

**Cómo realizar un análisis de presupuesto
sensible al género:**

Investigaciones y prácticas contemporáneas

**Debbie Budlender y Rhonda Sharp
con la colaboración de Kerri Allen**

Secretaría de
La Mancomunidad Británica

AUSAID

Sección 1

INTRODUCCIÓN

Este documento surgió como resultado de las experiencias de varios países en presupuestos sensibles al género. Australia fue el primer país en desarrollar un presupuesto sensible al género con su Gobierno Federal. En 1984, publicó la primera auditoría global de un presupuesto de gobierno en términos de su impacto en las mujeres y niñas. Adicionalmente, cada uno de los gobiernos de los Estados y Territorios australianos emprendió en trabajos para los presupuestos de las mujeres durante los años 80 y 90. En 1995, en Sudáfrica, los parlamentarios, en colaboración con algunas organizaciones no gubernamentales, iniciaron su análisis de presupuestos sensibles al género. En 1997, el gobierno sudafricano también empezó con un análisis presupuestario sensible al género. Hoy en día, muchos otros países se han unido a ellos para llevar a cabo trabajos de presupuesto. Nuestra información proviene de aquellos países que ya cuentan con presupuestos sensibles al género o que están en proceso de iniciarlos.

No existe un enfoque o modelo único para un trabajo de presupuestación sensible al género. En algunos países, por ejemplo, el gobierno ejecuta estos ejercicios mientras que, en otros países, son individuos y grupos independientes quienes realizan los análisis presupuestarios. El propósito de esta publicación es informar a aquellos gobiernos que están considerando un trabajo de presupuesto sensible al género. Cubre los temas, métodos y estrategias para el primer año de implantación de este tipo de esfuerzo.

Aunque la orientación de este documento es sólidamente práctica, reconocemos que una buena práctica necesita un fundamento fuerte por parte de las investigaciones. Por consiguiente, hemos considerado la aplicación de una variedad de ideas resultantes del estudio sobre presupuestos de género y de gobierno con el objetivo de señalar nuevos enfoques y modelos de análisis de presupuesto sensibles al género. Sin embargo, reconocemos que ésta es un área de rápido desarrollo y que las nuevas ideas y prácticas surgen durante el trabajo.

El contenido de este documento ha sido organizado en 7 secciones, con la presente introducción. La **sección 2** trata sobre los significados y la terminología aplicada en los presupuestos sensibles al género; proporciona ejemplos de países que han hecho o están por hacer este tipo de esfuerzos. La **sección 3** describe cómo surgen los temas de género en un contexto presupuestario. La **sección 4** presenta antecedentes sobre los presupuestos gubernamentales e introduce siete herramientas o métodos que pueden ser utilizados en un análisis de presupuesto sensible al género. La **sección 5** presenta una serie de aplicaciones de estas herramientas, utilizando ejemplos de países que están aplicando trabajos de presupuesto sensible al género. La **sección 6** brinda una breve introducción a los nuevos adelantos teóricos

macroeconómicos, que toman en cuenta las responsabilidades de cuidado no remuneradas y analiza sus implicaciones presupuestarias. La **sección 7** indica cómo se debe preparar un estado de presupuesto sensible al género. Se detalla un sistema por medio del cual se dividen los gastos e ingresos del gobierno. La **sección 8** provee un enfoque inicial (del primer año) para aquellos gobiernos interesados en realizar un análisis de su presupuesto sensible al género.

Esta publicación podría ser la base de una serie de talleres estructurados para los empleados del Ministerio de Finanzas así como de otras carteras pertinentes. Lo ideal sería que entre los y las participantes se incluyan los encargados de presupuestos y de políticas, los que tengan conocimientos de los sistemas de información, y el personal de las unidades de género. Al inicio del taller, todos y todas las participantes deben presentarse, indicando su nivel de entendimiento e intervención en los temas de presupuesto y de género así como sus expectativas del taller. Luego de estas presentaciones, los y las facilitadoras deben indicar lo que se ha planificado para el taller, lo que se espera de sus participantes una vez concluido el mismo y hasta dónde se cumplirán las expectativas de los y las participantes.

El material de este documento incluye algo de teoría, algunos ejemplos (denominados ‘comentarios’) sobre lo que otras personas han escrito con relación a tópicos particulares así como preguntas para el diálogo. Algunas de estas preguntas hacen referencia a “este país” para animar a los/las participantes a que exploren los temas con relación a sus propios países. Estos esfuerzos se realizarán de mejor manera en grupos, a no ser que el taller sea pequeño. Los ejercicios incluidos en la última sección de este documento se realizarán de mejor manera si se divide a los/las participantes en equipos de acuerdo a sus diferentes carteras. Esto permitirá que los/las participantes compartan sus conocimientos, identifiquen los problemas y vayan creando las bases para un desarrollo futuro sobre presupuestos sensibles al género en sus áreas de cartera.

Para la preparación de un taller se necesitan los siguientes recursos:

- los documentos del presupuesto del País;
- el último informe del País sobre la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y los informes estadísticos tales como las publicaciones *Mujeres y Hombres*; y
- cualquier otra política o legislación referente a género.

Durante el taller, los/las participantes identificarán recursos adicionales tales como estadísticas y demás información relacionada con su cartera, que será necesaria para un exitoso análisis de presupuesto sensible al género.

Sección 2

¿Qué es un presupuesto sensible al género?

Se utilizan distintos términos para describir un presupuesto sensible al género. Estos están explicados en el Comentario 1.

Comentario 1 ¿Qué es un presupuesto sensible al género?

“Los presupuestos sensibles al género”, “presupuestos de género”, “presupuestos de mujeres” y “estados de presupuestos de mujeres” se refieren a una variedad de procesos y herramientas que persiguen facilitar la evaluación de los impactos de los presupuestos gubernamentales en términos de género. Durante la evolución de estos procesos, se ha enfocado en la auditoría de los presupuestos gubernamentales para determinar su impacto en las mujeres y niñas. Esto ha significado que hasta la presente fecha, el término que más se ha difundido es el “presupuesto de la mujeres”. Sin embargo, recientemente estos trabajos de presupuesto han comenzado a utilizar el género como una categoría de análisis, de modo que se está adoptando, cada vez más, la terminología de los “presupuestos sensibles al género”.

Es importante reconocer que los “presupuestos de las mujeres” o “presupuestos sensibles al género” no son presupuestos por separado para las mujeres, ni para los hombres. Son intentos de desglosar o desagregar el presupuesto general del gobierno de acuerdo a su impacto sobre las mujeres y los hombres y los diferentes grupos de mujeres y hombres considerando debidamente las relaciones de género que subyacen a la sociedad.

Rhonda Sharp (para publicación en 1999), “Presupuestos de Mujeres”, en el *Dictionary of Feminist Economics* de Meg Lewis y Janice Peterson (editoras), Nueva York: Edward Elgar.

¿Neutralidad de género o ceguera al género?

Pocas actividades o gastos gubernamentales para la movilización de recursos están diseñados en base al género. De hecho, muchos países han estado reemplazando medidas que eran consideradas como discriminatorias con enfoques de género neutrales (Himmelweit 1998-a:6). Por ejemplo, los beneficios para las madres han sido sustituidos por asignaciones a los hijos, pagaderos a la persona responsable de cuidar al niño. Las devoluciones de impuestos para las mujeres dependientes (en ocasiones referidas como “asignación para el hombre casado”) están siendo eliminadas u otorgadas al/la cónyuge dependiente de cualquier sexo.

Sin embargo, la meta de terminar con la discriminación o lograr una “neutralidad de género” no debe confundirse con el hecho de que las políticas presupuestarias pueden tener impactos significativamente diferentes sobre las mujeres y los hombres y también sobre los diferentes grupos de mujeres y hombres. Algunas veces estas diferencias pueden ser justificadas, al servir para lograr ciertas metas de políticas, pero en otras ocasiones pueden obstaculizar los objetivos sociales y económicos. Sin embargo, el hecho de no tomar en cuenta el impacto de las políticas en términos del género, no significa una neutralidad de género; más bien describe la “ceguera al género”.

Las buenas políticas requieren un entendimiento tanto del impacto de la política como de las maneras en que podría diseñarse mejor para lograr resultados que satisfagan las necesidades de las mujeres, hombres, niñas y niños, así como de diferentes grupos de mujeres, hombres y niños.

A continuación señalaremos algunas observaciones sobre la vinculación entre los presupuestos gubernamentales y el género.

Comentario 2 Ceguedad al Género

Un presupuesto parece superficialmente como un instrumento de política neutral al género. Se lo presenta en términos de agregados financieros – totales y subtotales de gastos e ingresos y el resultante excedente o déficit presupuestario. En la forma más usual de presentación, no existe ninguna mención en particular de las mujeres, ni tampoco de los hombres. Sin embargo, se describiría con mayor precisión a esta aparente neutralidad de género como ceguera al género. La forma como se formula el presupuesto nacional usualmente ignora los distintos roles, responsabilidades y capacidades de hombres y mujeres que son determinados socialmente. Estas diferencias normalmente están estructuradas de tal manera que colocan a las mujeres en una posición desigual con relación a los hombres de su comunidad, con un poder económico, social y político inferior.

Fuente: Diane Elson (1997^a), “Presupuestos neutros al género, ciegos al género, o sensibles al género? Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado”, *Misión Preparatoria del País para integrar el Género en las Políticas y Procedimientos del Presupuesto Nacional*, Londres: Secretaria de la Mancomunidad Británica, p. 1.

Comentario 3 Presupuestos del Gobierno y Género

El presupuesto refleja los valores del país – a quien valora, el trabajo de quién valora y a quien premia... y a quién, qué y el trabajo de quién no valora. Los presupuestos anteriores [en Sudáfrica] claramente reflejan las prioridades de las condiciones nacionales del apartheid, el capitalismo y el patriarcado. El presupuesto es el instrumento más importante de política económica para el gobierno y, como tal, puede ser una herramienta poderosa para transformar a este país para que pueda cumplir con las necesidades de los y las más pobres.

A menudo se asume que los presupuestos y políticas de los gobiernos afectan a todos de manera más o menos igual: para servir al “interés público” y a las necesidades de la “gente en general”. Hasta ahora, el ciudadano típico, destinatario de estos esfuerzos, ha sido el hombre blanco de ascendencia holandesa (*afrikaans*) de clase media. Sin embargo, en Sudáfrica, en realidad el ciudadano típico es la mujer negra y pobre.

Se necesita información desagregada para desmistificar la neutralidad aparente y, más específicamente, la neutralidad de género del presupuesto. Esto demostrará cómo las tarifas, las relaciones industriales, los impuestos, la educación, el empleo o la política industrial impactan en las mujeres, debido a su ubicación diferente dentro de la familia y la economía.

¿Quiénes consiguen los empleos y cuál es la naturaleza de los empleos creados? ¿Quiénes reciben los subsidios? ¿Quiénes reciben alojamiento y cuál es la naturaleza de los hogares y las comunidades por cuyo desarrollo se está trabajando? ¿Cuáles son las suposiciones políticas tradicionales sobre los presupuestos -- por ejemplo, ¿las mujeres que trabajan fuera del hogar son dependientes? El hecho es que las mismas reglas y procedimientos pueden a menudo reforzar las desigualdades existentes y perjudicar los intereses de las mujeres.

Fuente: Pregs Govender (1996), “Prólogo”, en El Presupuesto de Mujeres de Debbie Budlender (editora), El Cabo: Instituto de Democracia en Sudáfrica, p.7.

Estas citas indican claramente que el presupuesto de las mujeres o un presupuesto sensible al género no es algo por separado para las mujeres. Más bien es un análisis del presupuesto del gobierno para establecer el impacto diferenciado del presupuesto sobre las mujeres y los hombres y sobre grupos diferentes de mujeres y hombres. Un presupuesto sensible al género toma los compromisos del gobierno en materia del género y los convierte en compromisos presupuestarios.

Los presupuestos de mujeres tratan fundamentalmente sobre la inclusión de los temas del género – asegurar que los temas de género sean integrados en todas las políticas, planes y programas nacionales y no que se refieran a las mujeres como un “grupo de interés” especial. El objetivo de un presupuesto sensible al género es alimentar los debates sobre políticas y asegurar la asignación apropiada del gasto público y los impuestos.

Varios países ya han producido presupuestos sensibles al género y otros están en proceso de hacerlo. En cada país, el trabajo difiere de acuerdo a la situación local. Algunas diferencias entre los modelos pueden ser categorizadas de acuerdo a los siguientes criterios:

- **Ubicación**

¿Quién inicia el análisis? ¿Quién realiza el análisis? Los participantes de estos esfuerzos pueden incluir gobiernos, parlamentarios, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y otros actores de la sociedad civil. Si el trabajo se realiza dentro del gobierno, hay más preguntas sobre realmente quiénes realizan el trabajo diario y cómo funcionará el tren de responsabilidades. En la práctica, esto puede involucrar al Ministerio de las Mujeres u otras instituciones gubernamentales de género, el departamento financiero u otro personal dentro de las carteras además de consultores contratados.

- **Alcance**

¿Qué cubre el esfuerzo? ¿Serán todos los niveles del gobierno (nacional, estatal/provincial y local)? ¿Cubrirá tanto los gastos como los ingresos? En cuanto a los gastos, ¿cubrirá todas las carteras o sólo ciertas carteras? Si cubre las carteras seleccionadas, ¿serán solamente los sectores sociales o incluirán un balance de carteras sociales y económicas? Si parte del trabajo consiste en un análisis de ingresos, ¿cubrirá solamente impuestos o todas las fuentes de ingreso? ¿Cuáles cifras serán examinadas – los presupuestos anteriores, los gastos anteriores reales, asignaciones estimadas del presupuesto vigente, presupuestos futuros proyectados en los marcos de gastos a mediano plazo?

- **Formato de Informe**

¿Se publicará como un documento de presupuesto por separado o se integrará dentro de documentos públicos existentes? La opción depende, en cierta medida, de los documentos del presupuesto vigente en el país. Por ejemplo, Australia y el Reino Unido producen una serie de documentos relacionados al presupuesto, elaborados el mismo día que se elabora el Presupuesto.

Sudáfrica tiene tres documentos – el Libro Político que contiene todas las estimaciones del gasto, el Discurso Presupuestario del Ministro y la *Revisión del Presupuesto* que contiene información sobre la economía y las diferentes carteras. Mozambique tiene un documento único que contiene tanto las estimaciones como el Discurso Presupuestario del Ministro.

- **Políticas**

¿Quiénes estarán involucrados en el proceso durante todas las etapas? ¿Quiénes utilizarán los productos? ¿Quiénes financiarán el trabajo? ¿Quién tiene el poder para reforzar la responsabilidad de la equidad de

género? ¿Quiénes se resistirán? ¿De qué manera el género se hará parte del debate público sobre la política presupuestaria?

Inclusión del Género

Las instituciones gubernamentales no siempre tienen la capacidad para integrar al género dentro de las políticas presupuestarias. El Ministerio de Finanzas/Tesoro juega un papel central en la implantación de un análisis de presupuesto sensible al género pero posiblemente se requerirá fortalecer sistemáticamente la capacidad institucional. Algunos de estos desafíos se detallan en el extracto que sigue.

Comentario 4 Inclusión del Género en los Ministerios de Finanzas

Generalizar la perspectiva de género dentro de los ministerios de finanzas es un gran desafío... Un típico Ministerio de Finanzas considera al género como algo ajeno a su propio papel y trabajo. Cambiar este punto de vista requerirá tanto de la voluntad política para apoyar el esfuerzo de inclusión, como de métodos cuidadosamente diseñados para conseguir la entusiasta colaboración de los funcionarios y el personal del Ministerio de Finanzas...

Existen cinco barreras fundamentales para generalizar la perspectiva de género en los Ministerios de Finanzas:

- insuficiente claridad analítica respecto al trabajo del Ministerio de Finanzas y, en particular, su papel cambiante durante el período reciente de globalización y liberalización de las economías;
- ausencia de un entendimiento claro de cómo se asocia el género a ese papel;
- estructuras y místicas institucionales dentro de las cuales funcionan los Ministerios de Finanzas que resultan poco conducentes;
- entendimiento débil de las actitudes que prevalecen entre los que trabajan dentro de los Ministerios de Finanzas y de cómo han cambiado las mismas con el tiempo; y
- conocimientos y capacidades insuficientes entre las organizaciones de mujeres para entablar de manera efectiva los debates de política macroeconómica.

En el pasado, los ministerios de finanzas funcionaban con horizontes a relativamente corto plazo y cumplían un papel esencialmente de soporte frente a los Ministerios de Planificación o Comisiones de Planificación, cuya tarea era la de establecer la dirección estratégica para el ritmo, la estructura y la forma

del crecimiento económico, la distribución del ingreso y el empleo, la creación de la infraestructura física, el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

En el pasado, el Ministerio de Planificación funcionaba como la autoridad máxima que coordinaba y nivelaba los planes estratégicos de los demás ministerios, tomando la delantera.

Estos roles y la división del trabajo entre los ministerios de Finanzas y Planificación han cambiado durante el presente período de reformas económicas orientadas por el ajuste estructural... En un período de una severidad fiscal marcadamente mayor, el rol de los Ministerios de Finanzas ha cambiado del apoyo a la disciplina. El cambio de rol de los ministerios de finanzas ante los demás ministerios, en especial el Ministerio de Planificación, refleja un cambio importante que ha ocurrido a nivel mundial, modificando el significado y los parámetros de la gerencia macroeconómica.

Además, parte del proceso más amplio de reforma estructural es el mantenimiento de la disciplina fiscal y monetaria. Los ministerios de finanzas desempeñan un papel clave en este sentido. La estabilización fiscal y las reformas estructurales orientadas a la liberalización y privatización de la economía marcan los parámetros de hoy en cualquier intento de incluir el género en toda la estructura y sus actividades.

Fuente: Gita Sen (1997), *Inclusión del género en los ministerios de los gobiernos de la Mancomunidad Británica y dependencias especializadas responsables de finanzas*, Bangalore: Instituto Indio de Informe Gerencial, preparado por la División de Asuntos de Género y Juventud, Secretaría de la Mancomunidad Británica, pp. 3-5.

- ***Preguntas para Dialogar***

Enumere los puntos expresados por la autora del extracto e indique si está de acuerdo o no.

¿Hasta qué punto los temas mencionados son aplicables en este país?

Ejemplos Nacionales: Australia y Sudáfrica

Australia

Australia fue el primer país en producir un análisis de presupuesto sensible al género. El Gobierno Federal realizó una evaluación del impacto del presupuesto en las mujeres y niñas por un período de 12 años (1984–1996). Se introdujeron presupuestos de mujeres en el Sur de Australia (1985), Victoria (1986), el Territorio de la Capital Australiana (1989), Queensland (1991), Tasmania (1992) y el Territorio del Norte (1993). A comienzos de los años 80, la Nueva Gales del Sur llevó a cabo un trabajo de presupuesto enfocando solamente en las iniciativas nuevas de gastos para las mujeres y niñas. Introdujo un presupuesto completo de mujeres en 1991.

La forma que adquirieron los presupuestos de mujeres en Australia estableció un modelo en donde cada dependencia gubernamental necesitaba presentar una auditoría del presupuesto gubernamental anual relacionado con los logros del gobierno en cuanto a mujeres y niñas. Este era un trabajo completo con relación a los gastos del gobierno. Se explicó a los departamentos que todos los programas y gastos de las dependencias eran pertinentes y no solamente aquellos designados para las mujeres y niñas.

El presupuesto de mujeres de Australia del Sur, introducido en 1985, fue el primero en hacer explícito este criterio (Sharp & Broomhill 1998). Se solicitó a las dependencias que informaran sobre sus presupuestos globales de acuerdo a si estos gastos y programas eran:

- 1 “específicamente orientados hacia los gastos de las mujeres y niñas” (por ejemplo, iniciativas y programas de salud de las mujeres aborígenes para incrementar el acceso de las mujeres jóvenes a la capacitación para empleos no tradicionales);
- 2 “gastos referentes a oportunidades de empleo equitativas” directamente adoptadas por la agencia a nombre de las mujeres trabajadoras (por ejemplo, programas de monitoreo para funcionarias del sexo femenino y la reformulación escrita de descripciones de funciones para eliminar los sesgos de género); o
- 3 “gastos generales” (por ejemplo, identificar a los y las usuarias de la asistencia legal y quienes logran acceder al apoyo a la industria para el mercado de exportación).

El marco total de gastos permitió una evaluación cuantitativa de la proporción de gastos gubernamentales orientados hacia las mujeres y las niñas a comparación de los gastos no focalizados, indirectos o generales. Un análisis de uno de los primeros presupuestos australianos muestra que la categoría “general o principal” o gastos indirectos constituía, en promedio, un 99% ó más del presupuesto total de las 26 dependencias participantes (Sharp & Broomhill 1990: 3). Los gastos específicamente orientados hacia las mujeres y las niñas en la comunidad así como los gastos para brindar oportunidades equitativas dentro del servicio público, eran pequeños a pesar de ser estratégicamente

importantes: menos del 1% del presupuesto total de las dependencias gubernamentales seleccionadas.

Otra característica importante del modelo australiano del presupuesto de mujeres ha sido el papel crítico que han cumplido las oficinas centrales de políticas sobre mujeres en la coordinación y dirección de los presupuestos de mujeres. Esto ha sido crucial para la dar forma a las políticas dentro del modelo australiano del presupuesto de mujeres. Las oficinas de políticas de mujeres han coordinado estrechamente con los Departamentos del Tesoro ya que, en muchos casos, el informe se publicó como uno de los documentos del presupuesto del gobierno. El papel clave que desempeñó el sistema de políticas sobre mujeres, dentro del gobierno, conllevó a la descripción de los presupuestos australianos de mujeres como “un ejemplo *por excelencia*” de una estrategia burocrática más que de una estrategia basada en la comunidad (Summers 1986:66). Consecuentemente, los resultados de los presupuestos de mujeres fueron presentados ante mujeres de la comunidad en gran medida como un esfuerzo por comunicar aquello que el gobierno había logrado.

Los trabajos australianos sobre presupuestos de mujeres han experimentado varios cambios desde el primer presupuesto de mujeres del Gobierno Federal, en 1984. Todos los estados y territorios habían implantado sus presupuestos de mujeres en los años 80 y 90; sin embargo, para finales de 1998, solamente tres estados y territorios seguían usando presupuestos de mujeres como un ejercicio para auditoría del gobierno.

Un tema común de estos esfuerzos es el informe sobre la implantación de varias políticas que son importantes para lograr las metas del gobierno con relación a mujeres y niñas. El siguiente extracto obtenido del *Women's Budget Statement 1995-6* del Gobierno Federal Australiano demuestra la gran gama de temas cubiertos por el presupuesto de género.

Comentario 5 Australia: Introducción al Estado Presupuestario de Mujeres 1995-96

El crecimiento económico se fortaleció durante 1994-5 y se espera que continúe con niveles fuertes y sustentables en 1995-96, con un nivel de inflación bajo. Más de 544.000 empleos nuevos se han creado desde abril de 1993, sobrepasando la meta del Gobierno de 500.000 empleos nuevos. Un poco menos de la mitad de estos empleos han sido para mujeres.

El Presupuesto de 1995-96 incluye medidas para impulsar el ahorro nacional y promover un fuerte crecimiento de la inversión a la vez que limita el aumento de la deuda externa. La estrategia presupuestaria está diseñada para mantener a la economía con rumbo de crecimiento sustentable, permitiendo al Gobierno perseguir sus objetivos de elevar las condiciones de vida, promoviendo una sociedad más equitativa.

De conformidad con su Agenda Nacional para las Mujeres, el Gobierno continúa dando una máxima prioridad a las necesidades e intereses

particulares de la mujer. Esto es muy significativo en los preparativos para la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres de las Naciones Unidas en Beijing (septiembre 1995). Australia ha tenido un rol protagónico para asegurar que esta Conferencia sea una “Conferencia de Compromisos” por los gobiernos, incluyendo al Gobierno Australiano, para lograr resultados prácticos y enfocados que adelanten la situación de las mujeres.

El Presupuesto incluye una gran gama de medidas prácticas para mejorar la situación de las mujeres. Presenta reformas en la asistencia a familias, en especial la introducción de una nueva Concesión por Maternidad.

Incluye iniciativas para mejorar el acceso al cuidado infantil y provee un mayor reconocimiento en la práctica de la contribución que hacen las responsables del cuidado (en su mayoría mujeres) de los ancianos o discapacitados.

Las medidas resaltadas en el Presupuesto también están diseñadas para focalizar mejor los gastos del Gobierno en salud, servicios comunitarios y programas de vivienda pública: todos importantes para las mujeres australianas.

Lo más significativo es que este Presupuesto echa los cimientos para un nuevo enfoque estratégico hacia las desigualdades entre la población indígena y no indígena de Australia. Brinda un incremento sustancial en el financiamiento para la adquisición de tierras, el cuidado de la salud y la infraestructura para los habitantes aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres, con medidas para mejorar la eficacia de estos programas.

