

Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones Claves y Ejemplos Prácticos*¹

Diane Elson

Presentado en el Seminario: **Enfoque de género en los presupuestos**
3-4 septiembre de 2002.

Gobierno de Chile (Sernam y Ministerio de Hacienda), PNUD, CEPAL, Unifem, GTZ.

Este artículo es una breve revisión de las distintas formas de estructurar las iniciativas de presupuestos de género, ya sean éstas de los gobiernos o de la sociedad civil, en el ámbito nacional o local; o bien, se trate de presupuestos totales o sectoriales seleccionados para tal fin, y la etapa del ciclo de presupuesto abordada. En primer lugar, delimita el marco para el análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género, relacionando los insumos con las actividades, los resultados y los impactos. Luego presenta algunos ejemplos de análisis de presupuestos desde la perspectiva de género en las diferentes etapas del ciclo de presupuesto, tomando la experiencia de iniciativas de presupuestos de género en diferentes países. Asimismo, este artículo destaca dos principios claves en el análisis de presupuestos de género, estos son: 1) la evaluación del impacto de los presupuestos tanto en el nivel individual como familiar, y 2) el reconocimiento de la contribución económica del trabajo doméstico no remunerado, el cual es realizado principalmente por mujeres.

La mayoría de los gobiernos ha expresado su compromiso con los objetivos de igualdad de género y con el *mainstreaming*² de género, sin embargo, con frecuencia existe una brecha entre las políticas y los modos en los cuales los gobiernos recaudan y gastan el dinero. La mayoría de los gobiernos también ha expresado su compromiso con una mayor transparencia y rendición de cuentas, no obstante, a menudo existe una brecha entre participación y consulta para la formulación de nuevas políticas y legislación, y la asignación de recursos.

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género pueden aportar a la eliminación de estas brechas, asegurando que los fondos públicos sean recaudados y gastados de manera más efectiva. Pueden contribuir a asegurar el logro de los objetivos de igualdad de género y a mejorar la observancia de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. También pueden ayudar a promover una mayor obligación de rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos ante los habitantes de un país, en

* Este artículo está basado en distintos trabajos sobre iniciativas de presupuestos con perspectiva de género. Especialmente quiero agradecer a Debbie Budlender y a Rhonda Sharp por su gran colaboración; a colegas de UNIFEM y a la Secretaría del *Commonwealth* por el material aportado que se utiliza en este artículo y a miembros del Grupo de Presupuestos de Mujeres del Reino Unido por compartir su especialización y experiencia.

¹ Este artículo fue traducido del inglés al español por Verónica Torrecillas.

² N.T. *mainstreaming* se entiende como “transversalización” de las políticas con la perspectiva de género.

particular hacia las mujeres, quienes por lo general son más marginadas que los varones en los procesos de toma de decisión sobre los fondos públicos.

¿Qué se entiende por Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género?

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género no se proponen la elaboración por separado de presupuestos para mujeres. En cambio, tienen como meta analizar cualquier forma de gasto público o mecanismo de recaudación de fondos públicos desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias e impactos en las mujeres y las niñas en relación con los hombres y los niños. La cuestión central es: ¿Qué impacto tiene esta medida fiscal en la igualdad de género? ¿Reduce, incrementa o deja sin cambios la desigualdad de género?

El énfasis en la desigualdad de género puede estructurarse de manera tal que de cuenta de otras formas de desigualdad, tales como clase, raza y región. La pregunta central podría ser reformulada, por ejemplo, del siguiente modo: ¿Esta medida fiscal mejora, deteriora o deja sin cambios la posición de las mujeres en situación más desfavorable?

Una iniciativa de presupuesto con perspectiva de género siempre implica un análisis de género de algunos de los aspectos en la recaudación y utilización de fondos públicos. Sin embargo, no existe una única manera de realizar esto, y se pueden utilizar diversas herramientas de análisis. (Ver Elson 1998; Budlender and Sharp 1998). La aplicación de la iniciativa puede tomar variadas formas:

Localización política

- en el ámbito de los gobiernos locales, regionales o nacionales;
- dentro de los organismos gubernamentales, organizados por funcionarios/as y ministros/as;
- en asambleas electas, organizadas por representantes electos/as;
- fuera del ámbito de gobierno, organizadas por investigadores/as y organizaciones de la sociedad civil.

Un proceso consultivo e interactivo que involucre a los actores arriba mencionados ha demostrado ser particularmente efectivo (Budlender 2002) Es necesario organizar la elaboración de presupuestos con perspectiva de género de modo tal que democratice el proceso de realización y ejecución de los mismos, y que a su vez dé más espacio a las preocupaciones de las mujeres.

Alcance

- el presupuesto completo (pocas veces intentado, hasta la fecha)
- gastos de agencias o programas seleccionados
- gastos en nuevos proyectos
- tipos de ingresos seleccionados (impuestos, tarifas de usuarios, etc.)
- cambios en el sistema impositivo
- aplicación de nueva legislación

Los gastos e ingresos a cubrir son seleccionados generalmente a la luz del análisis de patrones de desigualdad de género, de las prioridades de las mujeres y de políticas gubernamentales sobre desigualdad de género de cada país.

