

MÓDULO VII: PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

RAZONES Y VENTAJAS PARA UN ANÁLISIS CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LOS PRESUPUESTOS.

CATEGORÍAS DE GASTO PÚBLICO PARA EL ANÁLISIS DE GÉNERO DE LOS PRESUPUESTOS Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS.



INTRODUCCIÓN

Las decisiones políticas y las actividades que llevan a cabo los gobiernos no son neutrales respecto al género, ya que los hombres y las mujeres ocupan posiciones económicas y sociales diferentes y desiguales en la sociedad.

El presupuesto público nos muestra la prioridad que se establece entre unas políticas y otras y, en este sentido, estos presupuestos públicos no son neutrales al género, ya que tienen un impacto diferente para mujeres y hombres y aún para diferentes grupos de hombres y mujeres.

Por ejemplo:

- Los recortes en los gastos de salud a menudo suponen para las mujeres un incremento en el trabajo no remunerado de cuidado de las personas.
- La reducción de personal que trabaja en el mantenimiento de los equipos informáticos, puede hacer aumentar las tasas de desempleo de los hombres en los casos en los que ellos están ocupados en mayor proporción en este sector.

Se ha constatado que los presupuestos públicos no asignan sus gastos equitativamente entre hombres y mujeres. Las políticas y gastos de los gobiernos en una serie de áreas, entre ellas las políticas económicas, laborales, de financiamiento, de salud y educación, pueden perpetuar o incluso profundizar las brechas entre hombres y mujeres si no están elaboradas con perspectiva de género.

DEFINICIÓN

El presupuesto puede definirse como la herramienta esencial a través de la cual, el Gobierno planifica los gastos que espera realizar y los ingresos que le van a permitir llevarlos a cabo, en el curso del ejercicio financiero venidero. Es la herramienta más importante de la política económica y



social del gobierno; es el mejor indicador de los objetivos reales que persigue un gobierno.

- **Los presupuestos no son neutros**, tienen un impacto diferenciado sobre hombres y mujeres.
- **Un presupuesto con enfoque de género** consiste en políticas de ingreso y de gasto del gobierno que toman en cuenta en su diseño el conjunto de ideas, percepciones y valoraciones culturales sobre el significado de ser mujer y de ser hombre. Reconoce las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que mujeres y hombres tienen en la sociedad, y sus contribuciones diferenciadas en la producción de bienes y servicios y el trabajo para movilizar y distribuir los recursos.
- **Género y sexo no son sinónimos: sexo** se refiere a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, mientras que el **género** se refiere a las diferencias socialmente construidas atribuidas a hombres y mujeres.

Un Presupuesto con Enfoque de Género es una herramienta de análisis en la cual el presupuesto gubernamental está desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos e ingresos, especialmente en las mujeres con escasos recursos.

INICIATIVAS DE PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO.

Las diversas iniciativas de presupuestos públicos con enfoque de equidad de género, surgen:

- En primer lugar como una herramienta de análisis y evaluación de la política pública y sus presupuestos correspondientes, acerca de la incorporación del género en ellos.



- En una segunda etapa, se constituyen como una herramienta que permite diseñar políticas públicas y presupuestos públicos con un enfoque de equidad.

Los presupuestos con enfoque de género:

- No son presupuestos separados para las mujeres, sino que consideran las necesidades particulares de ambos y las diferencias del impacto en cada uno de ellos.
- No implican un incremento en el gasto público sino un examen y reordenamiento, así como una asignación más eficiente del mismo.