El Presupuesto señala acciones para enfrentar los resultados inaceptables de salud entre la población indígena y para brindarle un mejor acceso a los servicios de salud y comunitarios normales. La consulta y participación comunitaria por parte de las mujeres serán factores claves en el desarrollo e implantación de estas reformas.

El Presupuesto incluye además las condiciones para grandes mejoras en cuanto al acceso a la justicia, tema clave para las mujeres australianas...

Fuente: Departamento del Tesoro, República de Australia (1995), Estado del Presupuesto de Mujeres 1995-96, Documento Presupuestario No. 3, Canberra: Servicio Gubernamental de Publicaciones de Australia, p. 1. Derechos de autor registrados por la República de Australia, reproducido con autorización.

Sudáfrica

Sudáfrica cuenta con dos tipos diferentes de análisis presupuestario sensible al género. La Iniciativa del Presupuesto de Mujeres inició a mediados de 1995 como un esfuerzo conjunto de parlamentarios y organizaciones no gubernamentales. La iniciativa se enfocó en los presupuestos nacionales y provinciales. Dentro de los primeros tres años se analizaron los presupuestos de todas las carteras así como los impuestos y el empleo del sector público. Se aprovechó una gran variedad de investigadores y consultores, de organizaciones sólo de mujeres y mixtas, de universidades y del mismo gobierno. Sudáfrica tiene tres esferas de gobierno – nacional, provincial y local. Durante 1998-99 la Iniciativa se enfocará en los presupuestos gubernamentales locales. La Iniciativa del Parlamento y las ONGs ha generado información que ha sido utilizada por los parlamentarios y por los grupos de la sociedad civil para cabildeo y para defensa y promoción / *advocacy*.

En Sudáfrica, los primeros presupuestos de mujeres contuvieron análisis académicos relativamente detallados y, por ende, accesibles solamente a una parte limitada de la población. En 1998, el grupo Parlamento-ONGs publicó *Asuntos de Dinero: Las Mujeres y el Presupuesto del Gobierno*, versión simplificada que examina ocho carteras, en un lenguaje para personas cuyo segundo idioma es el inglés y tengan por lo menos diez años de educación. El grupo, además, piensa desarrollar material para talleres que se utilizarán para llegar a un público cada vez más amplio.

Durante 1997, el gobierno sudafricano decidió iniciar un análisis presupuestario sensible al género dentro del Departamento de Finanzas, como un proyecto piloto para la iniciativa de la Mancomunidad Británica para incorporar el género en las políticas macroeconómicas. El producto del primer año piloto fue la inclusión del género en ciertas carteras mediante la *Revisión del Presupuesto*, elaboradas en el Día del Presupuesto (marzo 1998) con estimaciones de los gastos. Durante 1998, el esfuerzo piloto se extenderá a otras carteras y al nivel provincial.

La iniciativa Parlamento-ONGs ha recibido el respaldo financiero de donantes internacionales. La iniciativa del Gobierno ha recibido apoyo de la Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Iniciativas en otros países

En los últimos años, muchos países han expresado interés en iniciar sus propios presupuestos sensibles al género. En algunos casos, el interés ha sido de parte del gobierno, en otros de la sociedad civil. En varias instancias los donantes han cumplido un papel clave, exponiendo la gente a la idea y promocionándola. A continuación, en las páginas siguientes, se examinan algunos de los países que han iniciado su trabajo en presupuestos sensibles al género.

Barbados

Barbados está investigando la posibilidad de ser el tercer país en unirse al proyecto piloto de la Mancomunidad Británica.

Canadá

Miembros del Centro para las Alternativas Políticas, grupo de investigación sobre la justicia social, están desarrollando un presupuesto sensible al género como parte del Presupuesto Federal Alternativo anual del Centro.

Mozambique

Como se señala en el Comentario 6 más abajo, el gobierno ha indicado claramente su intención de contar con un Presupuesto de Mujeres (Orçamento Mulher) en su documento de orientación para elaborar el plan económico y social para 1999, el Presupuesto del Estado para 1999 y el plan trienal de inversión pública para 1999-2000. Durante 1998, el Ministerio de Planificación y Finanzas inició un trabajo sobre el presupuesto sensible al género con asistencia financiera de la Corporación Suiza para el Desarrollo.

Durante el primer año, personal del departamento, junto con personal de las carteras pertinentes, examinará las asignaciones para trabajo, salud, educación y agricultura así como el empleo del sector público.

Comentario 6 Mozambique: Un presupuesto de mujeres

Otro punto que debe considerarse al elaborar el Presupuesto del Estado para 1999 es la inclusión de la dimensión de género, realizada en el "Presupuesto de Mujeres". Al identificar la composición del personal y los gastos salariales por sexo, así como el nivel de gastos públicos destinados a las mujeres, será posible verificar hasta dónde se están afirmado los acuerdos de la Conferencia de Beijing en 1994.

Fuente: Ministerio do Plano e Financas, Direccao Nacional do Plano e Orcamento (1998), "Orientacoes para a elaboracao do: Plano Economico e Social 1999, Orcamento do Estado 1999, Plano Trienal de Investimento Público 1992-2001", Maputo, mayo, p. 2.

Namibia

Personal del Ministerio de Finanzas trabajó con consultores de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI/SIDA) para producir un análisis de carteras selectas para el Presupuesto Nacional de 1998.

Sri Lanka

En 1997, este país se unió al proyecto piloto sobre género y política macroeconómica de los países de la Mancomunidad Británica. Su trabajo inicial de presupuesto sensible al género estuvo coordinado por el Departamento de Planificación Nacional. Estuvo enfocado en las carteras de salud, educación, empleo del sector público, agricultura, industria y servicios sociales.

Tanzania

El Programa de Trabajo en Redes sobre el Género en Tanzania, una ONG, lidera la coalición de ONGs. Durante el análisis del primer año que se enfocó sobre la salud y la educación, las mujeres y los hombres pobres que constituyen la mayor parte de los grupos, consideraron que dos sectores claves eran críticos.

En Tanzania el Ministerio de Finanzas y la Comisión de Planificación también han emprendido un esfuerzo paralelo sobre presupuesto sensible al género, con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).

Comentario 7 La Iniciativa del Presupuesto de Género de Tanzania

Los objetivos principales de la Iniciativa del Presupuesto de Género [de Tanzania] son:

- el fortalecimiento de las habilidades de cabildeo y *advocacy* para las mujeres y los grupos de presión orientados hacia el género
- una campaña efectiva para los derechos de las mujeres y la equidad/igualdad de género especialmente en relación a mayores asignaciones de recursos y la participación de las mujeres en la toma de decisiones de políticas y las estructuras de la gerencia pública de recursos
- un examen de los procesos y asignaciones de presupuestos en los ministerios seleccionados por ser estratégicos, comenzando por él de Salud y Educación, para 1997-1998, y su impacto en las mujeres y otros grupos menos aventajados de la sociedad, para luego continuar con otros grupos de interés.

- organización de una campaña de cabildeo a fin de influir en los tecnócratas y legisladores para incrementar las asignaciones del presupuesto que son sensibles a las mujeres y otros grupos menos aventajados.
- información popular y una campaña contestataria para motivar al público a informarse sobre los procesos de presupuestos y asignaciones y sus consecuencias para el desarrollo de la comunidad, haciendo énfasis en la distribución de los recursos nacionales por género y, además, la utilización efectiva de la perspectiva de género.

Fuente: Gemma Akilimali (1997), "Iniciativa Presupuestaria de Género": Experiencia de Tanzania, Proyecto de Género de Tanzania, Resumen presentado durante el taller sobre *Generalización de la Perspectiva de Equidad de Género dentro de los Presupuestos Nacionales*, Estocolmo, p. 5.

Uganda

El Comité Parlamentario de Mujeres y El Foro para las Mujeres en la Democracia (ONG afiliada) han tomado el liderazgo al iniciar un esfuerzo de presupuestación con perspectiva de género. En el primer año, el análisis se enfocará en las carteras seleccionadas.

Reino Unido

El Grupo de Presupuesto de Mujeres, ONG conformada por investigadores y activistas, busca incluir un análisis de presupuesto dentro de la agenda pública de políticas. Durante el Presupuesto de 1998, el Tesoro Británico produjo un documento de análisis que examinó el efecto en las mujeres del nuevo paquete de medidas para las familias de clase obrera.

Comentario 8 Recomendaciones al Gobierno de Gran Bretaña

Las recomendaciones centrales del Grupo de Presupuesto de Mujeres al Gobierno de Gran Bretaña son:

Debe existir un estado comparativo del impacto de género, publicado con cada Documento de Presupuesto y Gasto Público para:

- demostrar el impacto diferencial y las consecuencias de políticas para las mujeres y los hombres,
- asegurar que las mujeres sean tratadas como individuos y no como dependientes o elementos invisibles de la casa,
- provocar la distribución entre los sexos de las cargas y los beneficios financieros para ser más equitativos en el futuro,

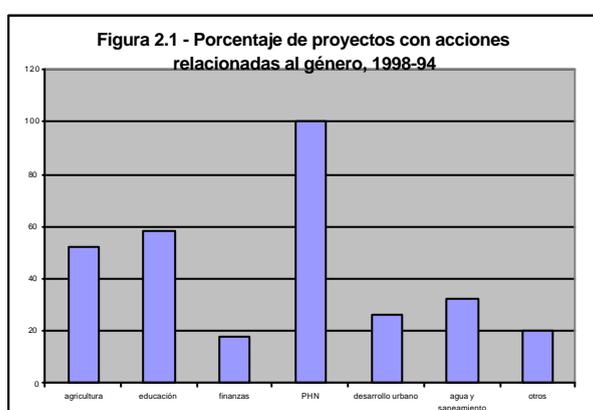
- comenzar a demostrar las diferentes formas del trabajo no remunerado y ni valorado que exigen enmiendas en los modelos del Tesoro.

Fuente: Sarah Robinson (editora), *¿La Cartera o la Billetera?* Memoria de un seminario del Grupo de Presupuesto de Mujeres celebrado el 12 de febrero de 1998, cubierta interior.

No solamente los gobiernos pueden desagregar los gastos. El Banco Mundial (ver Comentario 9) también ha tenido la intención de hacer una estimación de la proporción de los préstamos otorgados que incluya disposiciones especiales en cuanto al género.

Comentario 9 Una instantánea de los préstamos otorgados por el Banco Mundial relacionados al género

Es difícil hacer una estimación de la porción de los proyectos que benefician a las mujeres. Todos los proyectos [del Banco Mundial] deben beneficiar a las mujeres, al menos indirectamente. Algunos proyectos cuentan con más componentes relacionados al género que sean identificables y que puedan ser medidos y ajustados. Por lo tanto, entre 1988 y 1994, cerca de un 30% de los proyectos aprobados por el Banco Mundial incluían acciones relacionadas al género, comparado con menos del 10% durante 1967-85. Los proyectos del Banco han tenido la tendencia de realizar los mayores esfuerzos para mejorar la salud y educación de las mujeres e incrementar sus opciones en la agricultura. (Los esfuerzos más débiles de los proyectos han sido en el área financiera y las “otras” áreas).



PHN = población, salud y nutrición

Fuente: El Banco Mundial (1995) *Avanzando en la Equidad de Género: del Concepto hacia la Acción*, Washington, p. 3.

Como se puede desprender, en algunos países, los gobiernos están involucrados en estos trabajos, en otros es la sociedad civil y en otros los dos. Aunque todos estos esfuerzos tienen el propósito de debatir sobre la asignación apropiada del gasto público y los impuestos, los empeños tanto gubernamentales como no gubernamentales normalmente difieren. Generalmente, los del gobierno toman la forma de auditorías más generales

para proporcionar información, mientras que los productos de la sociedad civil implican una discusión más crítica.

Los extractos del Comentario 10 ilustran dos historias diferentes al llevarse a cabo los esfuerzos dentro y fuera del gobierno.

Comentario 10 Privatización vs. la des-institucionalización

Historia 1: Fuera del Gobierno

Dentro del actual clima internacional neo-conservador se exhorta a la privatización y al “cuidado comunitario”, es decir una mayor participación por parte de “la comunidad” en el cuidado a los grupos vulnerables. De hecho, la privatización en los servicios sociales normalmente se introduce como una política de “cuidado comunitario”.

Difieren las posibilidades de privatización, sus costos y efectos. Hay aspectos del cuidado a la salud que pueden privatizarse mientras que hay otros aspectos del bienestar que no son susceptibles de privatizarse. En términos muy directos, una mujer que se colapsa en la calle debido a un ataque agudo de apendicitis recibirá atención médica pública o privada, sin importar el nivel de cuidado; en cambio, una mujer maltratada emocional y físicamente por su pareja no podrá conseguir cuidado del estado, ni tampoco el mercado le brindará cuidado con fines de lucro.

Un análisis de las políticas de cuidado comunitario puede demostrar de manera muy útil la interdependencia absoluta entre la política social y la económica. “La comunidad” no es un organismo capaz de proporcionar cuidados: en realidad se trata de una ecuación doble que asume que el cuidado comunitario equivale al cuidado en el hogar, el que a su vez equivale al cuidado no remunerado, proporcionado principalmente por mujeres.

La suposición fundamental es que existe una oferta ilimitada del trabajo no remunerado de la mujer y que ésta no es una variable económica. Esto traslada el costo del cuidado desde el sector formal al informal. Cuando esto sucede, se dificulta mucho más la “contabilidad” del trabajo.

Fuente: Francie Lund (1996), “Bienestar”, en Debbie Budlender (editor) *El Presupuesto de Mujeres*, El Cabo: Instituto para la Democracia en Sudáfrica, pp. 114-5.

Historia 2: Dentro del gobierno

El Departamento de Bienestar ha emprendido en un proceso de des-institucionalizar sus servicios de bienestar en los casos en donde esto se considere conveniente. El motivo fundamental de esta transición en la política es el hecho de que, en algunas ocasiones, las mismas comunidades tienen la capacidad de brindar servicios sociales más apropiados que los ofrecidos por las instituciones. En estos casos, la atención comunitaria suele ser una alternativa más costo-eficiente que la institucionalización.

Fuente: Departamento de Finanzas, República de Sudáfrica (1996), *Revisión del Presupuesto 1998*, p. 6.60.

- ***Pregunta para Dialogar***

¿Cuáles son las fuerzas y debilidades relativas de un análisis del presupuesto sensible al género realizado por la sociedad civil o la comunidad, a comparación del análisis realizado por el gobierno?

Género, sexo, hombres y mujeres

Las políticas de gobierno y sus asignaciones de recursos tienen un impacto en nosotros como personas, ya sea como individuos o como miembros de un grupo. Existen características que nos distinguen entre individuos y que nos asignan a amplios grupos de la sociedad. El sexo y el género son dos de estas características. Otras son la raza, clase, sexualidad, edad, y ubicación rural o urbana.

Sexo y Género

Muchas veces se piensa que *sexo* y *género* se refieren a lo mismo. Sin embargo, como lo demuestra el Comentario 11 a continuación, tienen en realidad significados muy distintos, y estas diferencias son importantes para las políticas.

Comentario 11 Sexo y Género

Diferencias Biológicas (Sexo)	Diferencias Sociales (Género)
Son difíciles de cambiar porque nacemos mujer u hombre	Estas sí se pueden cambiar porque nuestra identidad de género es determinada por la sociedad.
A través de la historia y las culturas existen las diferencias de sexo	En las diferentes sociedades y en diferentes épocas de la historia del género los papeles han sido diferentes.
Las políticas responden a las diferencias de sexo en cualquier área que tenga que ver con el cuerpo físico (ejm. embarazo y enfermedades de la próstata)	Las políticas pueden responder a los estereotipos de género y roles tradicionales de género (ejm. Pagando beneficios asumiendo que sólo los hombres son jefes de hogar) o tratar de cambiarlas (ejm. considerando las barreras que impiden que las mujeres y niñas participen en cursos de capacitación no tradicionales).

A pesar de que los presupuestos sensibles al género generalmente se conocen como “presupuestos de mujeres” fundamentalmente tratan sobre las relaciones de género, como lo señala el Comentario 12, a continuación.

Comentario 12 Relaciones Sociales en términos del Género

Entendemos que la opresión de las mujeres surge del sistema de relaciones sociales de género que moldean la posición de las mujeres (y de los hombres) dentro de la sociedad. Sabemos que los hombres en ocasiones también son discriminados o marginados por estas mismas relaciones sociales. Además, sabemos que la opresión de género no será confrontada exitosamente a menos que trabajemos con mujeres y con hombres. Sin embargo, deseamos también subrayar que son las mujeres quienes sufren más, en proporción abrumadora, como resultado de las relaciones asimétricas de género.

Fuente: Debbie Budlender (1996), *'Perfil de las Mujeres de Sudáfrica'*, en Debbie Budlender (editor), *'El Presupuesto de Mujeres'*, El Cabo: Instituto para la Democracia en Sudáfrica, p. 25.

El enfoque en las relaciones de género también sucede en las áreas de las políticas y el desarrollo. Como lo señala el Comentario 13 a continuación, es cada vez mayor la necesidad de reconocer la situación de los hombres y las mujeres, a fin de examinar las necesidades de las mujeres e identificar las necesidades de grupos específicos de hombres.

Comentario 13 Mujeres y Hombres

Los esfuerzos anteriores han procurado abordar los derechos y necesidades de las mujeres mediante programas especiales de desarrollo por separado; en cambio, el enfoque de *género y desarrollo* busca integrar las necesidades de las mujeres dentro del contexto global. Este enfoque exige considerar desde un principio los conceptos diferentes sobre cómo las mujeres y los hombres llevarán adelante sus vidas, y pone énfasis en la necesidad de observar el impacto diferente de las políticas y los programas sobre las mujeres y los hombres, las niñas y los niños. Este cambio de enfoque, de las *mujeres al género*, reconoce que la situación de las mujeres no puede abordarse como un tema aislado: solamente podrá abordarse considerando la situación de ambos sexos.

Fuente: Secretaría de la Mancomunidad Británica (1995), *El Plan de Acción sobre Género y Desarrollo de la Mancomunidad Británica para 1999: Una visión de la Mancomunidad Británica*, División de Asuntos de las Mujeres y la Juventud, Londres, p. 6.

- **Preguntas para Dialogar**

Durante sus años formativos, ¿cuáles fueron los incidentes que le hicieron darse cuenta de que usted era un hombre/una mujer?

¿Cree que esto se debió a las diferencias de sexo o de género?

¿Cómo han cambiado las relaciones de género desde su niñez, comparado a la época de sus abuelos, padres y la de usted? ¿Quiénes han ganado? ¿Quiénes han perdido? ¿Es lo mismo para otros grupos de personas en su país (ejm. en términos de su clase, etnia, raza, sexualidad, edad, ubicación urbana o rural)?

Temas de Género en los presupuestos gubernamentales

Los temas de género compenentran en todos los aspectos de las vidas de las mujeres y los hombres y tienen implicaciones tanto económicas como sociales. El género moldea nuestras “oportunidades, nuestro acceso a los recursos y nuestras necesidades. Está creciendo la conciencia, en todo el mundo, de que las políticas y medidas inciden en las mujeres y a los hombres de diferentes maneras y que, por consiguiente, las políticas y los planes necesitan diseñarse en base a estas diferencias”. (Hedman, Perucci y Sundstrom 1996:13).

El Comentario 14 ofrece un ejemplo de cómo los temas de género han sido incorporados dentro de un presupuesto gubernamental.

Comentario 14 Abastecimiento Básico de Agua

A finales de 1995, solamente un tercio de los hogares africanos, y menos de un cuarto de las familias de color, contaban con agua corriente dentro de sus viviendas, comparado a un 97% de las viviendas de familias indias y blancas. Fuera de las áreas urbanas solamente un 12% de los hogares africanos tenían agua corriente dentro de la casa y un 21% tenían un grifo comunitario, mientras que un 28% recogían agua de los ríos, riachuelos, represas o pozos artesanales y un 16% de pozos perforados. Para uno de cada seis hogares que debían recolectar agua, su recorrido era mayor a un kilómetro de distancia. En 1993, los miembros de hogares africanos rurales que debían cargar agua dedicaban, en promedio, una hora y 40 minutos a esta tarea diaria. Para cada mujer individual, el promedio para recoger agua era más de una hora -- aproximadamente 74 minutos. Algo menos de la mitad de las mujeres rurales africanas mayores de 18 años de edad pasaban parte de su tiempo cargando agua.

Un programa para el abastecimiento de agua es uno de los Proyectos Presidenciales Principales del Programa de Reconstrucción y Desarrollo. Mil días luego de las elecciones de 1994, más de un millón de personas ya se beneficiaron de la fácil disponibilidad de agua potable, por primera vez en sus

vidas. Para finales de octubre de 1997, el Programa había provisto de agua potable y saneamiento básico a aproximadamente 1,2 millones de personas, invirtiendo aproximadamente R800 millones en más de 1000 proyectos iniciados desde 1994. Se informa que, de los 195.878 empleos creados por los Proyectos Presidenciales Principales iniciados durante 1994/5, 25.750 (13%) correspondieron a las mujeres y 12.516 (6%) a jóvenes.

A finales de 1997, en base a la información disponible, la participación estimativa de las mujeres en varios roles fue la siguiente:

Rol	Porcentaje de Mujeres
Empleadas en proyectos	14
Aprendiz en proyectos	16
Contratistas	0
Consultoras	25
Miembros del Comité Directivo	20

El Departamento ha iniciado el Programa de Trabajar para el Agua como parte de su campaña nacional para conservar agua. El programa emplea a la gente local para limpiar las fuentes de agua, quitando plantas invasivas exóticas. Esto aumenta la disponibilidad de agua y brinda el empleo que tanta falta hace.

En mayo de 1997, 7400 personas que habían estado sin empleo (la mitad mujeres) trabajan dentro del Programa de Trabajar para el Agua. Mientras tanto, la división Forestal del Departamento ha promocionado la siembra de árboles en áreas comunitarias. Muchas de estas áreas son manejadas por grupos locales de mujeres.

Fuente: Departamento de Finanzas, República de Sudáfrica (1998), *Revisión del Presupuesto 1998*, p. 6.58.

- ***Preguntas para Dialogar***

¿Cuáles son los temas de género en este ejemplo?

¿Cómo se relacionan con el presupuesto del gobierno?

¿Existen situaciones similares en este país?

De manera más amplia, ¿por qué deberían los gobiernos interesarse en los temas del género? Una de las razones se refiere a la equidad. Muchos gobiernos tienen un compromiso para promover la equidad entre la ciudadanía, reducir la marginación sistémica y redistribuir los recursos, tomando algo de quienes más tienen para dar algo a quienes menos tienen.

Una segunda razón se refiere a la eficiencia. Como lo sugiere Diane Elson, las desigualdades de género impactan de manera negativa en el desempeño general de los gobiernos e imponen costos en la sociedad en su conjunto. Ella señala que “existe una creciente comprensión en la Mancomunidad Británica y

la comunidad internacional en general, de que las desigualdades de género, aparte de ser injustas, son además costosas – no únicamente para las mujeres sino para los hombres y los niños. Se pueden medir estos costos en la menor eficiencia económica, menor productividad, menor desarrollo de las capacidades de la gente, y un menor bienestar”. (Elson 1997b: 12). En el Comentario 15 se encuentran ejemplos de estos costos.

Comentario 15 Los beneficios de reducir la desigualdad de género, en materia de la eficiencia

Un estudio sobre la productividad de la agricultura en Africa muestra que una reducción de las desigualdades de género podría incrementar significativamente los rendimientos agrícolas.

- Por ejemplo, entregar a las agricultoras mujeres en Kenya el mismo nivel de insumos y educación agrícolas que a los agricultores hombres podría incrementar las cosechas de las agricultoras en más del 20%...

Un estudio sobre el crecimiento económico y la educación muestra que la falta de inversión en la educación reduce el producto interno bruto (PIB).

- Igualando los demás factores para fines de comparación, un país con un 25% menos de estudiantes mujeres (en educación primaria o secundaria) podrá esperar niveles de PIB también menores en un 25% a comparación de los países con menor disparidad de género en la educación...

Un estudio sobre la desigualdad de género en el mercado laboral muestra que la eliminación de la discriminación de género en el empleo y los salarios podría incrementar no sólo el ingreso de las mujeres, sino el ingreso nacional.

- Por ejemplo, si la desigualdad de género en el mercado laboral en América Latina fuese eliminada, no solamente subirían los salarios de las mujeres en un 50% sino que el producto nacional podría elevarse en un 5 por ciento...

Además, la desigualdad de género reduce la productividad de la siguiente generación – el Banco Mundial reporta cada vez más evidencia de que un mayor bienestar femenino se traduce en adelantos futuros en términos de productividad general.

- La posibilidad de que los hijos estudien es proporcional a la escolaridad de sus madres, y un aumento en los ingresos para las madres logra un impacto positivo en las inversiones del hogar en cuanto a nutrición, salud y educación de la niñez que es superior al impacto correspondiente de un ingreso adicional para los padres.

Un estudio señala que la inequidad de género limita la respuesta positiva a las medidas de ajuste estructural a nivel de la oferta, al:

- Reducir los incentivos para que las mujeres produzcan bienes transables, incrementando el horario de sus labores diarias...

