

Seguimiento de los Presupuestos Gubernamentales para el Cumplimiento de la CEDAW?

Informe para UNIFEM



Diane Elson, Department of Sociology, University of Essex

Reconocimientos:

Agradezco los comentarios y la orientación brindada por Nisreen Alami y Lee Waldorf (Unifem); Debbie Budlender (CASE) y Margot Salomon (University of Essex)

Traducción del Inglés: Verónica Torrecillas

JULIO 2005

Seguimiento de los Presupuestos Gubernamentales para el Cumplimiento de la CEDAW

Informe para UNIFEM

Julio 2005

**Diane Elson
Department of Sociology, University of Essex, UK and
Levy Economic Institute, Bard College, USA**

Traducción del Inglés: Verónica Torrecillas

Contenidos

Reconocimientos

Introducción

Sección 1. Presupuestos gubernamentales y derechos humanos: consideraciones generales

- 1.1 Algunas características clave de los presupuestos gubernamentales*
- 1.2 Principios de derechos humanos y presupuestos gubernamentales*
- 1.3 Mención de los recursos en los tratados de derechos humanos*
- 1.4 Posibles tensiones entre los principios de derechos humanos y los principios presupuestarios*
- 1.5 Mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos y política presupuestaria*

Sección 2. Análisis del gasto gubernamental desde una perspectiva de derechos humanos: algunos ejemplos

- 2.1 Prioridad del gasto en derechos económicos y sociales: Índice de Gasto en Programas de Desarrollo Humano*
- 2.2 Cumplimiento del principio de no discriminación en la distribución de los fondos entre grupos sociales: el gasto público en salud en México*
- 2.3 Equiparación de las obligaciones con la provisión de fondos: el programa de subsidios de apoyo a la infancia en Sudáfrica*
- 2.4 Conclusiones*

Sección 3. La CEDAW y los presupuestos gubernamentales

- 3.1 La CEDAW: normativa para la igualdad y la autonomía sustantivas*
- 3.2 Implicaciones de la CEDAW en los presupuestos gubernamentales*
 - 3.2.1 Gasto público*
 - 3.2.2 Ingreso público*
 - 3.2.3 La macroeconomía de los presupuestos*
 - 3.2.4 Procesos de toma de decisiones presupuestarias*
- 3.3 Presentación de informes nacionales a la CEDAW y presupuestos gubernamentales*
- 3.4 Evaluación y examen del impacto de género de los presupuestos*

Sección 4. Iniciativas de Presupuestos sensibles al Género y Derechos Humanos de las Mujeres

- 4.1 Iniciativas gubernamentales de presupuestos sensibles al género*
- 4.2 Colaboración entre parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil en las IPG*
- 4.3 Iniciativas de presupuestos sensibles al género de la sociedad civil*
- 4.4 IPG enfocadas específicamente en los derechos humanos de las mujeres*