Los presupuestos con enfoque de género fomentan:

- **La equidad**, al tener un enfoque de derechos humanos se convierte en objetivo e indicador de la gestión económica.
- **La rendición de cuentas**, al ser un instrumento concreto para fortalecer la obligación de los gobiernos frente a la ciudadanía en relación a los compromisos nacionales e internacionales orientados a la reducción de las inequidades de género (por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre las mujeres, la Plataforma de Acción de Beijing, los Objetivos de Desarrollo del Milenio).
- **La eficiencia**, a través de la mejor focalización de las acciones y el destino de recursos a acciones con mayor impacto sobre los resultados esperados.
- **La transparencia**, al comprometer a la sociedad civil en el debate político y económico, pudiendo fortalecer la gobernabilidad económica y la democracia.
- **El crecimiento y el desarrollo**, el combate a la pobreza, menores pérdidas en la gestión económica, menor corrupción, incremento del capital humano.
- **El vínculo**, de manera integral, de las políticas macroeconómicas con las políticas sociales.



El Objetivo fundamental de los presupuestos con enfoque de género, es cuestionar la neutralidad genérica de los programas y de las asignaciones presupuestarias (considerando al presupuesto como declaración de valores).

La incorporación del enfoque de género implica:

- Identificar el impacto diferenciado en mujeres y hombres de políticas, programas y presupuestos.
- Reconocer la existencia de relaciones de poder entre las personas, implícitas o explícitas en cada cultura.
- Valorar la contribución de las mujeres a la economía a través de la economía del cuidado.
- Impulsar la inclusión transversal de la perspectiva de género en las políticas, programas, proyectos y estrategias nacionales, en todas sus etapas.

ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS Y ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO.

El análisis y la elaboración de un presupuesto con enfoque de género tiene los siguientes componentes:

1. **Análisis de género:** Relaciones de poder y roles de género en el desarrollo social, valoración del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres y el impacto diferenciado de las políticas públicas.
2. **Análisis macroeconómico:** Contexto económico y social, política fiscal.
3. **Técnica del análisis presupuestal:** Tiempos, estructura, formas de presentación, actores y marco jurídico.
4. **Conocimiento específico de un sector o problema:** Diagnóstico y política pública.



Los presupuestos sensibles al género son la etapa final de una política pública con enfoque de equidad de género, porque su diseño e instrumentación es un proceso integral e interrelacionado.

¿Cómo se desarrolla una iniciativa de presupuesto con equidad de género?

1. Evaluando la sensibilidad de género de las políticas, respondiendo a la pregunta: ¿De qué manera las políticas y sus respectivas asignaciones de recursos contribuyen a reducir o aumentar las inequidades de género?
2. Obteniendo percepciones de los grupos beneficiarios sobre la medida en que las partidas de gastos responden a sus necesidades.
3. Analizando la incidencia del gasto público: desagregando la distribución de los recursos presupuestarios por sexo. Implica determinar el gasto neto en las familias, y su distribución entre los miembros de las mismas.
4. Analizando el impacto del presupuesto en el uso del tiempo, según sexo: calculando el vínculo entre las asignaciones presupuestarias y sus efectos en la distribución que los (as) miembros (as) de los hogares hacen del tiempo.
5. Realizando una evaluación de género de medio término de las políticas económicas, focalizándose en los instrumentos orientados a promover la globalización y el combate a la pobreza.
6. Brindando informes y/o declaraciones sobre la respuesta del presupuesto a las brechas de género, utilizando indicadores como los citados anteriormente.



RAZONES PARA UN ANÁLISIS CON ENFOQUE DE GÉNERO DE LOS PRESUPUESTOS.

Diane Elson, Consejera Especial en la Dirección Ejecutiva de UNIFEM, señala que, a menudo, se da una gran disparidad entre el desarrollo político de los objetivos de igualdad y la correspondiente asignación de recursos. La unión de ambos factores puede lograrse a través de un análisis sensible al género de los presupuestos públicos.

1. Este análisis determinará si han sido presupuestados los **recursos** para poner en práctica un Plan de Acción Nacional y si son suficientes.
2. Asimismo, una razón que avala la conveniencia de tal análisis sensible al género de los presupuestos públicos radica en la necesidad de evitar las **pérdidas** que una nación puede sufrir como consecuencia de no tener en cuenta las implicaciones de género del gasto y del ingreso público. Algunos ejemplos de ello son:

➤ **Falsas Economías.**

Los recortes en el gasto público a menudo se basan en falsos razonamientos económicos, ya que finalmente revierten en un incremento del trabajo no pagado de las mujeres.