Clasificación de los presupuestos

Las cifras de los presupuestos pueden presentarse de diversas maneras, cada una de las cuales puede ser tomada como punto de partida:

- rubro: gasto por pagos (salarios, viajes, equipamiento, edificios, etc.)
- funcional: gasto por objetivo general (policía, defensa, educación, salud, transporte, etc.)
- económica: operaciones financieras por impacto económico (capital y gastos corrientes e ingresos; subsidios; pago de transferencias; pago de intereses; operaciones de financiamiento)
- administrativa: gasto por institución responsable de la gestión de fondos
- programa: gastos de acuerdo con los programas, considerando los mismos como un conjunto de actividades emprendidas para lograr un mismo objetivo
- territorial: ingresos y gastos por área geográfica de impacto

Las clasificaciones por rubro, funcionales y administrativas son diseñadas principalmente como herramientas de control, para mantener los gastos dentro de los límites legales establecidos por la legislación presupuestaria. La clasificación económica es diseñada para facilitar el análisis de impacto en la macroeconomía. Las clasificaciones por programa y territorio son puntos de partida especialmente apropiados para un análisis de desigualdad, pero en algunos países no están disponibles o están poco desarrollados.

Etapas del ciclo de presupuesto

Una iniciativa de presupuesto sensible al género puede centrarse en una etapa en particular del ciclo de presupuesto:

- planificación para identificar los objetivos
- estimación para identificar asignaciones financieras para lograr los objetivos
- Auditorías para identificar malversaciones de fondos
- Evaluación del alcance en el cumplimiento de los objetivos

Las etapas de planificación y estimación están limitadas por los compromisos con las actividades en curso, los cuales pueden ser difíciles de modificar. Las etapas de auditoría y evaluación deben retroalimentarse con las de planificación y estimación; pero en el mejor de los casos lo harán de manera tardía, dado que el presupuesto del año siguiente debe ser elaborado antes de que el presupuesto del año en curso haya sido auditado y evaluado. Frecuentemente las relaciones entre etapas son frágiles. El presupuesto puede estar vinculado a un plan de gastos plurianual que puede contener al presupuesto anual.

Presentación del Análisis

Los resultados de un análisis de género de gastos e ingresos pueden ser presentados de diversos modos y por diferentes actores:

- en una serie de puntos en el presupuesto principal y/o informe de evaluación

- en un anexo especial del presupuesto principal y/o informe de evaluación
- en informes para parlamentarios/as
- en boletines de prensa
- en presentaciones a grupos de trabajo gubernamentales, equipos de planeamiento, comisiones de investigación, etc.
- En publicaciones de investigaciones
- En publicaciones de educación popular

Debe considerarse el modo más efectivo de presentar el análisis desde el punto de vista de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación democrática en los procesos presupuestarios.

Marco Funcional para Relacionar Presupuestos con la Igualdad de Género

Será necesario que los detalles del diseño de presupuestos con perspectiva de género sean específicos a cada país. Sin embargo, el principio general será siempre el de aunar dos áreas del conocimiento que por lo general han permanecido desvinculadas: conocimientos sobre desigualdad de género, y conocimientos sobre finanzas públicas y programas del sector público.

Si el ciclo de presupuesto se toma como punto de partida, puede resultar útil pensar en términos del siguiente marco, el cual se centra en el impacto de las actividades cubiertas por el presupuesto y puede utilizarse en las etapas de planificación y estimación, y de auditoría y evaluación.

Para cada ministerio o programa seleccionado, considerar *insumos*, *actividades*, *resultados*, e *impactos* planificados y realizados. Frecuentemente existen importantes brechas entre lo planificado, según el presupuesto y otros documentos, y lo ejecutado, según las auditorías y evaluaciones.

Insumos: consisten en los fondos asignados y gastados (conforme la clasificación Funcional o de Programa)

Actividades: consisten en los servicios planificados y suministrados, tales como de salud, de apoyo a la industria, de transferencia social, de recaudación impositiva, etc. Puede suceder que estos no siempre estén bien especificados o que no se detalle con claridad la cantidad de dinero que debería destinarse o que efectivamente se destinó para las actividades de participación pública. Un desafío es facilitar el monitoreo público de los fondos.

Resultados: consisten en las actividades planificadas y realizadas, tales como pacientes tratados/as, empresas apoyadas, ingresos acrecentados, impuestos recaudados, etc. Puede suceder que los resultados esperados y los indicadores no siempre estén bien especificados, de modo que un desafío es mejorar la especificación e identificar fuentes estadísticas pertinentes.

Impactos: consisten en los logros previstos y reales en relación con objetivos más amplios, tales como población saludable, empresas competitivas, reducción de la pobreza, crecimiento sostenible del ingreso nacional. Los *impactos* deseados e indicadores también pueden no siempre estar bien especificados por lo que otro desafío es mejorar la especificación e identificar fuentes estadísticas pertinentes. Asimismo, los vínculos entre los resultados y los impactos pueden ser imprecisos y complejos.

Se puede desarrollar un análisis de género de un presupuesto independientemente de si la igualdad de género ha sido explícitamente especificada como resultado o impacto esperado por el ministerio o programa en cuestión. Esto se logra realizando una serie de preguntas tales como: si los *impactos* planificados y producidos promueven la igualdad de género, al igual que otros objetivos; si los *resultados* son equitativamente distribuidos entre mujeres y hombres y si son adecuados para alcanzar la igualdad de género u otros objetivos; si las *actividades* se diseñan de modo tal que resulten igualmente apropiadas para mujeres y hombres y si son adecuadas para alcanzar la igualdad de género u otros objetivos; y por último, si los insumos son adecuados para alcanzar la igualdad de género u otros objetivos.

Las respuestas a estas preguntas requieren información desagregada por sexo y conocimiento de las relaciones de género. Para llevar a cabo este análisis, se pueden utilizar diversas herramientas y enfoques, incluidos enfoques de participación. Se sugiere el diálogo entre funcionarios/as y organizaciones de la sociedad civil. Este análisis puede aplicarse tanto para ingresos como para gastos, considerando los costos de generación de ingresos como el insumo, al proceso de generación de ingresos como la actividad, al ingreso como el resultado, y al impacto de los impuestos, cargas, etc. sobre los ingresos como el impacto. De todas formas, es necesario seguir trabajando en esta área.