4.5 Algunos interrogantes sobre las IPG

Sección 5. Análisis del Gasto Público desde la Perspectiva de la CEDAW

5.1 La prioridad de la promoción de la igualdad de género en la distribución del gasto público entre programas

5.1.1 Gastos destinados a mujeres

5.1.2 Gastos 'Pro-Mujer'

5.1.3 Gastos que favorecen el empoderamiento

5.2. Instancias de Discriminación contra las mujeres y las niñas en la distribución del gasto público

5.2.1 Programas especiales: Artículo 4 de la CEDAW

5.2.2. Programas generales con beneficiarios individuales

5.2.3 Distribución según género del gasto en educación

5.2.4 Distribución del gasto con perspectiva de género entre programas de capacitación para trabajadores rurales

5.2.5 Igualdad de género en la distribución del gasto en programas de generación de empleos públicos

5.2.6 Igualdad de género en la distribución del gasto para programas de alivio de la pobreza

5.2.7 Programas de provisión de 'bienes públicos'

5.3 Desarrollo de Parámetros para la Adecuación del Gasto Público a las obligaciones de la CEDAW

5.3.1 Adecuación del financiamiento a la implementación de políticas contra la violencia doméstica

5.3.2 Subsidios no remunerados de las mujeres para programas públicos

5.3.3 Adecuación para el financiamiento de los derechos de las mujeres a la vivienda

5.4 Igualdad de Género en los Resultados del Gasto Público

5.4.1 Seguimiento del gasto desde una perspectiva de igualdad de género

5.4.2 Percepciones de los beneficiarios

5.4.3. Estudios cuantitativos sobre los resultados presupuestarios

5.4.4 Presupuestación orientada al desempeño con sensibilidad de género

5.5 Igualdad de género y la reforma del gasto público

5.6 Conclusiones

Sección 6. Análisis del Ingreso Público desde una Perspectiva de la CEDAW

6.1 El lado del ingreso del presupuesto

6.2 Evaluación de los sistemas fiscales: el enfoque de finanzas públicas

6.2.1 Equidad

6.2.2 Eficiencia y neutralidad

6.2.3 Facilidad de administración

6.2.4 Reformas fiscales

6.3 La evaluación de los sistemas fiscales: los principios de la CEDAW

6.4 La aplicación de los principios de la CEDAW en el impuesto sobre la renta personal

6.4.1 Normas del impuesto sobre la renta

- 6.4.2 *Carga/incidencia del impuesto sobre la Renta*
- 6.4.3 *El impacto del impuesto sobre la renta en el comportamiento de hombres y mujeres*
- 6.4.4 *El impacto del impuesto a la renta en la desigualdad de género en el ingreso*
- 6.5 *Aplicación de los principios de la CEDAW a los impuestos indirectos*
 - 6.5.1 *Leyes sobre impuestos indirectos*
 - 6.5.2 *Carga/incidencia fiscal de los impuestos indirectos*
 - 6.5.3 *Efecto de los impuestos indirectos sobre el comportamiento de mujeres y hombres*
 - 6.5.4 *Efecto de los impuestos indirectos sobre la desigualdad de género en el ingreso*
- 6.6 *Aplicación de los principios de la CEDAW a las reformas fiscales*
- 6.7 *Pagos de usuarios*
 - 6.7.1 *Educación*
 - 6.7.2 *Servicios de salud*
 - 6.7.3 *Agua, servicios sanitarios y electricidad*
- 6.8 *Conclusiones*

7. Análisis de la Macroeconomía del Presupuesto desde una Perspectiva de la CEDAW

- 7.1 *Evaluación de la macroeconomía del presupuesto: perspectivas neoliberales y alternativas*
- 7.2 *Evaluación de la macroeconomía del presupuesto: los principios de la CEDAW*
- 7.3 *Aplicación de los principios de la CEDAW a la macroeconomía del presupuesto*
 - 7.3.1 *Apoyo para el derecho de las mujeres al trabajo en condiciones de igualdad con los hombres*
 - 7.3.2 *Garantizar que las mujeres no sufran desproporcionadamente los recortes en el gasto, sometiendo dichos recortes a un ‘examen exhaustivo’*
 - 7.3.3 *Política macroeconómica que garantiza ‘el pleno desarrollo y adelanto de la mujer’, considerando tanto el trabajo remunerado como el no remunerado que realizan las mujeres*
 - 7.3.4 *El diseño de la política económica con un ‘examen exhaustivo de todas las alternativas posibles’*
- 7.4 *Conclusiones*

Sección 8. Seguimiento de los Procesos de Adopción de Decisiones desde una Perspectiva de la CEDAW

- 8.1 *Características claves de los procesos de adopción de decisiones presupuestarias*
- 8.2 *Evaluación de los procesos de decisiones presupuestarias desde una perspectiva de gestión del sector público*
- 8.3 *Evaluación de los procesos de decisiones presupuestarias desde una perspectiva de la CEDAW: principios clave*
- 8.4 *Seguimiento de la participación de las mujeres y los hombres en los procesos de decisiones presupuestarias*
 - 8.4.1 *Cargos gubernamentales*
 - 8.4.2 *Las mujeres y la intervención de la sociedad civil en los presupuestos*

8.5 Promoción de la plena igualdad de las mujeres en la toma de decisiones presupuestarias

8.6 Conclusiones

Sección 9. Conclusiones y Recomendaciones

Bibliografía

Apéndice 1. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Apéndice 2. Herramientas para un análisis de género a los presupuestos