Ej.: los recortes en los gastos de salud a menudo suponen para las mujeres:

- (1) disminución del tiempo que pueden dedicar al trabajo remunerado, y por tanto de ingresos públicos por los impuestos correspondientes,
- (2) disminución del tiempo dedicado a actividades comunitarias, y por tanto aumento de la necesidad de gasto público en trabajadores sociales, etc.

➤ **Deficiencia de Objetivos.**

La ayuda a las familias sin recursos para facilitar el bienestar de la infancia a menudo se canaliza a través del cabeza de familia, en



detrimento de la persona que efectivamente se encarga de su cuidado. Existen diversos estudios que demuestran que los ingresos por tal concepto distribuidos a las madres tienen un mayor impacto positivo en el bienestar de los niños y niñas; sin embargo, muchas políticas ignoran este hecho.

↻ **Pérdida de Resultados.**

La ausencia de la consideración de género en la planificación del gasto público, por ejemplo en educación, provoca situaciones de desventaja en cuanto a la educación de las niñas.

A la hora de analizar un presupuesto con enfoque de género es importante tener en cuenta que:

- No son presupuestos separados para las mujeres ni para los hombres.
- Se concentran en una conciencia de género y en su incorporación transversal en todos los aspectos de la elaboración de presupuestos a nivel nacional y local.
- Promueven el uso más efectivo de los recursos para lograr tanto la igualdad de género como el desarrollo humano.
- Hacen seguimiento y evalúan el gasto y el ingreso público desde un enfoque de género.
- Promueven la participación de los grupos de mujeres.
- Enfatizan la re-elaboración de prioridades en lugar del incremento del gasto público en general.
- Destacan la re-orientación de los programas dentro de sectores, en lugar de cambios de las cantidades asignadas a sectores específicos.

VENTAJAS DE UTILIZAR PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO PARA LOS GOBIERNOS.



- ⇒ **Cumplir los planes de acción y los compromisos adquiridos en Conferencias Internacionales.**
- ⇒ **Demostrar la preocupación del gobierno por la igualdad de género**, al poner la atención sobre el gasto y el impacto de género de la actividad pública.
- ⇒ **Identificar la contradicción entre objetivos políticos de igualdad y dotación presupuestaria para los mismos.** A menudo ocurre que las políticas para el avance de las mujeres están infradotadas desde el punto de vista económico. Los presupuestos sensibles al género ayudan a asignar los recursos suficientes para los resultados esperados.
- ⇒ **Probar el compromiso del gobierno con los objetivos de igualdad entre mujeres y hombres.**
- ⇒ **Servir de instrumento financiero para evitar pérdidas económicas producidas por la falta de contabilización y planificación adecuada.** Ayudan a tal fin al aportar una valoración realista de las condiciones sociales y las implicaciones reales de las políticas públicas y la influencia en las mujeres del gasto y del ingreso público.
- ⇒ **Contribuir a lograr el objetivo de un desarrollo sostenible.**
- ⇒ **Facilitar instrumentalmente la rendición de cuentas y responsabilidades.**



CATEGORÍAS DE GASTO PÚBLICO PARA EL ANÁLISIS DE GÉNERO DE LOS PRESUPUESTOS.

La Economía total de un país está formada por tres componentes básicos, a saber:

1. **Servicio Público** (remunerado)
2. **Sector Privado** (remunerado)
3. **Economía Reproductiva**: Es la Economía Doméstica y de Cuidados no remunerada y proporcionada casi exclusivamente por mujeres.

Un objetivo clave es asegurar que la política fiscal toma en consideración la contribución realizada por la Economía Reproductiva al resultado económico de un país.

