado a cabo muchas medidas para prevenir la violencia masculina contra la mujer y para apoyar y proteger a las víctimas. Entre ellas, las medidas preventivas, castigos más severos, mejoras de procedimiento, etc.

Capítulo 4: Estructura del gasto social con perspectiva de género. Análisis comparativo: México, España y Suecia

4.1 El gasto social con perspectiva de género en México

El gobierno federal insiste en su tercer Informe de gobierno⁶⁴, que la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de políticas y programas es una de sus prioridades, puesto que lo consideran un elemento clave en la construcción de una sociedad equitativa, solidaria y justa. Es por eso que estos principios los plasman en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD), cuya finalidad es incidir en el mejoramiento de la situación de las mujeres. Así, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) es el encargado de orientar las acciones y estrategias de PROEQUIDAD, cuyos objetivos son:

1. Institucionalizar la perspectiva de género. Implica procesos del ejercicio institucional que garanticen y promuevan la equidad de género como una práctica habitual en todos los campos de acción y decisión.
2. Promover la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Para impulsar las reformas al marco jurídico federal y estatal de acuerdo con los compromisos internacionales de México, tanto en derechos humanos, como en el área civil, económica, política, social y cultural para las mujeres y niñas.
3. Fomentar la igualdad de oportunidades económicas para las mujeres. Mediante ajustes legislativos y administrativos necesarios para disminuir la

⁶⁴ Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada. Presidencia de la República, 1° de Septiembre de 2003, p. 201.

desigualdad en las oportunidades de acceso a bienes de producción, patrimonio, ingresos, vivienda y servicios de mujeres y hombres, mediante acciones y programas de coordinación interinstitucional.

4. Promover la eliminación de los factores condicionantes de la situación de pobreza de la mujer. Desarrollando programas que tiendan a la superación de las mujeres en situación de pobreza extrema, mediante acciones que transformen las relaciones hombres-mujeres en el acceso, uso, control y beneficio de los recursos naturales.
5. Propiciar una educación con perspectiva de género. Impulso por la educación, y la promoción de la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género. Impulso de programas que eliminen el rezago educativo de mujeres y desarrollo de estrategias para incorporar la perspectiva de género en planes, programas, proyectos y materiales en los distintos niveles educativos y en la investigación científica.
6. Establecer las condiciones para garantizar la salud integral de la mujer. Mediante la promoción de generar indicadores de salud con perspectiva de género, que orienten el diseño y la marcha de servicios de salud, tomando en cuentas las necesidades específicas de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida.
7. Prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. Impulso a la creación de un sistema nacional para la prevención, información, evaluación y tratamiento con enfoque de género, mediante la investigación, difusión de cultura, la denuncia a través de campañas y la capacitación a funcionarios encargados de la procuración de justicia.
8. Impulsar la participación de la mujer en la toma de decisiones. Promoción de la participación equitativa de hombres y mujeres en la toma de decisiones en los poderes públicos y los niveles de gobierno, mediante mecanismos jurídicos, administrativos y de capacitación.
9. Promover una imagen equilibrada de la mujer en el ámbito cultural, deportivo y los medios de comunicación. Se busca introducir la perspectiva de género en los medios de comunicación masiva, así como promover el

desarrollo de indicadores que muestren la situación de las mujeres en la cultura y el deporte.

El gobierno federal describe dentro de cada objetivo del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD) las acciones que se llevaron a cabo para alcanzar dichos objetivos, desde la firma de convenios, diplomados, talleres, desagregación de estadísticas por sexo, manuales, conferencias, publicaciones, diagnósticos, becas, campañas, programas, etcétera, y termina el apartado dedicado a la Equidad de Género haciendo referencia a la mejora y fortalecimiento gubernamental y finalmente con los retos y oportunidades para el 2004.

Sin embargo, todas estas acciones no son suficientes. Se requiere no sólo el discurso de que la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de políticas y programas es una de las prioridades del actual gobierno, sino que faltan los pasos decisivos para la construcción de un presupuesto con perspectiva de género.

Algunas organizaciones de la sociedad civil como Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C. que se han encargado de hacer estudios de género, año con año analizan y agrupan el gasto etiquetado para mujeres de los Presupuestos de Egresos de la Federación y sostienen⁶⁵ que la incorporación de la categoría género en materia presupuestal implica identificar el impacto diferenciado entre mujeres y hombres en políticas, programas y recursos, siendo mayor la desventaja que la cultura trasmite hacia las mujeres, además de la importancia de valorar la contribución del sexo femenino a la economía del

⁶⁵ Seminario "La economía desde una perspectiva de género", marzo 2004, Facultad de Economía, UNAM.

cuidado. Añaden que es importante que el presupuesto público se analice bajo esta perspectiva, porque el impacto de la asignación y la recaudación no es neutral a todos los grupos de la población y tampoco los recursos llegan por igual.

La integración de “la perspectiva de género en las políticas públicas es un proceso de largo plazo, cuyo resultado ayudará a obtener impactos más equitativos, derivados de la aplicación de dichas políticas que se traducirán en mejores niveles de vida para la población en general, dentro de una distribución más justa y equitativa tanto de los logros del crecimiento económico, como de las contracciones” además de que “fortalece la transparencia presupuestal y con ella la rendición de cuentas. Al determinar muy concretamente la población objetivo de los programas que emanan del Estado, y asignar recursos específicos a sus necesidades e intereses, se está ejerciendo mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, y esto se considera un prerequisite para la rendición de cuentas⁶⁶”.

Se debe tener en cuenta que el gasto etiquetado para mujeres es el primer paso para la construcción de un presupuesto con perspectiva de género, por lo tanto es importante identificar o detectar todos los conceptos y partidas presupuestarias que lleven el título “mujeres”, además de otras partidas que aunque no lleven dicho nombre, se sobreentiende que son asignadas a las mujeres por sus características biológicas.

A partir del análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2003 y 2004 que realiza Equidad de Género A. C.⁶⁷ encontraron que muchos

⁶⁶ Pérez Fragoso, Lucía. “Reflexiones sobre el análisis y el diseño del gasto público desde la perspectiva de género” en Economía Informa, número 324, Pp. 26, 28.

⁶⁷ Pérez Fragoso, Lucía. “Recursos para Mujeres en el Presupuesto 2004” Equidad de género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C. en Agenda Afirmativa.

gastos etiquetados para mujeres habían desaparecido. Porque o bien se encuentran en bolsas más grandes, o en rubros más amplios, o puede ser que no se hayan asignado; y aunque el argumento de escasez de recursos sea cierto, no justifica que ciertos programas sean eliminados sin importar los problemas prioritarios en áreas de salud de la mujer.

En noviembre de 2003, algunas organizaciones como Equidad de Género, Consorcio y Fundar presentaron a la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, un análisis del Proyecto de Presupuesto para el 2004 desde una perspectiva de género, en donde encuentran que las necesidades de las mujeres no son consideradas prioritarias y que la responsabilidad de asignar recursos a los programas dirigidos a mujeres fue transferida a la Cámara de Diputados.

A pesar de todo se obtuvieron algunos avances, que se encuentran en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004 en algunos rubros que antes no eran atendidos como:

- En la Procuraduría General de la República (PGR) se incluye una partida de hasta el 1% del presupuesto total de la dependencia destinado a fortalecer las acciones de investigación realizadas para el esclarecimiento de los asesinatos y desapariciones de mujeres en todo el país. Aproximadamente son 72 millones de pesos.
- Del gasto total asignado a la Secretaría de Seguridad Pública, se incluye un monto destinado a fortalecer las acciones de apoyo a las mujeres que viven con sus hijos e hijas en los centros de readaptación social federales. El

monto destinado fue del 0.77% del total asignado a dicha Secretaría, que corresponde a 49 millones de pesos⁶⁸.

Además de estos recursos, un logro importante se refiere a la obligación de los programas sujetos a normas de operación, como los siguientes:

- Que deberán presentar indicadores de resultados desagregados por sexo y por grupo de edad y la de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres e indígenas a los beneficios de los programas⁶⁹.
- Al presentar la evaluación de resultados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a más tardar el 15 de octubre, y se deberá incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.
- Se estableció la disposición de que los montos autorizados para los programas en materia de equidad de género, no serán objeto de adecuaciones presupuestarias⁷⁰.

En el Anexo 15 de este Decreto aparecen los Programas sujetos a reglas de operación, entre los que se encuentran en materia de género:

1. De la Secretaría de Educación Pública, Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.

⁶⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2004. Título primero, capítulo II, art. 3.