Reconocimientos

Quiero agradecer particularmente a Nisreen Alami (UNIFEM, Nueva York) y a Debbie Budlender (Community Agency for Social Inquirí, Cape Town) por sus amplios y valiosos comentarios al informe preliminar. Deseo agradecer también a Lee Waldorf (UNIFEM, Nueva York) y a Margot Salomon (Human Rights Centre, University of Essex) por sus orientaciones sobre las obligaciones relativas a los derechos humanos. Gracias a Lisa Phillips (Osgoode Hall Law School, York University, Toronto) por sus comentarios sobre derecho tributario y a Elissa Braunstein (Political Economy Research Institute, University of Massachusetts) por sus observaciones sobre la macroeconomía de los presupuestos. Quiero expresar mi agradecimiento también a todas las muchas personas que participan de las Iniciativas Presupuestarias de Género en tantos lugares del mundo en cuyo trabajo me he basado para elaborar este informe.

Introducción

Hasta hace poco los derechos humanos y los presupuestos gubernamentales eran tratados de manera separada, con diferentes agentes (tanto estatales como no estatales), cada uno con experiencia y prácticas distintas. Esta situación está cambiando.

Existe una creciente colaboración entre grupos de la sociedad civil que trabajan en el análisis de presupuestos y quienes trabajan en pos de los derechos humanos (Schultz 2002).

Quienes trabajan por los derechos de los niños y las niñas han comenzado a analizar los presupuestos gubernamentales (Gore y Minujin, 2003; Robinson y Biersteker, 1997; Streak y Wehner, 2002; Creamer, 2002).

Quienes se dedican a las Iniciativas de Presupuestos sensibles al Género (IPG) se encuentran trabajando en el contexto de los derechos sociales y económicos de las mujeres (Hofbauer, 2000; Vargas-Valente, 2002; Pearl, 2002; Budlender, 2003).

Este informe se suma a los esfuerzos mencionados para desarrollar algunas ideas que pueden resultar útiles para controlar el cumplimiento de los presupuestos gubernamentales según la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ver texto de la Convención en el Apéndice 1). El presente informe cubre cuatro dimensiones de los presupuestos de gobierno:

- gasto;
- ingreso;
- macroeconomía del presupuesto;
- procesos de toma de decisiones presupuestarias.

Este informe no busca facilitar pautas separadas para cada artículo de la CEDAW (por su sigla en inglés, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). Discute en cambio las implicaciones generales de la obligación de los Estados Parte con la CEDAW y otros tratados internacionales de derechos humanos para

garantizar la no discriminación de hecho ni de derecho; y asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres de tal modo que éstas disfruten de ‘los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres’.

El informe se propone arrojar luz sobre:

- cómo el análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género contribuye a vigilar el cumplimiento de la CEDAW
- de qué modo la CEDAW contribuye a establecer criterios de igualdad de género en temas presupuestarios y ofrece una orientación para las iniciativas de presupuestos de género (IPG).

Hasta el año 2002, se había realizado algún tipo de IPG en más de 50 países de todo el mundo, tanto en los del Norte como en los del Sur (Budlender y Hewitt, 2002:8). Sin embargo, algunas de ellas sólo consistieron en talleres de sensibilización mientras que otras eran poco sólidas y unas pocas fueron concluidas. Las más efectivas lograron algún grado de institucionalización de los temas de igualdad de género en una o más etapas del ciclo presupuestario en uno o más ministerios; o bien facilitaron la continuidad de un análisis público del presupuesto desde una perspectiva de igualdad de género.

Sólo algunas de estas iniciativas de presupuestos sensibles al género se generaron como instrumentos de promoción del cumplimiento de las obligaciones de la CEDAW. La mayoría se concentró en dar visibilidad a los temas de género en las políticas y procesos presupuestarios. Algunas se afirmaron implícitamente en un enfoque de derechos, esto es, se concentraron en el trato a las mujeres como ciudadanas autónomas y en la transformación de los roles de género tradicionales para lograr una igualdad sustantiva sustancial entre hombres y mujeres. De muchas de ellas surgen lecciones valiosas que sirven para arrojar luz sobre cómo un análisis de género de los presupuestos gubernamentales contribuye al monitoreo y el cumplimiento de la CEDAW.