Si la respuesta a estas preguntas es NO, entonces es preciso introducir modificaciones en la identificación de los objetivos de impacto y resultado, en la organización de actividades y en la distribución de financiamiento para cerrar las brechas de género identificadas. Es posible realizar avances por medio de una mejor especificación de los objetivos de impacto y resultado; y a través de cambios en las prioridades que determinan las actividades y el financiamiento. La igualdad de género es a menudo complemento de los objetivos de otras políticas. Sin embargo, si se detectan concesiones entre los objetivos de igualdad de género y otros, éstas deben ser advertidas y se deben investigar formas de reducirlas.

Se debe prestar atención también a los temas de género que atraviesan distintos ministerios y programas. Por ejemplo, reducir la desigualdad entre niños y niñas en la incidencia del gasto en educación pública puede requerir cambios no sólo en los programas de enseñanza primaria y secundaria del Ministerio de Educación, sino también en el ámbito de otros programas y ministerios.

Para producir cambios, los resultados arrojados por el análisis deben transferirse efectivamente a los/as funcionarios/as responsables del diseño de políticas y al público en general, a través de informes, debates parlamentarios y audiencias públicas, diálogos políticos, la prensa, libros, material de educación popular y debates públicos. Se deben facilitar discusiones a la vez que descubrir formas que posibiliten la participación del público en general en la definición de prioridades presupuestarias. En este sentido, es

necesario prestar especial atención a que las mujeres puedan formular y expresar sus ideas. El grado de participación de las mujeres en la toma de decisión sobre presupuestos debe ser examinado, como lo hizo el Gobierno de Tanzania:

‘Más de la mitad de la población de Tanzania son mujeres. Sin embargo, sólo un pequeño número de las personas que toman decisiones de importancia sobre los presupuestos gubernamentales son mujeres. Por ejemplo, sólo 3 de cada 30 miembros del Comité Económico y de Finanzas del Parlamento son mujeres y sólo 45 de los 275 Miembros del Parlamento son mujeres. Con tan pocas mujeres participando de la elaboración del presupuesto, no resulta sorprendente que este no cubra las necesidades de las mujeres de manera efectiva’ (Government of Tanzania 2000: 5)

Ejemplos de Análisis de Presupuestos Sensibles al Género

Iniciativas de distinto tipo se encuentran en vías de ejecución en un gran número de países. Un breve repaso no hace justicia a sus logros y variedad. Los siguientes ejemplos se escogieron para ilustrar el tipo de análisis que se ha venido realizando en algunos países pioneros en estas iniciativas. Varios ejemplos fueron tomados de análisis realizados en los tres países que se ofrecieron voluntariamente como pilotos en la Iniciativa de Presupuestos de Género desarrollada por la Secretaría del *Commonwealth* desde 1996 en adelante (Sudáfrica, Sri Lanka y Barbados) Algunos son análisis presentados en documentos oficiales de gobierno y otros son análisis dirigidos por organizaciones sin fines de lucro (ONGs) involucradas en un diálogo político con los gobiernos.

Auditoría y Evaluación del Presupuesto

Auditoría de Distribución de Insumos, Actividades y Resultados Reales

Esta clase de análisis relaciona los gastos realmente efectuados con la participación en las actividades llevadas a cabo y el disfrute de los resultados. Este análisis es útil cuando es posible identificar la participación individual. Puede presentarse de diversos modos, centrándose en la distribución de los resultados o del financiamiento, o de ambos.

Programa Nacional de Obras Públicas en Sudáfrica

‘Aproximadamente 350 millones de Rands fueron asignados al Programa Nacional de Obras Públicas a través de presupuestos nacionales desde 1994. De esta cifra, el Programa Comunitario de Obras Públicas da cuenta de R 250 millones. Algunas provincias han agregado fondos de sus propios presupuestos... En 1997, una evaluación del programa halló que la calidad del activo producido fue excepcionalmente elevado comparado con programas similares en cualquier otro lugar del mundo. Halló además que 599 programas estaban bien distribuidos geográficamente con respecto a los perfiles relativos de pobreza de las nueve provincias...

’De las personas empleadas en los proyectos, 41 por ciento eran mujeres y 12 por ciento eran jóvenes. Si bien la cifra de mujeres es más baja que la proporción femenina de la población de las áreas rurales en las que se operan los proyectos, ciertamente, es más elevada de lo que hubiera sido el caso sino se explicitaban los/as destinatarios/as. Lamentablemente, la evaluación sugiere que con frecuencia a las mujeres se les asignaban

labores de poca importancia, que sus salarios promedio eran más bajos, que por lo general eran empleadas por períodos más breves que los hombres, y tendían a recibir menos capacitación que ellos. El 37 por ciento de los hombres empleados recibieron capacitación en comparación con el 32 por ciento de las mujeres. Los resultados de la evaluación han formado la base de los planes en curso del Departamento destinadas a ajustar el programa y mejorar su alcance a futuro' (Republic of South Africa 1998: 6.44)

Programas 'New Deal' para Personas Desempleadas en el Reino Unido

Los programas *New Deal* buscan la incorporación al mercado de trabajo de un mayor número de personas en edad laboral que actualmente carecen de empleo remunerado. Las cifras provenientes del Departamento de Educación y Empleo indican que las mujeres representan el 27 por ciento de los/as participantes en el *New Deal* para jóvenes desocupados/as y sólo el 16 por ciento de los/as que participan en el *New Deal* para desempleados/as de larga data. En el caso de programas *New Deal* para madres y padres solteras/as, el 95 por ciento de las/os participantes son mujeres.