⁶⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit, Título tercero, capítulo VIII, art. 55.

⁷⁰ Ídem. Título tercero, capítulo I, art. 16.

2. De la Secretaría de Economía, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).
3. De la Secretaría de la Reforma Agraria, el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).

En el Anexo 17 Programa Especial concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, aparecen dentro del grupo de Otros programas y con sus respectivos montos asignados:

1. Proyectos productivos mujeres: 50 millones de pesos.
2. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG): 400 millones de pesos.
3. Programa Mujeres Campesinas: 50 millones de pesos.
4. Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR): 100 millones de pesos.
5. Apoyo a Mujeres, Niños y Niñas Migrantes en situación de Maltrato: 20 millones.

Finalmente en el Anexo 21 Reasignaciones de Gasto 2004, aparece en el ramo 12 de Salud, la Atención a la Salud de la Mujer, con 270 millones de pesos asignados.

Un estudio hecho por Equidad de Género A. C. con la información desagregada del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado en 2003 y 2004, permitió realizar un cuadro comparativo de gasto etiquetado para mujeres (ver cuadro 10). Estos presupuestos aprobados si contienen recursos etiquetados para mujeres, pero ahora en el 2004 de manera más general, es decir

que antes se identificaban los programas específicos como para la detección de cáncer cérvico uterino y mamario y ahora son para promover la salud integral de la mujer.

Es importante destacar que aproximadamente el 90% del gasto etiquetado del 2004 se destine al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD), mediante el Programa Oportunidades, para proporcionar servicios educativos a nivel básico para la población rural e indígena. El Programa que mayor aumentó sus recursos en 2004 es el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) a cargo de la Secretaría de Economía, con un 66.7%, seguido del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), responsabilidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, con un incremento del 50% de su presupuesto.

El programa más afectado por la reducción de recursos en 2004 es el que apoya el desarrollo del Hospital de la Mujer, responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física, con una reducción del 30% de su presupuesto.

A pesar de que algunos programas y recursos desaparecieron, especialmente en la Dirección General de Salud Reproductiva, responsabilidad de la Secretaría de Salud, el presupuesto aprobado total del 2004 tiene más recursos etiquetados para mujeres, ya que hubo un incremento del 2% en el presupuesto, sin embargo la Secretaría de Salud sufrió una pérdida del 17% de su presupuesto con respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado en 2003. En cuanto a la proporción del gasto etiquetado con el gasto total, hubo una disminución al pasar de 0.85% en el 2003, a sólo el 0.80% del gasto público destinado a programas para las mujeres en el 2004.

Un aspecto que destaca Equidad de Género A. C., es que en el presupuesto aprobado 2004 no aparecen los recursos etiquetados para atender problemas prioritarios de las mujeres que fueron aprobados en el periodo de discusión y aprobación del mismo, y que se asignaron según el Decreto de Aprobación de Presupuesto. Esto obviamente no es conveniente, puesto que en medida que los recursos no se puedan identificar en el presupuesto, se corre el riesgo de que las asignaciones sean reasignadas y así se anule y revierta lo alcanzado, o simplemente impide el monitoreo de los recursos asignados a los programas, situación común ya que no existe una homologación en las categorías y rubros de gasto en todos los años; por lo tanto, se requiere mantener una estructura consistente y evitar modificaciones que obstaculizan la transparencia de las acciones logradas.

Bajo los fines de esta investigación, se cree que la propuesta de esta organización de la sociedad civil de etiquetar los recursos para problemas específicos de las mujeres, así como el diseño de indicadores para su evaluación, es la mejor manera de saber los resultados y el impacto de cada uno de los programas y acciones realizadas y dar seguimiento a su destino.

Cuadro 10

Gasto etiquetado para mujeres identificado en el Presupuesto de Egresos

2003 - 2004.

(Pesos y porcentajes)

Programa Identificado	Ramo	Unidad Responsable	Aprobado 2003	Aprobado 2004	Variación 2003-2004
PROEQUIDAD. Dirección de Unidad Responsable.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	INMUJERES	231,700,000	223,200,000	-3.70%
PROEQUIDAD Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.	Secretaría de Educación	Consejo Nacional de Fomento Educativo	11,044,518,895	11,997,819,376	8.60%
Atención y seguimiento de asuntos y temas relacionados con la aplicación de la perspectiva de género.	Secretaría de Relaciones Exteriores	Dir. Gral. Para Temas Globales	1,709,656	No aparece	N. A.
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).	Secretaría de Economía	Coord. Gral. Progr. Nac. Financiamiento al microempresario	60,000,000	100,000,000	66.70%
Fortalecer el Programa de Prevención y Control de Cáncer Cérvico Uterino y Mamario.	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	123,060,411	No aparece	N. A.
Fortalecer el Programa de Arranque Parejo en la Vida dirigido a la colectividad.	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	64,453,769	No aparece	N. A.
Fortalecer el programa de Salud Reproductiva.	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	87,792,914	No aparece	N. A.
PROEQUIDAD. Instrumentar el Proyecto de Discriminación de la No Violencia Contra las Mujeres. (Fortalecer PROMSA*).	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	92,131,752	No aparece	N. A.
Desarrollar la protección y promoción de la salud; prestar servicios en los diferentes niveles de atención en salud; y promover atención integral de salud de la mujer ^c .	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	No aparece	243,820,757	N. A.
Otorgar atención médica en el Hospital de la Mujer.	Secretaría de Salud	Dirección General de Descentralización Hospitalaria	227,237,587	No aparece	N. A.
Apoyar el desarrollo del Hospital de la Mujer D.F.	Secretaría de Salud	Dirección Gral. de Desarrollo de la Infraestructura Física	4,270,117	2,989,082	-30%
Otorgar atención médica, fortalecer infraestructura, capacitar y formar servidores públicos, otorgar apoyo sustantivo y administrativo y realizar investigación.	Secretaría de Salud	Hospital de Perinatología ^b	338,389,623	407,553,599	20.40%
Desarrollar acciones específicas para promover la Atención Integral de Salud de la Mujer.	Secretaría de Salud	Es una actividad institucional nueva que aparece en diferentes UR's ^d	No aparece	124,846,000	N. A.
Impulsar la integración social y productiva de grupos vulnerables del país. (Para 2004 se ubica coadyuvar a la capacitación y productividad e	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Dirección Gral. de Equidad y Género	13,175,823	18,892,486	43.40%

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

impulsar la perspectiva de género con equidad).					
Diseñar, coordinar, dar seguimiento y evaluar los mecanismos que generen equidad de género y etnia.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia	20,716,541	No aparece	N. A.
Apoyo económico a Viudas de la Revolución Mexicana.	Aportaciones a la Seguridad Social	Unidad de Servicio Civil	1,320,000	1,380,000	4.50%
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).	Secretaría de la Reforma Agraria	Dirección Gral. de Coordinación	100,000,000	150,000,000	50%
Brindar información para Arranque Parejo en la Vida. Atención a la Salud Materno Infantil para Arranque Parejo en la Vida.	Ramo 33 Fondo de Aportaciones para los Serv. de Salud	Las Unidades Responsables corresponden a los Estados	602,902,757	No aparece	N. A.
Total Gasto Etiquetado.			13,013,379,845	13,270,501,300	2.00%
Total del Presupuesto de Egresos de la Federación.			1,524,845,700,000	1,650,505,100,000	
Gasto etiquetado como proporción del PEF total.			0.85%	0.80%	

N. A. No aplica

* Incluye \$10 millones del Programa Becas para madres jóvenes y jóvenes embarazadas. La mayor parte de estos recursos se destinan (\$11,487,819,376) en 2004, a proporcionar servicios educativos y ofrecer acciones compensatorias de educación básica para la población rural e indígena.

† Para el 2004 ya no aparece el Proyecto de No Violencia contra las Mujeres, ni el PROMSA. El PROEQUIDAD se instrumenta directamente por la Dir. Gral. De Salud Reproductiva.

‡ En el 2004 se refiere al Instituto Nacional de Perinatología.

§ Incluye los recursos (\$40 millones) para el PROEQUIDAD.

¶ En el presupuesto aprobado.

Fuente: Equidad de Género, A. C. con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado 2003 y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado 2004.