UNIFEM apoya una serie de actividades de IPG en los siguientes países:

- América Latina: Belice, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú
- África Subsahariana: Kenia, Mozambique, Senegal, Tanzania, Uganda
- Asia: Afganistán, India, Nepal, las Filipinas, Sri Lanka
- Norte de África: Egipto, Marruecos

La CEDAW requiere la no-discriminación en la recaudación y el gasto de fondos públicos y la observancia de una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en tanto titulares de derechos. Esto implica que la perspectiva de género aplicada a los presupuestos gubernamentales debería estar relacionada primordialmente con los beneficios directos que de ellos obtienen y los aportes que realizan tanto hombres como mujeres por derecho propio. Por ejemplo, las mujeres frecuentemente se benefician indirectamente de los servicios de salud y educación destinados a sus hijos, esposos o padres; sin embargo, esto no justifica que la proporción del gasto público que se destina a servicios de salud directos para las mujeres sea menor que la destinada a este tipo de servicios para los hombres.

No obstante, la igualdad de trato no implica necesariamente un trato idéntico. La CEDAW legitima la asignación de fondos específicos para mujeres y hombres en tanto estos constituyan un apoyo para medidas especiales de carácter temporal orientadas a acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer (Artículo 4). Por otra parte, la CEDAW reconoce que en relación con algunos temas, mujeres y hombres tienen necesidades diferentes, justificando así un trato diferente. La paternidad es uno de estos aspectos: si bien tanto los hombres como las mujeres se convierten en padres y madres, sólo las mujeres quedan embarazadas (ver CEDAW, Artículo 12, párr. 2). Más aún, actualmente se asignan roles distintos a hombres y mujeres, lo que significa que para garantizar la igualdad en el acceso a servicios como los de vivienda, sanitarios, de electricidad, abastecimiento de agua, transporte y comunicaciones (como lo requiere el Artículo 14 (h)), dichos servicios deben ser diseñados y suministrados teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres.

La CEDAW no sólo supone un interés por estipular cómo se comparan mujeres y hombres en tanto beneficiarios y contribuyentes de los presupuestos gubernamentales; la Convención implica también una preocupación por:

- si los programas de los que son beneficiarios y los sistemas a los que aportan *refuerzan* los roles tradicionales de hombres y mujeres perpetuando la desigualdad; o si *transforman* estos roles de tal manera que hombres y mujeres gocen de igualdad sustantiva;
- si las mujeres están capacitadas para participar como ciudadanas activas en los procesos de toma de decisiones presupuestarias y para lograr que los gobiernos rindan cuentas respecto de los mecanismos de recaudación y gasto de los fondos públicos.

Este informe está dirigido a un amplio público, que incluye:

- miembros del Comité de la CEDAW
- las áreas de gobierno responsables de la elaboración de informes periódicos para el Comité de la CEDAW
- las ONG que trabajan en la producción de informes sombra para el Comité de la CEDAW
- especialistas en análisis presupuestarios con perspectiva de género
- parlamentarios, particularmente integrantes de comités de presupuestos
- funcionarios y Ministros que trabajan en política presupuestaria

El informe está dividido en nueve secciones.

La Sección 1 ofrece un panorama global donde se exponen algunas de las características generales de los procesos presupuestarios y de derechos humanos a la vez que brinda algunos ejemplos del compromiso de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos con los temas presupuestarios.

La Sección 2 discute algunos ejemplos de análisis del gasto público desde una perspectiva de derechos humanos y propone algunas conclusiones que pueden aportar a la

aplicación de un análisis de género a los presupuestos para vigilar el cumplimiento de la CEDAW.

La Sección 3 presenta las implicaciones clave de la CEDAW para los presupuestos gubernamentales y discute la vinculación que existe entre los mecanismos de elaboración de informes de la CEDAW y los presupuestos sensibles al género.

La Sección 4 ofrece una orientación sucinta sobre IPG, enfatizando la variedad de metas y formas de organización. En esta Sección se distingue la diferencia entre la visibilización del género en los presupuestos y el análisis presupuestario para el cumplimiento de la CEDAW.

