

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS LOCALES DE MÉXICO. EL CASO DE JALISCO

María Hortensia Zúñiga Sánchez¹

Martha Virginia González Medina²

Angelina Hernández Pérez³

RESUMEN

La desigualdad de género ha sido tema central de organismos internacionales que abogan por los derechos humanos universales. Los presupuestos públicos se han utilizado como una poderosa herramienta para implementar las políticas públicas de género y así, contrarrestar la desigualdad que afecta a la mitad de la población, es decir, a las mujeres. En México, el proceso de transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto público ha sido largo; sin embargo, se ha dado un importante avance en el marco legal lo que posibilita su instrumentación en cada una de las entidades federativas. Por ello, en el trabajo se presenta un análisis de la incorporación de la perspectiva de género en el ciclo presupuestal federal y su incidencia en el presupuesto de Jalisco, destacando la operatividad del gasto en las políticas públicas de género en esta entidad federativa.

PALABRAS CLAVE: Transversalización, Perspectiva de Género, Presupuestos locales

¹ Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Regionales-INESER del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Maestra en Planeación de la Educación Superior, email: hortensiaz@yahoo.com.mx.

² Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Regionales-INESER del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Maestra en Negocios y Estudios Económicos, email: vickyglez9@hotmail.com

³ Profesora Investigadora del Departamento de Estudios Regionales-INESER del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Maestra en Desarrollo Regional, email: angeles_5a@yahoo.com.mx.

INTRODUCCIÓN

En años recientes, diversos organismos internacionales y de la sociedad civil han realizado una importante labor para que los Estados Nación implementen políticas públicas a favor de la igualdad de género. En diversos acuerdos, se ha destacado la importancia de la incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos nacionales y locales como una estrategia viable para eliminar los problemas de discriminación por razones de sexo.

La adopción de la propuesta anterior no ha sido fácil para los países que han decidido realizar dicha estrategia. En México por ejemplo, su implementación ha implicado un profundo rediseño de la estructura presupuestal. Este proceso ha dejado entrever que, aplicar políticas transversales de género no sólo significa crear partidas presupuestales para ello, sino que es necesario todo un conjunto de modificaciones legales, institucionales y administrativas para insertar la perspectiva de género en todo el ciclo presupuestal y, genere a su vez, la plataforma necesaria que facilite los conductos para su implementación en los estados y municipios.

Con el fin de identificar el grado de inserción del enfoque de género en los presupuestos federal y estatal, este trabajo presenta en el primer apartado el contexto histórico, teórico y conceptual en el cual se ha ido consolidando la transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos. En el segundo apartado, se realiza un acercamiento para el caso del presupuesto federal mexicano para comprender el proceso de incorporación de la perspectiva de género y su transversalización en el presupuesto en cada una de las fases del ciclo presupuestario. En el tercero, como parte medular del documento, se muestra la manera en que el ciclo presupuestal de Jalisco se adapta al proceso de incorporación de la política de género

en su presupuesto⁴, destacando la forma en que opera el gasto al interior de sus instituciones de gobierno.

1. La perspectiva de género en los presupuestos públicos

Los estudios sobre la transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos, se puede enmarcar en la teoría de género, específicamente en la economía feminista. La teoría de género abarca una serie de documentos que han sostenido desde diferentes campos científicos, que la relegación e invisibilización de las mujeres en los cuerpos teóricos, ha repercutido en su discriminación y acceso inequitativo en la distribución de recursos.

La ciencia económica no es la excepción; ni la economía del bienestar ni la economía política consideraron las unidades económicas donde se genera el “trabajo reproductivo doméstico, de cuidado y comunitario no remunerado, mayoritariamente desempeñado por las mujeres” (García y Huerta, 2007:9). Esta situación provocó que se ignore la contribución de éstas al bienestar social; que se devalúen sus actividades en el ámbito doméstico (trabajo de la mujer) respecto a las realizadas en el ámbito público (trabajo del hombre) y que no perciban remuneración por su trabajo, conduciéndolas a una situación de inequidad y subordinación.

La incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos se presenta como una estrategia significativa para que se detecte desde la planeación, las inequidades existentes entre mujeres y hombres; se programe la distribución de los recursos en las áreas prioritarias; se asignen recursos específicos para la problemática de las mujeres y los hombres o ambos; se ejerzan los recursos de manera calendarizada; se dé seguimiento a cada una de las acciones

⁴Se toma a las entidades federativas como espacios locales de acuerdo con la noción de Boisier (1999:7) cuando entiende que lo local “sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc.”

preestablecidas, se controle y evalúe permanentemente el ciclo presupuestario cuidando que el impacto se refleje en una mayor equidad de género.

Los ahora llamados “presupuestos sensibles al género” han transitado por un largo proceso que inicia con el reconocimiento de igualdad para hombres y mujeres en 1945, establecido en la Carta Magna de la constitución de las Naciones Unidas y la conformación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de ONU en 1946. Es hasta la década de los sesenta que se dan otros acontecimientos significativos que favorecen dicho proceso como son: el surgimiento del concepto de igualdad de oportunidades; el decreto de la Ley de Derechos Civiles de 1964 de los Estados Unidos de Norte América que plantea la discriminación sexual; la aparición en la ciencia de la teoría de género⁵ y los movimientos feministas en diferentes partes del mundo que proponían a la ONU colocar el tema de la igualdad de los sexos, hasta lograr que en 1967 se redactará la Declaración sobre la discriminación contra la mujer (García y Huerta, 2007:7).