Otra investigadora de temas de género es la Profesora Flérida Guzmán de la Facultad de Economía de la UNAM, quién señala⁷¹ que las políticas públicas se elaboran sin perspectivas ni sensibilidad de género, y que esto se observa incluso en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuyo apartado sobre Crecimiento con Calidad Humana hay un solo punto referido a las acciones para combatir la discriminación en contra de las mujeres, y esto, que es un problema de planeación, a su vez genera otros en cadena, como cuando se intenta incorporar la perspectiva de género en el presupuesto. Reconoció que aunque ha habido avances, como el desarrollo de diversas metodologías econométricas, aún falta

⁷¹ Seminario "La economía desde una perspectiva de género", marzo 2004, Facultad de Economía, UNAM.

mucho por hacer. Por ejemplo, apuntó, no se ha podido comprobar un impacto diferenciado del presupuesto en hombres y mujeres porque no existen datos desglosados por sexo, cuando es fundamental contar con dicha información. Hacer esto, consideró, es el principal reto, pues hasta ahora se ha recurrido al etiquetado de recursos, aunque ha sido insuficiente.

Por su parte, Gisela Espinoza, investigadora de la Universidad Autónoma de México (UAM) Xochimilco, argumenta⁷² que los análisis realizados en México sobre el tema comenzaron apenas hace cinco años, y añadió que articular género y presupuesto no resulta fácil, porque son campos que se desarrollan de forma independiente. La perspectiva de género no puede aplicarse por decreto, se tiene que construir, elaborar, analizar y esto es lo que no está resuelto en muchos planes gubernamentales. Finalmente, insistió en que no existirán presupuestos sensibles al género si no hay programas institucionales afines. Es decir, se pueden sugerir aspectos importantes, pero si no hay proyectos a los que destinar esos recursos no se tendrá claro si en verdad ese gasto contribuye a disminuir la inequidad entre los sexos o quizá la profundice.

4.2 El gasto social con perspectiva de género en la Unión Europea

En las publicaciones de la Unión Europea, manejan la información de manera global, es decir que todo lo relacionado con el gasto social, las estadísticas y la estructura es igual para todos los países miembros, por lo tanto las diferencias que existen entre los países en cuanto a prestaciones sociales y gasto no se reflejan en la información que manejan.

⁷² Seminario "La economía desde una perspectiva de género".

En las funciones de protección social⁷³ que se manejan en la Unión Europea (ver cuadro 11) podemos encontrar las siguientes:

- Enfermedad y atención sanitaria: gasto para el cuidado y apoyo en efectivo en relación con enfermedad física o mental, excepto incapacidad. Atención sanitaria se encarga de conservar, restablecer o mejorar la salud de las personas protegidas sin tener en cuenta el origen del trastorno.
- Incapacidad: gasto para el cuidado y apoyo en efectivo o en especie (excepto atención sanitaria) en relación con la incapacidad física o mental de la gente que se ocupa en actividades económicas y sociales.
- Vejez: gasto para el cuidado y apoyo en efectivo o en especie (excepto atención sanitaria) en relación con ancianos.
- Sobrevivientes: gasto para el cuidado y apoyo en efectivo o en especie en relación con la muerte de un miembro de la familia.
- Familia y niños: apoyo en efectivo o en especie (excepto atención sanitaria) en relación con los costos de embarazo, parto y adopción; educación de los niños y cuidados para otros miembros de la familia.
- Desempleo: Gasto para el cuidado y apoyo en efectivo o en especie en relación con el desempleo.
- Vivienda: ayuda para el costo de casas.
- Exclusión social no clasificada en otra parte: beneficios en efectivo o especie (excepto atención sanitaria), específicamente el destinado a combatir la exclusión social que no se cubre en una de las otras funciones.

⁷³ European Social Statistics. Social protection. Expenditure and receipts. Data 1991 – 2000. European Commission. Eurostat. p. 54.

Cuadro11

Gasto en beneficios sociales por función de protección social en España y Suecia, 1995 – 2000

Función	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enfermedad / Atención sanitaria						
España	26,790	28,639	29,350	30,494	32,881	35,267
Suecia	130,916	131,652	136,925	194,400	164,323	180,125
Incapacidad						
España	6,897	7,540	7,738	8,441	8,555	9,111
Suecia	72,407	69,838	69,860	72,788	76,648	80,036
Vejez						
España	37,061	40,042	42,194	43,780	46,150	50,235
Suecia	210,478	221,274	227,667	233,925	241,820	245,405
Sobrevivientes						
España	4,058	4,266	4,378	4,555	4,686	5,057
Suecia	13,977	14,556	14,004	14,071	14,388	14,707
Familia / Niños						
España	1,858	2,309	2,364	2,666	2,877	3,225
Suecia	68,255	65,016	63,373	66,694	68,129	71,926
Desempleo						
España	15,405	14,423	14,173	14,047	14,096	14,512
Suecia	65,238	62,098	62,241	57,802	52,301	43,106
Vivienda						
España	1,007	1,236	1,231	1,331	1,307	1,039
Suecia	19,825	18,441	15,903	15,356	15,006	13,996
Exclusión social no clasificada						
España	523	757	808	721	816	883
Suecia	17,968	17,836	18,291	17,215	16,529	16,022

Fuente: European social statistics. Social protection: Expenditure and receipts. Data 1991 – 2000. European Commission.

En España los datos están en millones de EUROS y están calculados de acuerdo a la nueva metodología de cuentas nacionales ESA95. Los datos de Suecia son en millones de la moneda nacional.

4.2.1 El gasto social con perspectiva de género en España

El Ministerio de Economía y Hacienda mediante la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos⁷⁴, es el organismo público español encargado de realizar los Presupuestos Generales del Estado.

El Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales es el responsable del manejo de programas como el de Atención a la infancia y a la familia, y el de Promoción de la Mujer, éste último es responsabilidad del Instituto de la Mujer. (Ver cuadro 12 y 13).

Cuadro 12

Presupuestos del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales y el del Instituto Nacional de la Mujer, 2002 – 2004, España (Millones de Euros)

Concepto	2002	2003	2004
Instituto de la Mujer	22.69	23.57	24.34
Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales	15,701.07	17,019.46	18,360.26
Presupuesto total asignado a Organismos Autónomos	31,813.68	34,877.61	36,793.01
Presupuesto total	238,919.82	258,843.07	264,961.71
Gasto del Instituto de la Mujer como proporción del Presupuesto Total	0.00949%	0.0091%	0.00918%

Fuente: Con datos de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. www.igae.minhac.es/presup/index.htm.

⁷⁴ Véase en www.igae.minhac.es/presup/index.htm.

Cuadro 13

Presupuesto del Programa Atención a la infancia y a la familia y Promoción de la Mujer, 2003 y 2004, España (Millones de Euros)

Programa	2002	2003	2004
Atención a la infancia y a la familia	39.82	49.04	49.04
Promoción de la Mujer	22.69	23.57	24.34

Fuente: Con datos de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, www.igae.minhac.es/index/htm

Como se observa en los cuadros 12 y 13, el presupuesto del Programa Promoción de la Mujer es el mismo que el del Instituto de la Mujer, por lo tanto sólo debe de considerarse un presupuesto, en este caso, el del Instituto de la Mujer, ya que el programa Promoción de la Mujer está a cargo de dicho Instituto.

Dentro de la estructura de funciones y programas del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, se encuentra el Programa de Atención a la infancia y a la familia dentro de la función de seguridad y protección social y dentro de la subfunción de acción social; y el Programa de Promoción de la Mujer dentro de la función de promoción social y la subfunción de promoción sociocultural.

El Programa de Atención a la infancia y a la familia pretende dar respuesta a las obligaciones que la Administración General del Estado tiene en materia de menores y familia. Con carácter general, tiene por finalidad el análisis, elaboración, coordinación y seguimiento de los programas de actuación en materia de protección del menor, de apoyo e incremento de la calidad de vida de la familia y de prevención de las situaciones de dificultad social de estos grupos.

Los objetivos del programa en el área de familia son: promover la conciliación entre la vida familiar y laboral, incentivando a las Administraciones Autonómicas y locales para mantener, aumentar y mejorar la oferta de servicios de atención a la primera infancia en zonas socialmente desfavorecidas; apoyar a las familias en situaciones especiales, con el fin de prestar atención a estos núcleos familiares para prevenir que estas situaciones puedan convertirse en situaciones de exclusión social o desintegración familiar, mediante estas actuaciones:

- Educación familiar y atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo. El fin es la intervención social individualizada de carácter integral en estos núcleos familiares. Se contemplan actuaciones socioeducativas, asistenciales y de inserción laboral.
- Apoyo a familias monoparentales. Se dirige a aquellas familias encabezadas por un sólo progenitor con hijos menores de dieciocho años, que se encuentren en situación de dificultad social. Su finalidad es prestarles apoyo en el cumplimiento de sus funciones parentales y para la superación de la situación de dificultad social en la que se encuentran.
- Orientación y/o mediación familiar en el ámbito de los servicios sociales. El objetivo es apoyar a los padres en sus responsabilidades parentales así como las relaciones intrafamiliares y en las situaciones de ruptura de las relaciones de pareja, para que prevalezca el interés de los menores.
- Apoyo a familias en cuyo seno se produce violencia familiar. Se dirige a aquellas familias en las que se hayan detectado problemas de violencia en su seno, aunque se podrán contemplar actuaciones de tipo preventivo dirigidas a núcleos familiares determinados en situación de riesgo. Se instrumentará mediante la creación o ampliación de servicios de atención y tratamiento.