En la Sección 5 se enumeran algunos ejemplos de análisis de género de los presupuestos con el fin de estudiar de qué manera monitorear el gasto para dar cumplimiento a la CEDAW.

La Sección 6 toma ejemplos de análisis de género de los presupuestos con el fin de examinar cómo controlar el ingreso público para el cumplimiento de la CEDAW.

La Sección 7 discute ejemplos de análisis de género de los presupuestos para estudiar cómo controlar la macroeconomía del presupuesto para dar cumplimiento a la CEDAW.

La Sección 8 presenta ejemplos de análisis de género de los presupuestos para considerar cómo controlar el proceso de toma de decisiones para el cumplimiento de la CEDAW.

La Sección 9 está dedicada a la presentación de conclusiones y recomendaciones clave.

Sección 1. Presupuestos gubernamentales y derechos humanos: consideraciones generales

Este informe aúna dos áreas de actividad que por lo general son consideradas de forma separada: presupuestos gubernamentales y derechos humanos. Esta sección trata algunas de las características sobresalientes de ambas áreas a la vez que analiza la interacción entre ellas.

1.1 Algunas características clave de los presupuestos gubernamentales

A través de sus presupuestos, los gobiernos establecen el nivel y el tipo de gasto previstos y las formas de financiamiento para dicho gasto. El gasto generalmente se divide en:

- *pagos del servicio de la deuda* y
- gastos en actividades del gobierno.

En los países pobres muy endeudados, el pago de los intereses de la deuda externa a menudo excede al gasto en servicios públicos.

El gasto en actividades del gobierno generalmente se presenta de diversas maneras:

- por *agencia de administración*, la cual especifica la cantidad de dinero que cada ministerio u organismo del sector público tiene permitido gastar durante el próximo ejercicio económico;
- por *función económica*, desglosando el gasto total en una *cuenta corriente* (p. ej. salarios y productos de consumo como papel y gastos telefónicos) y en una *cuenta de capital* (p. ej. equipos como computadoras, y construcción de edificios y otros tipos de infraestructura);
- por *programa*, donde se especifica el tipo de actividades que serán financiadas (p. ej. atención primaria de la salud, hospitales, investigación médica); recientemente, esto fue reelaborado en algunos países, tanto ricos como pobres, en un sistema de ‘*presupuestación orientada al desempeño*’ que prevén indicadores de metas y desempeño para cada programa (Sharp, 2003).

Los programas por lo general incluyen la provisión de:

- servicios, como educación;
- transferencias de ingresos, como asignaciones familiares y pensiones;
- subsidios, como los destinados a alimentos o fertilizantes;
- infraestructura como caminos, agua y sistemas sanitarios.

Respecto del ingreso en los presupuestos, el gobierno lo establece en función de los fondos que prevé recaudar en forma de impuestos, tasas de servicios públicos (pagos de usuarios); ventas de activos públicos (incluyendo privatizaciones); donaciones de la cooperación al desarrollo. Los mecanismos fiscales incluyen:

- impuestos directos, como impuestos sobre la renta e impuestos sobre la renta de las sociedades;
- impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e impuestos a la importación (aranceles).

A medida que transcurre el tiempo, el flujo del ingreso no concuerda con el flujo del gasto, por lo tanto, la gestión del presupuesto siempre implica empréstitos gubernamentales de los propios ciudadanos y de inversores extranjeros. Esto genera una entrada de fondos que se traduce, sin embargo, en un gasto a futuro para cumplir con el pago de intereses y cancelación de deudas. Si bien los empréstitos del gobierno son un componente normal de la política fiscal, el nivel apropiado de préstamos contraídos por el gobierno constituye un tema sobre el que existen opiniones encontradas. Algunos economistas sostienen que a lo largo del ejercicio económico, en el presupuesto del gobierno debe existir un equilibrio entre gasto, incluyendo el pago y la cancelación de deudas, y el nivel de ingreso. Otros afirman que esto supone una gran restricción dado que impide a los gobiernos ejecutar acciones para compensar las oscilaciones de la actividad económica. Si bien es verdad que el gobierno no puede administrar el déficit presupuestario sin generar problemas como altos índices de inflación, existen numerosas opiniones sobre cuáles deben ser los límites de los déficit presupuestarios. Este tema se discute con mayor detalle en la Sección 7.