En la primer Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975 celebrada en México, se dan las bases para el surgimiento de las políticas de igualdad de género. Posteriormente, con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación Contra las Mujeres CEDAW (1979) surge, entre otros acuerdos firmados por los países asistentes, el tema de la igualdad de género en los presupuestos públicos.

La Conferencia Mundial sobre la Mujer de Copenhague inaugura la década de los ochenta y en ésta se reconoce, cómo la problemática de la mujer repercute de manera contundente en toda la sociedad y promueve la acción de los programas gubernamentales. A mitad del periodo, se

⁵ Guzmán y Pérez (2007) afirman que las teorías feministas y la acumulación de datos empíricos ya rebasaron el momento de conocimiento cotidiano y que en un futuro se pueden convertir en un conocimiento científico sistemático que sería la teoría o teorías de género.

realiza la Conferencia de Nairobi teniendo como aporte principal el planteamiento de la transversalidad de género. La idea de la incorporación del género en los presupuestos públicos se concreta en 1985 en el marco de la Plataforma de Acción Mundial de Beijín en donde ya se especifican los lineamientos en materia presupuestaria que garantizarían el avance en la equidad de género, así como la consolidación de la transversalidad como una estrategia para lograr dicho objetivo.

En México, el concepto de transversalidad quedó explícito en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres LGIMH como “el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas” (LGIMH, 2006). Para entonces, el género ya se entiende como “una construcción simbólica y contiene el conjunto de atributos asignados a las personas a partir del sexo. Se trata de características biológicas, físicas, económicas, sociales, psicológicas, eróticas, jurídicas, políticas y culturales” (Scott, 1996). La adopción de la perspectiva de género⁶ en la legislación mexicana y su reconocimiento como mecanismo para alcanzar una mayor igualdad entre mujeres y hombres⁷, los lleva a incorporar estos conceptos de manera más integral durante la administración 2013-2018, en el presupuesto público federal.

Para Granados (2008) el presupuesto con enfoque de género “puede verse desde dos perspectivas: con el uso de la herramienta de gasto etiquetado para mujeres y el presupuesto

⁶ “Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretenden justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género” (ibid.).

⁷ “Situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar” (ibid.).

sensible al género. El gasto etiquetado identifica los recursos que los gobiernos destinan a programas y acciones para atender las necesidades, intereses y derechos de las mujeres y/o promover la equidad de género”. Es importante resaltar que primero se formulan los presupuestos etiquetados para las mujeres y posteriormente los de perspectiva de género, sin que los segundos substituyan a los primeros. Es decir, dadas las dimensiones de las inequidades, se continúa con la asignación de recursos a programas específicamente para las mujeres.

A través de los años, diferentes organizaciones civiles, organismos no gubernamentales y representantes políticos en el poder legislativo han impulsado iniciativas que se han ido formalizando en un marco legal adecuado para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto mexicano (Tabla 1). No obstante este avance, a fin de alcanzar resultados tangibles es necesario que la transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto público también se vea cristalizada en las entidades federativas y los municipios.

En este sentido, es importante clarificar la forma en que los gobiernos locales adaptan su propia legislación y marco institucional para implementar políticas públicas encaminadas a disminuir las brechas de género mediante el gasto público; en este esquema, la disposición de información desagregada por sexo resulta relevante en la elaboración de buenos diagnósticos, y con ello, identificar hasta qué punto la perspectiva de género se conoce, comprende, socializa y genera cambios en las prácticas dentro de la administración pública.

Tabla 1. Contextos y acontecimientos en el proceso de la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos

AÑO	CONTEXTO	ACONTECIMIENTO
1996	Declaración Política de la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia/Organizaciones de la sociedad Civil	Necesidad de recursos etiquetados para las mujeres en los presupuestos públicos
1997	Comisión Especial de Asuntos de la Equidad de los Géneros/LVII Legislatura	Incorporación de la importancia de los presupuestos públicos con enfoque de género; revisión de recursos de programas dirigido a mujeres y aumento del presupuesto.
2000	Cambio político propicio la formulación de presupuestos por desempeño y planteamiento de la rendición de cuentas y la transparencia/Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia; Centro de Análisis FUNDAR; INMUJERES	Importante impulso al análisis de las erogaciones con perspectiva de género y a la capacitación sobre el tema a organizaciones de mujeres, servidores públicos de los poderes legislativo y ejecutivo vinculados con el presupuesto de egresos.
2003	Promoción de la igualdad de género y el proceso de transversalidad, así como iniciativas para la incorporación del género en los presupuestos públicos y /Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados	Gasto etiquetado para mujeres en las áreas de salud reproductiva, pobreza y violencia.
2006	Ley General para la Igualdad entre mujeres y Hombres y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Establece que la que la administración de los recursos públicos se realicen sobre la base de criterio, entre otros, de equidad de género.
2007	Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia.	
2008	Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG)	El GEMIG adquiere el carácter de norma oficial
2009	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009	Se incluye el capítulo de la perspectiva de género, ubicando a éste dentro de los lineamientos generales del ejercicio del presupuesto.
2013	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Se establece la perspectiva de género como Estrategia Transversal del Plan.