Los programas fueron analizados por Catherine Rake del Grupo de Presupuestos de Mujeres del Reino Unido, el mismo es un grupo de expertas consultado habitualmente por el gobierno. Catherine Rake comprobó que el 57 por ciento de los recursos asignados a programas *New Deal* se destinan al programa para jóvenes, el 23 por ciento se destina al programa para desempleados/as de larga data, y sólo el 8 por ciento se destina al programa para madres y padres solteras/os. El resto es destinado a esquemas menores. Rake estima que se gasta por persona el doble de dinero en el programa para jóvenes que en el programa para madres y padres solteras/as (Rake 2000)

Gasto en Ministerios Seleccionados de Sri Lanka

En Sri Lanka, un análisis de presupuestos desde la perspectiva de género descubrió que existía igualdad en el acceso y uso en los principales sectores de servicios: en educación, el 48 por ciento del gasto recurrente beneficiaba a las mujeres; en el sector de la salud, el 56 por ciento y en los servicios sociales el 57 por ciento. Sin embargo, existían áreas en las que las desigualdades persistían. En el área de servicios sociales, por ejemplo, se descubrió que los niveles de financiamiento eran inadecuados para mantener las condiciones de vida básicas de los/as beneficiarios/as o para la rehabilitación de las mismas.

'En los ministerios relacionados con los sectores de producción, es decir, agricultura e industria, el acceso y la participación de las mujeres en programas apoyados por el gobierno era bajo y la perpetuación del supuesto de que los programas en estas áreas son neutrales al género tiende a dejar sin cambios o a incrementar la diferencia de género y las desventajas que las mujeres enfrentan en tales sectores. Es necesario rever las políticas subyacentes, diseñar programas y sistemas de suministro de servicios apropiados, a la vez que realizar regularmente evaluaciones desagregadas de género de los programas, con el objetivo de equilibrar las oportunidades y el acceso de hombres y mujeres'. (Government of Sri Lanka 2000: 45)

Evaluación del Financiamiento para el Empoderamiento de las Mujeres y el Cumplimiento de sus Derechos

Una distribución equitativa entre mujeres y varones del gasto y servicios reales no asegurará por sí misma el empoderamiento de las mujeres y el cumplimiento de sus derechos. Los programas que respalden estos objetivos deben transformarse en una prioridad de financiamiento. Es útil realizar una comparación entre el gasto real y el gasto que se necesitaría para alcanzar objetivos específicos cuantificables.

Gasto en Educación y Capacitación Básicas para adultos en Sudáfrica

En Sudáfrica en 1995, el 20 por ciento de todas las mujeres africanas y el 14 por ciento de todos los hombres africanos mayores de 20 años de edad no tenían educación formal. Cerca de 7.4 millones de personas eran analfabetas, de las cuales 4 millones eran mujeres. En 1994, sólo aproximadamente 300.000 personas disfrutaban de programas de Educación y Capacitación Básicas para Adultos (ABET) Alrededor del 29 por ciento de estas personas participaban en programas del estado y la mayoría de ellas eran mujeres (59% comparado con el 41% de hombres) La asignación de fondos que el gobierno realizó para los programas ABET era sólo del 1 por ciento de lo destinado para educación en el período 1996-1997.

El Centro para el Desarrollo de Políticas de Educación, una ONG Sudafricana, trazó un plan para ABET en 1994. El objetivo del mismo era llegar a 3 millones de matrículas en cinco años. El presupuesto propuesto para el primer año del plan era de 132 millones de Rands. Sin embargo, el plan no fue puesto en acción. El gasto público en ABET en 1997/8 fue de 2.5 millones de Rands, descendiendo a 1.9 millones en el periodo 1998-1999 (Hunt and Budlender 1998)

Hogar para Mujeres Maltratadas en Barbados

En Barbados, entre 1992 y 1996 se presentaron 764 solicitudes de órdenes de protección, de las cuales, 730 fueron presentadas por mujeres que pedían protección contra sus abusadores masculinos. ‘Mientras que en general los niveles nacionales de delincuencia están disminuyendo, ha existido un pronunciado aumento en los “delitos contra las personas” y específicamente, delitos sexuales perpetrados contra las mujeres y violencia física ejercida contra las mismas... la creación de un hogar para Mujeres Maltratadas se convirtió en una necesidad impostergable. Una ONG, el Club de Mujeres Empresarias y Profesionales (Business and Profesional Women’s Club) propulsó la iniciativa, con fondos iniciales (\$380.000) provistos por el Ministerio de Transformación Social (Ministry of Social Transformation)... El Hogar comenzó a recibir residentes en Noviembre de 1999... Sin embargo, aún queda un número significativo de mujeres que necesitan ayuda, pero que el Hogar no está en condiciones de albergar...

‘Las autoridades del Hogar estiman que demanda un promedio de 900 dólares mensuales albergar una víctima adulta. Esta cifra se incrementa con el número de niños/as y las necesidades específicas de una familia alojada. Si bien el déficit financiero relativo al establecimiento físico y al mantenimiento del Hogar (tales como vallados) son temas de seguridad importantes, la imposibilidad de la ONG para asegurar los fondos suficientes para garantizar la mayor parte de los costos operativos, se torna en el problema más

prioridad. Actualmente, el Ministerio delega su responsabilidad al Hogar por medio de contratos renovables anualmente. No existen señales que indiquen si después de este primer año los recursos provistos serán aumentados o si se contará con fondos que aseguren la continuidad del apoyo para infraestructura física y mantenimiento de la instalación.’ (St. Hill 1998: 37-38)

Planificación y Estimación del Presupuesto

La incorporación del análisis de género en la planificación y la estimación del presupuesto requiere de la identificación de actividades, resultados e impactos posibles.

Apoyo a la Industria en Australia

‘La industria de equipamientos de comunicaciones se caracteriza por una mano de obra predominantemente femenina. No obstante, como sucede en la mayoría de las industrias del sector de tecnología avanzada, las trabajadoras mujeres predominan en las áreas de empleo no calificado, principalmente en trabajos de procesamiento, y han tenido escaso progreso en las áreas técnicas y de gestión...