Las cargas de tiempo de las mujeres son una restricción importante para el crecimiento y el desarrollo. Las mujeres son un recurso sobre-utilizado antes que subutilizado. Los beneficios de reducir este obstáculo de género pueden ser considerables.

- Por ejemplo, un estudio en Tanzania muestra que, al reducir tales restricciones en una comunidad de pequeños productores de café y banano, se incrementan los ingresos efectivos de los hogares en un 10%, la productividad del trabajo en un 15% y la productividad del capital en un 44%...

Fuente: Diane Elson (1997c), "Integrando los temas de género dentro de las políticas y los procedimientos presupuestarios nacionales en el contexto de la reforma económica: Algunas opciones de políticas", *Misión Preparatoria del País para Integrar el Género dentro de las Políticas y los Procedimientos Presupuestarios Nacionales*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica, pp. 1-2.

Las Mujeres y los Hombres en diferentes roles

Los ejemplos sugieren que las mujeres y los hombres tienden a cumplir diferentes roles en la economía y en la sociedad. En otras palabras, la división de trabajo en base al género caracteriza a muchas culturas. Esta división de trabajo es evidente en las múltiples tareas y roles desempeñados por los hombres y las mujeres. El Comentario 16 clasifica los principales roles de trabajo de la gente en todas las sociedades como reproductivas, productivas y comunitarias. El rol reproductivo "incluye las tareas como dar a luz y criar a los niños, y los quehaceres domésticos. El trabajo productivo cubre las tareas que la sociedad normalmente reconoce como *trabajo* y a menudo lo ve la totalidad del trabajo. El trabajo comunitario incluye las tareas que realizan las mujeres y los hombres para mantener la vida de sus comunidades, fuera de los límites de sus hogares" (Budlender 1996:31).

Las mujeres y los hombres realizan diferentes contribuciones dentro y a entre estas categorías. Además, algunos roles de trabajo son valorados más que otros. Las áreas menos valoradas tienden a ser invisibles para quienes formulan las políticas. Por ejemplo, la labor no remunerada de cuidados que realizan las mujeres en la esfera reproductiva no es considerada porque se asume que siempre está disponible. Esto debe ser considerado para diseñar políticas y asignaciones de recursos presupuestarios que sean equitativas y eficientes.

La Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres en Sudáfrica enumeró los siguientes ejemplos de roles pertinentes para quienes elaboran las políticas y los presupuestos:

Comentario 16 Los Roles de las Mujeres

Role Reproductivo	Rol Productivo	Rol Comunitario
Receptora de servicios	Sostén de la familia y ciudadana económica	Ciudadana política
Receptora de transferencias (beneficio infantil, seguro de desempleado)	Asalariada	Receptora de servicios
Usuaría de la infraestructura de la casa	Persona que requiere acceso al capital	Miembro del Comité de Padres de Familia
Consumidora	Contribuyente directa de impuestos	Víctima/sobreviviente de violencia
Contribuyente indirecta de impuestos	Empleada de servicio público	Ocupante de espacios (desiguales) (habitantes de granjas y rurales)
Usuaría de tecnología	Trabajadora dentro del programa de obras públicas	Controladora de los recursos generados por el gasto gubernamental.
Persona sexual	Usuaría de tecnología	
	Receptora de incentivos y devoluciones directos e indirectos	
	Beneficiaria del acceso afirmativo / restitución	
	Agricultora	

Fuente: Debbie Budlender (1996), "Introducción", en Debbie Budlender (editora) *El Presupuesto de Mujeres*, El Cabo: Instituto para la Democracia en Sudáfrica, p. 31.

- **Preguntas para Dialogar**

¿Cuáles son los roles reproductivos comunes para la mujer en este país? Y ¿cuáles son los roles de los hombres? ¿Estos roles son remunerados o no? ¿Qué apoyo brinda el gobierno a quienes cumplen estos roles?

¿Cuáles son los roles productivos comunes para la mujer? Y ¿cuáles son los roles productivos para los hombres? ¿Son remunerados o no? ¿Los actores son auto empleados, empleadores, empleados, trabajadores familiares? ¿Qué apoyo brinda el gobierno a quienes cumplen estos roles?

¿Cuáles son los roles comunitarios comunes para las mujeres? Y ¿para los hombres? ¿Son remunerados o no? ¿Qué apoyo brinda el gobierno a quienes cumplen estos roles?

¿Están cambiando estos modelos? ¿Las políticas del gobierno apoyan este cambio, y si es así, esto va en beneficio de quiénes? ¿Están bien definidos los límites entre los diferentes roles?

Escriba su respuesta

Roles Reproductivos	Roles Productivos
Roles Comunitarios	Modelos cambiantes

Diferentes roles y sesgos de género en las asignaciones de recursos presupuestarios

Las diferencias en roles de los hombres y las mujeres, incorporadas en las estructuras económicas y sociales de una sociedad, con frecuencia llevan a un sesgo involuntario de género en las políticas y programas y sus asignaciones de recursos. Esto puede generar injusticias sociales e ineficiencias en la utilización de los recursos.

Tradicionalmente, las evaluaciones de la eficiencia en la asignación de recursos se han enfocado en disminuir el costo de usar recursos en el sector económico productivo y remunerado. Sin embargo, si los presupuestos gubernamentales consideraran todos los recursos -- en los sectores remunerados y no remunerados -- se requeriría calcular la minimización de los costos de modo diferente. El sector productivo remunerado u orientado hacia el mercado utiliza precios para indicar el costo del recurso utilizado. Pero las actividades de los sectores reproductivos y comunitarios, que necesitan y utilizan recursos considerables para su funcionamiento, no se prestan tan fácilmente al mismo tipo de cálculo financiero.

Más aún, como se detalla en la Sección 6 “Incorporar el Cuidado en la Economía”, los vínculos entre los sectores remunerados y no remunerados deben ser tomados en cuenta con el fin de asegurar un uso eficiente de los recursos a nivel global. Las actividades reproductivas y de cuidado, tales como producir y mantener a la fuerza laboral y desarrollar nuestras capacidades humanas como la confianza y la ciudadanía, no solamente son vitales para construir la sociedad, sino que además son importantes para el funcionamiento del sector productivo – mercantil. Los gastos gubernamentales en salud, educación y bienestar son importantes para apoyar las actividades reproductivas, ya que los individuos y las familias no están en capacidad de hacerlo todo por sí mismos.

No se puede garantizar la eficiencia si los presupuestos y las políticas gubernamentales no contabilizan las transferencias del uso de los recursos entre los sectores mercantil productivo remunerado, y reproductivo no remunerado. Es más probable que transfieran los costos en vez de minimizarlos. Corren el peligro de estructurar una economía falsa. Esto puede traer efectos de *bumerang* para otros sectores de la economía. Adicionalmente, en vista de que las mujeres aportan una cantidad desproporcionada de recursos (a comparación de los hombres), mediante su trabajo no remunerado en las actividades reproductivas, estas acciones presupuestarias adolecen de un sesgo de género. Esto plantea preguntas importantes sobre la justicia social y sobre quiénes tendrán que cargar con los costos de los cambios presupuestarios.

El Comentario 17 contiene una discusión sobre la reestructuración de los servicios de salud.

**Comentario 17 Reestructuración de los servicios de salud:
¿incremento en la eficiencia o transferencia de costos?**

Muchos países están reestructurando los servicios de salud para tratar de lograr mayor eficiencia. La eficiencia en los servicios de salud se evalúa a través de indicadores como:

- la reducción en costos por cada paciente atendido, y
- la tasa de retorno con relación al capital invertido.

Los proveedores de salud tienen incentivos para:

- reducir la prestación de servicios auxiliares (como la lavandería) en hospitales, y
- dar de alta a los pacientes más ágilmente.

La reducción en servicios auxiliares transfiere costos a la economía reproductiva no remunerada, por ejemplo:

- Las mujeres tienen que lavar la ropa para sus parientes o amigos hospitalizados.

Las reducciones en el tiempo de hospitalización transfiere costos a la economía productiva no remunerada cuando:

- Las mujeres cuidan a parientes o amigos convalecientes.

Fuente: Diane Elson (1998), "Asistencia Programática y Género: Una síntesis analítica", Taller para Integrar los Temas de Género en la Ayuda Programática, Programas del Sector de la Inversión, Reforma de Mercado y otras Formas de Asistencia mediante la Política Económica, Documento de Taller No. 1, París, p. 14.

- ***Preguntas para Dialogar***

¿Cuáles son los factores de género en el ejemplo anterior de reestructurar los servicios de salud?

¿Los resultados principales son sólo transferencias de costos o sí se logra una eficiencia verdaderamente mayor?

Indicadores de Género

Para realizar un trabajo presupuestario sensible al género, se necesita información sobre cómo están ubicadas las posiciones económicas de los hombres y las mujeres. Por ejemplo, un análisis de políticas y gastos de empleo y capacitación puede indicar qué porcentaje de hombres y mujeres han participado en diferentes formas de capacitación, y las tasas de empleo y desempleo entre los hombres y las mujeres así como entre grupos de hombres y mujeres.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha desarrollado indicadores de las condiciones de vida y la participación en la vida

económica y política. Estos indicadores, aunque bastante generales, pueden servir como punto de partida. Su uso principal es para las comparaciones internacionales. Para elaborar políticas, se necesitan estadísticas más detalladas sobre carteras específicas.

Los trabajos de presupuestos sensibles al género requieren una amplia variedad de información que normalmente se obtiene de varias fuentes, las que incluyen estadísticas oficialmente publicadas, investigaciones publicadas por académicos e información inédita recolectada por los organismos gubernamentales y grupos comunitarios.

Tres indicadores claves del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constan en el Comentario 18. Se utilizan para comparar el desarrollo humano en varios países a grandes rasgos, en la Tabla 1.

Comentario 18 Indicadores

Se escogieron tres indicadores para realizar un índice para el desarrollo humano basado en estos tres objetivos:

- expectativa de vida al nacer, utilizada como una medida de la vida larga y saludable, la nutrición y la ausencia de enfermedades;
- analfabetismo adulto, utilizado como un indicador de la formación de capacidades y destrezas humanas; y
- el PIB real per capita, reajustado al poder adquisitivo, seleccionado como una medida que podría reflejar el acceso al control sobre los recursos

Los valores del IDH van de 0 a 1, siendo el valor de 1 el nivel más alto del bienestar. Los valores más cercanos al cero indican niveles más severos de privación.

El Índice de Desarrollo en términos de Género (IDG)

El Índice de Desarrollo en términos de Género (IDG) es un reajuste para hacer que el IDH sea más sensible al género. Utiliza las mismas variables que el IDH. La diferencia es que el IDG reajusta el logro promedio de cada país (en cuanto a expectativa de vida, escolaridad e ingresos) de acuerdo a la disparidad entre los niveles de mujeres y hombres. Así como en el IDH, los valores del IDG van de 0 a 1; el 1 indicaría el nivel más alto de bienestar, reajustado en términos de género.

La Medida del Empoderamiento de Género (MEG)

La MEG pretende medir el poder relativo de las mujeres y los hombres en la vida política y económica. Los tres variables que componen el índice son:

- la participación porcentual de las mujeres y los hombres en cargos administrativos y gerenciales;
- la participación porcentual de las mujeres y los hombres en empleos profesionales y técnicos; y,
- la participación porcentual de las mujeres y los hombres en curules parlamentarios.

Como en el caso de las otras dos medidas, el valor para la MEG está entre 0 y 1. Los valores más cercanos al 1 indican niveles más altos del empoderamiento de las mujeres mientras que los más cercanos al 0 indican niveles inferiores.

La Tabla 1 compara el “desarrollo humano” en varios países utilizando los indicadores de las Naciones Unidas.

Tabla 3.1 Comparación de la posición del IDH, IDG y MEG para países seleccionados (1994)

País	IDH		IDG		MEG	
	Valor	Posición /175	Valor	Posición /146	Valor	Posición /94
Canadá	0,960	1	0,939	1	0,700	6
Noruega	0,943	3	0,934	2	0,795	1
Estados Unidos	0,942	4	0,928	5	0,671	7
Australia	0,931	13	0,917	9	0,659	11
Reino Unido	0,931	14	0,896	13	0,543	20
Barbados	0,907	25	0,885	17	0,602	14
Fiji	0,863	46	0,763	53	0,329	68
Sudáfrica	0,716	90	0,681	71	0,531	22
Sri Lanka	0,711	91	0,694	70	0,307	70
Mozambique	0,281	166	0,262	139	0,430	43

Fuente: Compilado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997), *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Nueva York: Editorial de la Universidad de Oxford, p. 41. Derechos de autor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, utilizado aquí con la autorización de la Editorial de la Universidad de Oxford, S.A.

- ***Preguntas para Dialogar***

¿Está disponible la información necesaria para realizar estos cálculos para este país?

¿Este país figura mejor en términos de los indicadores de género o con el IDH?

¿En cuáles de los componentes de las medidas de género está relativamente bien el país y en cuáles está atrasado?

¿Se dispone de desagregaciones por género a un nivel más detallado para este país?

Por ejemplo, ¿cuántos hombres y mujeres están:

- **en el gabinete de ministros?**
- **en altos cargos de toma de decisiones en la administración pública?**
- **en directorios y comités públicos y privados?**

El IDG y la MEG analizan a un nivel muy alto de abstracción y agregación. En algunos países las diferencias marcadas de género pueden existir en solamente uno de los componentes del IDG (por ejemplo el ingreso). El componente de ingreso del IDG es una medida de los ingresos de las mujeres y de su participación en la fuerza laboral con relación a los hombres. Sin embargo, los cambios en los ingresos de las mujeres y su participación laboral desconoce aquello que pudiese estar sucediendo en las cargas de trabajo no remuneradas de las mujeres. Además, es posible que el promedio de ingreso femenino no sea un indicador confiable de los recursos realmente disponibles para las mujeres y niñas en la casa.

El IDG ha recibido críticas por tener un sesgo hacia el primer mundo. El uso del PIB, los niveles de longevidad y alfabetismo que constituyen la base del IDH puede producir clasificaciones altas para los países desarrollados, inclusive cuando tengan una desigualdad de género significativa en el país (Mohiuddin 1996).

- ***Pregunta para dialogar***

¿Cuáles son las fuerzas y limitaciones del IDH y la MEG como indicadores de las posiciones económicas y sociales relativas de las mujeres y los hombres?

¿Cómo podemos medir el género y las relaciones de género?

Existe una creciente variedad de medidas que pueden utilizarse para indicar las relaciones socialmente construidas entre los sexos. Como resultado, la decisión de cuáles estadísticas utilizar para analizar las áreas particulares de políticas y gastos se puede facilitar desarrollando una serie de categorías para definir aquello que necesita medirse. Por ejemplo, se podrían necesitar estadísticas de género para medir:

- las causas subyacentes al o a los problemas; y las
- consecuencias y efectos.

Al utilizar este enfoque, la Agencia de Estadísticas Suecas ha realizado las siguientes sugerencias para el área de políticas de *Vida Económica*.

Causas subyacentes

Segregación por sexo en la educación

- población de 15 años en adelante, por nivel de educación y edad
- población con educación terciaria, por campo de estudio y edad
- matrícula terciaria, por campo de estudio
- población económicamente activa por nivel de educación y edad

Repartición desigual de responsabilidades dentro de la familia

- tiempo invertido en trabajo remunerado y no remunerado de acuerdo al estado civil
- tiempo invertido en diferentes actividades de trabajo no remunerado de acuerdo al estado civil, con y sin hijos
- población empleada por estado civil y la edad
- población empleada de acuerdo al estado civil, y el número y la edad de los hijos

El rol reproductivo de las mujeres

- población económicamente activa y no económicamente activa según el estado civil y número de hijos
- población empleada que deja la fuerza laboral luego del nacimiento del primero/segundo hijo
- población empleada con permiso paternal o maternal

Efectos y Consecuencias

Sueldos y salarios distintos

- sueldos/salarios, por cargo
- sueldos/salarios, por industria
- sueldos/salarios, en el sector público y privado

Diferentes oportunidades de carrera

- población empleada, por carrera, cargo en el lugar de trabajo
- empleados, por industria y tamaño de la empresa

Diferentes roles en la toma de decisiones

- población empleada, por carrera, cargo en el lugar de trabajo
- población empleada, por carrera y por el sector público/privado
- miembros y funcionarios electos en sindicatos
- funcionarios de alto nivel en los ministerios.

Fuente: Birgitta Hedman, Francesca Perucci y Pehr Sundstrom (1996), *Estadísticas que Contienen el Género: una herramienta para el cambio*, Estocolmo: Estadísticas de Suecia, pp. 50-1.

- *Preguntas para Dialogar*

¿Cuáles indicadores señalados en el Comentario 19 son pertinentes y útiles para la formulación de políticas en su país?

¿Cuáles están disponibles?

¿Qué otros indicadores convendría añadirlos?

¿Cuáles categorías adicionales de estadísticas de género podrían ser necesarias?

El género no es el único criterio divisor relacionado con la marginación. En la mayoría de los países también existen diferencias entre la gente por su clase, raza, ubicación, etc. Las Tablas 2 y 3 a continuación indican la relación recíproca entre raza y género, y entre la ubicación y el género en Sudáfrica, en términos de las tasas de desempleo.

Tabla 3.2 Tasas (%) de desempleo en Sudáfrica, 1995 – Género y raza

	Africano	De Color	Indio	Blanco
Mujeres	47	28	20	8
Hombres	29	18	10	4
Total	37	22	13	6

Fuente: Compilado de las Estadísticas Centrales, República de Sudáfrica (1997), *Estadísticas en Resumen*, El Cabo, p. 10.4

Tabla 3.3 Tasas (%) de desempleo en Sudáfrica, 1995 – Género y ubicación

	Urbano	Rural
Mujeres	33	46
Hombres	21	25

Fuente: Cálculos utilizando datos de 1995, Encuesta de Hogares de Octubre del Servicio Estadístico Central, República de Sudáfrica.

- *Preguntas para Dialogar*

¿Cuáles son los factores divisores en este país?

¿Cómo podrán relacionarse estas diferencias en las tasas de desempleo con el estado de salud y la prestación de los servicios de salud?

¿Existen programas que ya toman esto en consideración?

¿Existen programas que podrían tomarlo en cuenta?

Contexto Local

Las diferencias y los problemas de género difieren entre culturas, épocas y economías. Por lo tanto, es imprescindible conocer el contexto local para realizar un análisis presupuestario sensible al género. En esta etapa, se sugiere realizar un taller para analizar el contexto local. De considerarlo apropiado, se puede solicitar al Ministerio de las Mujeres o a una consultora local o académica que presente todo o parte de la sesión. En esta reunión se podrían cubrir los siguientes puntos:

- Las actividades y los compromisos anteriores en el área del género. Por ejemplo, la participación gubernamental y de ONGs en las conferencias internacionales de las Naciones Unidas, la ratificación de la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), cualquier otra disposición constitucional pertinente, la forma orgánica de la organización nacional de género (ejm. unidades de género, un ministerio de la mujer, entidades independientes, organizaciones de la sociedad civil).
- Un amplio perfil social y económico del país en términos de género. Por ejemplo, una recopilación estadística para el país del tipo de *Mujeres y Hombres*. Si el objetivo es enfocarse en carteras específicas en el análisis presupuestario sensible al género, este perfil podrá adaptarse.
- Diálogo para analizar si el gobierno ha adoptado un enfoque de incorporar el género a todo nivel, y cómo esto realmente se logra.
- Aclaración de quiénes iniciaron el análisis presupuestario sensible al género en el país y quiénes lo están financiando.

- *Preguntas para Dialogar*

¿Cuáles son las ventajas y desventajas (los pros y contras) de realizar un análisis de presupuesto sensible al género?

Sección 4

¿Qué es un presupuesto gubernamental?

El presupuesto refleja las decisiones que el gobierno debe tomar, y es la herramienta que utiliza para lograr sus metas económicas y de desarrollo. El gobierno debe buscar un equilibrio entre toda una gama de demandas legítimas con los limitados recursos a su disposición. En el presupuesto, el gobierno estipula lo que va a gastar (egresos) y lo que va a recaudar a través de impuestos (ingresos), para financiar sus gastos.

Departamento de Finanzas, República de Sudáfrica (1997), *Guía Popular al Presupuesto*, Pretoria, p. 2.

Las funciones del presupuesto gubernamental

Los presupuestos gubernamentales juegan un papel esencial en la planificación y control de las actividades económicas de la nación. Los análisis de presupuestos sensibles al género reconocen que los presupuestos gubernamentales “requieren volúmenes sustanciales de recursos y que el estado es una fuerza influyente que directa e indirectamente da forma a los resultados de género a través de sus presupuestos” (Sharp 1999, por publicarse próximamente).

Los presupuestos gubernamentales tienen muchas funciones. Tres de las funciones económicas centrales son:

- *asignación de recursos*
Esta función se refiere a la oferta de bienes y servicios públicos por parte del gobierno. Todos los bienes y servicios del país son producidos ya sea por el gobierno, por los sectores de mercado formal o informal, o por los sectores sin fines de lucro de la comunidad y el trabajo familiar no remunerado. Al asignar recursos, el gobierno debe decidir tanto el tamaño relativo de la prestación del servicio público como la manera como se dividen los recursos entre las diversas funciones, políticas y programas gubernamentales (ejm. administración, educación, defensa).
- *distribución de los ingresos y la riqueza*
Esta función se refiere al uso de la política presupuestaria para tratar de mitigar las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza. Los gobiernos toman decisiones sobre lo que constituye una distribución “justa” entre los diferentes grupos de la población.
- *estabilización de la economía*
Se utilizan los presupuestos gubernamentales para promocionar un cierto nivel de empleo, estabilidad de precios, crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y balance comercial externo. La política de estabilización requiere criterios económicos, políticos y sociales para determinar, por ejemplo, cuál objetivo tiene prioridad en un

determinado momento y cuáles son los niveles aceptables de desempleo, deuda, tasas de interés, etc. La política presupuestaria puede promover el crecimiento económico sustentable a través del potencial del presupuesto como herramienta de planificación.

Adicionalmente, los presupuestos gubernamentales son:

- una manera para asegurar al parlamento que los gobiernos rindan cuentas de sus ingresos y gastos; y
- una medida por medio de la cual los gobiernos pueden mantener un control sobre sus finanzas.

Existen cuatro puntos importantes que deben anotarse sobre estas funciones:

- 1 Cada una de las funciones puede tener *diferentes implicaciones para las mujeres y los hombres*, particularmente en las áreas discutidas a continuación:

asignación de recursos

Las asignaciones a ciertas funciones, políticas y programas beneficiarán a las mujeres más que a los hombres, y viceversa. Los presupuestos sensibles al género buscan descubrir las consecuencias de las asignaciones presupuestarias.

distribución del ingreso y la riqueza

El gobierno puede estar preocupado sobre las desigualdades entre las mujeres y los hombres, así como entre y dentro de las familias u otras agrupaciones. Los presupuestos sensibles al género se fundamentan en la suposición de que una distribución “justa” entre los hombres y las mujeres es una meta importante.

estabilización de la economía

Un análisis presupuestario sensible al género requiere entender los limitantes, las suposiciones y las teorías macroeconómicas que subyacen al presupuesto. El cuestionamiento a las evaluaciones tradicionales sobre la eficiencia a través de análisis presupuestarios sensibles al género permite identificar los problemas que impiden lograr las metas macroeconómicas.

- 2 Las tres funciones económicas centrales pueden *ser compartidas entre los diferentes niveles del gobierno*. La revisión del presupuesto de un solo nivel del gobierno presentará una visión incompleta de la oferta gubernamental o la falta de ésta.
- 3 *Se necesita distinguir entre los objetivos que son “fines” en sí mismos y los objetivos que son los “medios” para alcanzar un fin*. Por ejemplo, el balance externo no es una meta en sí sino que su importancia está en su potencial para incrementar el bienestar de los y las

ciudadanos. Lo mismo sucede con la estabilidad de precios e incluso con el crecimiento económico.

- 4 *Los presupuestos en sí son medios para lograr objetivos. Por lo tanto, la primera tarea al diseñar los presupuestos es determinar los objetivos y las políticas que probablemente permitirán cumplir con estos objetivos. Los presupuestos deberían acatar las políticas y no lo contrario. Si se trata de una mala política entonces el presupuesto no podrá ser bueno.*

Las Funciones y Políticas del Presupuesto

Surgen dificultades cuando se rompen los vínculos entre las políticas y los presupuestos. Algunos de los problemas que puede acarrear esta situación para la implantación de políticas y programas sensibles al género y coherentes se analizan en el Comentario 20.

Comentario 20 El presupuesto y las políticas

La división entre las autoridades que formulan las políticas y los presupuestos refleja el uso del presupuesto principalmente como un medio para asegurar la rendición de cuentas, más que como una herramienta para apoyar la formulación de políticas o su monitoreo. Este énfasis tiene varias otras implicaciones negativas.

La concentración en la rendición de cuentas significa que el proceso presupuestario se ha propuesto, ante todo, delinear claramente las organizaciones e individuos responsables de los gastos. El presupuesto publicado busca primordialmente definir cuál director debe manejar qué fondos. Semejante proceso ha buscado definir los procedimientos para utilizar los recursos más que los productos y resultados deseados.