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2013) *El gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*, http://www.cepal.org/oiq/noticias/noticias/7/50627/El_Gasto_Etiquetado_para_las_Mujeres_en_Mexocp_ESP.pdf

La implementación de los presupuestos sensibles al género en el ámbito local es donde se puede observar de manera más precisa, su operatividad e impacto en las desigualdades de género. Los estados y municipios representan el orden de gobierno donde las políticas públicas tienen un mayor impacto en la población objetivo; por ello, la incorporación de la perspectiva de género en sus presupuestos ayudaría en gran manera, a cumplir los compromisos firmados por

los estados nación en los acuerdos internacionales de los derechos humanos en materia de igualdad de género.

2. La transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto federal mexicano

El diseño de un presupuesto público sensible al género en México, tuvo que pasar por un lento proceso de cambios en la estructura del gasto. Los avances teóricos de género, permitieron reconocer que no se trataba de un problema limitado a un objetivo o programa de gobierno específico; sino que se debía promover su integración en todas las metas de desarrollo y a lo largo del ciclo presupuestal (Cedano, 2006; CEAMEG, 2012). Para ello, se requirió de un conjunto de marcos metodológicos que le otorgaran coherencia y sentido a los procedimientos económico administrativos del proceso presupuestal: planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Diagnóstico, objetivos y presupuesto

La transversalización de la perspectiva de género se incorpora por primera vez en el PND 2012-2018 como uno de sus tres ejes transversales.⁸ La política de igualdad de género se convierte en uno de los mecanismos para elevar los niveles de productividad, estrategia central de la planeación del desarrollo nacional. Sin embargo, la integración de la perspectiva de género como política nacional quedó opacada por la exigua descripción del problema que sólo explica la dimensión económica y deja al margen, al menos en el diagnóstico, la situación de la desigualdad social y política.⁹

⁸ Democratizar la productividad, Gobierno cercano y moderno y Perspectiva de género

⁹ Sólo se describe la participación laboral de las mujeres y la discriminación que enfrentan al desempeñarse en puestos de menor jerarquía comparada con los hombres, muchos de estos empleos sin seguridad social; la brecha salarial y el trabajo doméstico no remunerado. Todos estos problemas se mencionan con una gran carencia de datos e indicadores que pudieran brindar información sobre su magnitud y profundidad.

Si bien es cierto que la discriminación laboral por cuestiones de sexo es uno de los grandes retos que se deben afrontar desde los presupuestos, principalmente por su impacto en la productividad nacional y en los sistemas de pensiones; para el caso mexicano, una importante proporción de mujeres enfrentan situaciones de vulnerabilidad fuera del ámbito laboral, que por sus características tienen más impactos de tipo social con graves efectos en el núcleo familiar. (Dávila, 2007; Agüero, 2013)

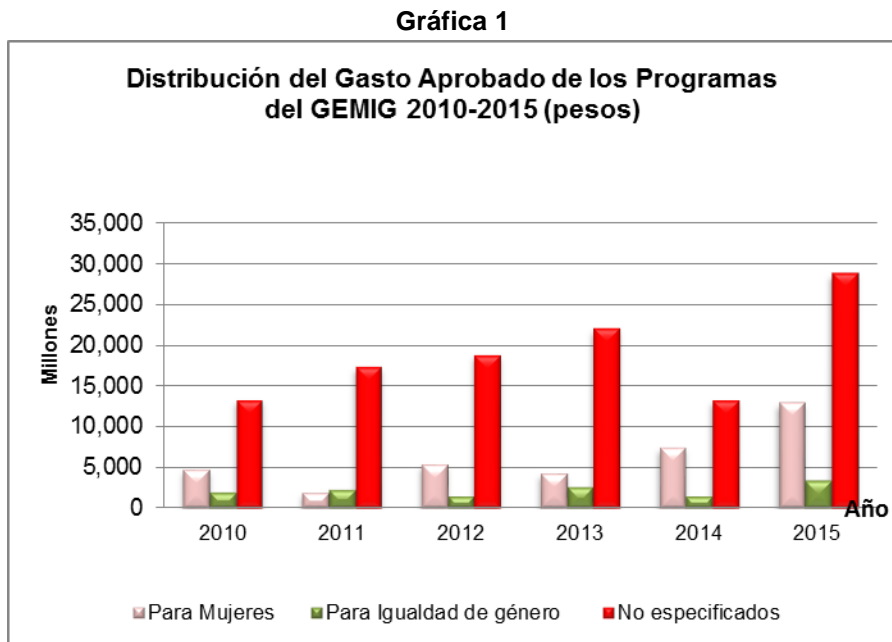
En 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP entregó por primera vez el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con perspectiva de género dentro de sus artículos transitorios a la Cámara de Diputados para su aprobación. La preocupación por la falta de programas especiales para disminuir las desigualdades de género en los noventa (García y Huerta; 2007:13) y la falta de objetivos claros en el conjunto de programas etiquetados para mujeres, orientados en ese entonces a problemas de salud reproductiva y pobreza, sirvieron de precedente para que en 2008, se incluyera un anexo especial de programas denominado Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género GEMIG¹⁰ (CEAMEG, 2012). Dentro de este grupo de programas se identifican tres tipos: gastos etiquetados para mujeres, gastos para promover la equidad de género y los que no tienen alguna especificación de destino (gráfica 1).