‘En 1986-1987 la industria recibirá ayuda financiera por \$400.000. La primera etapa del plan del Gobierno incluía una reducción de tarifas. La segunda etapa buscaba la elaboración de una estrategia integral de desarrollo de industrias... Una aplicación exitosa de la estrategia no significará una caída generalizada del empleo, no obstante el aumento en la automatización llevará a una disminución del trabajo no calificado. El potencial de crecimiento de esta industria se encuentra en las áreas técnicas y de gestión tales como investigación y desarrollo, y marketing.

‘Dado el escaso número de mujeres en las áreas técnicas y de gestión es posible suponer que existen obstáculos a la participación de las mujeres en estas áreas de empleo. Los más obvios se encuentran en el campo de la educación y capacitación, en especial en el número de mujeres jóvenes en disciplinas científicas de las instituciones de educación secundaria y terciaria. Si bien los programas del Departamento de Educación no pueden buscar la reducción de estas barreras al empleo femenino, acciones afirmativas en el ámbito legislativo y los esfuerzos de este Departamento por elevar el número de mujeres y niñas en capacitación científica, ayudará a aumentar las oportunidades de trabajo de las mujeres en las áreas técnicas y de gestión.’ (Commonwealth of Australia 1987: 180)

Desarrollo de Infraestructura en Sudáfrica

‘La inversión en infraestructura construye capacidad económica e incrementa la competitividad ya que contribuye a la calidad de vida de las personas en situación de pobreza. La energía, el transporte, las comunicaciones y la infraestructura social aportan importantes beneficios especialmente a las mujeres y los/as niños/as. Se prevé un incremento en el gasto de capital financiado por los gobiernos nacionales y provinciales... en 1998/99 el capital gastado en proyectos hídricos e infraestructura afín fue de 1.537 millones de Rands, alcanzando 1.785 millones en el periodo 2000/1. (Republic of South Africa 1998: 1.5)

‘A finales de 1995, sólo un tercio de los hogares africanos y menos de tres cuartos de los hogares de personas de color contaban con agua corriente dentro de sus viviendas, en

comparación con el 97 por ciento de los hogares hindúes y blancos. Fuera de las áreas urbanas, sólo el 12 por ciento de los hogares africanos contaba con grifos en el interior de las viviendas, el 21 por ciento tenía grifo en el sitio, mientras que el 28 por ciento recolectaba agua en ríos, arroyos, diques o vertientes y el 16 por ciento recolectaba agua de pozo. Uno de cada seis hogares africanos que tenía que buscar agua debía trasladarse al menos un kilómetro para hacerlo. En 1993, el promedio de tiempo empleado en esta tarea por los miembros de hogares africanos rurales era de 1 hora 40 minutos. El tiempo promedio empleado por cada mujer que recolectaba agua era de más de una hora (74 minutos) Casi más de la mitad de las mujeres africanas rurales de más de 18 años pasaban parte su tiempo recolectando agua.' (ibid.: 6.58)

Ayuda para Emprendimientos de Mujeres en Francia

‘Las mujeres aún conforman la minoría del sector empresario, sólo el 27 por ciento de las nuevas empresas son creadas por mujeres. Para contribuir a cambiar esto:

- Recursos adicionales por 10 millones de Francos fueron destinados para el Fondo Especial de Garantía para Mujeres, los mismos resultaron en la creación de 1.000 nuevas empresas en el año 2001, y;
- Se solicitó a las redes de ayuda para empresarios/as apoyadas por el gobierno que aumentaran el número de mujeres que reciben ayuda en un 25% en un plazo de tres años’. (Government of France 2001: 13)

La Traducción de la Plataforma de Acción de Beijing en Programas de Actividades y Rubros de Presupuestos en Kenia

Un documento conceptual sobre “Traducción de la Plataforma de Acción de Beijing en el Proceso Presupuestario Nacional 1998/99 de Kenia” fue elaborado por el Centro de Colaboración para Género y Desarrollo (CCGD) en conjunto con la Federación Internacional de Mujeres Abogadas (FIDA-K) Este documento identifica y discute seis áreas críticas de interés: pobreza, educación y capacitación, salud, impuestos, economía y mujeres en la agricultura y la economía.

Para su aplicación en el proceso presupuestario nacional de 1998/99, el mismo equipo preparó una matriz de políticas y una estimación de presupuesto para la Plataforma de Acción de Beijing. La matriz de políticas traducía la Plataforma de Acción de Beijing en actividades específicas de programa y en rubros del presupuesto, los cuales fueron compartidos con planificadores/as y economistas del gobierno y del sector privado junto con varias organizaciones no gubernamentales (ONGs) Como concluye el documento: ‘Difundir este documento tuvo como meta una acción de *lobby* destinada a la búsqueda de apoyo y compromiso en los procesos presupuestarios nacionales’ (CCGD 1998: xxi)

Créditos en base a la Recaudación Impositiva en el Reino Unido

‘Si bien el Working Families Tax Credit –WFTC (Programa de Crédito Impositivo para Familias Obreras) ha traído beneficios para muchas familias, el Grupo de Presupuestos de Mujeres (Women’s Budget Group -WBG) saluda que se haya reconocido la necesidad de reformarlo para hacerlo más efectivo. Esto significa, dividirlo en dos créditos separados, el Crédito Impositivo de Empleo (ETC) y el Crédito Integrado Infantil (ICC). En especial, damos la bienvenida a dos aspectos del ICC: por un lado, que será un avance en la facilitación de un sistema integrado de ayuda financiera para niños y niñas, el cual no tiene

relación con la situación laboral de sus padres; y por otro, que será otorgado al principal responsable del niño/a...