En cuanto al Programa de Promoción de la Mujer, se pretende, a través de sus objetivos, posibilitar la igualdad entre hombres y mujeres para adecuar la realidad social al principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo que reconoce la Constitución española. Para impulsar el cambio de esta situación de desigualdad real en que se encuentra el grupo femenino respecto al masculino se hace necesaria la promoción, desde las instituciones públicas, de políticas específicas para fomentar condiciones que hagan posible la igualdad en todos los aspectos entre ambos sexos.

Como consecuencia, se establecen los objetivos del Programa, que son los siguientes:

1. Acciones positivas encaminadas a conocer y mejorar la situación social de las mujeres.
2. Introducción del principio de igualdad de oportunidades en la actividad de las instituciones públicas y privadas.
3. Participación en los foros internacionales en favor de las mujeres.
4. Impulso de servicios sociales y de información para las mujeres.

Cuadro 14

La protección social en España y la UE (1990)

Concepto	España	UE - 14
Gasto de protección social por habitante	3,000	4,832
Gasto de protección social (% del PIB)	22.7	28.5
Distribución del gasto por funciones (% gasto total)	100.0	100.0
Salud	37.7	36.0
Vejez-supervivencia	45.3	44.3
Familia-hijos	1.8	7.6
Desempleo	14.3	8.4
Otros	0.8	3.7

Fuente: Eurostat.

Como se observa en el cuadro 14, el área de actuación de la seguridad social española abarca tres importantes aspectos:

- Prestaciones sanitarias: que comprenden la asistencia en casos de maternidad, enfermedad con asistencia común o profesional, y accidentes laborales o no laborales, así como la recuperación.
- Prestaciones económicas: que comprenden situaciones de incapacidad laboral, transitoria, invalidez, jubilación, desempleo, muerte y supervivencia, y protección a la familia.
- Prestaciones sociales: orientados especialmente a la tercera edad (asistencia integral mediante alojamiento y atención geriátrica, rehabilitación, asistencia social y médica a través de residencias) fomento de la convivencia en hogares y clubes; para los minusválidos hay reeducación y rehabilitación, subsidios de movilidad, prestaciones económicas extraordinarias, etcétera.

Cuadro 15

Gasto en beneficios sociales por función de protección social en España

(Millones de EUROS)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enfermedad / Atención sanitaria	26,790	28,639	29,350	30,494	32,881	35,267
Incapacidad	6,897	7,540	7,738	8,441	8,555	9,111
Vejez	37,061	40,042	42,194	43,780	46,150	50,235
Sobrevivientes	4,058	4,266	4,378	4,555	4,686	5,057
Familia / Niños	1,858	2,309	2,364	2,666	2,877	3,225
Desempleo	15,405	14,423	14,173	14,047	14,096	14,512
Vivienda	1,007	1,236	1,231	1,331	1,307	1,039
Exclusión social no clasificada	523	757	808	721	816	883

Fuente: European social statistics. Social protection: Expenditure and receipts. Data 1991 – 2000. European Commission. Los datos están calculados de acuerdo a la nueva metodología de cuentas nacionales ESA95.

4.2.2 El gasto social con perspectiva de género en Suecia

El Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones es responsable de aproximadamente 100 billones de SEK⁷⁵ en el 2004, el cuál corresponde a alrededor del 13.5% del total del presupuesto del gobierno. El presupuesto del gobierno está dividido en 48 diferentes áreas de política. El Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones es responsable de solamente 10 de esas áreas. El presupuesto del Ministerio en el 2004 esta dividido de la siguiente manera:

Cuadro 16

Presupuesto del Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones 2004

Área de política	Sek (billion)
Mercado Laboral	61,99
Transporte	27,18
Desarrollo Regional	3,11
Desarrollo Empresarial	1,71
Energía	1,66
Infraestructura Tecnológica, Telecomunicaciones, Servicio Postal	1,36
Investigación y Desarrollo	1,23
Vida Laboral	1,09
Silvicultura	0,53
Igualdad de Género	0,04
Total	99,90

Fuente: www.sweden.gov.se

El Ministerio es responsable del manejo de los asuntos y el trabajo gubernamental en el área de igualdad de género, y en especial en las iniciativas referentes al tema. La política de igualdad de género afecta todos los sectores de la sociedad, y es por eso que todos los ministerios en el Gobierno son responsables de analizarla, complementando y presentando propuestas

⁷⁵ Ver nota al pie 59.

concernientes a la igualdad entre mujeres y hombres en sus respectivas esferas de responsabilidad.

La política de igualdad de género⁷⁶ tiene como objetivos que las mujeres y hombres deben tener las mismas oportunidades, derechos y responsabilidades en todas las áreas significativas de la vida:

- Igual división de poder e influencia entre mujeres y hombres.
- Las mismas oportunidades para mujeres y hombres de lograr la independencia económica.
- Iguales términos y condiciones para mujeres y hombres con respecto a elegir su propio negocio, trabajo, condiciones laborales y oportunidades de desarrollo profesional.
- Igual acceso para niñas y niños, mujeres y hombres a la educación y al desarrollo de las ambiciones personales, intereses y talentos.
- Compartir responsabilidades de trabajo en la casa y con los hijos.
- Liberarse de la violencia sexual (relacionado al género).

Según el apartado de género de la página oficial de estadísticas suecas, "las estadísticas de género son estadísticas que describen el desarrollo de la sociedad desde la perspectiva de género. Las condiciones para mujeres y hombres en la sociedad, en la vida laboral y en la vida familiar deben de hacer evidentes los hechos y se deben observar en todas las decisiones tomadas en todas las áreas de la sociedad"⁷⁷.

⁷⁶ Véase en www.sweden.gov.se

⁷⁷ Véase en www.scb.se

Cuadro 17

Días pagados a los padres por permiso, 1974 – 2002

(Número de días en 1000's y porcentaje ejercido por mujeres y hombres)

Año	Permiso			Permiso temporal		
	Número de días	Ejercido por (%)		Número de días	Ejercido por (%)	
		Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres
1974	19 017	100	0	689	60	40
1980	27 020	95	5	3 042	63	37
1985	33 193	94	6	4 156	67	33
1990	48 292	93	7	5 731	65	35
1995	50 393	91	9	4 911	68	32
2000	35 661	88	12	4 403	66	34
2001	36 499	86	14	5 599	57	43
2002	38 110	84	16	5 578	57	43

Fuente: Consejo Nacional del Seguro Social. Statistics Sweden.

Cuadro 18

Gerentes por sector, 2001

(Número y distribución por sexo %)

Sector	Número		Distribución por sexo	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Sector privado	33 280	143 760	19	81
Sector público	16 100	13 180	55	45
Gobierno Central	990	2 080	32	68
Municipios	14 200	10 130	58	42
Juntas de distrito	910	980	48	52
Total	49 380	156 940	24	76

Fuente: Oficina Nacional de Mediación. Statistics Sweden.

Gran parte de la política de equidad de género en Suecia⁷⁸ es el seguro de los padres, el cuál ha tenido una gran importancia para las mamás. Es el motivo principal de que la mujer sueca actual pueda combinar los hijos y el trabajo. Las cosas van incluso hasta el punto de que, antes de plantearse la cuestión de tener hijos, haya que procurarse un buen trabajo, con un sueldo razonable. Las mujeres son relativamente mayores cuando tienen sus primeros hijos, un promedio de casi 29 años de edad (31 en el hombre).