El monitoreo del gasto

Con la integración de un anexo de gasto etiquetado para la igualdad de género se dio un importante avance, sin embargo los problemas de su implementación comenzaron a surgir durante el ejercicio del mismo. No obstante que la estrategia de sensibilización de funcionarios tenía como propósito lograr la eficiencia del gasto (Benavente y Guzmán; 2013), la omisión

¹⁰ Actualmente los programas presupuestarios con perspectiva de género también se encuentran en el anexo de atención a grupos vulnerables

normativa sobre los criterios para asignar los egresos anuales, dejó al ejecutivo la posibilidad de disminuir de manera discrecional los recursos del GEMIG.



Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación 2010-2015

Lo anterior, motivó para que el poder legislativo incluyera en el art. 58 del decreto del PEF la prohibición de reducciones presupuestarias (logrando que aumentara a una tasa de 0.81% promedio de 2008 a 2016, con respecto al gasto programable); pero esto no resolvió el problema. Las disminuciones comenzaron a darse por la vía de las transferencias presupuestales de unas partidas a otras; en la práctica, el gasto aprobado sufrió modificaciones presupuestarias a la baja durante cada ejercicio fiscal, argumentando en algunos casos, la urgencia de trasladar recursos hacia otros programas, o simplemente de manera arbitraria no se ejercieron la totalidad de los recursos, induciendo así la aparición de subejercicios que, de acuerdo a la normatividad presupuestaria, tuvieron que ser restituidos a la federación para destinarlos a otros fines (García y Huerta; 2007:54).

Para hacer frente a estas prácticas, se hizo necesario el monitoreo del ejercicio presupuestal obligando a las instancias ejecutoras, la entrega de informes trimestrales con los porcentajes de avance en la ministración de recursos, las modificaciones a los mismos y los montos ejercidos, además de la integración de indicadores de cumplimiento de objetivos y metas.¹¹ Estas asignaciones presupuestales son revisadas periódicamente por la Comisión de Igualdad de Género, con el apoyo técnico del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Igualdad de Género CEAMEG.

Aunque la cuenta pública si incluye para su revisión, un anexo específico de informe de resultados sobre los programas del GEMIG como instrumento de control de este gasto, el marco legal de la fiscalización no obliga la realización de auditorías con base en criterios de igualdad de género, de modo que los recursos ejercidos de estos programas son auditados con los mismos criterios que el resto de la estructura programática: eficiencia, eficacia y economía.

El marco metodológico de la evaluación se encuentra definido por el Sistema de Evaluación del Desempeño SED, el cual obliga a todas las dependencias a elaborar sus propios indicadores de resultados desagregados por sexo con la finalidad de verificar el cumplimiento de las metas institucionales (Rangel, 2013). Además, El PND 2012-2018 establece la elaboración bienal de un índice de desigualdad de género basado en cinco indicadores: mortalidad materna, fecundidad adolescente, así como la participación de hombres y mujeres en la educación secundaria, escaños parlamentarios y en la fuerza laboral. Otro instrumento disponible en esta fase, son los estudios realizados por evaluadores externos que pueden ser contratados para evaluar impactos cuantitativos y cualitativos de los programas presupuestarios.

¹¹ Actualmente, la LFPRH obliga a la SHCP la entrega de estos informes trimestrales, entre ellos los programas del GEMIG, y cuya responsabilidad de seguimiento recae en el Poder Legislativo (Cedano; 2006).

La rendición de cuentas constituye el eslabón final del ciclo presupuestal, y los entes públicos tienen tres herramientas básicas para informar sobre los resultados de su gestión: la transparencia de la información, las cuentas públicas y los informes de gobierno. Hasta el momento la perspectiva de género sólo ha logrado incorporarse en la cuenta pública federal al obligar a desglosar por sexo los recursos asignados para la igualdad entre mujeres y hombres, así como la integración de un anexo de resultados de los programas del GEMIG.

Aunque todavía existe una ausencia normativa dentro de la ley de transparencia que los obligue a publicar presupuestos orientados a la igualdad de género o de presentar datos desagregados por sexo, el Decreto del PEF en el artículo correspondiente a la igualdad de hombres y mujeres, sí estipula la generación de información desagregada por sexo y entidad federativa para el caso de los programas federales que contengan padrones de beneficiarias y beneficiarios; además obliga a las dependencias y entidades con presupuesto asignado del anexo de erogaciones para la igualdad de género, la publicación de bases de datos y resultados emanados de estudios en sus portales web institucionales. En lo que respecta a informes anuales de gobierno, estos no tienen un esquema establecido sobre su contenido, por lo que pueden ser diseñados de manera discrecional de acuerdo con lo que el gobernante considere importante informar sobre su gestión.

El diseño de un buen sistema de indicadores del desempeño y un marco de evaluaciones permanentes son esenciales para detectar problemas de diseño presupuestal, así como avances y retrocesos en las brechas de género durante el proceso de incorporación de la transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto público; aquí la Comisión Nacional de Derechos Humanos también juega un rol importante como órgano vigilante del cumplimiento de la política de igualdad de género (Benavente y Guzmán; 2013: 7).

3. La perspectiva de género en el presupuesto de egresos de Jalisco

El artículo 15 de la LGIMH establece los lineamientos para que los gobiernos locales integren la perspectiva de género en sus políticas públicas en apego a los programas nacionales en la materia; pero es hasta 2012 que instruye a los gobiernos estatales a que la incorporen en sus respectivos presupuestos de egresos. Por ello, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las mujeres PROIGUALDAD 2013-2018 estableció como objetivo transversal la incorporación de presupuestos etiquetados para la igualdad de género y su transparencia en los estados y municipios.