El proceso presupuestario supone las siguientes etapas:

- La formulación de la propuesta para las asignaciones financieras y medidas para la recaudación de ingresos
- La presentación de la propuesta a los representantes electos seguida de la legislación que aprueba el presupuesto
- El desembolso de los fondos, la recaudación de impuestos y otros ingresos, y la ejecución de programas
- La auditoría sobre el uso de los fondos y la evaluación de los resultados.

Los presupuestos gubernamentales implican derechos y obligaciones. El presupuesto entra en vigencia con la aprobación de la ley presupuestaria. Los gobiernos poseen derechos legalmente coercibles para demandar a los individuos y las empresas el pago de impuestos y de tasas por el uso de servicios públicos. El gobierno tiene a su vez una obligación legal con sus acreedores respecto del pago de intereses y la cancelación de deudas; del pago de pensiones a los empleados gubernamentales retirados, y la obligación de afrontar los costos de los programas (como sistemas de seguro social) a los cuales tienen derecho determinados sectores de la población. Los presupuestos a su vez suponen derechos y obligaciones morales que se basan en normas relativas a la voluntad de pago de impuestos y expectativas sobre el tipo de seguridad social que los gobiernos deben brindar (por ejemplo, programas universales a disposición de la población en su conjunto o programas específicos destinados a algún sector social en particular). Los presupuestos gubernamentales se afirman en un ‘pacto fiscal’:

‘el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y establece el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social’ (ECLAC, 1999:1)

La elaboración del presupuesto implica consideraciones sobre cómo equilibrar los diferentes derechos y obligaciones; cómo equilibrar el gasto total, el ingreso total y los empréstitos gubernamentales, con el fin de evitar altos índices de inflación y la recesión o el estancamiento económico. Esto conlleva el establecimiento de prioridades y consideraciones sobre los costos y los intentos de utilizar los recursos del modo más efectivo. No es posible responder a la totalidad de demandas de los ciudadanos respecto del ingreso y el gasto, por lo que es necesario decidir qué demandas serán atendidas en un año en particular. Los presupuestos están siempre limitados por derechos y obligaciones legales, y por derechos y obligaciones morales inherentes al pacto fiscal.

Los presupuestos gubernamentales afectan a las personas de múltiples maneras: producen efectos primarios a través de la distribución de recursos mediante el gasto y de la recaudación de recursos mediante impuestos y otras medidas; asimismo, producen efectos secundarios consecuencia de su impacto en la creación de empleo, el crecimiento económico o la inflación.

1.2 Principios de derechos humanos y presupuestos gubernamentales

La ley internacional impone a los estados el deber de *respetar y proteger y cumplir* los derechos humanos (la obligación de respetar significa que los estados no deben violar dichos derechos; la obligación de proteger significa que los estados deben evitar la

violación de esos derechos, la obligación de cumplimiento significa que los estados deben efectuar acciones afirmativas para garantizar el pleno goce de los derechos humanos). La obligación de cumplir con los derechos humanos a su vez origina la obligación de *facilitar, garantizar y promover* los derechos humanos. Esto supone obligaciones de *conducta y resultado* (es decir, los estados necesitan ejecutar acciones tendientes a alcanzar resultados concretos).

Independientemente de la interpretación detallada de estas obligaciones, el estado necesita un presupuesto para cumplirlas. Como mínimo irreducible, el aparato de justicia requiere de fondos públicos para financiar legisladores; jueces, magistrados y sus tribunales; policía; defensores del pueblo, etc. Sin embargo, el efectivo avance hacia la plena realización de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, cívicos y políticos hace necesario que el gasto y el ingreso públicos sean superiores a los requeridos para una administración básica de justicia. Por ejemplo, el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, y derecho al seguro social en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad. A estos y otros derechos hace mención específica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A su vez, los presupuestos gubernamentales (como toda actividad estatal) deben ser formulados y ejecutados de tal modo que respeten las obligaciones relativas a los derechos humanos. Por ejemplo, el Artículo 21 de la Declaración establece que ‘toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país’.