Fijar responsabilidades definiendo los procedimientos en lugar de las metas, milita contra los programas nuevos. Los procedimientos fiscales buscan asegurar que se realicen gastos únicamente cuando los presupuestos reflejen concretamente los requisitos y cronogramas probables. Sin embargo, los presupuestos para programas nuevos tenderán a estar menos definidos y precisos que aquellos para las actividades que ya existen mucho tiempo. Más aún, cuando se basan en sistemas de prestación no probados, podrán ocurrir retrasos significativos en la ejecución. Estos factores significan que los programas nuevos corren un mayor peligro de ser descalificados o recortados por las autoridades presupuestarias.

El enfoque en la rendición de cuentas también motiva a presupuestar para un solo año a la vez. Sin embargo, la transformación gubernamental requiere planificar los cambios por fases, que es algo que un presupuesto anual no puede respaldar...

Finalmente, definir la responsabilidad en términos de procedimientos en lugar de resultados, hace casi imposible utilizar el presupuesto para controlar las actividades gubernamentales. Los presupuestos publicados no definen los gastos en términos de metas específicas sino en términos de cuáles directores responderán de los presupuestos de los programas.

Cada dependencia, por lo tanto, debe publicar solamente unos pocos programas – generalmente menos de cinco... Ya que varía relativamente poco el número de programas entre los departamentos, los que más gastan terminan proporcionando la menor cantidad de detalles... Por ejemplo, casi todo el presupuesto para la educación está destinado a la educación primaria y secundaria, sin mayor precisión. Los esfuerzos por igualar los gastos actuales en todos los colegios, compensar por los retrasos infraestructurales en los colegios de las comunidades de población negra, y transformar el programa curricular, no conducirán a mayores cambios en el presupuesto publicado.

Fuente: Julia de Bruyn y Neva Seidman Makgetla (1997), “Incluir el género en el proceso presupuestario” en Debbie Budlender (editora), *El Segundo Presupuesto de Mujeres*, El Cabo: Instituto para la Democracia en Sudáfrica, p. 71.

Restricciones Presupuestarias

Los presupuestos gubernamentales no se elaboran en un vacío. Todos los gobiernos enfrentan algún tipo de restricción en su presupuesto total. Hasta cierto punto deben ceñirse a la capacidad o voluntad de los contribuyentes para pagar suficientes impuestos. En los países más pobres, por la incapacidad de los contribuyentes para dar lo suficiente, se ven supeditados también a la voluntad de los donantes y prestamistas para complementar los fondos locales – y por la aceptabilidad de las condiciones impuestas por los donantes y prestamistas. Otras restricciones incluyen las decisiones políticas para reducir los déficits presupuestarios rápidamente o para incrementar los gastos como el financiamiento militar. Es importante comprender las restricciones presupuestarias para evaluar en qué medida el análisis de presupuesto sensible al género solamente podrá redistribuir sus recursos, en lugar de incrementar los niveles generales de ingresos y gastos.

- *Pregunta para Dialogar*

¿Cuáles son las restricciones presupuestarias actuales e históricas del país?

Variaciones entre países

Todos los presupuestos gubernamentales comparten algunas características comunes. Sin embargo, existen algunas diferencias, inclusive en su forma de presentación. También existen diferencias en su nivel de detalle.

Algunas de las variaciones comunes entre los países son si:

- **existe un presupuesto único para el país entero, o presupuestos por separado para los diferentes niveles (nacional, provincial/estatal, local), hasta qué punto estos presupuestos se consolidan en los informes, y cuán dependientes son entre sí (por ejemplo, cuándo los ingresos obtenidos a un nivel se transfieren a otro);**
- **el financiamiento externo se integra en el presupuesto gubernamental;**
- **existe un presupuesto por separado para el desarrollo o las inversiones (en muchos casos para varios años);**
- **se formulan los presupuestos individuales en términos de un plan multianual, y**
- **los documentos presupuestarios incluyen cifras y/o los gastos reales del presupuesto anterior.**

El proceso de formular el presupuesto

Para analizar los presupuestos gubernamentales, es importante conocer cómo son formulados. Nuevamente, esto difiere de un país a otro. El cronograma para el proceso puede indicar los puntos más efectivos de intervención. Estos puntos no serán los mismos para todos los actores.

Por ejemplo, el cronograma para el presupuesto del Gobierno Federal de Australia muestra, en el Comentario 21, que los grupos comunitarios tienen la oportunidad de influir en las decisiones antes de las reuniones celebradas en febrero cuando el Ministro de Finanzas establece el marco presupuestario.

En Sudáfrica, el Comité de Finanzas parlamentario, así como comités de las carteras individuales, celebran audiencias públicas después de presentar el Presupuesto, para que los actores de la sociedad civil puedan plantear sus puntos de vista.

Comentario 21 Cronograma Presupuestario de la República de Australia
para 1994-1995

Nov/Dic 1993	El cronograma y proceso presupuestario es considerado por el Gabinete y el Comité para la Revisión de Gastos (ERC)
Dic/Feb 1994	Ministros nacionales y sus departamentos formulan los resúmenes sobre propuestas para políticas nuevas y ahorros
Enero 1994	Se resumen y circulan las propuestas de la comunidad y de los grupos de intereses especiales...
Febrero 1994	El Tesoro entrega al ERC y al Gabinete un informe sobre las perspectivas económicas y las implicaciones para las políticas macroeconómicas

	<p>El Ministro de Finanzas envía al ERC y al Gabinete las últimas estimaciones y propuestas para el futuro...</p> <p>Cada Ministro de Cartera se reúne con el Tesorero y el Ministro de Finanzas para “discusiones trilaterales”...</p> <p>El Gabinete acuerda un documento del Marco Fiscal, el que pasa al Grupo de Trabajo Especializado para análisis...</p>
Marzo 1994	<p>Los Ministros envían resúmenes de nuevas propuestas de políticas y los cualquier ahorro compensatorio. El ERC presenta antecedentes sobre áreas similares de gastos adicionales y prioridades...</p> <p>La República Federal convoca la Conferencia de los Primeros Ministros para financiamiento de los Estados.</p>
Abril 1994	<p>El ERC trata con las versiones finales para los Ministros y los Departamentos... Los Ministros del ERC se reúnen con cada uno de los partidos del Senado para un análisis final de sus propuestas.</p> <p>El Comité de Ingresos revisa las recaudaciones de ingresos durante el último ejercicio económico y las estimaciones de ingresos para el siguiente ejercicio, con las nuevas medidas relacionadas con los ingresos.</p>
Mayo 1994	<p>Presentación del Presupuesto de 1994-95</p> <p>El debate se inicia en la Cámara de los Representantes</p> <p>Inician las estimaciones del Senado</p> <p>Proyectos Claves de Ingresos se introducen en el Senado</p>
Junio 1994	<p>Los proyectos apropiados son introducidos en del Senado.</p> <p>Comienzan las Estimaciones Suplementarias</p>
30 Junio 1994	<p>Aprobación y ratificación de Proyectos de Asignaciones e Ingresos.</p>

Fuente: Glenn Withers, David Throsby y Kaye Johnston (1994), *Gasto Público en Australia*, Documento No. 3 de la Comisión Consultora para la Planificación Económica, Canberra: Servicio de Publicaciones del Gobierno de Australia, pp. 43-4. Derechos de autor registrados por la República de Australia, reproducido bajo autorización.

- *Preguntas para Dialogar y cálculos con cifras presupuestarias*

Tabla A Presupuesto Estatal de Mozambique para 1998
Gastos de acuerdo a la clasificación funcional

	Meticais m	%
Servicios públicos generales	1300442,2	13
Defensa nacional	385301,4	4
Seguridad y orden público	579664,0	6
Educación	1344460,4	14
Salud	1356830,5	14
Seguridad y Asistencia Social	580102,4	6
Vivienda y Servicios Comunitarios	283226,7	3

Servicios recreativos, culturales & religiosos	108874,4	1
Energía	426743,2	4
Agricultura, Bosques, Pesca, etc.	267476,9	3
Industrias extractivas	44568,1	0
Transporte y Comunicaciones	1465544,1	15
Otros servicios económicos	361818,7	4
Otros gastos	930106,5	10
Previsión social	212990,3	2
Total	9648149,8	100

Fuente: Compilado de la República de Mozambique, Ministerio de Planificación y Finanzas (1998), Presupuesto Estatal para el Ejercicio Económico de 1998, Maputo, p. 51)

En términos porcentuales, ¿cómo se comparan las asignaciones del presupuesto de nuestro país con las de Mozambique? ¿Cómo se explican las diferencias? ¿Se puede indicar algo acerca de las asignaciones de presupuestos por sectores y lo que podría significar para la equidad de género?

¿Se está incrementando o disminuyendo el presupuesto gubernamental de nuestro país? ¿Si hay un incremento, es mayor o menor a la inflación?

¿Qué proporción del presupuesto se dedica a:

- pagar la deuda del gobierno?
- pagar al personal?
- los sectores sociales?
- los sectores económicos?
- los sectores de la protección?
- las fuerzas armadas?

¿Qué proporciones de los ingresos provienen de:

- impuestos?
- donantes internacionales?
- otras fuentes?

¿Qué aspectos adicionales son importantes para comprender el presupuesto de nuestro país?

¿Cuál es el cronograma presupuestario de nuestro país?

Sección 5

Herramientas para un análisis de presupuesto sensible al género

Un análisis de presupuesto sensible al género requiere utilizar un conjunto de procedimientos. El Comentario 22 identifica a siete herramientas posibles para tal análisis. Sin embargo, esta lista no es exhaustiva. Se está desarrollando nuestro conocimiento de posibles herramientas en el proceso de realizar un análisis de presupuesto sensible al género en diferentes países. Algunas de las herramientas se usan con mayor intensidad y frecuencia que otras.

Por ejemplo, hasta la fecha, la “Evaluación de Políticas con Conciencia de Género” se ha utilizado con mucho mayor frecuencia que cualquier otra técnica. La elección de las herramientas a utilizar en el análisis depende finalmente de la disponibilidad e información, experiencia del personal, restricciones de tiempo y otros recursos tales como el acceso a computadoras.

Comentario 22 Herramientas para un análisis de presupuestos sensible al género

Diane Elson ha sugerido que hay diferentes “herramientas” que pueden ser utilizadas para un análisis de presupuesto sensible al género. Sus sugerencias, con algunas adaptaciones, son:

- 1 Evaluación de políticas con conciencia de género
Este es un enfoque analítico que escudriña las políticas de las diferentes carteras y programas prestando atención a sus aspectos de género, implícitos y explícitos. Cuestiona la suposición de que las políticas son neutrales al género en sus efectos y más bien cuestiona: ¿de qué manera se prevé que las políticas y sus asignaciones de recursos reduzcan o incrementen las desigualdades de género?
- 2 Evaluaciones a beneficiarios/as desagregadas por género
Esta técnica de investigación se usa para preguntar a las y los beneficiarios actuales y potenciales hasta dónde las políticas y programas gubernamentales empatan con sus prioridades que ellas/ellos tienen.
- 3 Análisis de incidencia del gasto público, desagregado por género
Esta técnica de investigación compara el gasto público para un programa específico, normalmente con información proveniente de encuestas familiares, para revelar la distribución del gasto entre las mujeres y los hombres, niñas y niños.

- 4 **Análisis de incidencia de impuestos, desagregado por género**
Esta técnica de investigación examina los impuestos directos e indirectos a fin de calcular cuántos impuestos pagan los diferentes individuos y familias.
- 5 **Análisis del impacto del presupuesto sobre la utilización del tiempo, desagregado por género**
Esto mira la relación entre el presupuesto nacional y la forma cómo el tiempo se utiliza en las familias. Esto asegura que el tiempo invertido por las mujeres en el trabajo no remunerado sea tomado en cuenta durante los análisis de políticas.
- 6 **Marco de políticas económicas a mediano plazo, con conciencia de género**
Esto intenta incorporar al género dentro de los modelos económicos que fundamentan los marcos económicos a mediano plazo.
- 7 **Estado de presupuesto con conciencia de género**
Este proceso de rendición de cuentas puede utilizar cualquiera de las herramientas arriba mencionadas. Requiere un alto grado de compromiso y coordinación a través de todo el sector público a la medida de que los ministerios o departamentos emprenden en una evaluación del impacto de sus líneas presupuestarias en el género.

Fuente: Adaptado de Diane Elson (1997b), "Herramientas para integrar el género dentro de las políticas macroeconómicas", en *"Conéctese al Género y Desarrollo"*, 2, verano, p. 13.

1 Evaluación de Políticas con Conciencia de Género

Un análisis de presupuesto sensible al género parte de la suposición de que los presupuestos deben basarse en las políticas. Si los presupuestos se fundamentan en las políticas, entonces una evaluación de políticas con conciencia de género ofrece un medio para identificar los vacíos y las limitaciones en las políticas así como la idoneidad de las asignaciones de recursos respectivos. Por lo tanto, una evaluación de políticas con conciencia de género forja un vínculo fuerte y directo entre las políticas y la asignación de recursos.

A diferencia de algunas otras herramientas (por ejemplo, el análisis de la incidencia de los impuestos o de los gastos, desagregado por género), este enfoque analítico opera a un nivel relativamente agregado. Por ejemplo, reconoce que es difícil determinar cuáles individuos o grupos están directamente afectados o se benefician de la asignación de recursos gubernamentales. Parece, por ejemplo, que las políticas gubernamentales de salud preventiva tienen un efecto difuso. Sin embargo, para lograr buenas políticas, es posible y adecuado analizar, dentro de las políticas, el posible impacto de género de los programas y

las estrategias (por ejemplo, la forma cómo la campaña de salud pública aborda los diferentes aspectos de salud de los hombres y las mujeres).

Una evaluación de políticas con conciencia de género incluye el desarrollo de un análisis que refleja un entendimiento de las implicaciones de las políticas en términos de género:

- identificando los temas de género implícitos y explícitos;
- identificando las respectivas asignaciones de recursos; y
- evaluando si las políticas perpetuarán o modificarán las desigualdades entre los hombres y las mujeres (y entre grupos de hombres y mujeres también) y los modelos de las relaciones de género.

Las técnicas que pueden utilizarse para desarrollar este análisis incluyen:

- una lista de verificación con preguntas para evaluar las políticas, lo que incluye enfrentar las suposiciones de las políticas con la evidencia concreta, en términos de género;
- un análisis de eventos, actividades y asignaciones presupuestarias asociadas, generadas por las políticas; y
- comparación de las políticas con sus propósitos y objetivos declarados.

Una debilidad de la herramienta de evaluación de políticas con conciencia de género, relacionada con su nivel de agregación, es que “no se puede predecir con precisión la naturaleza y escala de los vínculos en la cadena causal” (Diane Elson, 1997d: 1). Sin embargo, esta herramienta puede ser eficaz para los analistas dentro o fuera del gobierno.

Un ejemplo de Sudáfrica, en el Comentario 23, es la evaluación con conciencia de género de su política para reforma de tierras.

Comentario 23 Reforma de Tierras en Sudáfrica

El Departamento de Asuntos de Tierras es responsable de crear y implantar un programa de reforma de tierra... La asignación para este Departamento para 1998/1999 es de R685,4 millones incrementándose a R967,4 millones en el 2000/01. Este crecimiento rápido en las asignaciones refleja el creciente ritmo en la ejecución de la reforma de tierras...

Las provincias más pobres son desproporcionadamente rurales y cuentan con una población desproporcionada de mujeres y niños. Aunque ésta es una característica de muchos otros países, en Sudáfrica se ha agravado por el control del ingreso migratorio, las leyes que exigen portar pases, los desalojos forzosos y el sistema de trabajo migratorio.

A más de las desigualdades raciales experimentadas por los hombres de raza negra, las mujeres sufren discriminación por las prácticas sociales.

Las restricciones legales han impedido que las mujeres tengan acceso tanto a la tierra como a los recursos financieros para poder desarrollarla. Adicionalmente a la legislación que clasificó a las mujeres como “menores de edad” que no podían poseer bienes raíces ni celebrar contratos a su propio nombre, en muchos casos el derecho consuetudinario priva a las mujeres del derecho de ser dueñas de propiedades.

Las mujeres suelen tener acceso a lotes de terreno más pequeños, con menor disponibilidad de irrigación y menores probabilidades de un empleo remunerado para complementar su sustento. Cerca de un 80 por ciento de las familias con jefatura femenina, y que tienen acceso a la tierra, no tienen ningún miembro de la familia que gane sueldo o salario.

El Departamento de Asuntos de Tierra está consciente de que, a menos que se preste mayor atención a las necesidades de las mujeres, el programa de reforma de tierra podría agravar las desigualdades de género ya existentes en la asignación de tierras y su uso productivo. El Departamento está realizando capacitación en género y está trabajando para incluir la perspectiva de género dentro de su sistema de monitoreo y evaluación.

Fuente: Departamento de Finanzas, República de Sudáfrica (1998), *Revisión de Presupuesto 1998*, Pretoria, pp. 6.36-7.

Otro ejemplo de la evaluación de políticas con conciencia de género se presenta en el Comentario 24, sobre un presupuesto gubernamental de mujeres de un Estado australiano. Este ejemplo se enfoca en los vínculos entre las metas de las políticas y su implantación a cargo de las dependencias responsables.

Comentario 24 Política sobre la Violencia Intrafamiliar en Tasmania -
Australia

Política

Declaración de la Política sobre la Violencia Doméstica del Gobierno de Tasmania – 1994

Se identifican estas estrategias dentro de la política:

- poner énfasis en que un ataque que ocurre en un ambiente doméstico es un crimen;
- brindar seguridad, protección y apoyo inmediatos y con seguimiento para las víctimas y sobrevivientes;
- incrementar la conciencia comunitaria de los costos y las consecuencias de la violencia doméstica; y

- **asegurar que los servicios de los sectores gubernamentales y no gubernamentales respondan de manera apropiada y efectiva a los casos y temas de la violencia doméstica**

Las dependencias claves para estas estrategias son:

- **El Departamento de Justicia;**
- **La Oficina de la Situación de las Mujeres;**
- **La Policía de Tasmania; y**
- **El Departamento de Servicios Comunitarios y de Salud.**

Implementación

Departamento de Policía y Seguridad Pública, Tasmania

Grupo de Resultados

Controlar el apoyo a la comunidad...

Descripción de Resultados

Este resultado pretende mantener y mejorar la seguridad personal en la comunidad, reducir la incidencia de las ofensas contra propiedad y promover la participación comunitaria en el manejo del orden público, las iniciativas de seguridad y prevención del crimen. Las actividades incluyen patrullas; respuesta a las demandas del público; respuesta a los incidentes; concesión de licencias; intervención en disputas; alianzas comunitarias; y educación para la prevención del crimen.

Elementos de este resultado que específicamente atañen a la Declaración de Política sobre la Violencia Doméstica del Gobierno de Tasmania - 1994

La Policía de Tasmania acepta activamente una política en pro del arresto en los casos de violencia doméstica y apoya el enjuiciamiento de los ofensores en los casos con evidencia de la violencia doméstica.

Los y las usuarias de estos elementos incluyen oficiales de la Policía de Tasmania, las víctimas de violencia doméstica; y los perpetradores de violencia doméstica. La acción también actuará como un factor disuasivo general que beneficia de esta manera a la comunidad en su conjunto.

Entre los objetivos de estos elementos están:

- **enjuiciar a los perpetradores de violencia doméstica;**
- **alejar a la víctima del lugar de peligro; y**
- **incrementar las medidas de seguridad al máximo.**

Los indicadores de eficacia pertinentes a estos elementos son:

- **el índice de arrestos por incidentes de Violencia Doméstica;**
- **la cantidad de casos remitidos o denuncias de inacción policial receptadas a través del Servicio de Crisis por Violencia Doméstica;**
- **registro del número de quejas; y**
- **registro del número de consultas.**

Los principales temas que afectan el cumplimiento de estos elementos:

- **disponer de evidencia;**
- **obtener el apoyo de las víctimas para poder realizar los enjuiciamientos con su colaboración;**
- **clasificación inadecuada de ciertos incidentes como “violencia doméstica”, y**
- **el silencio del público**

La proporción del presupuesto asignado a este resultado para los elementos que se relacionan específicamente con la Declaración de Política sobre la Violencia Doméstica del Gobierno de Tasmania de 1994:

Una revisión puntual de la uniformidad en cumplimiento en toda Tasmania, por el período de una semana en septiembre de 1996, indicó que el 1,4% del tiempo de los oficiales uniformados fue invertido en incidentes de violencia doméstica. El resultado aún debe ser validado a través de una encuesta adicional de actividades; sin embargo, la cifra indicativa sugeriría que aproximadamente \$700.000 se invierten anualmente en respuesta a incidentes de violencia doméstica.

La Policía de Tasmania aportó \$17.000 para los costos operativos de los Servicios de Apoyo en Casos de Maltrato Sexual.

Fuente: Gobierno de Tasmania (1998), *Logros para las Mujeres del Presupuesto 1997-98*, Hobart: Servicio de Publicaciones del Gobierno, pp. 5-6.

- *Pregunta para Dialogar*

¿Qué temas adicionales podrían examinarse al evaluar la implantación de la política sobre violencia doméstica en el siguiente año?

2 Evaluaciones a beneficiarias/os, desagregadas por género

Esta es una herramienta que permite escuchar la voz del ciudadano/a. Utilizando una variedad de técnicas, se solicitan los puntos de vista de los y las beneficiarias potenciales y actuales de un programa de gobierno para averiguar si la entrega de servicios públicos cumple con sus necesidades percibidas. Estas respuestas se analizan para poder evaluar hasta dónde el presupuesto actual del gobierno cumple con las prioridades de las mujeres y los hombres. En esencia, en los estudios a beneficiarios/as se pregunta a los/las participantes, “si usted fuera Ministro/a de Finanzas, ¿cómo dividiría el presupuesto nacional?” (Diane Elson 1997b:13).

La información para las evaluaciones desagregadas a beneficiarias/os puede recolectarse utilizando encuestas cuantitativas (por ejemplo, encuestas de opinión y de actitud) y procesos cualitativos (por ejemplo, grupos de enfoque, entrevistas, observación a participantes). Cada técnica tiene sus propias fuerzas y limitaciones. Las evaluaciones pueden iniciarse a través de varias dependencias dentro del gobierno o grupos de la sociedad civil (véase también Diane Elson, 1997e).

Un ejemplo de una evaluación a beneficiarias/os sobre sus preferencias en la provisión de bienes y servicios públicos y privados, utilizando una encuesta cuantitativa para recolección de datos, consta en el Comentario 25. Ambos lados del presupuesto – gastos e ingresos – fueron incluidos al preguntar a las personas si estarían dispuestas para pagar más impuestos a cambio de un incremento en los servicios y bienes públicos.

Las dos tablas siguientes se basan en una encuesta a 600 adultos australianos al final de 1992. La encuesta examinó sus preferencias para la provisión de diferentes bienes y servicios públicos (gubernamentales) o privados. La Tabla 5.1 a continuación indica el porcentaje de gente que reconoció los beneficios del gasto público en carteras seleccionadas.

	Comunidad Beneficiaria	Individuo/familia Beneficiada
Transporte Público	68	29
Policía, Ley y Orden	69	53
Carreteras	61	64
Defensa Nacional	44	27
Médicos y Hospital	57	57
Educación	64	40
Vivienda	51	13
Desempleo	74	12
Pensión de Ancianos	71	17
Asistencia Familiar	56	13
Asistencia Industrial	31	5

Fuente: Extraído de Glenn Withers, David Throsby y Kaye Johnston (1994), *Gasto Público en Australia*, Documento No. 3 de la Comisión Consultora para la Planificación Económica, Canberra: Servicio de Publicaciones del Gobierno de Australia, p. 31. Derechos de autor registrados por la República de Australia, reproducido bajo autorización.

La Tabla 5.2 muestra el porcentaje de las personas que dijeron que les gustaría que incremente el gasto gubernamental en estas mismas carteras. La primera columna de cifras indica el porcentaje a favor de un incremento en caso de tener que pagar por ello. La segunda columna muestra el porcentaje a favor de un incremento sin tener que pagar.

	Si hay que pagar	Si no hay que pagar
Transporte Público	50	59
Policía, Ley y Orden	71	77
Carreteras	67	68
Defensa Nacional	38	34
Médicos y Hospital	85	83
Educación	74	83
Vivienda	48	50
Desempleo	23	30
Pensión de Ancianos	55	62
Asistencia Familiar	63	71
Asistencia Industrial	52	51

Fuente: Extraído de Glenn Withers, David Throsby y Kaye Johnston (1994), *Gasto Público en Australia*, Documento No. 3 de la Comisión Consultora para la Planificación Económica, Canberra: Servicio de Publicaciones del Gobierno de Australia, p. 38. Derechos de autor registrados por la República de Australia, reproducido bajo autorización.

- *Pregunta para Dialogar*

Las respuestas de estas tablas no están desagregadas para encuestados/as entre mujeres y hombres.

¿Cómo piensa que diferirían las respuestas de las mujeres y de los hombres?
¿Por qué?