Todos los efectos de los incentivos de trabajo deben estar dirigidos igualmente para hombres y mujeres, de modo tal que los salarios sean igualmente buenos para ambos sexos; y que se impulse la distribución equitativa de los roles de proveedor/a y cuidador/a entre cónyuges. Esto permitirá a las parejas tomar decisiones sobre las horas dedicadas al trabajo que les permitan a la vez tiempo para compartir con los hijos/as, como la oportunidad de aceptar un empleo. Actualmente, los incentivos funcionan de tal manera que para muchas familias resulta más práctico que un miembro de la pareja trabaje largas horas mientras que la otra persona asume la mayoría de las responsabilidades de cuidado, y sólo un rol laboral secundario, en el mejor de los casos. La desigualdad en los salarios y las dificultades para conseguir formas apropiadas para el cuidado de los niños/as son responsables por estos patrones de conducta. Por lo tanto, es especialmente importante que las políticas gubernamentales no agraven estas desigualdades...

Dado que el programa de Crédito Impositivo para Familias Obreras está diseñado sobre todo para lograr que al menos un cónyuge en hogares desempleados se inserte en el mercado laboral, el mismo puede resultar un obstáculo para el sostén económico secundario (no obstante el crédito impositivo para el cuidado de los niños/as) Esto se debe a que el sostén económico secundario de una familia que solicita este Crédito afronta un elevado índice del 55% sin incentivo individual. Por cierto existe un obstáculo para compartir las horas y las responsabilidades de las tareas domésticas entre padre y madre, ya que se paga una compensación económica si un miembro de la pareja cuenta con un empleo de 30 horas o más; sin embargo, este no es el caso si aquellas horas son compartidas entre cónyuges.

‘Es importante que estos aspectos no se reproduzcan en el sistema de Crédito de Empleo y Crédito Integrado Infantil, y que cada persona sea tratada equitativamente dentro de los sistemas de incentivos para la toma de empleo. Esto no es sólo una discriminación indirecta en contra de las mujeres, quienes tienden mayormente a ser el sostén económico secundario, sino que también es ineficaz en la prevención de la pobreza en el grupo familiar, y por lo tanto, del niño/a. Muchos hogares dependen de dos proveedores/as para evitar la pobreza y más aún actualmente, que se ha incrementado la inseguridad de los empleos. Los hogares que cuentan con sólo un/a proveedor/a no son sólo más vulnerables a situaciones de pobreza, sino que se convertirán en hogares de desempleados si ese único sostén económico pierde su trabajo. Además, con el incremento en las rupturas de las familias, un gran número de proveedores/as secundarios/as se convertirán en padres o madres solteros/as en el futuro’. (WBG 2000:3)

Dos Principios Orientadores para el Análisis de Presupuestos Sensibles al Género

El análisis de presupuesto desde la perspectiva de género tiene mucho en común con otras formas de análisis de igualdad en los presupuestos. Sin embargo, hay dos principios que distinguen al análisis de presupuesto desde la perspectiva de género, por lo que es necesario tenerlos en cuenta.

Estimación por Individuos y Hogares

Es importante estimar un presupuesto desde el punto de vista de los hogares pobres en comparación con los hogares ricos. Pero es igualmente importante examinar en el interior de los hogares y estimar el presupuesto desde el punto de vista individual de las mujeres y los hombres, reconociendo que si bien en los hogares se comparten los recursos, esto frecuentemente se realiza de manera incompleta o poco equitativa.

Las mujeres serán tratadas como ciudadanas con derechos propios y no meramente como dependientes de los hombres sólo si los presupuestos son informados por estimaciones de los impactos en los individuos y en el hogar. Únicamente de este modo se asegurará que el presupuesto no esté basado en supuestos inexactos que asumen que todos los ingresos en un hogar provienen y son compartidos por igual por todos los miembros del grupo familiar.

Reconocimiento Sistemático a la Contribución del Trabajo Doméstico No Remunerado

El grado de cumplimiento de los objetivos sociales y económicos de un país depende no sólo de la cantidad de trabajo remunerado que sus habitantes realizan, sino también de la cantidad de trabajo no remunerado que estos últimos efectúan a través del cuidado de los miembros de la familia y la comunidad, y de la cantidad de tiempo libre del que disponen para esparcimiento y actividades cívicas. El trabajo doméstico no remunerado aún no se comparte de igual manera entre mujeres y hombres en la mayoría de los países; esto resulta uno de los principales obstáculos a la igualdad en el trabajo remunerado y al pleno desarrollo de los talentos tanto de hombres como de mujeres. Una dimensión clave del impacto del presupuesto en la igualdad de género, es el impacto sobre la cantidad de trabajo doméstico no remunerado que debe realizarse. Resulta esencial considerar esto dentro del contexto de la reducción del gasto y las reformas que se espera mejoren la efectividad y la eficiencia. La información sobre el trabajo doméstico no remunerado es provista por las encuestas sobre uso del tiempo, las que son cada vez más frecuentes en un gran número de países.

Retorno para los Ministerios de Finanzas y Ministerios de Asuntos de Mujeres

Las iniciativas de presupuesto sensibles al género pueden ser consideradas como un retorno en términos de efectividad del cumplimiento de otros objetivos a más de los de igualdad entre hombres y mujeres. Dos ejemplos:

Mejores alcances

El análisis de género demuestra que con frecuencia importa si las medidas impactan directamente en hombres o mujeres, incluso aún cuando conviven en el mismo hogar. Por ejemplo, un presupuesto que apunta a la reducción de la pobreza infantil será más efectivo si contempla otorgar cualquier ingreso adicional específicamente a la madre antes que al padre. En numerosos países existe abundante evidencia que demuestra que los hombres, inclusive los más pobres, a menudo apartan una fracción de sus ingresos para uso personal en actividades de esparcimiento, mientras que las mujeres son más proclives a contribuir a la “olla” familiar todos sus ingresos, y a gastarlos en beneficios para los hijos/as.