Los derechos humanos refieren a las demandas que surgen de las necesidades básicas humanas –demandas para vivir una vida digna, en libertad, igualdad y prosperidad- y a la obligación de los estados respecto del cumplimiento de estas demandas. El cumplimiento de los derechos humanos se ve limitado por la acción u omisión de los agentes estatales y no estatales (como los ciudadanos y las empresas). Existen además temas relacionados con la búsqueda del equilibrio entre las demandas de derechos humanos de las diferentes personas con el fin de garantizar que el ejercicio de los derechos de una persona no ponga en riesgo el ejercicio de los derechos humanos de otra. En algunos países los derechos humanos se encuentran consagrados en sus constituciones y estatutos. Los tratados internacionales de derechos humanos establecen normas y principios para orientar las leyes internas y proveer las bases para el debate, la negociación y las acciones nacionales.

El desafío de pensar los presupuestos gubernamentales en relación con los derechos humanos reside en buscar mecanismos para conciliar los distintos derechos, obligaciones y limitaciones implícitos en estos dos temas. Partimos de considerar que los principios de derechos humanos deben ser prioritarios dado que constituyen un fin en sí mismos, mientras que los presupuestos representan simplemente un medio para alcanzar otros fines. Esto no implica el desconocimiento de una prudencia financiera; significa que los

objetivos económicos no deben alcanzarse mediante violaciones a los derechos humanos o mediante su incumplimiento.

Desde luego, en general los gobiernos no calculan cuánto dinero público es posible ahorrar mediante violaciones a los derechos humanos; sin embargo, con frecuencia no garantizan de manera sistemática que el presupuesto no implique una violación a estos derechos. Los gobiernos deben responder tanto por los actos cometidos como por los actos omitidos. Por ejemplo, las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1997 establecen que:

‘existe una violación cuando un Estado lleva a cabo, por acción u omisión, cualquier política o práctica que intencionalmente viola o ignora las obligaciones previstas en el Pacto, o cuando no alcanza la correspondiente norma de conducta o resultado establecido.’

Sin embargo, como se detalla en la próxima sección, el principio que establece que los derechos humanos preceden a las consideraciones presupuestarias, no implica que exista una obligación ilimitada de los gobiernos respecto del gasto de los fondos públicos.

1.3 Mención de los recursos en los tratados de derechos humanos

La **CEDAW** no menciona específicamente los recursos necesarios para su aplicación; sin embargo, al igual que todos los tratados de derechos humanos, debe leerse en conjunción con los demás acuerdos de este tipo, algunos de los cuales contienen referencias más específicas. Existen dos tratados que son de particular relevancia en este contexto: el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (adoptado en 1966) y el **Pacto por los Derechos del Niño** (adoptado en 1989)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados Partes tienen la obligación de ‘alcanzar progresivamente ... la plena efectividad de los derechos reconocidos en este Pacto’ ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga’. Esta obligación reconoce que los recursos gubernamentales disponibles no son ilimitados y que el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales se alcanzará con el transcurso del tiempo.

El ‘máximo de los recursos disponibles’ que el gobierno debería utilizar para el ‘cumplimiento progresivo’ de los derechos humanos, dependen de los siguientes factores:

- el tamaño y la estructura de la economía y su índice de crecimiento;
- la estructura de las tasas fiscales;
- la efectividad en la gestión fiscal;
- la estructura de las tasas de servicios públicos;
- la efectividad de la gestión de los pagos de usuarios;
- la disponibilidad de otras fuentes de ingresos;
- la ayuda exterior;
- empréstitos del gobierno;
- pago de intereses a acreedores nacionales y extranjeros;
- la distribución de los recursos en la sociedad.