Una evaluación a beneficiarias/os desagregada por género a las mujeres pobres del sector urbano y rural de Sri Lanka consta en el Comentario 26, que utiliza la técnica cualitativa de los grupos focales.

Comentario 26 Evaluación a Beneficiarias/os de Servicios de Salud en Sri Lanka

Se mantuvieron reuniones cortas con un grupo de mujeres pobres rurales y con otro de mujeres pobres de la zona urbana para conversar sobre sus problemas y necesidades, para conocer qué impactos han tenido casi dos décadas de los programas sobre las Mujeres en el Desarrollo.

Mujeres urbanas

Las mujeres del sector urbano enunciaron claramente los problemas sociales y familiares, en particular el efecto del abuso de drogas, para las familias, dentro del contexto de la debilidad en la aplicación de la ley.

Se preocuparon por los riesgos a la salud tales como el agua estancada de los canales, la basura podrida, población densa de mosquitos y la falta de servicios higiénicos. Sus limitaciones legales para adquirir vivienda, producen hacinamiento. Tuvieron oportunidades de educación pero su pobreza les negó el acceso a “colegios buenos” y a capacitación vocacional. Ningún empleo estable estaba a su alcance y sus recursos no alcanzaban para lograr el auto empleo. Otros puntos de preocupación fueron la violación y el acoso sexual en los lugares públicos.

Mujeres rurales

Se vio la necesidad de aplicar una acción punitiva severa en casos de violación, maltrato infantil y alcoholismo. Las mujeres dijeron que debía conscientizarse el público sobre las consecuencias de la desintegración matrimonial, el sistema de dotes y la representación negativa de las mujeres en los medios de comunicación. El abuso de drogas fue menos preocupante para las mujeres urbanas que para las urbanas.

Estaban muy conscientes de su situación nutricional deficiente, morbilidad alta, saneamiento deficiente y falta de educación en salud. Las restricciones económicas no les permitían aprovechar plenamente las opciones educativas disponibles, aunque se veía a la educación como una avenida de desarrollo económico. Surgían los sufrimientos de las mujeres en las Zonas de Procesamiento para la Exportación, los salarios bajos y la falta de insumos adecuados para lograr el auto empleo como barreras a la superación.

Ambos grupos estaban totalmente conscientes de los problemas que surgían de las relaciones sociales y de género desiguales dentro y fuera de la familia, pero las mujeres urbanas más marginadas tenían que afrontar un medio más duro y estaban más preocupadas con los problemas inmediatos. La formación de grupos, promovida a través de los programas de movilización social, ha desarrollado un sentido de solidaridad entre estas mujeres y ha fortalecido sus capacidades para analizar, protestar y sugerir intervenciones apropiadas para aliviar sus problemas.

Fuente: Extraído del Centro de Investigación de las Mujeres, Sri Lanka (1996), "Percepción de las Mujeres dentro de familias económicamente marginadas", en *Facetas del Cambio: Mujeres en Sri Lanka 1986-95*, pp. 408-414.

- *Ejercicio de Diálogo*

Diseñen una evaluación a beneficiarias/os para programas seleccionados de este gobierno.

Analicen la metodología, logística, costos, fuerzas y debilidades de su enfoque escogido.

3 Análisis de la Incidencia del Gasto Público, desagregado por género

Esta herramienta puede utilizarse para evaluar la distribución, entre los hombres y las mujeres, los niños y las niñas, del gasto gubernamental en un programa específico. Por ejemplo, el análisis de la incidencia del gasto público desagregado por género podría ser útil para comparar el gasto en las escuelas públicas de las diferentes localidades términos del número de niños y niñas matriculados. Además, podría comparar los gastos en las diferentes áreas con los niveles de necesidades específicas de género, reveladas en las encuestas.

Esta herramienta requiere montos considerables de datos cuantitativos para estimar tanto el costo unitario de prestar un servicio gubernamental en particular como el uso de los gastos públicos por familias o individuos, desagregados por género. Respecto al costo de prestar el servicio, la información normalmente debe obtenerse de las dependencias gubernamentales. Muchas veces, la información para estimar la utilización de programa puede derivarse de una variedad de fuentes, incluyendo encuestas de familias aplicadas por la dependencia estadística nacional. Un resumen del enfoque de desagregación de

género en el análisis de la incidencia del gasto público consta en el Comentario 27.

El análisis de la incidencia en los beneficios incluye una metodología de dos pasos. En primer lugar, se obtienen las estimaciones del costo unitario de prestar un servicio en particular. Estas usualmente se basan en los gastos públicos oficialmente reportados con relación al servicio en cuestión. En segundo lugar, estos costos unitarios se “pagan” a las familias identificadas (generalmente a través de encuestas familiares) como usuarias de este servicio. Las familias que utilizan un servicio público subsidiado ganan en efecto una transferencia en especie, la que depende de la unidad subsidiada (por ejemplo, el subsidio por matrícula en la escuela primaria) y el número de unidades consumidas por la familia (el número de niños actualmente matriculados en una escuela primaria subsidiada por el Estado).

Por lo tanto, la distribución de estos subsidios se determina mediante dos factores amplios. Primeramente, depende del gasto del gobierno en sí y cómo éste se asigna dentro de un sector. Mientras menor sea el gasto, y mayor la recuperación efectiva de los costos, menor será el subsidio incluido en el servicio provisto. En segundo lugar, la distribución dependerá del comportamiento de la familia – de quiénes usan los servicios prestados por el gobierno.

Usar el servicio (enviando a un niño/a a la primaria, o acudiendo a la consulta externa de un hospital) es la única manera para que los individuos y familias puedan recibir la transferencia en especie que está implícita en el subsidio. Por lo tanto, el análisis de incidencia de gasto combina dos fuentes de información: sobre el subsidio del gobierno (estimado como el costo unitario de prestar el servicio menos cualquier costo recuperado por el gobierno) asignado a las diferentes categorías de servicio... e información sobre la utilización de estos servicios por los individuos y las familias, la que generalmente se obtiene de las encuestas de hogares.

La importancia de las desagregaciones por género en los análisis de beneficios dependerá del tipo de desagregaciones sectoriales que sea posible. En el un extremo puede ser posible identificar los servicios que son enteramente específicos de género – por ejemplo, el cuidado prenatal en el sector salud. Mientras mayor sea la parte del gasto total en salud asignada a estos servicios, mayor será la incidencia del beneficio para las mujeres. En la mayoría de los casos, sin embargo, no es posible obtener tales desagregaciones, y la mayoría de los servicios definidos en un determinado sector generalmente están disponibles para ambos géneros. Normalmente, los servicios educativos se dividen en niveles de primaria, secundaria y terciaria, mientras que los servicios de salud están desagregados en clínicas/centros de salud, servicios hospitalarios de consulta externa, y cuidado a pacientes hospitalizados. Sin embargo, quedan diferencias de género que surgen inclusive dentro de este nivel de agregación. En muchos de los países en vías de desarrollo las

mujeres aprovechan menos la educación universitaria que los hombres, de modo que mientras mayor sea el gasto gubernamental asignado a las universidades, menor será la porción para la educación de las mujeres...

El análisis de incidencia del beneficio es un análisis contable. Examina el comportamiento de las familias y del gobierno – tal como aparecen... La incidencia de los beneficios revela los problemas pero solamente ofrece algunas indicaciones de dónde se encuentran las respuestas. Necesita complementarse con un estudio más a fondo de las relaciones fundamentales del comportamiento.

Fuente: Lionel Demery (1996), *Género y Gasto Social Público: Incidencia de Beneficio Desagregado*, Departamento de Políticas Sociales y de Pobreza, Banco Mundial, Washington, pp. 2-4.

La mayoría de los análisis de incidencia de beneficios hasta la fecha han sido desagregados de acuerdo a los quintiles de ingresos antes que por el género. Cuando se introduce el género, debe sumarse al análisis según los quintiles de ingresos, ya que las investigaciones existentes han encontrado que los efectos del género difieren en muchos casos de acuerdo al nivel de ingresos o la clase social. En Ghana, por ejemplo, el análisis de incidencia de beneficios encontró que las mujeres pobres se benefician tanto como los hombres pobres del gasto de salud, pero que las mujeres en todos los quintiles de ingresos se benefician menos del gasto a todo nivel de la educación. La Tabla 5.3 a continuación indica que éste es el caso también en Pakistán y Kenya.

Tabla 5.3 Incidencia del gasto público en la educación, por género

País	Gasto por Mujer	Gasto por Hombre
Pakistán	26 rupias	56 rupias
Kenya	543 chelines	670 chelines

Fuente: Banco Mundial, citado en Diane Elson (1997a), “¿Los presupuestos neutrales, ciegos o sensibles al género? Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado”, *Misión Preparatoria del País para Integrar el Género en las Políticas y Procedimientos del Presupuesto Nacional*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica, p. 1.

El análisis de la incidencia en los beneficios es un método analítico muy poderoso pero tiene algunas debilidades. Estas incluyen:

- problemas inherentes al asignar beneficios de consumo colectivo cuando el gobierno proporciona bienes y servicios a familias específicas e individuos específicos dentro de las familias;
- no se contabiliza la diferencia entre medir el costo financiero de prestar un servicio y medir su impacto social (por ejemplo, no

- reconocer los beneficios sociales (externalidades) de educar a las mujeres); y
- no se indican las diferencias entre las necesidades de las mujeres y los hombres y sus respectivos requerimientos en términos de servicios específicos (véase también Elson, 1997f).

Un ejemplo de Sri Lanka de un análisis de incidencia del gasto público con desagregación por género se encuentra en el Comentario 28.

Comentario 28 Programas de Entrega de Raciones Alimenticias y Cupones de Alimentos en Sri Lanka

Bajo el programa de raciones alimenticias y por el lapso de un año, se facilitó a toda la población (exceptuando a los contribuyentes) una ración de arroz, harina de trigo y azúcar con varios niveles de subsidio, a través del Departamento del Comisionado de Alimentos; también hubo disponibilidad subsidiada de arroz, harina, azúcar, frijoles y productos lácteos infantiles en los mercados al aire libre durante gran parte de este período.

El subsidio de alimentos que surgió mediante estas operaciones consistía en un subsidio al consumidor de los alimentos distribuidos a través de programas de raciones y en el mercado libre, y un subsidio para los productores de arroz; el gobierno intentó manejar el subsidio de alimentos a través de un subsidio cruzado, variando la cantidad de los productos subsidiados y los precios a los cuales se los ponía a disposición del público.

En enero de 1978, el programa de raciones alimenticias se redujo a 6857 millones de personas en familias con ingresos anuales menores a Rs 3600. En septiembre de 1979, el programa terminó y fue reemplazado por cupones de alimentos y de kerosene para el mismo grupo objetivo pero con cobertura para 7259 millones de personas.

No se permitió agregar a nadie a la lista de destinatarios a partir de 1980; por lo tanto, todos los recién nacidos y las familias que experimentaron pérdidas de ingreso posteriores fueron excluidos. En 1985, se llevó a cabo una revisión de los beneficiados de los cupones y el programa entró bajo la égida de la Ley para el Alivio de la Pobreza, con lo cual se abandonó todo objetivo nutricional.

Inicialmente, se determinó el valor de los cupones para brindar el mismo canasto de bienes que se recibían por la época con las raciones. Sin embargo, en enero de 1980, se permitió una drástica elevación en los precios de los alimentos esenciales subsidiados, los que continuaron con un incremento gradual desde entonces, lo que erosionó el valor real de la transferencia de ingresos. El gobierno mantuvo un subsidio residual en los productos lácteos infantiles. Sin embargo, prácticamente cesaron los subsidios de otros productos alimenticios.

A pesar del rápido crecimiento económico entre 1980/1 y 1985/86 (en promedio 5,2% anual), la erosión continua del valor real de los cupones y una caída en los ingresos reales de los pobres....produjeron graves deficiencias calóricas entre los pobres.

Aunque la información de la Encuesta Financiera del Consumidor señala que el consumo diario per capita se había mantenido a niveles aceptables en general (2283 calorías en 1978/79 y 2271 en 1981/82), el consumo de calorías per capita del 40% más pobre de la población cayó a 1834 calorías en 1978/79 y 1865 en 1981/82...el consumo del décil más bajo había caído a un nivel sin precedentes de 1181 calorías per capita al día...

Por el contrario, el 60% más alto de la población incrementó su ingesta diaria de calorías de 2574 a 2700 per capita durante estos dos años... En 1969/70, cuando estaba en efecto la entrega de raciones, el consumo calórico diario per capita del 40% más pobre de la población era de 2064 mientras que la del resto era de 2353...

Probablemente las mujeres y las niñas de estos hogares soportaron el peso del incremento en el déficit alimentario durante los años 1980 como lo indican los niveles más altos de desnutrición entre niñas de la edad preescolar y escolar y la caída en el peso de los recién nacidos de madres con pocos recursos.

Fuente: P. Alailima (1997), *Pobreza y Desempleo en Sri Lanka*, Colombo: Departamento de Planificación Nacional, Ministerio de Finanzas y Planificación, pp. 6-7.

- *Pregunta para Dialogar*

¿Cuáles serían los pasos para realizar un análisis de la incidencia de los beneficios de la cambiante política de asistencia alimenticia de Sri Lanka en estos últimos años?

4 Análisis de incidencia de impuestos, desagregado por género

Esta técnica estudia el componente tributario de los ingresos. Examina tanto los impuestos directos como los indirectos y calcula cuánto pagan los diferentes individuos o familias en impuestos. Requiere datos de la distribución de los ingresos y gastos, los que típicamente pueden obtenerse de las encuestas de hogar y de las dependencias de recaudación de ingresos. Una limitación que tiene el análisis es que generalmente asume una distribución equitativa del ingreso dentro de las familias mientras que muchos estudios han indicado que éste no suele ser el caso.

Un modelo del análisis de incidencia de impuestos para un presupuesto sensible al género se puede encontrar en el Comentario 29.

La reducida base tributaria y las características de la distribución del ingreso y el empleo significan que, aunque las mujeres no paguen una parte grande del impuesto total recolectado, la carga de impuestos indirectos recae cada vez más desproporcionadamente sobre las mujeres...

Tanto los impuestos generales sobre las ventas (GST) como el impuesto al valor agregado (IVA) son impuestos regresivos – que afectan con mayor severidad a los asalariados de ingresos bajos ya que, proporcionalmente a sus ingresos, pagan mucho más que los contribuyentes de mayores ingresos. Al momento, varios alimentos tienen tarifa cero, incluyendo pan negro, harina de maíz, fréjol seco, leche en polvo, arroz, vegetales y fruta....

La proyección de las recaudaciones y su impacto en los hogares, de acuerdo a estimaciones del Departamento de Finanzas, revelan de forma inequívoca la naturaleza fuertemente regresiva del impuesto al valor agregado (IVA). La tabla a continuación indica que los más pobres (ingreso familiar de hasta R10.250 anuales) pagarían un 9,0% del ingreso familiar en IVA. La categoría máxima de ingresos (sobre R328.000 anual) pagaría un 5,4% del IVA, según su tasa actual más los productos no grabados.

Porcentaje estimado de ingresos familiares gastado en impuesto al valor agregado

Muy pobre	Ingresos bajos	Ingresos medios	Ingresos altos	Ingresos muy altos
9,0%	7,3%	7,4%	7,1%	5,4%

Fuente: Trudi Hartzenberg (1996), "Tributación" en Debbie Budlender (editora), *El Presupuesto de Mujeres*, El Cabo: Instituto para la Democracia en Sudáfrica, pp. 218-233.

5 Análisis desagregado por género del impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo

Este es un método para analizar las relaciones entre el presupuesto nacional y la manera cómo se usa el tiempo en las familias. Revisa hasta dónde el presupuesto depende del trabajo no remunerado, como por ejemplo: cuidar a los menores, los ancianos y enfermos, recoger combustible y agua, cocinar, limpiar la casa, etc. El análisis depende que se disponga de los estudios sobre el uso del tiempo. Tales estudios rara vez se realizan a nivel nacional en los países en desarrollo, pero a veces los hay en forma de estudios de caso. Un estudio nacional sobre el uso del tiempo tendría que salir de una dependencia estadística nacional, pero los análisis posteriores pueden realizarse tanto dentro como fuera del gobierno.

Un análisis de la división del uso del tiempo en términos de género y sus implicaciones para las políticas sobre el alivio a la pobreza consta en el Comentario 30.

Comentario 30 ¿El tiempo es un activo?

Los estudios sobre el uso del tiempo encuentran que en la mayoría de los países las mujeres pasan más horas que los hombres realizando trabajo – remunerado y no remunerado. El *Informe sobre Desarrollo Humano de 1995* [del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] señala que, del total del tiempo invertido en trabajo, las mujeres son responsables de un promedio de 53% y los hombres del 47%. A medida de que crezca la demanda del tiempo de las mujeres, ellas comparten su trabajo con sus hijas y con otros niños, pero es más raro que se transfieran a los hombres las responsabilidades de la familia.

Algunas circunstancias – como la de tener agua potable cerca de la casa y algún medio de transporte al lugar de trabajo – incrementan el tiempo disponible. Otras – tales como la deforestación y la contaminación ambiental – reducen el tiempo disponible e incrementan la vulnerabilidad de las mujeres.

La importancia del tiempo para la gente pobre tiene implicaciones para las políticas. Por ejemplo, al establecer la línea de pobreza basada en el ingreso requerido para la supervivencia, los formuladores de políticas necesitan reconocer que el ingreso para la supervivencia variará según cuánto tiempo se gaste cuidando a los niños y los enfermos y cuánto hay disponible para el trabajo que genera ingresos.

Las políticas que imponen una carga financiera sobre las familias, tales como la reducción de los beneficios de salud, también pueden imponer una carga de tiempo – lo que más erosiona el poder para escapar de la pobreza. Y las políticas que reducen las cargas de tiempo sobre la gente pobre, como un mejor suministro de agua, pueden aliviar las restricciones críticas de su capacidad para escapar a la pobreza.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, p. 62. Derechos de autor 1997 registrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; autorización de la Editorial de Universidad de Oxford, S.A.

Un ejemplo de diferencias en el uso del tiempo, según el género, para las actividades de la agricultura se presenta en el Comentario 31.

Comentario 31 Diferencia de género en el uso de tiempo

Tabla B Porcentaje del tiempo utilizado por las mujeres y los hombres rurales de Sri Lanka en diferentes actividades		
Actividad	Mujeres	Hombres
Preparar alimentos	92	8
Seleccionar y sancochar arroz	100	0
Preservar alimentos para la temporada de hambruna	80	20
Almacenar granos en tiempo de cosecha	30	70
Producir frutas y vegetales para el consumo del hogar	80	20
Traer agua	98	2
Recoger leña	65	35
Mantener la casa y el patio	95	5
Cuidar a los niños	90	10
Bañar a los niños	80	20
Atender a los enfermos en la familia	85	15

Fuente: Janet Henshall Momsen (1991), *Mujeres y Desarrollo en el Tercer Mundo*, Londres y Nueva York: Routledge, p 38.

- *Preguntas para Dialogar*

¿Qué indica el estudio sobre la agricultura en Sri Lanka en cuanto a la relación entre el género y el uso del tiempo?

¿Cómo podría la información sobre el uso del tiempo mejorar las políticas gubernamentales?

¿Cómo podrían ser pertinentes para este país los estudios sobre el uso del tiempo para un análisis presupuestario sensible al género?

6 Marco de políticas económicas a mediano plazo con conciencia de género

Esto incorpora género dentro de los modelos económicos que fundamentan los marcos económicos a mediano plazo, con el objetivo de incidir en los presupuesto futuros. Algunas de las maneras de cómo se puede integrar el género en estos modelos son:

- **desagregando variables para las cuales sea aplicable el género;**
- **incorporando las cuentas nacionales de ingresos y las cuentas familiares de ingresos que reflejen el trabajo no remunerado; y**
- **cambiando las suposiciones subyacentes sobre la institucionalidad social, así como la forma cómo funciona la economía.**

Los modelos económicos a mediano plazo se realizan a dos niveles. A nivel más general, se modeliza la economía total, lo que incluye variables como las tasas de crecimiento, déficits presupuestarios, inflación,

intereses y desempleo. Este trabajo es incipiente todavía (véase Cagatay, Elson y Grown 1995).

A un nivel más detallado – y seguramente más pertinente para los objetivos más inmediatos del presupuesto sensible al género – hay modelos que revisan asignaciones presupuestarias multianuales dentro del gasto total proyectado por el modelo general. Por ejemplo, en la educación, el modelo se basaría en el número proyectado de alumnos y la relación de alumnos a profesores. En la salud se basaría en el número proyectado de pacientes a ser tratados por el sistema de salud pública y el número promedio de visitas por paciente. Estas variables pueden someterse a un análisis de género. Sin embargo, estos análisis requieren destrezas de modelaje de relativamente alto nivel y el acceso a datos económicos detallados.

7 Estado de presupuesto con conciencia de género

Este es un estado, o informe, de cada cartera gubernamental sobre su auditoría de las políticas, y los respectivos programas y presupuestos. En el proceso de desarrollar un estado, se utilizan las herramientas y los métodos ya descritos. Un estado de presupuesto con conciencia de género es un informe en el que el gobierno rinde cuentas en materia de sus objetivos para la equidad de género. Gran parte del resto de este documento se enfocará en la manera de cómo desarrollar un estado de presupuesto sensible al género.

Sección 6

Incorporar el Cuidado en la Economía

Un análisis de presupuesto sensible al género debe incluir los efectos de las políticas gubernamentales y las asignaciones de recursos sobre las actividades no remuneradas del sector familiar y comunitario.

Las mujeres y los hombres tienden a cumplir roles diferentes en la vida económica y social. Estas diferencias se notan más marcadamente dentro del trabajo de hogar. Gradualmente se está reconociendo la naturaleza productiva de gran parte del trabajo de hogar. Los hogares son también la base en dónde se llevan a cabo las actividades de cuidar a los menores, ancianos, enfermos e impedidos.

La labor de las mujeres se utiliza intensamente en el trabajo de cuidado, trabajo imprescindible para la reproducción de la fuerza laboral futura, entre otros aspectos. Muchas políticas del gobierno y asignaciones de recursos pueden apoyar o no, directa o indirectamente, las actividades familiares productivas y de cuidado. Esta sección introduce brevemente los adelantos internacionales dentro del campo de medir, conceptualizar y teorizar sobre las actividades de hogar con relación a la economía.

Trabajo de familia en el sistema de cuentas nacionales

Para cumplir con sus funciones, se formulan los presupuestos gubernamentales en base a suposiciones de qué se considera de valor y qué constituyen resultados y trabajo. En resumen, los presupuestos de gobierno y las políticas que financian se basan en nociones específicas sobre lo que es la economía y cómo se la mide.

Tradicionalmente, se han medido los valores, resultados y trabajos a través del producto interno bruto y otros agregados macroeconómicos tales como inversiones y ahorros, importaciones y exportaciones, y los gastos e ingresos del gobierno. Estos bienes y servicios se producen e intercambian en un contexto mercantil. Es decir, son actividades que implican el pago en efectivo o a crédito. En este contexto, las actividades no remuneradas y el trabajo familiar y comunitario se consideran como si tuvieran poca o ninguna importancia para las políticas económicas y sociales. Sin embargo, cada vez más se cuestiona este punto de vista y se ha comprobado que es erróneo. Por ejemplo, en un extenso análisis del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, Marilyn Waring examinó el trabajo de subsistencia, el ambiente y el trabajo de hogar. Ella utiliza el ejemplo interesante de una niña de Zimbabwe, llamada Tendai, cuyas labores diarias comienzan a las 4 de la mañana y terminan a las 9 de la noche. “Se la considera improductiva, desocupada, económicamente inactiva. De acuerdo al sistema económico internacional, Tendai no trabaja y no es parte de la fuerza laboral” (Waring

1988: 13). Waring contrasta el trabajo de esta niña con el trabajo de un hombre altamente remunerado por pasar todo el día sentado en una localidad militar subterránea, trabajo que sí se considera como tal.

A partir de mediados de los años 80, el movimiento internacional de mujeres ha resaltado los problemas resultantes de omitir el trabajo no remunerado de la base estadística de un país. Una recomendación de la Segunda Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre las Mujeres fue que las contribuciones no remuneradas de las mujeres, en todas las áreas de desarrollo, deben estar contempladas dentro de las estadísticas económicas del país incluyendo el producto interno bruto (PIB). Esto significaría, entre otras cosas, cuantificar las contribuciones no remuneradas, mayormente de las mujeres, a la agricultura, producción de alimentos, reproducción y actividades del hogar.

Algunas de estas ideas han sido adoptadas a nivel internacional con la extensión para 1993 del Sistema de Cuentas Nacionales (SNA) de las Naciones Unidas. El cambio principal ha sido incluir estimaciones del sector informal como parte de los resultados y la producción medidos del país. Se propone que el trabajo no remunerado de hogar, en la forma de servicios domésticos y personales efectuado por los miembros de la familia para su propio consumo, sea medido en cuentas satélites por separado. Gran parte del trabajo no remunerado de las familias permanece, por lo tanto, fuera de los límites oficiales de la producción y los resultados, determinados por el SNA de las Naciones Unidas. Esto ha contribuido a inconsistencias en la consideración de estas actividades para la formulación de las políticas.