No obstante que la normatividad nacional en materia de presupuestos con perspectiva de género es reciente, en el país ya existían programas etiquetados para mujeres en algunas entidades federativas: Chiapas (2000), Oaxaca (2003) Distrito Federal y Zacatecas (2007) (García y Huerta; 2007:45). Hasta 2014, todas las entidades federativas la incluían en sus planes estatales de desarrollo aunque muy pocas en sus presupuestos; y todas excepto Baja California y Tabasco contaban con una ley de igualdad entre mujeres y hombres; mientras que las 32 ya tenían una ley para una vida libre de violencia, ambas con disposiciones para realizar asignaciones presupuestales para la igualdad de género (INMUJERES y ONUMJERES; 2014).

Con la creación del Instituto Jalisciense de las Mujeres, órgano responsable de la conducción de políticas públicas en materia de igualdad de género en Jalisco, el congreso local legisló para el proceso de incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos del estado.¹² Es así que, cuando llegan los programas derivados de la transversalidad de la igualdad de género

¹² Posteriormente aprobó la Ley de Acceso para las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco en 2008 y la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2010

de la administración federal, en el estado ya se contaba con una normatividad e instituciones locales listas para adaptarlos e implementarlos.

Problemática de la perspectiva de género en Jalisco

Las estadísticas nacionales recientes revelan como el mayor porcentaje de empleos de mujeres se encuentran en los servicios educativos, de salud y asistencia social, alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas, de las personas ocupadas registradas en la economía nacional. Además el trabajo no remunerado de la mujer en las actividades domésticas y de cuidados equivalente a un 18.8% del PIB (INEGI, 2014).

Janssen (2004) analizó los factores que influyen en la entrada, permanencia y salida en el recorrido laboral de la población económicamente activa de la zona metropolitana de Guadalajara ZMG, desde una perspectiva de género. Los resultados fueron reveladores: a) las mujeres eligen empleos más flexibles, de menor retribución y menor prestigio, b) el estado civil disminuye la probabilidad de pasar a un empleo de mayor prestigio, c) el tener hijos frena su movilidad laboral, d) las mujeres de la ZMG como en el resto del país, son las que más abandonan el mercado laboral al casarse, tener hijos y/o atender un familiar enfermo, y e) pese a su elevado nivel académico, por encima de la media nacional, sacrifican su bienestar personal, evitan aspirar a puestos de responsabilidad y de mayor remuneración, al percibir su ingreso como un agregado al gasto de la familia y/o de la pareja.

Datos más recientes para la ZMG (INEGI, 2016a; 2016b), mostraron que en 2016 de las personas ocupadas, 59.89% eran hombres y 40.11% mujeres. En el estudio de Herrera y Juárez (2012, 147-262) Jalisco, junto con el Distrito Federal y Chihuahua, obtuvo un alto nivel de cumplimiento o desempeño institucional en política de igualdad de género a través de sus estrategias de equidad de género; de prevención/atención del acoso, el hostigamiento; en

contra de la violencia dirigida a mujeres; y de igualdad, como los permisos de paternidad. Encabeza la lista por el número de acciones a favor de la igualdad entre mujeres y hombres y por contar con presupuestos etiquetados para tal fin.¹³ De forma global se evaluó con grado de desempeño medio a: i) desempeño institucional, ii) desempeño del sistema para la igualdad y; iii) desempeño del Sistema para Prevenir la Violencia.

En el estudio sobre hombres y mujeres en México (INEGI, 2015) se destacan las brechas entre mujeres y hombres en la entidad, donde las primeras se encuentran en desventaja en la tasas de participación económica, acceso a una pensión y su participación política; mientras que los hombres presentan una problemática en la tasas de suicidios y la tasa de mortalidad por SIDA.

La perspectiva de género en el ciclo presupuestal

La ley de planeación en Jalisco no incluye a la igualdad de género como uno de sus principios rectores. Quizá esto provocó que la problemática de género planteada en la anterior administración 2007-2013, sólo contemplara en un pequeño apartado la violencia de género, de tal manera que cuando se presentan los objetivos y estrategias para atender este problema, estos quedan reducidos a la atención de la desintegración familiar. En el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 se encauza la política de gobierno hacia seis dimensiones del llamado Bienestar. Es aquí donde se integra por primera vez la perspectiva de género como uno de los dos programas transversales denominado Programa Especial Transversal de Igualdad de Género.