Evitando Falsas Economías

El análisis de género evidencia como riesgo que las medidas adoptadas para reducir o mantener los costos del sector de servicios públicos, pueden, en términos de tiempo

empleado, transferir o perpetuar los costos reales a las mujeres como principales responsables de la atención y el cuidado de los miembros de la familia. Por ejemplo, una de las medidas que adoptan los servicios de salud para disminuir costos financieros consiste en reducir el tiempo de internación de los pacientes en recuperación postoperatoria en los hospitales. Esta medida puede trasladar la carga del cuidado y la atención del paciente a las mujeres en el hogar. Esto puede tener efectos negativos, forzando a las mujeres a ausentarse de sus trabajos remunerados y de ese modo reducir su productividad.

Futuros Desafíos: Análisis de Género del Presupuesto en su Totalidad

Un objetivo importante del presupuesto es el de aunar todos los gastos e ingresos públicos y proporcionar una visión general de las finanzas públicas y del impacto planificado en la economía y el bienestar de las personas de un país. Los presupuestos sensibles al género necesitan brindar una visión general del impacto del presupuesto en su totalidad sobre los objetivos de igualdad de género, como así también un análisis de impacto programa por programa.

Género como Tema Intersectorial

Una meta importante es lograr que los temas sobre igualdad de género están presentes en el trabajo que llevan adelante todos los ministerios, y en un gran número de programas, no sólo en los diseñados para mejorar la posición de las mujeres. Un ejemplo de Tanzania como ilustración:

‘El *Rolling Plan* y el Presupuesto Avanzado para Tanzania para el período 1996/97 – 1998/99 indicaba la existencia de temas intersectoriales como ambiente, cooperativas, ciencia y tecnología, desarrollo rural y urbano, y población. El género no ha sido incluido como tema transversal... En consecuencia, otros sectores no advierten la obligación de abordar la responsabilidad de generar información desagregada por sexo y de considerar las brechas de género identificadas en cada sector... Se puede tomar una acción inmediata incorporando el género en las pautas de los temas intersectoriales’ (TGNP n.d.: 10)

En el año 2000, un informe gubernamental sobre la integración del género en los procesos presupuestarios nacionales afirmaba: ‘Se han tomado diferentes iniciativas para aplicar algunas recomendaciones que resultan de estudios sobre elaboración de presupuestos de género. Las mismas incluyen: las pautas de presupuesto para el periodo 1999-2000 en las que se incorporan los temas de género’ (Government of Tanzania 2000: 5)

El reconocimiento del género como un tema transversal puede traducirse en un conjunto de indicadores para monitorear la sensibilidad de género en la totalidad de los presupuestos (UNIFEM 2000: 118) Siguiendo la clasificación funcional y de programa del gasto presupuestado y el gasto real, es posible calcular los indicadores para los mismos, tales como:

- participación en el gasto total del gasto explícitamente planificado para la promoción de la igualdad de género;
- participación en el gasto total del gasto asignado a los servicios públicos priorizados por mujeres;

- participación en el gasto total del gasto dedicado a las transferencias de ingresos priorizadas por mujeres.

Estos indicadores pueden entenderse como una versión más pulida de las que se popularizaron en la iniciativa 20/20 de Naciones Unidas. La misma intentaba que los gobiernos comprometieran el 20% del gasto público para los servicios sociales básicos, y a los donantes a comprometer el 20% de sus financiamientos para los servicios sociales básicos. Una limitación a tales indicadores es que no consideran qué porcentaje del gasto se traduce realmente en beneficios tangibles para las mujeres. Muchos de los beneficios pueden ser capturados por trabajadores del sector público que operan alejados del público en general. Por otra parte, los indicadores de participación no señalan si el gasto real per cápita ha aumentado o disminuido.

Asimismo, es necesario observar los indicadores de actividades, de resultado y de impacto. Un indicador posible es el de igualdad de género en la participación en actividades desarrolladas por varios ministerios, tales como:

- equilibrio de género en el disfrute de los apoyos para empresas (por ejemplo, créditos subsidiados);
- equilibrio de género en el disfrute de la capacitación brindada al público en general;
- equilibrio de género en los organismos responsables de las decisiones concernientes a la utilización de los recursos.

También sería útil contar con herramientas que permitan calcular los niveles de satisfacción en hombres y mujeres respecto de los servicios suministrados. En este sentido, los procesos de participación juegan un papel fundamental.

Otro enfoque consiste en tomar la clasificación del presupuesto por rubro como punto de partida, y construir indicadores de género de gasto y participación en el ámbito de empleo del sector público, como así también de compras de bienes y servicios al sector privado por parte del sector público. Por ejemplo:

- equilibrio de género a nivel de empleos en el sector público (participación de las mujeres en todas las jerarquías de empleo; costo promedio de empleo femenino comparado con el masculino);
- equilibrio de género en los contratos entre el sector público y el privado (total de empresas de mujeres y valor de los contratos)

Estos indicadores reconocen que el sector público, actuando como comprador y proveedor, puede promover (o dificultar) la igualdad de género.

Ninguno de estos puntos de partida o indicadores se centra directamente en el presupuesto como una herramienta de política macroeconómica. Los mismos no toman la clasificación económica del presupuesto como punto de partida, tampoco se relacionan con las decisiones sobre los niveles agregados de ingreso y gasto esperados; ni con el límite de los gobiernos para solicitar préstamos a futuro o para saldar deudas públicas. Estos indicadores tampoco examinan la relación con las políticas monetarias, ni las formas en que se fijan los

objetivos macroeconómicos, como crecimiento del PBI e índice de inflación, ni cómo estos objetivos se relacionan con el presupuesto.