Por otra parte, Simel Esim explica que el gasto de cada departamento del gobierno se puede agrupar bajo tres categorías fundamentales:

- 1) **Categoría 1**: *Gastos enfocados hacia grupos específicos de hombres o mujeres, niños o niñas. Ej. programas de salud para mujeres, etc.*
- 2) **Categoría 2**: *Gastos para promover oportunidades equitativas dentro del sector público. Ejecutados por las agencias gubernamentales, se dirigen fundamentalmente a sus empleados y empleadas. Ej. capacitación para los trabajadores administrativos de los niveles inferiores (donde es posible que predominen las mujeres), guarderías para las hijas e hijos de empleados y empleadas, etc.*
- 3) **Categoría 3**: *Gastos presupuestarios generales que ponen los bienes y servicios a disposición de toda la comunidad.*

Los estudios presupuestarios prueban que más del 99% de los gastos públicos se clasifican bajo el tercer epígrafe. Muchos gestores públicos reconocen inmediatamente la dimensión de género de los programas diseñados para las mujeres y los hombres de las Categorías 1 y 2. La mayoría de los gastos públicos no se dirigen a un sexo u otro en particular, pero aún así carecen de neutralidad al género. Simplemente, debido a la



posición diferente que ocupan las mujeres y los hombres en la sociedad, los presupuestos producen efectos distintos sobre cada uno de ellos. Tampoco las políticas impositivas, y por las mismas razones, afectan de igual forma a unas y otros.

El impacto de los gastos de la Categoría 3 deben ser evaluados desde una perspectiva de género. Ej.:

1. ¿refleja el presupuesto de educación en su conjunto que el departamento busca la equidad de género?
2. ¿quiénes asisten a las clases de capacitación que el gobierno proporciona?
3. ¿quién se beneficia de los subsidios agrícolas?
4. ¿quién utiliza los servicios de atención básica de salud?

La desagregación convencional del gasto público hace difícil analizar el grado de beneficio para los diferentes grupos de mujeres y hombres. El instrumento clave es la desagregación de gastos programados hacia categorías relevantes en un contexto de género:

- a) **Gastos Dirigidos hacia la Igualdad de Género:** Gastos explícitamente dirigidos a las mujeres para abordar la desigualdad tradicional mediante programas de educación, de salud, de empleo, de iniciativas empresariales de mujeres, etc.
- b) **Servicios Públicos con Prioridad para las Mujeres:** Gastos asignados a servicios públicos que se han identificado como reducción de la carga de las mujeres y de las deficiencias en áreas básicas como salud, educación, ingresos y tiempo libre (no específicamente dirigido hacia mujeres y niñas).
- c) **Sistemas de Gestión de Género en el Gobierno:** Gastos asignados a instituciones y mecanismos públicos de género. Ej. Institutos de la Mujer, Comisiones de Igualdad de Género, etc.
- d) **Transferencias de Ingresos con Prioridad para las Mujeres:** Gastos asignados a las transferencias de ingresos que se han identificado como reducción de las desigualdades de ingresos de mujeres y



dependencia como la mayor prioridad. Ej. subsidios de vejez de mujeres, etc.

e) **Equilibrio de Género en el Empleo del Sector Público:** Para cada ministerio, proporción de hombres y de mujeres en cuanto a nivel y promedio de ingresos, porcentaje de los ingresos medios de las mujeres respecto a los ingresos medios de los hombres.

f) **Equilibrio de Género en el Apoyo Empresarial:** Proporción programada de gastos dirigidos a hombres y mujeres en apoyo empresarial en agricultura, industria y servicios.

g) **Equilibrio de Género en los Contratos del Sector Público:** Proporción de contratos de las empresas dirigidas por hombres y empresas dirigidas por mujeres.

h) **Tasa de Reducción de la Desigualdad de Género:** Proporción de cada gasto ministerial asignado para apoyar la reducción de la desigualdad de género. Debe acompañarse de indicadores de referencia de la reducción esperada y análisis de procesos y metodología para el logro de tales objetivos.

SEIS HERRAMIENTAS PARA ANALIZAR UN PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO.