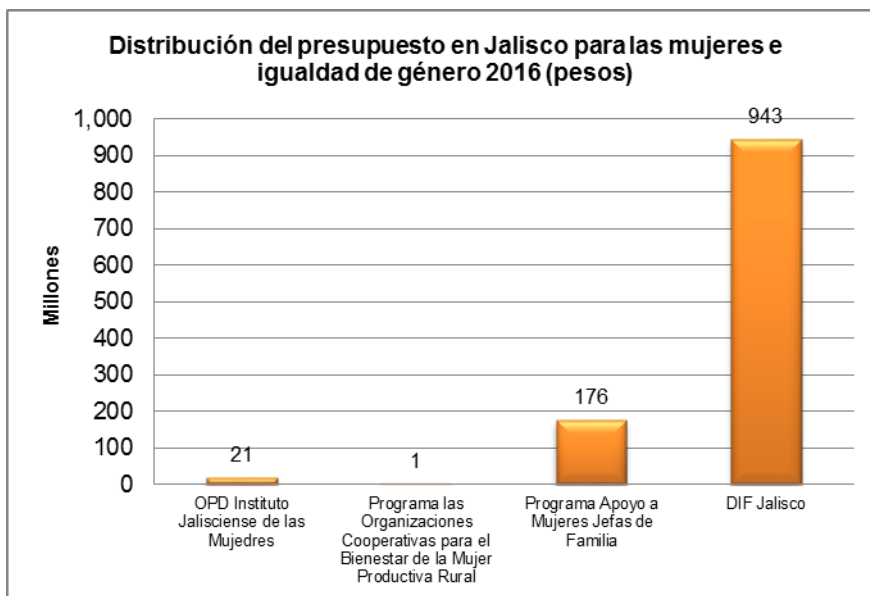
¹³ Se evaluó con bajo nivel de desempeño a la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la SHCP y lo mismo sucede en la incorporación de la perspectiva de género en la normatividad interna; con nivel medio se evaluó a la SEP, COPLADE y al Poder Legislativo, con un nivel bajo de cumplimiento a la Delegación de SEDESOL y al Poder Judicial; la delegación de Semarnat con un nivel medio.

Este programa quedó bajo la conducción del Instituto Jalisciense de las Mujeres IJM¹⁴ bajo tres grandes vertientes: desarrollo de las mujeres, acceso igualitario a la justicia y a una vida libre de violencia y la transversalidad de la perspectiva de género en la administración. Las acciones se centraron en la capacitación y asesoría para institucionalizar la perspectiva de género al interior del sector público estatal así como de apoyo directo a las mujeres para facilitar su acceso a los programas de igualdad de género en áreas como el empleo, la salud y la violencia.

A diferencia del orden federal, en el presupuesto local no existe un anexo específico de erogaciones para la igualdad de género. Antes de 2013, sólo se implementaban programas dispersos etiquetados para las mujeres en áreas como capacitación para el empleo, salud y violencia intrafamiliar. Con el fortalecimiento de los programas con perspectiva de género, estos aumentaron y se diversificaron de tal manera que actualmente el presupuesto ha crecido en algunos programas, principalmente los relativos a la violencia de género y los apoyos a las mujeres en situación de pobreza. Esto se refleja en el presupuesto que la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas SEPAF entrega a las diferentes dependencias del gobierno del estado: al IJM a través de la Secretaría General de Gobierno, divididos en cuatro programas presupuestarios: a) igualdad de género, b) transversalización de la perspectiva de género en el sector público, c) prevención y atención de la violencia contra las mujeres y, d) fortalecimiento institucional; a la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, para ejercerlo de manera directa en el programa “Apoyo a Mujeres Jefas de Familia” e indirecta a través del DIF Jalisco quien maneja los programas “Mujeres avanzando rumbo al bienestar” y tres modalidades de violencia intrafamiliar dentro del programa “Atención y Protección” y; a la Secretaría de Desarrollo Rural quien ejerce el recurso para el programa “Las organizaciones cooperativas para el bienestar de la mujer productiva rural” (Gráfica 2).

¹⁴ Con el apoyo de un subcomité especial del programa, constituido por los titulares de las dependencias de la administración central del poder ejecutivo y ocho organismos de la sociedad civil, aquí el sector privado no tiene participación.

Gráfica 2



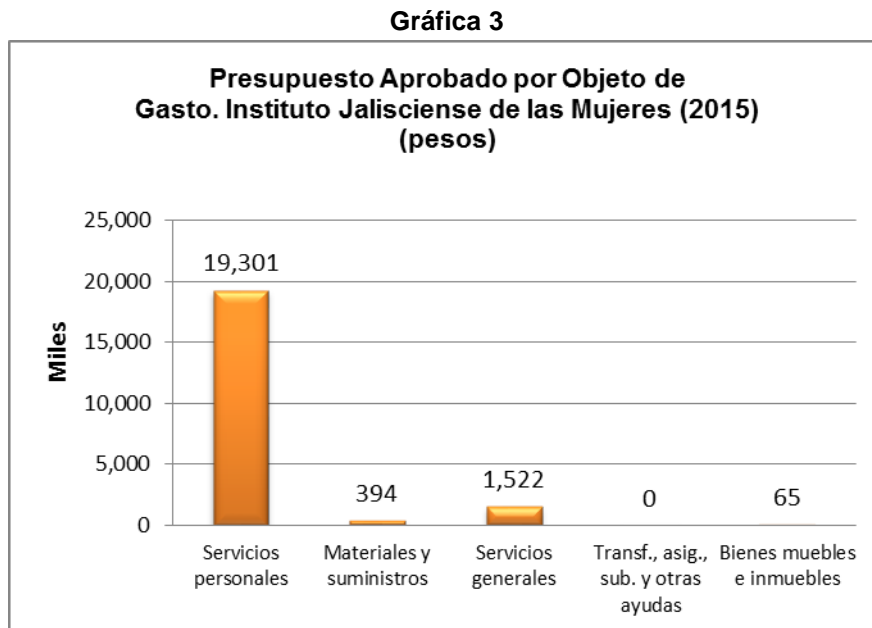
Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos de Jalisco 2016

El recurso del DIF Jalisco proviene del Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, bajo el rubro de seguridad alimentaria que prevé apoyos con perspectiva de género en situación vulnerable o en desamparo, principalmente se focaliza en municipios y localidades que se encuentran en la Cruzada Nacional contra el Hambre. bajo los programas de “Atención y Prevención” y “Mujeres avanzando rumbo al Bienestar”, éste último añade como factores de riesgo, además de la violencia, una alimentación deficiente y desocupación, dando prioridad a mujeres jefas de familia que viven en colonias de los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara .

La mayor parte de su presupuesto del IJM (20 millones de pesos aproximadamente) proviene de recurso federal¹⁵ y se gasta casi en su totalidad en su propia operatividad interna para el cumplimiento de sus funciones (Gráfica 3), el presupuesto apenas le alcanza para cumplir los objetivos que se establecen en los programas federales por lo que tiene que efectuar

¹⁵ En 2014 se asignó para Jalisco un total de \$18,459,495.70 pesos para el cumplimiento de los programas federales.

contrataciones externas de prestadores de servicios privados independientes, asociaciones civiles y universidades entre otros, para cumplir con su tarea.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Instituto Jalisciense de las Mujeres

Para llevar a cabo el seguimiento de los programas, el gobierno del estado sólo realiza funciones de monitoreo de indicadores de resultados de las metas y objetivos del plan estatal de desarrollo sin que existan informes sobre los avances presupuestales durante el ejercicio fiscal. El Monitoreo de Indicadores de Desarrollo MIDE Jalisco, órgano encargado de la elaboración de indicadores, también es utilizado para la función de evaluación conforme al Plan Anual de Evaluación del Gobierno de Jalisco, documento donde se establecen los programas a evaluar por ejercicio fiscal. En 2016 aparecen los primeros programas a evaluar relativos a la igualdad de género: los derivados del Fondo de Aportaciones Múltiple FAM que incluye los dirigidos por el DIF Jalisco y por la Secretaría de Desarrollo Rural “Las organizaciones Cooperativas para el Bienestar de la Mujer Productiva Rural”.

Finalmente, las fases de control y rendición de cuentas aún no cuentan con un marco normativo o institucional que obligue a incorporar la perspectiva de género como criterio o principio en la transparencia presupuestal y presentación de las cuentas públicas. La ausencia de esta información limita en gran medida la evaluación real del impacto presupuestal en la disminución de las desigualdades de género en la entidad

Conclusiones preliminares

Los más recientes estudios sobre la discriminación de las mujeres y la igualdad de género están promoviendo la implementación de políticas públicas con perspectiva de género utilizando como herramienta de gobierno a los presupuestos públicos. Esta nueva propuesta está teniendo eco en los organismos internacionales que ahora, en sus convenciones realizadas están pactando acuerdos con los países participantes para que inicien con el proceso de transversalización de género en sus presupuestos.

México, como Estado activo en la promoción y cumplimiento de tales compromisos, ha llevado a cabo todo un proceso de reformas legislativas y administrativas en materia presupuestal para la implementación de programas públicos con enfoque de género. En esta tarea, la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de las Mujeres han jugado un papel esencial en el proceso de incorporación de la perspectiva de género a lo largo de todo el ciclo presupuestal federal mexicano.

Aunque se identifican avances normativos e institucionales relevantes para “sensibilizar” el presupuesto de gastos, se puede decir que este no ha logrado alcanzar el diseño adecuado para una correcta implementación que conlleve a disminuir las desigualdades de género en el país. Primero, en el ámbito federal el llamado anexo presupuestal de gasto etiquetado GEMIG, contiene una cantidad mayor de programas que no especifican si son parte de las políticas de

género con respecto a los etiquetados para mujeres y la igualdad de género; además, la perspectiva de género no se ha incorporado en la legislación de la transparencia y la fiscalización, lo que no permite realizar auditorías institucionales y sociales para verificar el verdadero uso y fin de los recursos públicos asignados para ello.

Segundo, en el plano local, el gobierno de Jalisco no plantea su alineación de la política de género con la nacional. Mientras que la segunda expresa la disminución de la desigualdad de género como estrategia de crecimiento de la productividad, la de Jalisco se determina como un fin en su política de bienestar. Desde esta perspectiva se plantea un problema de disociación en la implementación de programas federales para alcanzar objetivos estatales. Lo anterior se confirma al encontrar que la mayor parte del presupuesto recibido por las instancias estatales encargadas de la política de género es federal y, por lo tanto, debe rendir cuentas también a estas instancias.

Además de lo anterior, en la normatividad estatal del presupuesto, aparte de no incluir en la legislación de la transparencia y la fiscalización la perspectiva de género, no se han realizado cambios profundos que indiquen una “sensibilización presupuestal del enfoque de género” al carecer de principios, criterios y procedimientos específicos que permitan separar los gastos generales de los etiquetados para la igualdad de género -como en el caso federal del anexo del GEMIG-; principalmente los ejercidos por la instancia responsable de los programas de la transversalización de género, lo que imposibilita a su vez, su seguimiento puntal. Además el hecho de contar con un presupuesto mucho menor que las dependencias que ejercen recursos especiales para las mujeres en condiciones de pobreza y víctimas de violencia, los recursos recibidos apenas si le alcanzan para llevar a cabo acciones de “sensibilización” hacia el interior de la estructura administrativa del gobierno estatal.