Así pues, la experiencia ha demostrado, que el seguro de los padres "a la sueca" es un instrumento político eficaz para los Gobiernos que quieran tener nuevos ciudadanos y, al mismo tiempo, retener a sus mamás en el mercado de trabajo. Ese modelo ha despertado muchísimo interés en países como Italia y España, donde la pauta ha sido otra y donde la natalidad, como consecuencia de ello, ha disminuido. La "huelga de fertilidad" que se da en las mujeres de otras partes de Europa, no se deja sentir en Suecia. Los niños suecos nacen relativamente tarde, pero nacen. Las medidas por la igualdad entre los sexos en

⁷⁸ "Equidad entre madres y padres" por Kristina Hullman y "La igualdad entre los sexos ¿clave de la futura prosperidad económica?" por Lena Sommestad, publicado por el Instituto Sueco en www.sweden.se.

Suecia se basan en una fuerte tradición de política favorable a la natalidad y de apoyo social. Esta tradición demográfica hace que la experiencia sueca sea en alto grado pertinente al presente debate europeo sobre el descenso de las tasas de natalidad y el envejecimiento de la población.

El Estado sueco del bienestar está basado en un modelo de familia de dos sustentadores. En otras palabras, Suecia ha adoptado un concepto de ciudadanía social libre de discriminación sexual. Aparte de circunstancias directamente relacionadas con el nacimiento de un niño, las mujeres casadas están amparadas por la misma legislación laboral, fiscal y de seguridad social que los hombres. Ninguna prestación está destinada para la mujer en su calidad de esposa. El Estado aplica la imposición fiscal individual de los cónyuges.

Cuadro 19

Prestaciones del Seguro Social Sueco

Seguro de salud	Pensiones
Beneficios para gastos médicos	Pensión básica
1. Servicios a pacientes externos	1. Por vejez
2. Tratamiento hospitalario	2. Por incapacidad
3. Tratamiento paramédico	3. Por viudez y horfandad
4. Gastos de viaje	4. Beneficios a incapacitados
5. Preparaciones farmacéuticas y medicinas	5. Beneficios para el cuidado de niños
6. Consulta en control natal	
7. Cuidado dental	Beneficios especiales
	Complemento de pensión
	Complemento para la esposa
	Complemento para los hijos
	Beneficios para adquirir vivienda municipal
Beneficios por enfermedad	Pensión suplementaria
Durante la enfermedad	1. De vejez
	2. De incapacidad
	3. De viudez y horfandad

Beneficios por maternidad	Pensión parcial
Beneficios por tener hijos	
1. Relacionados al nacimiento de un hijo y durante sus primeros 4 años de vida	
2. Por cuidado temporal de niños	
Seguro contra accidentes en el trabajo	Otros beneficios del sistema de protección sueco
1. Beneficios para gastos médicos	1. Asignación por hijo
2. Beneficios por enfermedad	2. Complemento de esa asignación
3. Determinada cantidad de dinero	3. Asignación por capacitación
4. Beneficio por muerte	4. Apoyo a educación adulta
	5. Asignación a quienes entrenan para defensa militar y civil
	6. Adelanto o mantenimiento
	7. Beneficio de bienestar social
	8. Beneficio diario por desempleo
	9. Ayuda en la búsqueda de empleo
	10. Indemnizaciones

Fuente: Instituto Sueco de Seguridad Social, 1986.

Cuadro 20

Gasto en beneficios sociales por función de protección social en Suecia (Millones de EUROS⁷⁹)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enfermedad / Atención sanitaria	14,026.2	15,460.1	15,820.2	21,821.9	18,651.4	21,326.9
Incapacidad	7,757.6	8,201.2	8,071.5	8,170.6	8,699.9	9,476.3
Vejez	22,550.3	25,984.5	26,304.4	26,258.6	27,447.7	29,056.1
Sobrevivientes	1,497.5	1,709.3	1,618.0	1,579.5	1,633.1	1,741.3
Familia / Niños	7,312.7	7,634.9	7,322.0	7,486.6	7,733.0	8,516.1
Desempleo	6,989.5	7,292.3	7,191.3	6,488.4	5,936.4	5,103.8
Vivienda	2,124.0	2,165.6	1,837.4	1,723.7	1,703.3	1,657.1
Exclusión social no clasificada	1,925.0	2,094.5	2,113.3	1,932.4	1,876.1	1,897.0

Fuente: European social statistics. Social protection: Expenditure and receipts. Data 1991 – 2000. European Commission.

⁷⁹ Tipo de cambio: Coronas por ECU (Unidad de Cuenta Europea) hasta 1998; coronas por euro desde 1999 en Estadísticas Financieras Internacionales, Fondo Monetario Internacional, Mayo, 2001.

El Estado de bienestar sueco⁸⁰ se ha caracterizado tradicionalmente por un alto nivel de protección social basado en los principios de cobertura universal y solidaridad, en un amplio sector público, una baja tasa de desempleo, una reglamentación del mercado de trabajo sobre la base de acuerdos colectivos y unas tasas de crecimiento relativamente elevadas. Los servicios de salud y de bienestar social se consideran actividades de responsabilidad del sector público y están sustentados por un sistema de seguros sociales. Todas las personas residentes en Suecia están amparadas por el seguro nacional de salud. Si alguien se enferma o tiene que permanecer en el hogar para cuidar niños enfermos, recibe una asignación diaria gravable con impuestos y equivalente al 80% de los ingresos perdidos.

Cuando nace un niño sus padres tienen derecho a una licencia sin perder su remuneración. Hay un sistema de seguros contra accidentes de trabajo que sufraga todos los gastos ocasionados por ellos. La mayor parte de la gente en Suecia está amparada por un seguro de paro a través de los sindicatos, y las personas que no tienen esa cobertura pueden recibir del Estado una prestación más pequeña en efectivo. El Estado tiene amplios programas de formación profesional orientada al empleo, de empleo protegido y de subsidios de traslado para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo.

La escolaridad obligatoria comprende nueve años desde la edad de 6 ó 7. Cerca del 98% de los estudiantes de educación general básica pasan a la secundaria, que ofrece programas orientados a la formación profesional o a los estudios superiores. Los colegios están administrados por los municipios y la enseñanza en ellos es gratuita, lo mismo que los libros y los almuerzos. Los niños que sigan recibiendo enseñanza regular después de los 16 años tienen derecho a

⁸⁰ Véase en www.suecia.com.mx, sitio web de la Embajada de Suecia en México.

prestaciones para educación. Al nivel universitario, esas prestaciones se componen principalmente de préstamos reembolsables.

Se está adoptando gradualmente un nuevo sistema de jubilación. Toda persona percibirá, a partir de los 65 años de edad, una pensión garantizada, y la suplementaria (ATP) se está sustituyendo por una nueva pensión general basada en los ingresos recibidos durante toda la vida, tanto por empleo remunerado como por prestaciones sociales, tales como la licencia por enfermedad y por maternidad o paternidad.

4.3 Diferencias y similitudes: México, España y Suecia

4.3.1 Concepto

Una de las similitudes al analizar las políticas de género en México, España y Suecia, es el referente al concepto de equidad, y aunque no es exactamente el mismo, en esencia cada país busca que todos los miembros de la sociedad tengan los mismos derechos, obligaciones y oportunidades de desarrollo, aunque los suecos establecen que la igualdad de sexo no puede ser establecida mediante esfuerzos dirigidos exclusivamente a la mujer, situación que es diferente para México y España, ya que todo lo concerniente a género implica forzosamente a las mujeres.

Para el gobierno de México, los ciudadanos mexicanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para su desarrollo, sin importar sus

diferencias económicas, de opinión política, de género, religiosas, de pertenencia étnica o preferencia sexual entre otras; y es objetivo primordial del actual gobierno el acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación y el establecimiento de las condiciones necesarias para impulsar un cambio de actitudes y valores en las relaciones de género y en los comportamientos entre mayorías y minorías.

El principio de *transversalidad* establecido en la ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), supone la incorporación de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las políticas, programas y proyectos de los organismos públicos.

En España, desde 1978 la Constitución estableció el principio de igualdad y no discriminación e instó a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad fueran reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidieran o dificultaran su plenitud y facilitando la participación de todos los hombres y mujeres en la vida política. El tercer plan de igualdad (1997 - 2000), supuso la introducción de la óptica de igualdad en todas las políticas del Gobierno y la promoción de la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social, con el fin de que las mujeres se tomaran en agentes copartícipes de la toma de decisiones, ya que, sin la participación de éstas, es imposible alcanzar objetivos de igualdad y desarrollo.