Sin embargo, el trabajo no remunerado de hogar ha sido estimado utilizando estudios sobre uso del tiempo en varios países. Muchos economistas y responsables de políticas sostienen que el trabajo no remunerado de hogar es de valor económico y que aquellas políticas que no lo consideran están sesgadas. Las estimaciones en los países desarrollados sugieren que, de incluirse el trabajo no remunerado, el PIB se aumentaría al menos en un 50%, a comparación de las cifras actuales. Se presume que, en los países en vías de desarrollo, las medidas tradicionales de la producción subregistran aún más las actividades productivas.

Uso del Tiempo

La manera principal para generar información para las cuentas satélite es estudiando el uso del tiempo. En los países en desarrollo, los estudios generalmente han sido a pequeña escala, confinados a ciertas áreas o actividades (por ejemplo, agricultura) y no han utilizado sistemas de clasificación normalizados. Algunos estudios importantes se han hecho en los países de la OCDE. El Comentario 32 ilustra algunos resultados de los estudios sobre el uso del tiempo en Australia.

Las industrias de la economía familiar, tomadas colectivamente, ocupan más mano de obra que el conjunto de todos los sectores de la economía del mercado. Por ejemplo, en 1987 en Australia, midiendo las horas semanales de trabajo, las industrias del mercado formal utilizaron 252 millones de horas y las industrias familiares 282 millones de horas. El trabajo no remunerado excedió al remunerado en un 12%... Se usan 76 millones de horas a la semana en la preparación de comidas, 63 millones para la limpieza y el lavado de ropa y 53 millones en compras... Estas tres industrias familiares se igualan con las tres industrias más grandes del sector formal: el comercio mayorista y minorista (49 millones de horas a la semana), la manufactura (43 millones) y los servicios comunitarios (41 millones).

Fuente: Duncan Ironmonger (1994), "Para qué medir y valorar el trabajo no remunerado?" *Conferencia Internacional sobre la Medición y Valoración del Trabajo no Remunerado: Ayuda Memoria*, Estadísticas Canadá, Cat. No. 89-532E, Ottawa, p. 38.

Algunas estimaciones de las diferencias en el uso del tiempo de las mujeres y hombres para las diferentes actividades se detallan en la Tabla 6.1.

Tabla 6.1 Tiempo promedio en minutos dedicados diariamente a actividades de las mujeres y hombres australianos en 1992

Actividad	Mujeres	Hombres	Promedio
Fuerza laboral	425	516	482
Doméstica, cuidado de niños y compras	301	175	242
Personal	628	621	624
Educación	325	384	354
Participación Comunitaria	99	125	110
Social y recreativa	345	351	348

Fuente: Compilado de la Dirección Australiana de Estadísticas (1994), *Cómo los australianos utilizan su tiempo*, Publicación Revisada, Canberra: Dirección Australiana de Estadística, p. 20.

- *Preguntas para Dialogar*

¿Cuál es el porcentaje promedio del tiempo invertido por las mujeres y los hombres australianos, en diferentes actividades?

¿Cuáles son las implicaciones de esta división del trabajo para las políticas?

Los estudios sobre el uso del tiempo muestran que el matrimonio tiene un efecto marcado sobre el tiempo invertido en actividades familiares no remuneradas de las mujeres y los hombres. Véase el Comentario 33.

A pesar de las esperanzas de muchos recién casados de que, en la vida matrimonial, compartirían el cuidado mutuo, la Encuesta del Uso del Tiempo muestra que, cuando se trata del trabajo del hogar, no se cumplen estas expectativas. El efecto del matrimonio es diametralmente opuesto para los hombres y las mujeres. Para los hombres casados, se reduce el tiempo para labores de cocina, limpieza y lavado de ropa, mientras que, para las mujeres el tiempo dedicado a estas actividades se incrementa dramáticamente a causa del matrimonio. Comparada con una mujer soltera de edad equivalente y que vive sola, una mujer casada invierte un 40% más tiempo en cocinar, un 17% más en limpieza y un 37% más en lavado de ropa. Las mujeres que viven en hogares compartidos luego del matrimonio enfrentarían una duplicación del tiempo invertido en lavandería, un incremento de un 73% en tiempo para limpiar y un 49% de incremento en el tiempo para cocinar. El incremento más elevado en los quehaceres del hogar lo afronta la novia que llega directamente de su familia de origen. Para ella se cuadruplicaría el trabajo en lavandería y se duplicarían sus tiempos de limpieza y cocina.

Fuente: Michael Bittman y Jocelyn Pixley (1997), *La Vida Doble de la Familia: Mitos, Esperanzas y Experiencias*, Sydney: Allen and Unwin, pp. 105-6.

Figura 6.1 El matrimonio de él y de ella

Fuente: Oficina para la Situación de las Mujeres (1991), "El matrimonio: un paso más grande para algunas", *Hallazgos Seleccionados del Malabarismo con el Tiempo*, Canberra: OSW, p. 14.

[Nota: El voto del matrimonio, “I do”, significa, sí, lo haré – la novia dice, “Sí, ¡pero yo haré más! ...]

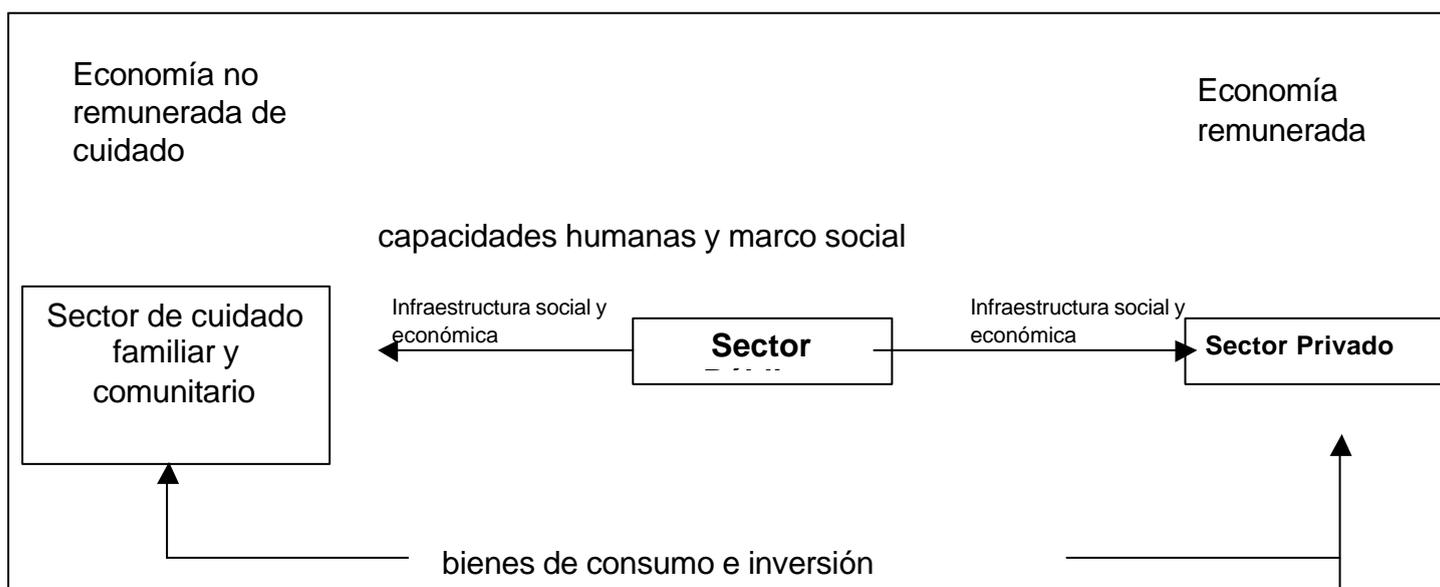
Incorporando el género en los modelos económicos

Nuevas formas de medir la economía, como por ejemplo los estudios de uso de tiempo, han hecho visibles muchos aspectos del género, los que podrían tener implicaciones importantes para las políticas y sus respectivas asignaciones de recursos. Cambiar la forma de medir la economía significa que también debemos cambiar nuestros modelos macroeconómicos. Esto, a la vez, implica entender el crecimiento económico de una manera diferente.

Tradicionalmente, las medidas y los modelos de la economía han considerado al hogar primordialmente como un lugar de consumo. El nuevo pensamiento sobre la macroeconomía reconoce que las familias también contribuyen a la producción. Una de las actividades centrales de las familias es la de producir bienes y servicios. Una gran proporción de esta producción constituye la economía del cuidado.

La Economía del Cuidado

La Economía del Cuidado puede incorporarse al pensamiento macroeconómico utilizando un modelo simplificado de la producción de una economía. En este modelo de flujo circular, que aparece en la Figura 6.2, el producto nacional es el resultado de la interacción de tres sectores: *el sector mercantil del sector privado; la economía del servicio público; y la economía del cuidado familiar y comunitario*. La creación de la riqueza en un país depende del rendimiento de todos los tres sectores.



genero”, en Sarah Robinson (editora), *¿La Cartera o la Billetera? Memoria de*

un seminario del Grupo de Presupuesto de Mujeres realizado el 12 de febrero, Londres, p. 7.

Los tres sectores de la economía producen diferentes tipos de bienes y servicios y se caracterizan por diferentes valores y motivaciones. Los diferentes sectores se describen en el Comentario 34.

Comentario 34 La Economía del Cuidado

La economía **del sector privado** produce bienes y servicios orientados al mercado, principalmente en respuesta al motivo del lucro... La economía del **servicio público** produce la infraestructura social y física que se utiliza para el consumo y la inversión en la economía de los bienes y la economía del cuidado... La economía del servicio público está orientada hacia el mercado en el sentido de que sus empleados ganan sueldos y se financia a través de los impuestos, cobros a usuarios y préstamos (y, en ocasiones, por incrementos en el circulante). Es menos orientado al mercado que la economía comercial ya que presta muchos servicios gratuitamente en el punto de consumo....

La **economía del cuidado** produce bienes y servicios orientados hacia la familia y la comunidad como parte del proceso de cuidar a la gente. El trabajo en una economía del cuidado no es remunerado, aunque puede estar apoyado por transferencias del gobierno (tales como pensiones o beneficios infantiles)... Este tipo de economía se excluye, por principio, del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Tanto los hombres como las mujeres trabajan en la economía del cuidado, pero en general es relativamente intensiva en su uso de la mano de obra femenina. La economía del cuidado contribuye al bienestar de los individuos que reciben los cuidados, pero además contribuye a las actividades de la economía de bienes y la economía de servicio público al proveer los recursos humanos y al mantener el marco social (brindando lo que algunos economistas denominan el capital humano y el capital social a la economía de bienes y a la economía de servicio público). El tamaño relativo de los tres sectores varía dependiendo del nivel de desarrollo y la estrategia económica aplicada.

Fuentes: Diane Elson (1997^a), "Presupuestos neutros al género, ciegos al género, o sensibles al género?: Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado, " *Misión Preparatoria del País para Integrar el Género dentro de las Políticas y los Procedimientos Nacionales Presupuestarios en el Contexto de la Reforma Económica*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica, pp. 8-9.

Los tres sectores de la economía son interdependientes, pero las interdependencias no son ampliamente reconocidas. A pesar de que muchas veces se resalta la dependencia del sector público de la riqueza generada por el sector privado, la dependencia de los otros dos sectores de la toma de decisiones en el sector del cuidado no remunerado suele pasar desapercibido.

(Para una discusión más detallada referirse a Elson 1998, 1997-a y Himmelweit 1998b).

- ***Preguntas para Dialogar***

Proporcione ejemplos de cómo una reducción en el gasto del gobierno, en ciertas carteras, podría impactar en la economía del “cuidado”.

¿Qué factores podrían ser considerados por las mujeres en sus decisiones para dedicarse a actividades generadoras de ingresos?

Preparando un estado del presupuesto sensible al género

Un análisis de presupuesto sensible al género procede en base a la capacidad de clasificar los gastos e ingresos del gobierno, para luego aplicar las herramientas y los análisis desarrollados en las secciones 5 y 6. La clasificación de gastos e ingresos brinda un marco conceptual para desarrollar un estado de presupuesto sensible al género.

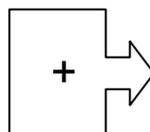
Presupuestos de Género: Un marco para el gasto público

Los gastos del gobierno afectan directamente a las mujeres y a los hombres intencional o indirectamente, como parte de las políticas generales. Para poder identificar el impacto de los gastos del presupuesto sobre las mujeres y las niñas, tres categorías de gastos son importantes. Unidas las tres suman el 100 por ciento de los gastos del presupuesto.

Categorías del Gasto Público

Categoría 1

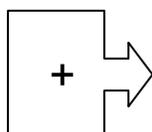
Gastos específicamente orientados por los departamentos gubernamentales y las autoridades para poder satisfacer las necesidades particulares de las mujeres y los hombres de la comunidad



Categoría 2

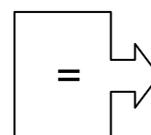
Gastos por los organismos del gobierno en sus propios empleados para asegurar igualdad de oportunidades en materia del empleo.

Por ejemplo, capacitación para el personal secretarial de menor nivel (en donde



Categoría 3

Gastos del Presupuesto general o principal de los organismos del gobierno que facilitan los bienes o servicios a toda la comunidad pero que son evaluados por su impacto en materia del género.



Total de Gastos

Fuente: Rhonda Sharp (1995), *Marco para Recopilar la Información Presupuestaria de las Dependencias y Autoridades Gubernamentales*, en mimeógrafo, Adelaida, Centro de Investigación para los Estudios de Género, Universidad del Sur de Australia.

Las evidencias sugieren que la gran mayoría (más del 99 por ciento) de los gastos de gobierno entran en la Categoría 3. Aunque muchos gobiernos cuentan con algunos programas dirigidos hacia las mujeres y los hombres (Categorías 1 y 2) son pequeños en términos del presupuesto total del gobierno y muchas veces están diseñados para satisfacer una necesidad a corto plazo.

Los ejemplos a continuación ilustran cómo las tres categorías de gastos han sido reportados en presupuestos sensibles al género. La intención no es de tomarlos como “las mejores prácticas”, sino como ejemplos que estimulen el diálogo sobre cómo deben realizarse los análisis de presupuesto sensibles al género en un país específico.

Comentario 35 Sur de Australia: Agricultura (Categorías de Gastos 1,3 y 2)

La mayoría de los predios agrícolas son gerenciados por grupos de socios con participación de mujeres, quienes también juegan un rol activo en el manejo y la operación de muchas propiedades. Al reconocer la contribución de las mujeres en las comunidades y economías rurales, el Departamento de Agricultura está comprometido con mejorar el acceso a la información de las mujeres rurales y su participación en la toma de decisiones. Además, el departamento promueve los principios y las prácticas de igualdad en las oportunidades de empleo y trabaja de forma muy activa para mejorar las oportunidades de carrera para las mujeres que laboran en el Departamento. Los programas departamentales y las asignaciones presupuestarias son las siguientes:

Programa	1988-89 \$000s	1989-90 \$000s
Política de Industrias Agrícolas	66.186	62.701
Industrias para los Productos Agrícolas	9.853	11.056
Industrias de Productos Hortícolas	4.068	4.578
Industrias Pecuarias	15.372	16.549
Manejo de Granjas y Apoyo a Comunidades Rurales	1.961	2.450
Manejo de Recursos Agrícolas	16.550	18.350
Planificación, Control y Mitigación Estatales de Desastres	3.200	3.072
Prestación de Servicios de Asesoría y Química Analítica	-	2.519
Servicio y Abastecimiento	12.817	12.943
Total	130.007	134.218

Asignaciones específicamente dirigidas a las mujeres y niñas (Categoría 1 de los Gastos)	
Proyecto	Oficina de las Mujeres para la Agricultura
Objetivo	Promover el interés y la participación en el desarrollo de la vida rural, en particular la agricultura. Promover las oportunidades educativas y culturales a todo nivel. Influir en la formulación de políticas a todo nivel.
Situaciones	La mayoría de las mujeres de granjas familiares trabajan en sociedad y tienen responsabilidades contables. Muchas no cuentan con capacitación formal en la administración de empresas.
Actividad 1	Seminarios de Planificación Financiera para Mujeres coordinados por la la Oficina de las Mujeres para la Agricultura
Indicador	25 participantes por seminario. En 1989-90 hubo un promedio de 22 participantes por seminario.
Acción	14 seminarios en 1989-90
Resultado Esperado	Mayores destrezas y confianza en los temas de gestión financiera
Actividad 2	Talleres de computación para las mujeres rurales coordinados por la Oficina de las Mujeres para la Agricultura
Acción	8 cursos durante 1898-90
Resultado Esperado	Las mujeres en granjas se benefician de la información sobre las nuevas tecnologías pertinentes para las tareas del campo.
Gasto	1988-89 \$42.200 1989-90 \$ 50.000
Personal equivalente a tiempo completo	1,0

Asignaciones Generales – impacto de actividades claves sobre las mujeres/niñas (Categoría 3 de los Gastos)	
Programa	Industrias Pecuarias
Situaciones	El nivel actual de infecciones de niños/as por contagio de los perros constituye un peligro que atenta contra la salud de la criaturas, además de ser un problema para las mujeres que son las encargadas principales del cuidado.
Actividad	El estudio de las lombrices y de las condiciones infecciosas de la piel en los perros de las comunidades aborígenes, y las tasas de infecciones resultantes en los seres humanos, en particular los niños/as.
Indicador	Nivel de infección
Acción	Encuesta sobre las diferentes infecciones presentes en los perros en Ernabella y diseño de un programa de tratamiento.
Resultado Esperado	Reducción de infecciones en los perros y en los seres humanos.
Gasto	1988-89 \$ 1989-90 \$15.000

Programa	Manejo de Granjas y Apoyo a la Comunidad Rural
Situaciones	Las mujeres que trabajan y viven en las granjas son las destinatarias principales para las campañas de seguridad en granjas, tanto por su propio bien como por los problemas de la salud y seguridad ocupacional de otros miembros de la familia.
Actividad	Seminarios sobre seguridad en las granjas en cada Estado (seccional), coordinados conjuntamente por la Oficina de las Mujeres para la Agricultura, la Juventud Rural, y la Oficina para la Agricultura
Indicador	Porcentaje de asistencia de las mujeres en los seminarios
Acción	Siete seminarios durante 1988-89. El número de seminarios durante 1989-90 aún no se finaliza.
Resultado Esperado	Mayor conciencia de accidentes potenciales en las granjas
Gasto	1988-89 \$6.000 1989-90 \$8.500
Personal equivalente a tiempo completo	0,1

Programa	<i>Manejo de Granjas y Apoyo a la Comunidad Rural</i>
Situaciones	La necesidad de un acceso equitativo a un programa de desarrollo personal y grupal y oportunidades para desarrollar destrezas de liderazgo y permitir que las mujeres tengan un rol equitativo dentro de las actividades comunitarias.
Actividad	Movimiento Rural de la Juventud en el Sur de Australia
Indicador	La proporción de socias femeninas es 50%
Acción	Brindar un acceso equitativo a los programas
Resultado Esperado	Las mujeres están ahora tomando un rol equitativo en el liderazgo organizacional a nivel de cada Estado (seccional). El objetivo es el de incrementarlo a nivel de comunidades de base.
Gasto	1988-89 \$33.500 1989-90 \$38.500
Personal equivalente a tiempo completo	1,0

Programa	<i>Todos</i>
Situaciones	Para la producción y el manejo de las propiedades agrícolas es esencial el acceso a la información y la asesoría.
Actividad	Servicios de asesoría a los granjeros y los administradores de granjas
Indicador	Las mujeres son una minoría importante de la población identificada como agricultores y administradores de granjas según los censos australianos. Esta proporción subió de un 29% en 1981 al 34% en 1986, principalmente a través de la caída en el número absoluto de hombres en estas categorías.
Acción	Con el objetivo de aumentar la confianza de las mujeres, se realizaron programas financiados por la Mancomunidad Británica y apoyados por la Oficina de las Mujeres para la Agricultura y la Juventud Rural.
Resultado Esperado	Mayor crecimiento en el número de mujeres que se consideran y que son consideradas por los demás, como una contribución positiva a la producción agrícola en el Sur de Australia.

Evaluación de oportunidades equitativas de empleo para las trabajadoras (Categoría 2 de los Gastos)						
				% de Mujeres 1983		% de Mujeres 1988
Perfil de Clasificación						
CO1 debajo de la barrera				78		79
C01 sobre la barrera				77		92
A01 al A05				10		42
E01 y sobre E01				7		13
Ocupación						
Secretarial y Administrativa				51		62
Técnica				22		20
Profesional				5		7
Pago semanal				28		31
Total				25		26
Estado de Empleo	Tiempo Parcial 1983	Tiempo Parcial 1988	Tiempo Completo 1983	Tiempo Completo 1988	Temp 1983	Temp 1988
Porcentaje de mujeres del total de la fuerza laboral	10	15	65	60	25	25
Porcentaje de hombres del total de la fuerza laboral	1	15	79	86	20	14
Empleados aborígenes: El departamento no cuenta con empleados aborígenes. El departamento tiene 87 comités, con un total de 77 mujeres miembros y 632 hombres miembros. Presupuesto para Igualdad de Oportunidades de Empleo 1989-90 \$ 45.000. Ninguna asignación específica para las mujeres.						

Fuente: *El Presupuesto y su Impacto en las Mujeres 1989-90* (1989), Documento No. 5 de Información Financiera, Adelaide: Editorial del Gobierno del Sur de Australia, pp. 50-52; *El Presupuesto y su Impacto en las Mujeres 1990-91* (1990), Documento No. 5 de Información Financiera, Adelaide: Editorial del Gobierno del Sur de Australia, p. 39; *El Presupuesto y su Impacto en las Mujeres 1990-91* (1990), Documento No. 5 de Información Financiera, Adelaide: Editorial del Gobierno del Sur de Australia, pp. 133-135.

- **Ejercicios para Dialogar**

Revise este extracto del presupuesto de mujeres de un Estado australiano, señalando las fuerzas y debilidades.

Piense en las tres categorías de los gastos.

Relacione su análisis con la situación agrícola de su país.

El Comentario 36 presenta ejemplos de Sudáfrica de los estados de los gastos para el empleo en el sector público (Categoría 2)

Historia 1 El Servicio Público en Sudáfrica (Categoría 2 de los Gastos)

El gobierno [de Sudáfrica] tiene como objetivo crear un “servicio público genuinamente representativo que refleje las principales características de la demografía sudafricana”. El Documento de Políticas sobre la Transformación del Servicio Público establece metas a lograrse dentro de los próximos cuatro años:

- El 50% de la gerencia debe ser de raza negra.
- El 30% de las personas a contratarse desde ahora en adelante, para cargos de gerencia media y alta, deberán ser mujeres.

A septiembre del año pasado, hubo 1'164.843 servidores públicos. Más de 7 de cada 10 (824.494) trabajaban por gobiernos provinciales. Más de la mitad son mujeres.

Las personas de raza blanca, que suman un 20% del servicio público, están sobre-representadas al ser un 13% de la población. Las mujeres están sub-representadas entre los africanos y sobre-representadas entre los blancos.

Las tendencias de empleo difieren entre el gobierno nacional y provincial, lo que refleja diferencias en las funciones. Los tres grandes servicios sociales – Educación, Salud y Bienestar – se prestan mayormente a nivel de las provincias y han empleado tradicionalmente más a las mujeres. Las funciones de seguridad, que tradicionalmente han contratado a más hombres, se prestan a nivel nacional.

Fuente: Departamento de Finanzas, República de Sudáfrica (1998), *Revisión de Presupuesto 1998*, Pretoria, p. 6.41.

Historia 2 Educadores en el sector público de Sudáfrica (Categoría 2 de los Gastos)

Los educadores forman la familia ocupacional más grande, más de un cuarto de los empleados del Servicio Público. A pesar de que las mujeres dominan esta categoría (67% del total), es raro que se ubiquen en los niveles superiores de la escala salarial. Son sólo el 7% de aquellos que ganan R131.478 o más....

La siguiente tabla señala el sueldo promedio para cada agrupación por raza/género, primero en términos absolutos y luego como una proporción del sueldo promedio de una mujer africana en esta familia ocupacional. La variación máxima ocurre entre los hombres de raza blanca (1,64 comparado a las mujeres africanas) y las mujeres africanas. Estas variaciones generalmente suceden debido a las diferencias en calificaciones, antigüedad y rango... Existen también diferencias sustanciales entre las mujeres de raza blanca y las mujeres africanas...

	Total	Total	Total	Africana	Africano	Blanca	Blanco
	<i>Todos</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
Actual	46545	44233	50519	38365	41495	54761	65888
Indice	1,21	1,15	1,32	1,00	1,08	1,43	1,72

Fuente: Julia de Bruyn (1996), "Servicio Público", en Debbie Budlender (editor) *El Presupuesto de las Mujeres*, El Cabo: Instituto para la Democracia en Sudáfrica, pp 192-3.