Este estudio, como una primera aproximación en el análisis de los presupuestos locales con perspectiva de género, deja como tarea pendiente entre otros, el análisis del ejercicio presupuestal de estos programas en los municipios del estado; el comparativo del ciclo presupuestal de Jalisco con otras entidades federativas; la identificación de los objetivos de los programas comparados con los problemas reales de la discriminación y la desigualdad y; finalmente valorar si el diseño presupuestal tal y como se está proponiendo es el modelo correcto para disminuir las desigualdades de género.

BIBLIOGRAFÍA

Actas de las sesiones de la Junta de Gobierno del Instituto Jalisciense de las Mujeres, 14 de agosto de 2014, 19 de enero de 2015 y 19 de enero de 2016

Actas de sesiones del Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 26 de noviembre de 2014, 18 de agosto y 9 de septiembre de 2015 y 8 de febrero de 2016.

Boisier, S. (1999) Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?. Santiago de Chile: mimeo

CEAMEG (2012) ABC sobre el presupuesto público para la igualdad de género. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. H. Congreso de la Unión, México

García, M. y Huerta, M. (2007) *La experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en Materia de Presupuestos para la Equidad de Género*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios para el Adelanto y la Equidad de Género, México.

Guzmán, M. y Pérez, A. (2007) “Teoría de Género y Demarcación Científica” en *Cinta Moebio* núm. 30, Universidad de Chile, Chile, pp. 283-295.

Herrera, C. y Juárez, C. (coords.) (2012) Monitoreo de la Política Nacional para la Igualdad en los tres poderes y Órdenes de Gobierno. Cuadernos de trabajo 33, Instituto Nacional de las Mujeres. México.

Janssen, E. P. (2004). Cambios y permanencias en el recorrido laboral: un análisis longitudinal de la zona metropolitana de Guadalajara, 2000. *Carta Económica Regional*, 16(87), pp. 35-49.

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco (2008). Última reforma 1 de Diciembre de 2015

Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (2000). Última reforma 8 de Abril de 2014

Ley del Instituto Jalisciense de las Mujeres (2001). Última reforma 25 de mayo de 2013

Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2010). Última reforma 9 de Octubre de 2014

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) Diario Oficial de la Federación. México. Última reforma 24 de marzo de 2016

Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, Gobierno de Jalisco

Plan Estatal de Jalisco 2030, Gobierno de Jalisco

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República. México

Rangel Faz, G. (2013) Ópticas diversas de la evaluación del desempeño en México. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y al Soberanía Alimentaria. Colección: Estudios e Investigaciones Cámara de Diputados, LXII Legislatura. México

Scott, J. (1996), "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en M. Lamas compiladora, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG, México.

PÁGINA ELECTRÓNICA

Agüero, J. (2013). Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence against women in Latin America and the Caribbean. University California, Riverside and Grupo de Análisis para el Desarrollo, IDB Working Papers series No. IDB-WP-414 Inter-American Development Bank IDB. Recuperado de <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-414.pdf>. Fecha de último acceso 10 de octubre de 2015

Benavente, M. y Guzmán, F. (2013) El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. Recuperado de http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/7/50627/El_Gasto_Etiquetado_para_las_Mujeres_en_Mexico_ESP.pdf. Fecha de último acceso 16 de mayo de 2016

Cedano, D. (2006) Presupuestos con enfoque de género. El rol del parlamento. GPI/UNIFEM (Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) Uruguay. Recuperado de

http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1093CedanoVA.pdf.

Fecha de último acceso 3 de mayo de 2016

Dávila, M. (2007) Presupuestos públicos con enfoque de género. Gobierno de Navarra, Instituto Navarro para la Igualdad; Unión Europea. Recuperado de http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/13317296933_Mxdulo_2.Presupuestos_con_Perspectiva.pdf. Fecha de último acceso 11 de febrero de 2016

Granados, A. (2008) *Análisis de Gasto Etiquetado para Mujeres para promover la Equidad de Género (Gemeng) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2008*. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_4.pdf. **Fecha de último acceso.**

INEGI (2014) “ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL... DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER (8 DE MARZO)” DATOS ECONÓMICOS NACIONALES. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mujer2016_0.pdf. Fecha de último acceso 26 de junio de 2016.

INEGI (2015). Mujeres y hombres en México 2015. Recuperado de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101256.pdf. Fecha de último acceso 26 de junio de 2016.

INEGI (2016a) Ocupación y Empleo. Obtenida el 26 de junio de 2016. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/Default.aspx?s=est&c=26055&ent=14&e=14&t=1>. Fecha de último acceso 26 de junio de 2016.

INEGI (2016b), Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el Primer Trimestre de 2016. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe_ie/enoe_ie2016_05.pdf. Fecha de último acceso 26 de junio de 2016.

ONU MUJERES-INMUJERES (2014) Presupuestos con perspectiva de género en el nivel federal y estatal en México. Cuaderno de trabajo. Recuperado de <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/budgets%20with%20a%20gender%20perspective%20at%20federal%20and%20state%20levels%20in%20mexico.pdf?v=1&d=20150127T224546>. Fecha de último acceso 16 de junio de 2016.

Sistema de monitoreo de programas públicos MIDE-EVALUA. Tomado de <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/panel/buscar?alineacionDDS=No+Discriminaci%C3%B3n>. Fecha de último acceso 20 de junio de 2016.