1. Evaluación de Políticas con Perspectiva de Género.

Esta herramienta busca evaluar las políticas que sustentan la asignación del presupuesto para identificar sus probables impactos en mujeres y hombres. Debe formularse la siguiente pregunta: "*¿Tienden las políticas y sus asignaciones asociadas de recursos a **reducir, incrementar o mantener** las desigualdades de género?*".

2. Evaluación de Personas Beneficiarias.

Tiene como objetivo analizar las opiniones de hombres y mujeres. Se estudia si las modalidades de la oferta de servicio público satisfacen sus **necesidades** y los patrones de gasto público concuerdan con sus **prioridades**. Las diferencias entre las respuestas de hombres beneficiarios y mujeres beneficiarias proporcionan la base para adecuar el reparto del



gasto y las prioridades del presupuesto en busca de un alcance mayor y más efectivo.

3. Análisis de la Incidencia del Gasto e Ingreso Público Desagregado por Sexo-Género.

a) **Análisis de la Incidencia del Gasto Público.** Técnica de investigación que compara el gasto público para un determinado programa, sirviéndose en general de datos extraídos de las encuestas en los hogares, para revelar la distribución de ese gasto entre las mujeres y los hombres, las niñas y los niños.

Distribución de Beneficio = (Costos de Unidad) x (Nº de Unidades Utilizadas)

b) **Análisis de la Incidencia del Ingreso Público.** Esta técnica de investigación examina tanto los impuestos directos como los indirectos, a fin de calcular cuánto pagan en concepto de impuestos las diferentes categorías de personas u hogares.

4. Análisis Desagregado por Sexo-Género del Impacto del Presupuesto en el Uso del Tiempo.

Se trata de poner de manifiesto las implicaciones macroeconómicas del trabajo doméstico y reproductivo no remunerado. Se entiende por tal el tiempo destinado al cuidado de la familia y miembros de la comunidad. Este análisis estudia la relación entre el gasto público y el tiempo empleado en cocinar, limpiar, organizar, encargarse de hijos e hijas, atender a las personas enfermas y a las de más edad. El Sistema Nacional de Cuentas (SNA) ha sido revisado en el marco de la Unión Europea para incluir la producción en los hogares. La Comisión de Estadística de Naciones Unidas ha recomendado, asimismo, la elaboración de **Cuentas Satélite** para proporcionar estimaciones de la contribución del trabajo doméstico no remunerado al Producto Nacional. Se ha publicado ya la primera Cuenta Satélite Vasca elaborada por el Eustat¹ en el marco de una experiencia

¹ Cuenta Satélite de la Producción Doméstica de la C.A. de Euskadi [<http://www.eustat.es>]



pionera promovida por el EUROSTAT para desarrollar una metodología² durante el Programa anual del año 2000 de la Unión Europea.

5. Marco de Política Económica con Enfoque de Género a Medio Plazo.

A través de esta herramienta se intenta crear un marco a medio plazo de política económica incorporando los papeles diferenciados de hombres y mujeres en la actividad económica. Este marco se formula con la ayuda de una gran variedad de modelos económicos: programación financiera, coeficiente fijo, macroeconómicos, crecimiento, y de equilibrio general. Se busca que todos ellos incluyan la perspectiva de género.

6. Informe de Presupuesto con Enfoque de Género.

El Informe del Presupuesto busca demostrar consecuencias previstas de las estimaciones de gasto para abordar temas de desigualdad de género. La desagregación convencional del gasto público hace difícil analizar el diferente impacto del mismo en mujeres y hombres. Debe realizarse, pues, una desagregación de gastos en categorías relevantes de género. Se incluyen tanto los gastos corrientes y de capital como los componentes de cada una de las líneas presupuestarias: equipamiento, personal, suministros, etc

² *Metodología para una Cuenta Satélite de Producción Doméstica*. Johana Varjonen. Seminario Internacional de Estadística en Euskadi. Nº 38.

Fuente: Dossier Informativo “Presupuestos Públicos en Clave de Género”
Emakunde / Instituto Vasco de la Mujer