La composición de las juntas y comités gubernamentales es un indicador tanto de los gastos gubernamentales para igualdad en oportunidades de empleo y la participación de las mujeres y los hombres en la vida económica de un país. El Comentario 37 examina la membresía de los comités y las juntas seleccionadas en Barbados.

Comentario 27 Comités en Barbados (Categoría 2 de los Gastos)

La representación a nivel de las juntas establecidas por la ley dentro del proceso político revela algunas tendencias interesantes. Un estudio que analiza la Composición de Juntas por Género revela por ejemplo que en 1994, el 7% de las y los directores en juntas que generan ingresos son mujeres. Tradicionalmente, las juntas económicas están dominadas por los hombres mientras que las juntas sociales están dominadas por las mujeres. Sin embargo, últimamente esto ha cambiado. Ahora hay más hombres en las juntas sociales, pero no ha habido un incremento significativo de mujeres en las juntas que generan ingresos.

<i>Membresía de las juntas seleccionadas en Barbados, 1996</i>				
Nombre de la institución	Mujeres	Hombres	Total	% Mujeres
División de Administración de Personal	1	5	6	17%
Servicio Judicial y Legal	0	5	5	0%
Comité Asesor de Planificación Urbana y Rural	0	10	10	0%
Junta Para Concesión de Licencias a Electricistas	0	5	5	0%
Comisión de Servicio Policial	0	5	5	0%
Comisión Electoral y de Límites	1	4	5	20%
Consejo de Medicina	2	7	9	22%
Consejo de Paramédicos Profesionales	1	6	7	14%
Junta de Matriculación de Ingenieros Profesionales	0	3	3	0%
Junta de la Comisión/Junta de Defensa	0	4	4	0%
Junta de Defensa	0	4	4	0%

Corporación de Inversiones de Turismo de Barbados	0	6	6	0%
Junta para la Censura de Películas Cinematográficas	4	9	13	31%

Fuente: Investigación de antecedentes para una misión preliminar para consultar con el gobierno de Barbados sobre la integración del género dentro del presupuesto nacional, 1998, p. 15.

- **Preguntas para Dialogar**

¿Cuál es el asunto de género en este ejemplo?

¿Cuáles son los indicadores (aparte de los señalados en los Comentarios 35, 36 y 37) que podrían utilizarse para mostrar el impacto de la asignación de recursos en el empleo del sector público en términos de género?

¿La membresía de las juntas y comités en términos de género es un ejemplo de gastos gubernamentales para lograr igualdad de las oportunidades de empleo (Categoría 2) o es un ejemplo de políticas y gastos gubernamentales generales (Categoría 3)?

En algunos países, un funcionario (denominado *ombudsman* o Defensor del Pueblo) tiene la función de investigar las denuncias individuales presentadas en contra de autoridades públicas. El financiamiento de este cargo, posiblemente utilizado de manera distinta por las mujeres y los hombres, puede brindar un servicio significativo a la comunidad. El Comentario 38 nos da un ejemplo sencillo sobre el análisis desagregado por género de un gasto "general" o de Categoría 3.

Comentario 38 Oficina de la Defensoría del Pueblo (Categoría 3 de los Gastos)

El papel de la Defensoría del Pueblo es determinar y resolver denuncias presentadas por el público sobre acciones administrativas de los organismos gubernamentales. Las mujeres acuden menos a la Defensoría del Pueblo que los hombres. En los últimos tres años, la información estadística ha comprobado que la proporción de las mujeres que acuden a los servicios de la Defensoría del Pueblo ha permanecido en un nivel consistente.

Las iniciativas tomadas entre 1998-9 estarán dirigidas a las mujeres más jóvenes que viven en todo el Territorio... y las mujeres que residen en las comunidades (aborígenes). Se ofrecerán presentaciones de información sobre los servicios de la Defensoría del Pueblo a los alumnos de colegios secundarios durante visitas realizadas a los centros fuera de Darwin. Una encuesta sobre los grupos de lengua aborígen, se está llevando a cabo en la actualidad con la intención de desarrollar traducciones grabadas de la información que asesora sobre la Defensoría del Pueblo.

Participación de las Mujeres en el acceso a los Servicios de la Defensoría del Pueblo

	1995-6	1996-7	1997-8
Servicios Policiales	29%	30%	33%
Todos los demás	38%	41%	40%
Total	37%	38%	38%

Fuente: Gobierno del Territorio del Norte (Australia) (1998), *Mujeres en el Presupuesto 1998-99*, Documento Relacionado al Presupuesto. Darwin: Publicaciones del Gobierno del Territorio del Norte, p. 72.

- **Preguntas para Dialogar**

¿Qué nos dice este ejemplo sobre el impacto de los gastos “generales” realizados por la Defensoría del Pueblo del Gobierno?

¿Si usted realizara un análisis de estos servicios comunitarios del gobierno a las comunidades del país, lo haría de manera diferente?

No siempre se reconoce adecuadamente la conexión entre el género y una categoría “general” del gasto, aun cuando se podría esperar que el área de políticas y gastos tendría efectos importantes a nivel de género. Los análisis de presupuestos sensibles al género emprendidos por los gobiernos en Australia han sido motivados, muchas veces, por un deseo de divulgar las políticas del gobierno. Esto ha limitado el análisis presupuestario de los gastos y las políticas. En el Comentario 39 se presenta un gasto de la Categoría 3 utilizando una evaluación limitada de la política con conciencia de género.

Comentario 39 El Presupuesto Australiano de las Mujeres – Asistencia para la Empresa (Categoría 3 de los Gastos)

Aproximadamente un tercio de las empresas pequeñas y medianas de Australia son de propiedad de mujeres y otro 28% son de propiedad conjunta de mujeres y hombres. Estudios recientes señalan que los mayores problemas que enfrentan estas empresas, especialmente las de propiedad femenina y en particular las que tienen el potencial para exportar, son la poca disponibilidad del financiamiento y la falta de información sobre cómo tener acceso y manejar las finanzas.

Las medidas industriales del gobierno, en el *Documento de Políticas sobre Empleo y Crecimiento*, aumentan su apoyo para la pequeña empresa. Las siguientes son medidas claves que serán implementadas en el transcurso de los próximos cuatro años, comenzando en el ejercicio económico de 1994-95, que pretenden apoyar específicamente a las empresas pequeñas y medianas.

Programa para el Desarrollo de Empresas	Expansión del programa para el desarrollo de la empresa, la que incluirá financiamiento adicional de \$102,3m para el Servicio Nacional de Extensión a la Industria (NIES) para que llegue a la pequeña empresa.
Red de las Empresas	Se proveerán \$38,2m para promover empresas de pequeña y mediana escala para la formación de redes entre 3 ó más firmas.
Ausindustria	La creación de la Ausindustria, para reforzar las prestaciones de programas de mejoramiento de empresas. Ausindustria ... realizará programas para las empresas y actuará como un servicio de información y referencia para programas empresariales afines, ofrecidos a través de otros organismos gubernamentales.
Mejoramiento del Acceso de las empresas pequeñas y de mediana escala a las Finanzas	<p>Las iniciativas, que tienen un costo neto de \$19,9m, incluyen:</p> <p>Actividades para mejorar las destrezas de los gerentes de empresas e inversionistas de capitales, desarrollo de un conjunto de valores referenciales sobre las industrias de manufactura y servicios para ayudar a las instituciones financieras en sus decisiones sobre préstamos y promoción para alentar a las empresas pequeñas a buscar asesoría profesional para obtener financiación para la exportación comercial;</p> <p>Se introducirán garantías por pagos anticipados para apoyar a los exportadores cuyos clientes requieren que el contrato prevea semejante garantía;</p> <p>Financiamiento para una campaña de publicidad para dar a conocer el Banco de Desarrollo de la República como una fuente especializada de financiamiento para la pequeña empresa;</p> <p>Un incremento en el incentivo tributario y la reducción de muchas restricciones sobre el Fondo de Desarrollo (PDF);</p> <p>Intensificación del Programa de Innovación en la Industria en \$118m. Se establecerá una red de centros para difusión de tecnología con el fin de demostrar las nuevas tecnologías a las pequeñas empresas... Estas también recibirán apoyo para adoptar nuevas tecnologías y una comercialización temprana de la innovación tecnológica por las pequeñas empresas; y</p> <p>Facilidades para que las pequeñas empresas puedan vender al resto de la Mancomunidad Británica. Se mejorará su acceso a las oportunidades de adquisiciones dentro de este mercado.</p>
Capacitación e Investigación	El Gobierno proveerá mayor capacitación para la pequeña empresa.

	<p>Además, abordará a las barreras que afrontan las mujeres para aprovechar el Nuevo Esquema de Incentivos Empresariales (NEIS), diseñado para facilitar el auto empleo. El Documento de Políticas aumenta la disponibilidad de puestos bajo el NEIS de 5.000 a 6.500 en 1994-95 elevándose a 9000 en 1996-97.</p> <p>Adicionalmente, el gobierno está trabajando conjuntamente con la Federación de Mujeres Empresariales y Profesionales de Australia en una encuesta nacional para determinar los factores que detienen o promueven el crecimiento de empresas manejadas por mujeres. Un mejor entendimiento de estos factores ayudará a que el gobierno desarrolle políticas efectivas para promover el crecimiento del sector de la pequeña empresa en Australia.</p>
--	--

Fuente: *Estado del Presupuesto de las Mujeres 1995-96 (1995)*, Documento No. 3 Relacionado al Presupuesto, Canberra: Servicio de Publicaciones del Gobierno Australiano, pp. 19-20. Derechos de autor registrados por la República de Australia, reproducido bajo autorización.

Preguntas para Dialogar:

¿Cómo podría mejorarse esta evaluación de políticas, que sí tiene conciencia de género?

¿Cuáles son los aspectos en los cuales el género tiene relación con el apoyo a las pequeñas empresas en este país?

¿Cuáles serían las interrogantes que usted plantearía al emprender en un análisis sensible al género del apoyo a las pequeñas empresas en este país?

Los análisis presupuestarios sensibles al género pretenden, as fin de cuentas, formular mejores políticas, programas y asignaciones de recursos. El Comentario 40 es un ejemplo de un gasto “general” de la Categoría 3 para lo cual contribuyó un análisis de presupuesto sensible a género a la decisión de realizar una revisión del programa.

Comentario 40 El Programa Nacional de Obras Públicas en Sudáfrica (Categoría 3 de los Gastos)

Desde 1994, aproximadamente R350 millones han sido asignados al Programa Nacional de Obras Públicas de los presupuestos nacionales. El Programa de Obras Públicas basado en la Comunidad (CBPWP) es responsable por R250 millones del mismo. Algunas provincias han añadido fondos de sus propios presupuestos.

Una evaluación del programa realizada en 1997 encontró que la calidad de las obras producidas era excepcionalmente alta comparada con programas similares en otras partes del mundo. Encontró que los 599 proyectos fueron bien distribuidos geográficamente con relación a los perfiles de pobreza relativa de nueve provincias. KwaZulu-Natal, Cabo Oriental y la Provincia del Norte recibieron conjuntamente casi dos tercios de los fondos nacionales asignados.

De las personas empleadas por los proyectos, el 41% eran mujeres y un 12% jóvenes. Aunque la cifra para las mujeres es inferior a la proporción femenina de la población en las áreas rurales en donde operaban los proyectos, es casi seguro que es superior a lo que hubiese sido sin focalización específica. Desafortunadamente, la evaluación sugiere que a las mujeres se les asignaba con más frecuencia los trabajos más engorrosos, que el promedio de sus salarios era inferior, que generalmente fueron contratadas para períodos más cortos que los hombres y que tenían menores posibilidades de recibir capacitación que los hombres. un 37% de los hombres empleados recibieron capacitación, comparado a un 32% de las mujeres.

Los resultados de la evaluación han conformado la base para los planes actuales del Departamento para afinar el programa y para mejorar la focalización.

Departamento de Finanzas, República de Sudáfrica (1998), *Revisión del Presupuesto 1998*, Pretoria, p. 6.44.

- **Preguntas para Dialogar**

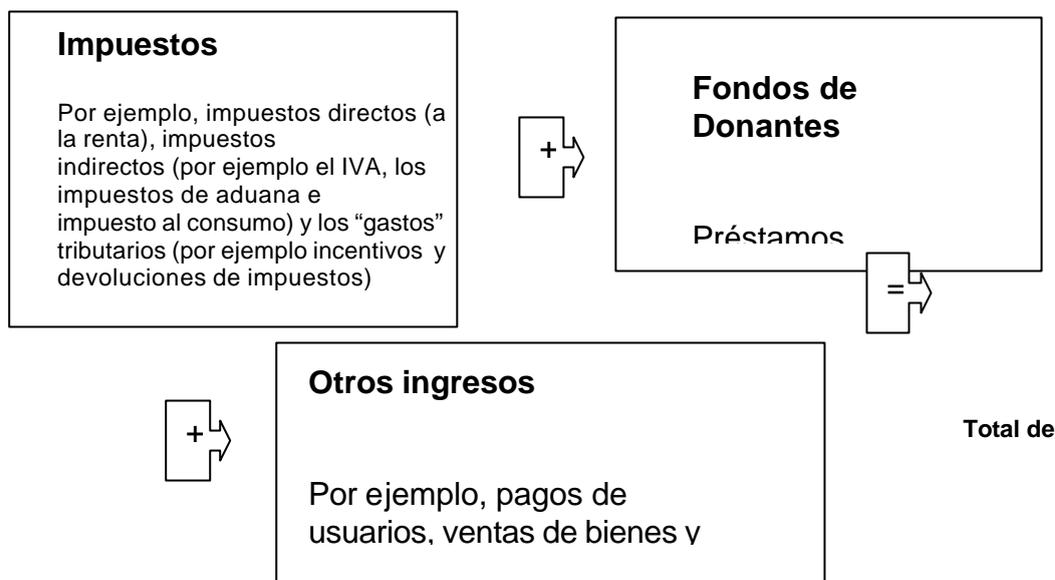
¿Cómo podría mejorarse esta evaluación de políticas, si bien tiene conciencia de género?

¿Cómo se relacionan al país estos aspectos de las políticas?

Presupuestos de género: Un marco para los ingresos públicos

El análisis de los ingresos en términos del género todavía requiere más desarrollo. Sin embargo, Australia, el Reino Unido y Sudáfrica han realizado un poco de trabajo inicial en esta área. Las posibles categorías de ingresos son las siguientes:

Categorías de ingresos del Gobierno



La siguiente parte de la Sección 7 nos presenta algunos ejemplos de temas que deben tomarse en cuenta para los informes sobre los análisis sensibles al género de los ingresos del gobierno. Dicho análisis es más difícil y a menudo políticamente más delicado que el análisis de género de los gastos gubernamentales. Sin embargo, es posible y recomendable emprender en este análisis.

Una de las áreas, usualmente la más fácil de analizarla, es el impuesto a la renta personal, ya que puede analizarse en términos de contribuyentes femeninos o masculinos. Algunos problemas posibles son que las autoridades no recogen información desagregada, o que la unidad para el impuesto a la renta es la pareja casada y no el individuo. Otra área problemática es cuando los contribuyentes individuales que perciben un monto por debajo del valor mínimo, no envían declaraciones de impuestos, sino que sus empleadores envían pagos únicos. Un tercer problema – especialmente en países pobres – es que los contribuyentes individuales constituyen una porción muy pequeña de la población, y por lo tanto los impuestos sobre la renta personal son una proporción relativamente pequeña del ingreso del gobierno.

En casi todos los casos, el análisis de los impuestos sobre la renta personal revelará que los hombres, en general, contribuyen más mediante este impuesto que las mujeres. Esto se debe a que los hombres tienen empleos remunerados más que las mujeres. El Comentario 41 ilustra que, como generalmente los hombres ganan más que las mujeres, tienden a pagar más impuestos.

Comentario 41 Impuesto a la Renta Personal en Australia

En el ejercicio económico de 1990-91, hubo aproximadamente 3,4 millones de mujeres contribuyentes. Las mujeres constituyen un 43% de todos los contribuyentes y pagan un 31% del total de los impuestos a los ingresos. Las mujeres casadas constituyen un 60% de todas las mujeres contribuyentes y en promedio, pagan un monto ligeramente mayor en impuesto a la renta que las mujeres solteras.

Ejercicio económico de 1990-91

	Mujeres	Hombres	Total
Soltero/a			
Número de Contribuyentes	1337151	1652305	1989457
Renta Imponible \$m	27872	39148	67019
Impuesto Neto \$m	5460	8666	14127
Casado/a			
Número de Contribuyentes	2018808	2792075	4810883
Renta Imponible \$m	41916	99437	130352
Impuesto Neto \$m	8101	22016	30112
Total			
Número de Contribuyentes	3355960	4444380	7800340
Renta Imponible \$m	69788	127584	197372
Impuesto Neto \$m	13561	30678	44239

Fuente: *Declaración del Presupuesto de las Mujeres 1992-3 (1992)*, Documento No. 5 Relacionado al Presupuesto, Canberra: Servicio de Publicaciones del Gobierno de Australia, p. 296. Derechos de autor registrados por de la República de Australia, reproducido con autorización.

• Preguntas para Dialogar

¿Cuáles son los aspectos relacionados con el género en los impuestos a la renta personal en este país?

El efecto diferencial de los impuestos

Se necesitarían análisis más sensibles sobre el impuesto a la renta personal para ver hasta qué punto los diferentes tipos de devoluciones de impuestos y otros incentivos se encuentran disponibles de modo diferente para las mujeres y los hombres, quizás debido al sector en el que trabajan, el tipo de trabajo que realizan, o sus niveles de ingresos. Otros beneficios, tales como las concesiones tributarias para las pensiones en base a las contribuciones de los empleados (las que constan como gastos tributarios en la mayoría de los presupuestos), también tenderán a beneficiar a los hombres más que a las mujeres porque más hombres que mujeres normalmente se emplean en trabajos del sector formal en donde tales pensiones son usuales.

Muchos otros impuestos son más complicados porque son pagados por familias en lugar de por individuos. (El ejemplo que consta en el Comentario 40 compara la carga del impuesto indirecto al valor agregado para las familias más

pobres y las más adineradas). Los impuestos al valor agregado generalmente son regresivos, lo que significa que las familias más pobres tienden a pagar una parte más grande de sus ingresos en estos impuestos que las familias adineradas.

Esto traerá implicaciones de género en la medida de que sea más probable que las mujeres sean miembros de familias más pobres, y/o sean generalmente las personas responsables de las compras diarias para sus familias.

Los impuestos sobre los bienes y servicios tales como el alcohol, el tabaco y los juegos de azar afectarán más a los hombres que a las mujeres en la medida de que en muchas sociedades los hombres beben, fuman y juegan más. Sin embargo, podría haber un efecto negativo para las mujeres- estos impuestos podrían significar que los hombres se retienen mayores cantidades de dinero de la plata familiar.

Los fondos de donantes son una fuente importante de ingresos en muchos países en desarrollo. Es posible que el país recipiente tenga pocas opciones de cómo se gastan los fondos. Por ejemplo, los fondos pueden estar marcados para programas y políticas particulares con posibles implicaciones e impactos diferenciales de género.

Una de las fuentes gubernamentales de ingresos aparte de los impuestos son los pagos por usuarios. Esto podría incluir pagos de pensiones en colegios y universidades, pagos por servicios de salud, pagos por el uso de instalaciones gubernamentales, cobros por el consumo de agua y luz, etc. Los derechos de usuarios generan ingresos para los gobiernos. Pueden cambiar las tendencias de uso; por ejemplo, pueden obligar a padres de familia pobres a escoger entre enviar a estudiar a sus hijos o hijas. Además pueden imponer cargas de tiempo adicional a los ciudadanos (normalmente a las mujeres). Por ejemplo, si la gente no puede afrontar los recargos del gobierno para agua y luz, las mujeres se verán obligadas a recolectar el agua y la leña.

Un segundo ingreso gubernamental no tributario es la venta de sus bienes. A cambio de estos ingresos de una sola vez para el gobierno, pueden obligar a los individuos a pagar por los servicios que actualmente son gratuitos o subsidiados.

- **¿Cuáles son los diferentes montos y proporciones de ingresos gubernamentales en este país? (analizar utilizando las categorías sugeridas de ingresos gubernamentales)**
- **¿Cómo un cambio en las políticas sobre la generación de ingresos, como el incremento en los a pagos de usuarios, podría afectar la carga de tiempo de las mujeres en la “economía del cuidado?”**

El Sistema de Impuestos y Beneficios

Los cambios en la generación de ingresos (por ejemplo, reducir los impuestos a la renta) muchas veces vienen acompañados por cambios en los gastos o beneficios del gobierno (por ejemplo, mayor focalización del apoyo a la niñez). Un análisis sensible al género de estos cambios en los beneficios e impuestos requiere analizar las interacciones entre el sistema tributario y el sistema de beneficios gubernamentales.

Cambios recientes al sistema de beneficios e impuestos en Gran Bretaña, que atrajo la atención debido a sus efectos de género, se encuentran en el Comentario 42.

Comentario 42 El nuevo trato de beneficios e impuestos para las familias de clase obrera en Gran Bretaña

El Canciller anunció cinco propuestas claves en el Presupuesto:

- Un nuevo crédito tributario para las familias obreras con hijos: El Crédito Tributario para Familias Obreras (WFTC);
- Un nuevo crédito tributario para el cuidado infantil dentro del WFTC para ayudar a las familias obreras con el costo de dichos cuidados;
- Un nuevo crédito tributario para ayudar a las personas enfermas y discapacitadas a que puedan trabajar: El Crédito Tributario para las Personas Discapacitadas;
- La mayor reforma de las contribuciones nacionales de seguros (NIC) desde 1975, que promoverá la generación de empleos en el sector más bajo del mercado laboral, eliminará distorsiones y reducirá las cargas administrativas para los empleadores. La carga NIC en las remuneraciones más bajas se reducirá tanto para empleados como para sus empleadores, al reducir el recargo combinado en 3,20 libras a la semana para quienes ganan 64 libras semanales;
- Un paquete de 1,25 mil millones de libras para incrementar el apoyo a la niñez, aumentando el beneficio para el hijo/a mayor en 2,50 libras a la semana a partir de abril de 1999 y el de los niños menores a 11 años, dentro de los beneficios relacionados a los ingresos, en 2,50 libras a la semana, a partir de noviembre de 1998.

El WFTC [está diseñado para hacer que el trabajo valga la pena para...] las familias de bajos y medianos ingresos con hijos. Un número desproporcionado de las familias que menos ganan son las jefaturadas por mujeres. Las parejas tendrán la opción de que el crédito tributario lo reciba la madre o el padre de familia. La WFTC no constituye amenaza alguna para los impuestos independientes. Así que la WFTC, especialmente en conexión con el Salario Mínimo Nacional, será un beneficio particular para las mujeres.

Fuente: HM Treasury (1998-a), El Crédito Tributario y los incentivos al trabajo para las familias de clase obrera, en *La Modernización del Sistema de Impuestos y Beneficios de Gran Bretaña*,

Número 3, p. 5; HM Treasury (1998b), “El Gobierno lanza un Pacto Nuevo para las Familias Trabajadoras para Hacer que Valga la Pena Trabajar”, Comunicado de Prensa, p. 2.

- **Preguntas para Dialogar**

¿Cómo difieren los créditos tributarios a los gastos gubernamentales?

¿Cuáles son los elementos de género en este ejemplo?

¿Existen aspectos de género que podrían surgir en el sistema de beneficios e impuestos en este país?

Trabajo Sectorial

Introducción al Trabajo por Sectores

Una estrategia inicial para emprender en un análisis presupuestario sensible de género es seleccionar un número limitado de carteras/ministerios o sectores. La selección de carteras requiere reflexionar. Se acepta fácilmente que las carteras “sociales” (como educación, salud y bienestar) tengan implicaciones de género. Sin embargo, también se encuentran en otras áreas como la industria, agricultura, tierra y agua, como en los ejemplos presentados en las secciones anteriores de este documento.

El objetivo del trabajo sectorial es identificar los factores de género y los problemas específicos de las asignaciones sectoriales identificadas. En la Sección 7, presentamos tres categorías de gastos y tres de ingresos. Esta sección persigue formular una declaración para cada una de las tres categorías de gastos dentro de un sector identificado, más un cuarto estado para la categoría de ingresos. Esta es una estrategia inicial para desarrollar un estado presupuestario sensible al género.

Tareas Preliminares

Es preferible realizar el trabajo sectorial como equipo. Los y las participantes deben dividirse entre las carteras/sectores/ministerios (por ejemplo, educación, agricultura) y:

- estudiar el material relacionado con las cuestiones de género para el país (por ejemplo, el folleto sobre Mujeres y Hombres, o el informe CEDAW);
- extraer, del material local, tres problemas/preocupaciones relacionados con el género y presentar la documentación de soporte;
- analizar las causas y efectos subyacentes de los problemas;
- identificar cualquier programa sectorial que trata o se relaciona con estos problemas;
- determinar las asignaciones para estos programas; y
- analizar cualquier dificultad que se presente al responder estas preguntas.