El gobierno de Suecia estableció la Ley de Igualdad de Oportunidades, que tiene la finalidad de fomentar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer respecto al empleo, a las condiciones laborales y a las oportunidades de desarrollo personal en el trabajo; finalmente aspira a mejorar las condiciones de la mujer en el mundo del trabajo. Una perspectiva de igualdad de género para los

suecos debe impregnar todos los aspectos de la política gubernamental. Naturalmente la igualdad concierne tanto al hombre como a la mujer, por eso en Suecia la igualdad de sexo no puede ser establecida mediante esfuerzos dirigidos exclusivamente a la mujer. La política de igualdad de género⁸¹ tiene como objetivos que las mujeres y hombres deben tener las mismas oportunidades, derechos y responsabilidades en todas las áreas significativas de la vida: igual división de poder e influencia entre mujeres y hombres; las mismas oportunidades para mujeres y hombres de lograr la independencia económica; iguales términos y condiciones para mujeres y hombres con respecto a elegir su propio negocio, trabajo, condiciones laborales y oportunidades de desarrollo profesional; igual acceso para niñas y niños, mujeres y hombres a la educación y al desarrollo de las ambiciones personales, intereses y talentos; compartir responsabilidades de trabajo en la casa y con los hijos; y liberarse de la violencia sexual (relacionado al género).

El término *gender mainstreaming* es usado internacionalmente y sobretodo en los países miembros de la Unión Europea (UE) para describir el nuevo enfoque para conseguir la igualdad de género, y consiste en promover la defensa y garantía del principio de igualdad entre hombres y mujeres en todas las actividades y políticas, a todos los niveles.

4.3.2 Gasto etiquetado

La finalidad de este trabajo de investigación es el análisis del gasto social, lo cual implica que forzosamente se analice los recursos que los gobiernos disponen para los programas concernientes a la equidad de género, por lo tanto

⁸¹ Véase en www.sweden.gov.se.

es necesario que todos los cuadros referentes a recursos etiquetados o destinados a las mujeres se encuentren en la misma moneda. Por esta razón se presenta nuevamente el cuadro 10 referente a gasto etiquetado en México pero ahora en euros, y el cuadro 16 del presupuesto del Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones del gobierno de Suecia en euros también, y se hará referencia a los cuadros 12 y 13 referentes al presupuesto del Instituto de la Mujer de España. Finalmente se hará referencia a los cuadros 15 y 20 de gasto en beneficios sociales por función de protección social en España y Suecia respectivamente.

Cuadro 21

**Gasto etiquetado para mujeres identificado en el Presupuesto de Egresos
2003 – 2004, México
(Euros⁸² y porcentajes)**

Programa Identificado	Ramo	Unidad Responsable	Aprobado 2003 \$9.124 x €	Aprobado 2004 \$12.201 x €
PROEQUIDAD. Dirección de Unidad Responsable.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	INMUJERES	25,394,563.8	18,293,582.5
PROEQUIDAD. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.	Secretaría de Educación	Consejo Nacional de Fomento Educativo	1,210,490,891.6	983,347,215.5
Atención y seguimiento de asuntos y temas relacionados con la aplicación de la perspectiva de género.	Secretaría de Relaciones Exteriores	Dir. Gral. Para Temas Globales	187,380.1	No aparece
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).	Secretaría de Economía	Coord. Gral. Progr. Nac. Financiamiento al microempresario	6,576,063	8,196,049.5
Fortalecer el Programa de Prevención y Control de Cáncer Cérvico Uterino y Mamario.	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	13,487,550.5	No aparece
Fortalecer el Programa de Arranque Parejo a la Vida dirigido a la colectividad.	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	7,064,200.9	No aparece
Fortalecer el programa de salud Reproductiva.	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	9,622,195.7	No aparece
PROEQUIDAD. Instrumentar el proyecto de Discriminación de la no Violencia Contra las Mujeres. (Fortalecer PROMSA a).	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	10,097,737.0	No aparece

⁸² En 2003 promedio de 2002 \$9.124 por €; en 2004 promedio de 2003 \$12.201 por €. Fuente: www.bde.es.com con información de Banco de España y FMI.

Desarrollar la protección y promoción de la salud; prestar servicios en los diferentes niveles de atención en salud; y promover atención integral de salud de la mujer ^c .	Secretaría de Salud	Dirección General de Salud Reproductiva	No aparece	19,983,669.9
Otorgar atención médica en el Hospital de la Mujer.	Secretaría de Salud	Dirección General de Descentralización Hospitalaria	24,905,478.6	No aparece
Apoyar el desarrollo del Hospital de la mujer D.F.	Secretaría de Salud	Dirección Gral. de Desarrollo de la Infraestructura Física	468,009.3	244,986.6
Otorgar atención médica, fortalecer infraestructura, capacitar y formar servidores públicos, otorgar apoyo sustantivo y administrativo y realizar investigación.	Secretaría de Salud	Hospital de Perinatología ^b	37,087,858.7	33,403,294.7
Desarrollar acciones específicas para promover la Atención Integral de Salud de la Mujer.	Secretaría de Salud	Es una actividad institucional nueva que aparece en diferentes UR's ^d	No aparece	10,232,440.0
Impulsar la integración social y productiva de grupos vulnerables del país. (Para 2004 se ubica coadyuvar a la capacitación y productividad e impulsar la perspectiva de género con equidad).	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Dirección Gral. de Equidad y Género	1,444,084.1	1,548,437.5
Diseñar, coordinar, dar seguimiento y evaluar los mecanismos que generen equidad de género y etnia.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia	2,270,554.7	No aparece
Apoyo económico a Viudas de la Revolución Mexicana.	Aportaciones a la Seguridad Social	Unidad de Servicio Civil	144,673.4	113,105.5
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).	Secretaría de la Reforma Agraria	Dirección Gral. de Coordinación	10,960,105.2	12,294,074.3
Brindar información para Arranque Parejo en la Vida. Atención a la Salud Materno Infantil para Arranque Parejo en la Vida.	Ramo 33 Fondo de Aportaciones para los Serv. de Salud	Las Unidades Responsables corresponden a los Estados	66,078,776.5	No aparece
Total Gasto Etiquetado.			1,426,280,123.3	1,087,656,856.0
Total del Presupuesto de Egresos de la Federación.			167,124,693,117.1	135,276,215,064.3
Gasto etiquetado como proporción del PEF total.			0.853422733%	0.804026676%

N. A. No aplica

* Incluye \$10 millones del Programa Becas para madres jóvenes y jóvenes embarazadas. La mayor parte de estos recursos se destinan (\$11,487,819,376) en 2004, a proporcionar servicios educativos y ofrecer acciones compensatorias de educación básica para la población rural e indígena.

^a Para el 2004 ya no aparece el Proyecto de No Violencia contra las Mujeres, ni el PROMSA. El PROEQUIDAD se instrumenta directamente por la Dir. Gral. De Salud Reproductiva.

^b En el 2004 se refiere al Instituto Nacional de Perinatología.

^c Incluye los recursos (\$40 millones) para el PROEQUIDAD.

^d En el presupuesto aprobado.

Fuente: Equidad de Género, A. C. con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) Aprobado 2003 y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) Aprobado 2004.

Cuadro 22

Presupuesto del Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones 2004, Suecia

Área de política	Euro (billion)
Mercado Laboral	6,827,092,511,013
Transporte	2,993,392,070,485
Desarrollo Regional	342,511,013,216
Desarrollo Empresarial	188,325,991,189
Energía	182,819,383,260
Infraestructura Tecnológica, Telecomunicaciones, Servicio Postal Investigación y Desarrollo	149,779,735,683
Vida Laboral	120,044,052,863
Silvicultura	58,370,044,053
Igualdad de Género	4,405,286,344
Total	11,002,202,643,172

Fuente: www.sweden.gov.se

En México el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2004 es de €135,276,215,064.3 y el gasto etiquetado como proporción del gasto total es de 0.80%, es decir que los recursos destinados por el gobierno mexicano para el año 2004 fueron de €1,087,656,856.

En España vemos que el presupuesto total del año 2004 es de €264,961.71 millones de euros; el presupuesto del Instituto de la Mujer es de 24.34 millones, por lo que este gasto representa el 0.00918% del presupuesto total.

El presupuesto del Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones de Suecia del 2004 es de €11,002,202,643,172 que representa el 13.5 % del presupuesto total que entonces sería de €8,149,779,735,682,820. Por lo tanto el

área de política destinada a la igualdad de género como porcentaje del presupuesto total sería del 0.000054%.

Es importante destacar que el gasto del Instituto de la Mujer de España y el asignado al área de igualdad de género en Suecia, no implica que solamente son esos los recursos destinados a las mujeres, sino que sólo son una parte del presupuesto destinado a las mismas.