Es importante desarrollar otros análisis de presupuestos sensibles al género en este nivel macroeconómico, ya que las decisiones macroeconómicas limitan el espacio de maniobra para modificar los presupuestos en la dirección de la igualdad de género. Del mismo modo, es posible que resulte más difícil modificar las prioridades presupuestarias en la dirección de la igualdad de género, y en particular, de la mejora en la calidad de vida de las mujeres pobres, más aún cuando el énfasis está puesto en la reducción del gasto y la minimización de los impuestos. Existen fuertes acciones de *lobby* para otras prioridades que tienden a tener mayor peso a la hora de implementar reducciones.

El primer paso para abordar el presupuesto como herramienta de política macroeconómica es lograr que se reconozca que existen dimensiones de género en objetivos macroeconómicos tales como el de aumentar el crecimiento económico y la productividad; y en componentes macroeconómicos como ahorro e inversión, exportación e importación, y oferta de trabajo. Las investigaciones realizadas por economistas feministas en este tema fueron recogidas en una edición especial de *World Development* titulado ‘Growth, Trade, Finance, and Gender Equality’³ (2000) Por otra parte, algunos gobiernos están comenzando a percibir algunas relaciones entre política económica y política de igualdad de género. Por ejemplo, el Gobierno de la India incluyó un capítulo sobre igualdad de género en su Informe Económico (2000), donde se observó que además de promover un disfrute sustantivo de los derechos de igualdad, la elaboración de presupuestos sensibles al género puede beneficiar la economía con ganancias en términos de eficiencia: ‘Desde el punto de vista de la eficiencia, lo que importa es el grado social de retorno de la inversión realizada en mujeres, y en muchos casos, éste puede ser mayor que el correspondiente a hombres’

Otro ejemplo es el del diálogo entre la ONG Grupo de Presupuestos de Mujeres del Reino Unido y el Ministerio de Hacienda, el cual ha incluido seminarios sobre las dimensiones de género en el crecimiento de la productividad y en las proyecciones a mediano plazo sobre la oferta de trabajo (que afectan la evaluación de la relación crecimiento/inflación) Un mayor desarrollo en la elaboración de presupuestos sensibles al género en el ámbito de la macroeconomía es un gran desafío a futuro. Esto incluye la necesidad de analizar la relación existente entre los presupuestos nacionales y la economía global, lo que puede arrojar luz sobre las formas en que las leyes del sistema económico internacional facilitan o impiden el desarrollo de presupuestos con sensibilidad de género.

El valor de las iniciativas de presupuestos sensibles al género radica en que las mismas facilitan un modo práctico de introducir la agenda de transversalización *-mainstreaming-* de género en los organismos gubernamentales de mayor poder. Estas iniciativas promueven el acceso de los grupos de mujeres, de legisladoras electas y los ministerios de mujeres en los departamentos de finanzas. Dichas iniciativas nos permiten “realizar un seguimiento del dinero” desde la perspectiva de las mujeres pobres, a la vez que promover la utilización de los fondos públicos para alcanzar la justicia de género.

³ N.T. Crecimiento, Comercio, Finanzas y Igualdad de Género

Referencias Bibliográficas

- Budlender, Debbie. 2002. 'Review of Gender Responsive Budget Initiatives,' en Debbie Budlender et al., *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. London: Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie and Rhonda Sharp. 1998. *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Sydney: Commonwealth Secretariat/Australian Agency for International Development.
- Collaborative Centre for Gender and Development (CCGD). N.d. 'Engendering the National Budget and Economic Policies,' mimeo, Nairobi: CCGD.
- Commonwealth of Australia. 1998. *Women's Budget Program: An Assessment of the Impact on Women of the 1986-87 Budget*. Sydney: Department of the Prime Minister and Cabinet and Office of Status of Women.
- Elson, Diane. 1998. 'Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options,' *Journal of International Development* 10, pp.929-41.
- Government of France. 2001. *Draft 2001 Budget Act: Review of Appropriations for Actions in Support of Women's Rights*. Traducido por OECD para 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, May 2001, PUMA/SBO (2001).
- Government of Sri Lanka. 2000. *Engendering the National Budget of Sri Lanka*. Colombo: Department of National Planning, Ministry of Finance and Planning, CENWOR.
- Government of Tanzania. 2000. 'Status Report on Integrating Gender into the National Budgetary Process in Tanzania,' documento presentado en Sixth Meeting of Commonwealth Ministers Responsible for Women's Affairs, New Delhi, April.
- Hunt, Karen and Debbie Budlender, eds. 1998. *Money Matters: Women and the Government Budget*. Capetown: Idasa.
- Republic of South Africa. 2000. *Budget Review 1998*. Pretoria: Department of Finance.
- Rake, Katherine. 2000. 'Into the Mainstream? Why Gender Audit is an Essential Tool for Policymakers' *New Economy* 7, no. 2 (June).
- St. Hill, Donna. 1999. 'Gender Analysis of the National Budget: 1998-99, Barbados Pilot,' documento sin publicar, Commonwealth Secretariat, London.
- Tanzania Gender Networking Programme (TGNP). N.d. 'Report on Review of the Planning and Budget Guidelines by the Planning Commission and Ministry of Finance with a Gender Perspective.' Dar-es-Salaam: TGNP.
- UNIFEM. 2000. *Progress of the World's Women 2000*. New York: UNIFEM.

Women's Budget Group, 'Submission to H.M.Treasury on the proposal for an Integrated Child Credit', London 2000.

World Development 2000. Special Issue on Growth, Trade, Finance and Gender Equality, Vol. 28, no. 7 (July).