Necesidades de Información

Las tareas preliminares plantean muchos elementos relacionados con la información. El Comentario 42 identifica tres diferentes tipos de información requerida en un análisis presupuestario sensible al género.

Comentario 43 Información / Datos

Los tipos de información requeridos para un análisis presupuestario sensible al género pueden dividirse en tres categorías amplias:

- **Insumos:** miden lo que entra en el proceso. Por ejemplo, la cantidad de dinero presupuestado o el personal asignado para un programa o proyecto en particular.
- **Productos:** miden los productos directos de un programa o proyecto en particular. Por ejemplo, el número de beneficiarios que reciben un bien o servicio específico.
- **Resultados:** miden las consecuencias de las políticas o programas. Por ejemplo, mejor salud, mayores niveles de educación, más disponibilidad de tiempo.

Todos los tres tipos de información son necesarios. Un cambio dado en una política o proyecto incidirá en los insumos y productos mucho antes que en los resultados. Además, generalmente es muy difícil atribuir un resultado obtenido a una sola política o proyecto específico. Sin embargo, a fin de cuentas, una política o proyecto debe ser juzgado en base a sus resultados.

Se necesitarán las herramientas del análisis presupuestario sensible al género para poder identificar los productos y resultados.

- **Ejercicios para Dialogar**

¿Qué datos sobre insumos, productos y resultados se requieren para los programas que usted ha elegido?

¿Cuáles son las diferentes fuentes de información en este país? Señale la disponibilidad, periodicidad y actualización de cada una de ellas.

(Entre los ejemplos se podrían incluir: encuestas de hogar; censos de población y otros; encuestas de empresas; información administrativa; fuentes no gubernamentales, como por ejemplo universidades, otras instituciones, ONGs.)

¿El análisis de los programas se enfocará en los insumos, productos o resultados?

Desarrollando un análisis sectorial

Cada uno de los análisis sectoriales requiere comenzar con una introducción general al área de la cartera y sus implicaciones de género. Esto incluye:

- un bosquejo del objetivo principal de la cartera y los elementos de género en términos generales; y

- una identificación de los programas principales dentro de la cartera, indicando los montos asignados para cada programa y el porcentaje del total del presupuesto sectorial.

Análisis de Gastos

Utilizando las categorías de gastos desarrolladas en la Sección 7, se pueden desarrollar los siguientes tres estados:

Estado 1

Asignaciones específicas de género

Describen las asignaciones específicamente focalizadas en términos de género, con referencia a:

- el objetivo del programa o proyecto;
- un análisis del impacto del programa con referencia a los indicadores de rendimiento (esto podría ser el número de mujeres u hombres beneficiarios del programa);
- la asignación de recursos; y
- los cambios planificados para el año siguiente.

Estado 2

Empleo en el Sector Público

Se debe recordar que en los análisis de presupuestos sensibles al género, los elementos de género para empleados públicos pueden considerarse de dos maneras. En primer lugar, las tendencias en el empleo público pueden reflejar (o no) los principios de iguales oportunidades de empleo entre los hombres y las mujeres y entre grupos de hombres y mujeres.

En segundo lugar, la prestación sensible al género de los programas puede verse afectada por la estructura de empleo en términos del género del servicio público y demás personal gubernamental. Ya analizamos si estas asignaciones pertenecían a la Categoría 2 ó 3 de los gastos, pero, para los fines de desarrollar el estado sectorial, trataremos todos los gastos para empleo para servicios públicos como gastos de la Categoría 2.

Consecuentemente, se deben analizar la igualdad de oportunidades en el empleo público:

- ***describiendo las tendencias de empleo dentro de carteras particulares o en el sector público como un todo.*** Desagregar por género, nivel de empleo, forma de empleo (tiempo completo o parcial, permanente o temporal), sueldos y beneficios. Incluir otras desagregaciones como raza y discapacidad.

- **describiendo iniciativas especiales para promover la igualdad de oportunidades de empleo** → monto invertido y las cifras alcanzadas (por ejemplo, mujeres en la capacitación gerencial, capacitación en género para los funcionarios).
- **analizando el número de mujeres y hombres que ocupan cargos con un enfoque o especialización de género** (por ejemplo, policías, funcionarios médicos o del bienestar encargados de casos de violación y violencia doméstica; hombres en cargos que tratan con hombres y violencia de género).
- **analizando la composición de las juntas y los comités establecidos en el sector** – Distinguir entre cargos remunerados y no remunerados y los niveles de remuneración.
- **describiendo cualquier cambio planificado para el año siguiente.**

Estado 3

Asignaciones Generales

Las asignaciones presupuestarias “generales” pueden ser analizadas utilizando cualquier herramienta mencionada en la Sección 7. Se debe optar por un programa relevante tanto en términos de presupuesto como en términos de género. Presente esto describiendo:

- el objetivo del programa o actividad escogida dentro del programa (es decir, lo que pretende conseguir);
- cuánto se ha invertido en el programa / proyecto, y que porcentaje esto representa dentro del presupuesto total;
- aspectos relacionados con las políticas de género en el programa;
- un análisis de impacto del programa, que incluye indicadores de productos o resultados; y
- cambios planificados para el siguiente año.

Estado 4

Análisis de Ingresos

Al utilizar las categorías de los ingresos detalladas en la Sección 7, opte por una fuente de ingresos (o una política de impuestos y beneficios) que sea importante para el sector y relevante en términos de género. Se puede analizar un tema de ingresos utilizando una variedad de herramientas y se lo puede presentar al describir:

- la proporción del total de ingresos que esto constituye y de qué manera ha cambiado al pasar del tiempo;
- los temas de género que han surgido;
- el análisis del tema de ingresos, en cuanto a los indicadores de cómo la carga (beneficios) recae de acuerdo al género y otras categorías; y
- los cambios planificados para el siguiente año.

Desarrollando un Plan de Acción

A estas alturas, se hace necesario verificar que el proceso pueda continuar exitosamente luego del trabajo sectorial inicial.

La siguiente lista de verificación de las tareas y decisiones, debe analizarse tanto a nivel del equipo sectorial como entre los miembros del grupo más amplio que realiza el análisis presupuestario sensible al género. A nivel del grupo, se necesita tomar decisiones sobre el formato general que tendrá el ejercicio en este país, al menos durante el primer año. En particular, debe existir un acuerdo en cuanto a la envergadura, el lugar y los aspectos políticos.

Lista de Verificación

- ¿Cuáles son los asuntos de género en términos de las cuatro categorías seleccionadas de gastos e ingresos para cada cartera /sector /ministerio?
- ¿Cuáles herramientas de análisis serán utilizadas?
- ¿Cuáles indicadores serán desarrollados?
- ¿Cuáles son las fuentes de información – tanto las fuentes que deben desarrollarse como las ya existentes?
- ¿Se enfocará en los presupuestos/gastos (e ingresos) futuros, actuales y/o del pasado?
- ¿Cuáles son las estructuras de responsabilidad?
- ¿En qué formato será presentado el análisis presupuestario sensible al género?
- ¿Cómo encaja dentro del ciclo presupuestario un análisis sectorial sensible al género?
- ¿Cómo será evaluado este proceso?

Se requiere que cada equipo sectorial, así como los coordinadores del ejercicio completo, establezcan un cronograma de tareas.

Cronograma de Tareas

Tarea	Componentes de la Tarea	Persona(s) Responsable	Material Entregado a	Fecha de Inicio	Fecha de Cierre
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					

Reconocimientos

Este documento es el resultado del esfuerzo de muchas personas. Es una expresión concreta de nuestra participación en el desarrollo de los experimentos de presupuestos de las mujeres en Australia y en Sudáfrica, así como nuestro trabajo con

los encargados de la formulación de políticas, los grupos comunitarios y las participantes en talleres realizados en varios países desde hace varios años. Nos gustaría agradecer a estas personas por sus ideas, su interés y su compromiso con el desarrollo de los presupuestos con sensibilidad al género.

Este documento se ha beneficiado al poder aprovechar el acervo de investigaciones internacionales que va surgiendo en materia de género y economía. El trabajo de Diane Elson, de la Universidad de Manchester, ha sido especialmente importante y el presente documento se enriquece extensamente con toda la gama de sus publicaciones. La edición especial de 1995 de la revista especializada de *Desarrollo Mundial* sobre “Género, Ajuste y Macroeconomía”, es una valiosa fuente de posibilidades teóricas y conceptuales para una economía que visibilice a los temas de género. También hemos tomado aprendizajes de nuestra larga asociación con el trabajo práctico y teórico de muchas personas tanto de países industrializados como en vías de desarrollo, quienes han buscado incorporar el género en las políticas públicas, las instituciones del sector público y los procesos de desarrollo económico.

Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a aquellos quienes nos han permitido utilizar su trabajo. Su generosidad ha contribuido a mejorar este documento.

Varias instituciones han proporcionado apoyo y recursos importantes. La Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID) y la Secretaría de la Mancomunidad Británica proporcionaron financiamiento para este proyecto. La División de Género y Asuntos Juveniles de la Secretaría de la Mancomunidad Británica, al contratarnos como consultores de su proyecto piloto para *“Integrar el género en las políticas y procedimientos del presupuesto nacional dentro del contexto de la reforma económica”*, nos dio la oportunidad de trabajar y aprender en diferentes países dentro de la Mancomunidad.

Nos gustaría agradecer a nuestras propias instituciones por su apoyo práctico y su aliento – La Agencia Comunitaria para las Investigaciones Sociales en El Cabo, Sudáfrica y el Centro de Investigación para los Estudios en Género así como la Facultad de Comercio Internacional de la Universidad del Sur de Australia, en Adelaide - Australia.

Finalmente, la Asociación Internacional para la Economía Feminista, por medio de su foro electrónico, Femecon-L y las conferencias anuales, nos puso en contacto inicialmente a las autoras, lo que nos permitió realizar este proyecto de cooperación.

Rhonda Sharp y Debbie Budlender
noviembre de 1998

**COMO REALIZAR UN ANALISIS DE PRESUPUESTO CON SENSIBILIDAD
AL GENERO**

Investigaciones y Prácticas Contemporáneas

Debbie Budlender y Rhonda Sharp
con la colaboración de Kerri Allen

**Secretaría de
La Mancomunidad Británica**

AUSAID

***Cómo realizar un análisis de presupuesto con sensibilidad al género:
Investigaciones y prácticas contemporáneas***

Información sobre las autoras

Debbie Budlender

Debbie es una Investigadora Principal de la Agencia Comunitaria para la Investigación Social, organización no gubernamental que participa en las investigaciones de políticas sociales en El Cabo, Sudáfrica. Además, está asignada a la Oficina de Estadísticas de Sudáfrica (Statistics SA) en la que trabaja principalmente con los temas de género y empleo. Es editora de tres *Presupuestos de las Mujeres* en Sudáfrica (1996, 1997, 1998).

Rhonda Sharp

Rhonda es una Profesora Asociada en Economía en la Facultad de Comercio Internacional y Directora del Centro de Investigación para Estudios de Género de la Universidad del Sur de Australia, Adelaide - Australia. Ha publicado ampliamente dentro del campo de la economía feminista, en particular en el área de las mujeres y las políticas económicas.

Kerri Allen

Kerri es Asistente de Investigación en la Facultad de Comercio Internacional, Universidad del Sur de Australia, Adelaide – Australia. Sus investigaciones y escritos abarcan una amplia gama de temas relacionados con la desigualdad de género y el trabajo.

© 1998 Debbie Bundlender, Rhonda Sharp y La Secretaría de la Mancomunidad Británica

ISBN 0 86803 615 3

Publicado por La Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Canberra y la Secretaría de de la Mancomunidad Británica, Londres

Diseño del Texto,
Composición Tipográfica,
Asistencia editorial Barbara L. Brougham,
Centro de Aprendizaje Flexible
Universidad del Sur de Australia, Underdale 5032

Impresión Servicios documentarios, Underdale SA 5032

Distribución Secretaría de la Mancomunidad Británica
Marlborough House, Pall Mall,

Londres SW1Y 5HX
Teléfono: (44) 01718393411
Fax: (44) 01719300827

Precio sugerido al por menor: 8,99 libras

Contenidos

Sección 1

Introducción	2
--------------	---

Sección 2

¿Qué es un presupuesto sensible al género?	
Neutralidad de género o ceguera al género?	4
Inclusión del género	8
Ejemplos nacionales	10
Iniciativas en otros países	13

Sección 3

Género, Sexo, Hombres y Mujeres	
Sexo y Género	19
Temas de género en los presupuestos gubernamentales	21
Las mujeres y los hombres en diferentes roles	25
Diferentes roles y sesgos de género en las asignaciones de recursos presupuestarios	27
Indicadores de Género	29
¿Cómo podemos medir el género y las relaciones de género?	32
Contexto local	35

Sección 4

¿Qué es un presupuesto gubernamental?	
Las funciones del presupuesto gubernamental	36
Las funciones y políticas del presupuesto	38
Restricciones presupuestarias	39
Variaciones entre países	39
El proceso de formulación del presupuesto	40

Sección 5

Herramientas para un análisis de presupuestos con sensibilidad al género

Evaluación de políticas con conciencia de género	44
Evaluaciones de beneficiarios/as desagregados por género	47

Análisis de la incidencia del gasto público, desagregada por género	51
Análisis de la incidencia de los impuestos, desagregada por género	55
Análisis del impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo, desagregado por género	56
Marco de políticas económicas al mediano plazo con conciencia de género	57
Estado de presupuesto con conciencia de género	58

Sección 6

Incorporar el Cuidado en la Economía

Trabajo de hogar en el sistema de cuentas nacionales	59
Uso del tiempo	60
Incorporando el género en los modelos económicos	62
La Economía del Cuidado	62

Sección 7

Preparando un estado del presupuesto con sensibilidad al género

Presupuestos de Género: Un marco para el gasto público	64
Presupuestos de Género: Un marco para los ingresos públicos	76

Sección 8

Trabajo de Cartera

Introducción al trabajo de cartera	81
Tareas preliminares	81
Necesidades de información	81
Desarrollando un análisis de cartera	82
Desarrollando un plan de acción	85

Sección 9

Referencias y Bibliografía

Lista de comentarios

<i>Comentario 1</i>	<i>¿Qué es un presupuesto sensible al género?</i>	<i>4</i>
<i>Comentario 2</i>	<i>Ceguedad al género</i>	<i>5</i>
<i>Comentario 3</i>	<i>Presupuestos del Gobierno y Género</i>	<i>5</i>
<i>Comentario 4</i>	<i>Inclusión del Género en los Ministerios de Finanzas</i>	<i>8</i>
<i>Comentario 5</i>	<i>Australia: Introducción al Estado Presupuestario de Mujeres 1995-96</i>	<i>11</i>
<i>Comentario 6</i>	<i>Mozambique: Un presupuesto de Mujeres</i>	<i>14</i>
<i>Comentario 7</i>	<i>La Iniciativa del Presupuesto de Género en Tanzania</i>	<i>15</i>
<i>Comentario 8</i>	<i>Recomendaciones al Gobierno de Gran Bretaña</i>	<i>16</i>
<i>Comentario 9</i>	<i>Una Instantánea de los préstamos otorgados por el Banco Mundial relacionados al género</i>	<i>17</i>
<i>Comentario 10</i>	<i>Privatización vs. la desinstitucionalización</i>	<i>18</i>
<i>Comentario 11</i>	<i>Sexo y Género</i>	<i>19</i>
<i>Comentario 12</i>	<i>Relaciones Sociales en Términos del Género</i>	<i>20</i>
<i>Comentario 13</i>	<i>Mujeres y Hombres</i>	<i>20</i>
<i>Comentario 14</i>	<i>Abastecimiento Básico de Agua</i>	<i>21</i>
<i>Comentario 15</i>	<i>Los beneficios de reducir la desigualdad de género, en materia de la eficiencia</i>	<i>23</i>

<i>Comentario 16</i>	<i>Los Roles de las Mujeres</i>	<i>25</i>
<i>Comentario 17</i>	<i>Reestructuración de los servicios de salud: ¿mayor eficiencia o transferencia de costos?</i>	<i>28</i>
<i>Comentario 18</i>	<i>Indicadores</i>	<i>30</i>
<i>Comentario 19</i> <i>33</i>	<i>Categorizando las estadísticas de género</i>	
<i>Comentario 20</i>	<i>El presupuesto y las políticas</i>	<i>38</i>
<i>Comentario 21</i>	<i>Cronograma Presupuestario Australiano para 1994-1995</i>	<i>40</i>
<i>Comentario 22</i>	<i>Herramientas para un análisis de presupuestos con sensibilidad al género</i>	<i>42</i>
<i>Comentario 23</i>	<i>Reforma de Tierra sen Sudáfrica</i>	<i>45</i>
<i>Comentario 24</i>	<i>Política sobre la Violencia Intrafamiliar en Tasmania - Australia</i>	<i>45</i>
<i>Comentario 25</i>	<i>Evaluación a Beneficiarias/os sobre el Gasto Público en Australia</i>	<i>48</i>
<i>Comentario 26</i>	<i>Evaluación a Beneficiarias/os de los Servicios de Salud en Sri Lanka</i>	<i>49</i>
<i>Comentario 27</i>	<i>Desagregando la Incidencia en los Beneficios: El género vs. los gastos públicos sociales</i>	<i>51</i>
<i>Comentario 28</i>	<i>Programas de Raciones y Cupones de Alimentos</i>	<i>53</i>
<i>Comentario 29</i>	<i>Impuesto al Valor Agregado en Sudáfrica</i>	<i>55</i>
<i>Comentario 30</i>	<i>¿El tiempo es un activo?</i>	<i>56</i>

<i>Comentario 31</i>	<i>Diferencias de género en el uso del tiempo</i>	<i>57</i>
<i>Comentario 32</i>	<i>Estimaciones australianas del valor del trabajo no remunerado de hogar</i>	<i>60</i>
<i>Comentario 33</i>	<i>El efecto del matrimonio en el uso del tiempo de las mujeres y los hombres australianos</i>	<i>61</i>
<i>Comentario 34</i>	<i>La Economía del Cuidado</i>	<i>63</i>
<i>Comentario 35</i>	<i>El Sur de Australia: Agricultura (Categorías de Gastos 1,3, y 2)</i>	<i>66</i>
<i>Comentario 36</i>	<i>Dos historias sobre el empleo en el sector público</i>	<i>69</i>
<i>Comentario 37</i>	<i>Comités en Barbados (Categoría 2 de Gastos)</i>	<i>70</i>
<i>Comentario 38</i>	<i>La Defensoría del Pueblo (Categoría 3 de Gastos)</i>	<i>72</i>
<i>Comentario 39</i>	<i>El Presupuesto Australiano de las Mujeres – Asistencia para las Empresas (Categoría 3 de Gastos)</i>	<i>73</i>
<i>Comentario 40</i>	<i>El Programa Nacional de Obras Públicas en Sudáfrica (Categoría 3 de Gastos)</i>	<i>75</i>
<i>Comentario 41</i>	<i>Impuesto a la Renta Personal en Australia</i>	<i>77</i>
<i>Comentario 42</i>	<i>El nuevo paquete de beneficios tributarios para las familias de la clase trabajadora en Gran Bretaña</i>	<i>79</i>
<i>Comentario 43</i>	<i>Información / Datos</i>	<i>82</i>

Referencias y bibliografía

Todos los comentarios, cifras y tablas contempladas en estos materiales tienen sus respectivas referencias en las páginas en las que se encuentran. Las siguientes referencias citan otras obras académicas a las cuales se ha referido en este texto o en los materiales y que pueden ayudar al/la lector/a para alcanzar una comprensión más amplia del tema.

Australian Bureau of Statistics (1994), *How Australians Use Their Time*, Canberra: Oficina Australiana de Estadísticas, ABS Catálogo No. 4153.0, Canberra.

Bakker, Isabella (1998), *Unpaid Work and Macroeconomics: New Discussions, New Tools for Action*, Ottawa: Status of Women Canada.

Blades, Derek (1997), *A Proposal for the Measurement of Non-market Household Production*, Paris, OECD.

Brown, L. (1995), *Gender and the Implementation of Structural Adjustment in Africa: Examining the Micro-Meso-Macro Linkages*, Washington DC: International Food Policy Research Institute.

Budlender, Debbie (ed) (1998), *The Third Women's Budget*, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

Budlender, Debbie (ed) (1997), *The Second Women's Budget*, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

Budlender, Debbie (ed) (1996), *The Women's Budget*, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

Cagatay, Nilufer, Elson, Diane y Grown, Caren (Eds) (1995), 'Gender, Adjustment and Macroeconomics', *Special Issue. World Development*, Vol. 23, No 11.

Departamento de Finanzas, República Sudafricana (1997), *People's Guide to the Budget*, Pretoria.

Elson, Diane (1998) 'The Economic, the Political and the Domestic: Businesses, States and Households in the Organisation of Production', *New Political Economy*, Vol. 3, No. 2, pp. 189–208.

Elson, Diane (1997), 'Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care', *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Elson, Diane (1997b), 'Gender and Macroeconomic Policy', *Link in to Gender and Development*, No. 2, Verano, pp. 12-14.

Elson, Diane (1997c), 'Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures within the Context of Economic Reform: Some Policy Options', *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Elson, Diane (1997d), 'The Development of Policy Options for Governments to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures: Tool 3, Gender-Aware Policy Evaluation of Public Expenditure by Sector', *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Elson, Diane (1997e), 'The Development of Policy Options for Governments to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures: Tool 1, Gender Disaggregated Beneficiary Assessment of Public Service Delivery and Budget Priorities', *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Elson, Diane (1997f), 'The Development of Policy Options for Governments to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures: Tool 2, Gender Disaggregated Public Expenditure Incidence Analysis', *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Hedman, Birgitta; Perucci, Francisca y Sundstrom, Pehr (1996), *Engendering Statistics: A Tool for Change*, Estocolmo: Oficina de Estadística de Suecia.

Hill, Anne y King, Elizabeth (1995), 'Women's Education and Economic Well-being', *Feminist Economics*, Vol. 1, No. 2, pp. 21-46.

Himmelweit, Susan (1998a), 'Care and the Budgetary Process', ponencia presentada a la Conferencia Out of the Margins 2:

Feminist Approaches to Economics, realizada en la Universidad de Amsterdam, Países Bajos, junio 2-5.

Himmelweit, Susan (1998b), 'The Need for Gender Impact Analysis', en Robinson, Sarah (ed), *The Purse or the Wallet?*, Memoria del Seminario del Women's Budget Group, realizada en el Centro de Conferencias Church House, Westminster, Londres, 12 de febrero, Londres: Fawcett Society.

Hurt, Karen y Debbie Budlender (eds) (1998) *Money Matters: Women and the Government Budget*, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.

Ironmonger, Duncan (1996), 'Counting Outputs, Capital Inputs and Caring Labour: Estimating Gross Household Product' *Feminist Economics*, Vol. 2, No. 3, pp. 37-64.

Mohiuddin, Yasmeen (1996), Country Rankings by the Status of Women Index, ponencia presentada en la Conferencia 1996 de la Asociación Internacional de Economía Feminista, American University, Washington D.C.

Saito, K y Spurling, D (1992), *Developing Agricultural Extension for Women Farmers*, Banco Mundial, Discussion Paper 156, Washington D.C.

Sawer, Marian (1996), *Femocrats and Ecorats: Women's Policy Machinery in Australia, Canada and New Zealand*, Ginebra: Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social.

Sawer, Marian (1990), *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*, Sydney: Allen and Unwin.

Sharp, Rhonda (para publicación en 1999), 'Women's Budgets', en Lewis, Meg y Petersen, Janice (eds), *Feminist Dictionary of Economics*, Nueva York: Edward Elgar Publishers.

Sharp, Rhonda y Broomhill, Ray (1998), 'International Policy Developments in Engendering Government Budgets' en Shannon, Elizabeth (ed), *Australian Women's Policy Structures*, Hobart: Centre for Public Management and Policy, Universidad de Tasmania.

Sharp, Rhonda y Broomhill, Ray (1990), 'Women and Government Budgets', *Australian Journal of Social Issues*, Vol. 25, No. 1, pp. 1-14.

Sharp, Rhonda y Broomhill, Ray (1998), *Short Changed: Women and Economic Policies*, Sydney: Allen and Unwin.

Summers, Anne (1986), 'Mandarins or missionaries: Women in the federal bureaucracy', en Griede, Norma y Burns, Ailsa (eds), *Australian Women: New Feminist Perspectives*, Melbourne: Oxford University Press.

Tibaijuka, A (1994), 'The Cost of Differential Gender Roles in African Agriculture: A Case Study of Smallholder Banana-Coffee Farms in the Kagera Region, Tanzania', *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 45, No. 1.

Tzannatos, Z (1991), 'Potential Gains from the Elimination of Gender Differentials in the Labour Market' en George Psacharopoulos y Zafiris Tzannatos (eds), *Women's Employment and Pay in Latin America*, Informe No. 10, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, Washington D.C.: Banco Mundial.

Warin, Marilyn (1998), *Counting for Nothing: What Men Value and What Women are Worth*, Sydney: Allen and Unwin.

World Bank (1995), *Toward Gender Equality: The Role of Public Policy*, Washington D.C.: Banco Mundial.