En cuanto a los cuadros de gasto en beneficios sociales por función de protección social en España y Suecia (ver cuadro 15 y 20), destaca que España gasta considerablemente más que Suecia en el rubro de enfermedades y atención sanitaria; en Suecia el dato del último año ni siquiera alcanza al del primer año de España. En cuanto a incapacidad, Suecia gasta más que España pero es poca la diferencia, en este rubro el gasto es muy similar.

Respecto al rubro de vejez, España tiene un gasto muy superior al de Suecia, pues es conocido que el país ibérico tiene una alta proporción de población mayor; lo mismo sucede con los sobrevivientes, superando en mucho al gasto ejercido en Suecia en este rubro; sin embargo en el rubro de familia/niños el gasto de Suecia es considerablemente mayor que el de España, demostrando que ponen especial interés en temas relacionados a la familia y los niños. En el rubro de desempleo nuevamente es superior el gasto en España, y aunque también es alto en Suecia, España los supera en más del 100%, puesto que también es conocido el grave problema de empleo por el que atraviesa el país desde hace varios años.

En cuanto a la vivienda, Suecia tiene un gasto mayor, en los primeros años de más del 100% respecto a España, pero al final del periodo estudiado la brecha se va cerrando, y finalmente en el rubro de exclusión social no clasificada, Suecia nuevamente aventaja considerablemente a España, siendo este último rubro en donde menos gasta el gobierno español.

4.3.3 Instituciones gubernamentales

En lo relativo a las instituciones encargadas de llevar a cabo todo lo relacionado con la equidad de género, en los tres países existen instituciones que tienen el objetivo de crear las condiciones propicias para establecer una sociedad con equidad de género.

En México en enero del año 2001, se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), con el objeto de establecer condiciones adecuadas para el desarrollo integral de las mujeres e incrementar su acceso a los beneficios del desarrollo del país. Entre sus atribuciones principales se encuentran la de promover, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas del Gobierno Federal destinadas a asegurar la igualdad jurídica, de oportunidades y la no discriminación a las mujeres. Este instituto fue creado para fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

En España se creó el Instituto de la Mujer⁸³ en 1983 y se reestructuró en 1997, y es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales. Su finalidad es, promover y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y, la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social. Por lo tanto, es la dependencia del Gobierno que promueve las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

Finalmente en Suecia, a principios de los ochenta se creó a nivel de la Administración Central un Departamento para la Igualdad de sexo (Jämställdhetsenheten) para apoyar e iniciar esfuerzos para promover la igualdad a nivel nacional y regional, desarrollando métodos para la integración y aplicación de una perspectiva de sexo en todos los campos de la política. Su objetivo es asegurar la inclusión de una perspectiva de sexo y lograr una representación paritaria del hombre y la mujer en diversos organismos del sector estatal. También en el Departamento se da la administración de temas presupuestarios y de asignaciones referentes al Ombudsman para la Igualdad de Oportunidades y a la Comisión para la Igualdad de Sexo, así como cuestiones relativas a la Ley de Igualdad de Oportunidades.

⁸³ Véase en www.mtas/mujer.

Conclusiones

Uno de los principales instrumentos del Estado que permite garantizar a la población bienestar social es el gasto social, que es de vital importancia ya que puede intervenir directamente en la economía, mediante la asignación y distribución de recursos. Esta asignación y distribución de bienes y servicios sociales básicos para la población como lo son la educación, salud, nutrición, seguridad social, vivienda, etc., contribuyen al desarrollo humano y a la equidad, teniendo como resultado de esta inversión social, una población saludable y más educada y con capacidades de ser más productiva desde el punto de vista económico.

Esta investigación concluye que una visión amplia e integral de desarrollo exige el análisis de género, ya que el desarrollo humano es imposible de lograr si no hay equidad entre hombres y mujeres.

La equidad es el poder tener acceso a las mismas oportunidades de crecimiento y de desarrollo, sin importar las condiciones económicas, de género, de opinión política y religiosa, de preferencia sexual, etc. En cuanto al desarrollo, su finalidad o propósito debe ser ampliar las oportunidades de todos, por lo que la inequidad es una distorsión del proceso de desarrollo, ya que todos los hombres y mujeres somos imprescindibles del cambio social y económico. Así que la equidad de oportunidades es la manera más eficaz y segura de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo en general. Sin embargo, las inequidades y desigualdades siguen presentes en la actualidad. Por eso es importante la disponibilidad de oportunidades equitativas para que todos los miembros de la sociedad tengan facultades de participar en el desarrollo humano.

En cuanto al gasto social con perspectiva de género, a lo largo de la investigación se demuestra que en el discurso oficial de los tres países, el tema es de gran importancia, siendo relevante el compromiso del gobierno sueco para hacer de su país uno de los más avanzados en cuanto a equidad de género. En España, hay un fuerte trabajo para alcanzar una equidad de género en todas las áreas importantes de la vida, pero aún le queda un camino muy largo para acercarse a lo logrado por los países escandinavos. En México, en el discurso del gobierno federal se dice que la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de políticas y programas es una de sus prioridades, puesto que lo consideran un elemento clave en la construcción de una sociedad equitativa, solidaria y justa. Sin embargo no basta con el discurso, se necesitan acciones concretas que comprometan al gobierno a hacer presupuestos con perspectiva de género, mismos que son el primer paso para alcanzar una equidad de género en todas las esferas de la vida de los mexicanos.

Uno de los principales problemas que presenta México en la construcción de presupuestos con perspectiva de género es que no aparecen algunos recursos etiquetados para atender problemas prioritarios de las mujeres y que fueron aprobados y que se asignaron según el Decreto de Aprobación del Presupuesto. Ante este problema, en medida que los recursos no se puedan identificar en el presupuesto, existe el riesgo de que las asignaciones sean reasignadas y se anule y revierta lo alcanzado, o simplemente impide el monitoreo de los recursos asignados, situación que ya es común puesto que no existe una homologación en las categorías y rubros de gasto en todos los años; por lo tanto, se requiere mantener una estructura consistente y evitar modificaciones que obstaculizan la transparencia de las acciones logradas.

De las principales inequidades que hay entre hombres y mujeres es el mercado laboral, y aunque la participación laboral femenina de México ha ido

creciendo, subsisten muchas diferencias respecto de la situación de los hombres, tanto en lo referente al salario como en el desempeño de empleos precarios, ya que las mujeres continúan llevando a cabo la gran mayoría de las tareas en el hogar. Sin embargo, entre la población joven, los hombres se responsabilizan cada vez más de una mayor cantidad de tareas relativas al hogar, aunque la contribución masculina en el trabajo doméstico sigue siendo muy poca. México debe de seguir el ejemplo de Suecia de responsabilizar más a los hombres en las tareas relativas al hogar, así como en el cuidado y educación de los hijos.

En España, se da por hecho que todos los españoles tienen acceso a los mismos servicios, atendiendo las necesidades específicas de las mujeres. Es importante no dejar de lado su pertenencia a la Unión Europea (UE), pues como país miembro está comprometido a acatar los acuerdos establecidos. En lo referente al mundo laboral, las mujeres españolas en mayor proporción que los hombres, siguen accediendo al empleo a través de contratos de tiempo parcial y en actividades de baja calificación. Por otra parte, las mujeres siguen percibiendo, en ocasiones, un salario inferior al de los varones, por un trabajo de igual valor. Según el gobierno español se requiere una conciliación entre la vida laboral y familiar y el reparto justo y equitativo de las tareas domésticas entre ambos miembros de la pareja, y a pesar de la resistencia y de la inercia de amplios sectores, ha de introducirse indeleblemente en la estructura social.

Suecia es uno de los países pioneros en cuestiones de equidad de género, y la perspectiva de género está establecida desde hace mucho tiempo en todos los asuntos públicos y en los presupuestos. En el país se sobrentiende que todos los recursos se asignan sin discriminación, y tomando en cuenta las necesidades especiales de grupos de población como las mujeres, niños, ancianos, etc. además de que todos los ciudadanos suecos tienen acceso a servicios de salud, educación, vivienda, entre otros. Por lo tanto, un presupuesto con perspectiva de

género fue un paso que se dio desde hace mucho y hoy en día es un tema que se da por hecho. La perspectiva de género en Suecia actualmente implica la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer respecto al empleo, a las condiciones laborales y a las oportunidades de desarrollo personal en el trabajo, aspirando a mejorar las condiciones de la mujer en el mundo del trabajo. Obviamente implica oportunidades de desarrollo en todas las esferas, pero actualmente y de manera más específica en la laboral.

En Suecia se formó una definición más general de la igualdad de géneros en la década de los ochenta, en la que se basan decisiones políticas de los ámbitos sociales y familiares. El objetivo de esta igualdad de géneros era el siguiente: "las mujeres y los hombres deberán tener los mismos derechos, las mismas obligaciones y las mismas oportunidades en todas las áreas importantes de la vida". Cada persona debería tener un trabajo tan bien pagado para que se pueda sostener a sí misma. Los hombres y las mujeres tienen que compartir las responsabilidades de la casa y del cuidado de los hijos y ambos sexos tienen que estar comprometidos en los asuntos políticos, sindicales y otros de su sociedad o de su lugar de trabajo.

La experiencia sueca demuestra que la hipótesis de que a mayor gasto social con perspectiva de género, mayor es la incorporación de las mujeres al mercado laboral es verdadera, ya que gran parte de la política de equidad de género en Suecia es el seguro de los padres, y es el motivo principal de que la mujer sueca pueda combinar los hijos y el trabajo. El seguro de los padres es un instrumento político eficaz para que las madres puedan mantenerse en el mercado de trabajo, o que puedan acceder a éste.

Finalmente, esta investigación permite ver los avances y retrocesos de México en cuanto a la perspectiva de género, lo que permite que el país de los

primeros pasos para lograr una equidad de género, misma que contribuya al desarrollo humano. Obviamente no hay comparación con los logros de Suecia, pero hay que tomar en cuenta que ni siquiera España esta cerca de lo alcanzado por el país nórdico. Lo importante es que el país mantenga el interés de mejorar las condiciones de las mujeres y que este interés se demuestre con acciones y no sólo en el discurso. Es necesario empezar con la homologación de programas en el presupuesto año con año, y que quede claro el destino de los recursos, para saber el resultado de los programas y se sigan atendiendo las necesidades específicas de las mujeres.

Anexo

Cálculo del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

El cálculo del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) abarca tres etapas. En primer lugar, se calculan para cada componente los índices femeninos y masculinos, según la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{Valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

En segundo lugar, los índices femenino y masculino para cada componente se combinan de manera tal que penalice las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. El índice resultante, llamado índice igualmente distribuido, se calcula mediante la siguiente fórmula general:

$$\begin{aligned} & \text{Índice igualmente distribuido} \\ & = \{ \{ \text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1-\epsilon}) \} \\ & + \{ \text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1}) \} \}^{-1} \end{aligned}$$

ϵ mide la aversión a la desigualdad. En el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) se utiliza $\epsilon = 2$. En consecuencia, la ecuación general es:

$$\begin{aligned} & \text{Índice igualmente distribuido} \\ & = \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1})] \\ & + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1})]\}^{-1} \end{aligned}$$

que arroja la media armónica de los índices femenino y masculino.

En tercer lugar, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.

Cuadro 23

Valores de referencia para el cálculo del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	87.5	27.5
Esperanza de vida al nacer, varones (años)	82.5	22.5
Tasa de alfabetización de adultos (porcentaje)	100	0
Tasa combinada bruta de matriculación (porcentaje)	100	0
Estimación del ingreso obtenido (PPA, dólares EE.UU.)	40,000	100

Nota: Los valores máximo y mínimo (valores de referencia) para la esperanza de vida son superiores en cinco años para las mujeres, para tomar en cuenta su mayor esperanza de vida.

1. Cálculo del índice de esperanza de vida igualmente distribuido

Primeramente, se calculan índices para el progreso de mujeres y varones en materia de esperanza de vida, utilizando la fórmula general para los índices de los componentes.

Seguidamente, se combinan los índices femenino y masculino para crear el índice de esperanza igualmente distribuido, utilizando la fórmula general para los índices igualmente distribuidos.

2. Cálculo del índice de educación igualmente distribuido

Primeramente, se calculan por separado para mujeres y varones los índices para la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria. El cálculo de esos índices es directo, dado que los indicadores utilizados ya están normalizados entre 0 y 100.

En segundo lugar, el índice de educación, en que se efectúa una ponderación de dos tercios en el índice de alfabetización de adultos y de un tercio en el índice de matriculación, se compara por separado para mujeres y varones.

Índice de educación: = $\frac{2}{3}$ (índice de alfabetización de adultos) + $\frac{1}{3}$ (índice bruto de matriculación)

Finalmente, se combinan los índices de educación femenina y masculina para crear el índice de educación igualmente distribuido.

3. Cálculo del índice de ingreso igualmente distribuido

En primer lugar se estima el ingreso (PPA, dólares EE.UU.) de mujeres y varones. Seguidamente, se calcula el índice de ingreso para cada género, y se ajusta el ingreso utilizando el logaritmo de la estimación del ingreso (PPA, dólares EE.UU.):

$$\text{Índice de ingreso} = \frac{\log(\text{valor real}) - \log(\text{valor mínimo})}{\log(\text{valor máximo}) - \log(\text{valor mínimo})}$$

En segundo lugar, los índices de ingreso femenino y masculino se combinan para crear el índice de ingreso igualmente distribuido.

4. Cálculo del IDG

El cálculo del IDG es directo. Es simplemente el promedio no ponderado de los tres índices componentes: el índice de esperanza de vida igualmente distribuido, el índice de educación igualmente distribuido y el índice de ingreso igualmente distribuido.

IDG = 1/3 (índice de esperanza de vida) + 1/3 (índice de educación) + 1/3 (índice de ingreso).

Bibliografía

Libros:

1. Ayala Espino, José; *Economía del sector público mexicano*, Grupo Editorial Esfinge y Facultad de Economía, UNAM, México, 2001.
2. Esping-Andersen, Gosta; *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons el Magnanim, 1993.
3. European Social Statistics; *Social protection: expenditure and receipts*, European Commission, Eurostat, data 1991 – 2000.
4. Fondo Monetario Internacional (FMI); *Estadísticas Financieras Internacionales*, Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo 2001.
5. García-Pelayo, Ramón y Gross; *Diccionario enciclopédico ilustrado*, Ediciones Larousse, México, 1988.
6. Kusnir, Liliana; *La política social en Europa*, Porrúa, México, 1996.
7. Lamas, Marta; *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Porrúa - PUEG, México, 2003.
8. Presidencia de la República; *Informes de Gobierno*, varios años: 2001, 2002, 2003.
9. -----; *Anexos estadísticos de los Informes de Gobierno*, varios años: 2001, 2002, 2003.
10. -----; *Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006*.
11. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); *Informe sobre el Desarrollo Humano*, varios años: 1995 – 2003, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Organización de Naciones Unidas (ONU).
12. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2004*.
13. Stiglitz, Joseph; *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.
14. -----; *Economía*, Ariel, Barcelona, 1994.

Fuentes electrónicas:

1. Banco Central Europeo: www.ecb.int
2. Banco de España: www.bde.es
3. Comunidad Europea: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>
4. Embajada de Suecia en México: www.suecia.com.mx
5. Gobierno Sueco: www.sweden.gov.se
6. Instituto Nacional de Estadística de España: www.ine.es

7. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES): www.inmujeres.gob.mx
8. Instituto Sueco: www.sweden.se
9. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer: www.mtas/mujer
10. Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx
11. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): www.undp.org
12. Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos: www.igae.minhac.es/presup/index.htm
13. Secretaría de Hacienda y Crédito Público: www.shcp.gob.mx
14. Statistical Yearbook of Sweden: www.scb.se
15. Subsecretaría de Egresos: www.shcp.sse.gob.mx

Artículos:

1. Hultman, Kristina; *Equidad entre madres y padres*, en www.sweden.se, Instituto Sueco (SI), marzo de 2004.
2. Instituto Sueco; *La igualdad entre el hombre y la mujer*, en Información sobre Suecia, Instituto Sueco (SI), abril de 2000.
3. Pérez Fragoso, Lucía; *Recursos para Mujeres en el Presupuesto 2004*, Equidad de género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A. C. en Agenda Afirmativa.
4. Pérez Fragoso, Lucía; *Reflexiones sobre el análisis y el diseño del gasto público desde la perspectiva de género*, en Economía Informa, No. 324, marzo 2004, Facultad de Economía, UNAM.
5. Sommestad, Lena; *La igualdad entre los sexos ¿clave de la futura prosperidad económica?*, en www.sweden.se, Instituto Sueco (SI).

Seminario:

1. La economía desde una perspectiva de género, marzo 2004, Facultad de Economía, UNAM.