Los organismos de vigilancia de los tratados no han elaborado criterios relativos a factores como el volumen fiscal que un gobierno debe recaudar y las circunstancias en que deben emplearse las tasas de servicios públicos. El énfasis ha sido puesto no tanto en la generación de recursos como en su utilización.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido claramente que si bien el cumplimiento de los derechos humanos será ‘progresivo’, esto no es excusa para una gestión de los recursos financieros en detrimento de estos derechos. La Observación General 3 del Comité arroja luz sobre este punto y establece los principios de ‘obligación mínima’ y de ‘no retroactividad’ (es decir, no se retrocederá deliberadamente en el cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto) (ver Cuadro 1)

Cuadro 1. Principios de Cumplimiento Progresivo, No Retroactividad y Obligación Mínima

‘La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 [del CIDESC] es la de adoptar medidas ‘para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]’. La expresión ‘progresiva efectividad’ se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.’ (CIDESC, Observación General 3, párr. 9, 1990, publicado en UN Doc. E/1991/23, Anexo III)

‘El Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto.’ (CIDESC, Observación General 3, párr. 10, 1990, publicado en UN Doc. E/1991/23, Anexo III)

Estos principios indican que un estado no cumple con sus obligaciones si un gran número de personas en su jurisdicción tiene necesidades básicas insatisfechas, aunque queda pendiente especificar qué necesidades básicas considerar. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha exhortado a los estados a ‘que consideren la identificación de parámetros nacionales específicos diseñados para efectivizar las

obligaciones mínimas' (UN ESCOR, Comisión de Derechos Humanos, 1993). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dado comienzo a la identificación del contenido de las obligaciones mínimas en relación con los derechos a la alimentación, educación y salud (Observaciones Generales 11, 13 y 14 respectivamente), lo cual reviste particular importancia para las mujeres y las niñas.

El Comité se ha ocupado de los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la política pública. En un documento sobre Pobreza y el PIDESC, el Comité establece que:

‘El marco normativo internacional de derechos humanos incluye el derecho de las personas afectadas por las decisiones, a participar de los procesos de toma de decisiones que les conciernen.’ (CESRC, 2001, p.12)

Enfatiza también que:

‘derechos y obligaciones requieren de la rendición de cuentas (...) cualquiera sean los mecanismos de rendición de cuentas, estos debe ser accesibles, transparentes y efectivos.’ (CESRC, 2001, para. 14)

Esto se aplica claramente a los procesos presupuestarios. Al mismo tiempo, es necesario que la participación en los mecanismos de toma de decisiones y de rendición de cuentas vaya acompañada de algunas nociones sobre la economía de los presupuestos. Si se hace caso omiso de esto, un populismo mal fundado que aporte un creciente gasto público mediante una expansión descontrolada de la oferta monetaria puede resultar en tasas inflacionarias muy elevadas que perjudiquen a los sectores pobres y vulnerables de la población. Por otra parte, si prevalece una opinión mal fundada que sostiene que los déficit presupuestarios son malos *per se*, y que siempre debe existir un equilibrio en el presupuesto, el resultado muy probablemente sea el desempleo y el estancamiento de la economía. (Elson y Cagatay, 2000). (Estos temas serán discutidos más en profundidad en la Sección 7).

En la Convención de los Derechos del Niño, el Artículo 4 hace mención específica de los recursos necesarios para su aplicación:

‘Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.’

Los Estados firmantes de tratados de derechos humanos, y que por lo tanto hayan aceptado cumplir con las obligaciones estipuladas y ser parte de dichos tratados, deben elevar informes periódicos al comité pertinente de Naciones Unidas relatando su cumplimiento del tratado. A manera de respuesta, el comité presentará sus observaciones indicando las áreas de preocupación que surgen de su análisis del informe.

Las Orientaciones Generales para los informes periódicos que los Estados Partes deben presentar al Comité de los Derechos del Niño (adoptadas en 1996) hacen mención específica de los presupuestos de los gobiernos (ver Cuadro 2). Sin embargo, las orientaciones referidas a los presupuestos se concentran principalmente en las *obligaciones de conducta* –cuánto dinero se asigna a infancia, en lugar de enfocarse en

las *obligaciones de resultados* –es decir, si las asignaciones benefician a los niños. Por otra parte, no presentan parámetros para evaluar las asignaciones y examinar si el porcentaje del presupuesto en gastos sociales para la infancia es adecuado.

Cuadro 2. Orientaciones Generales para los Informes Periódicos al Comité de Derechos del Niño

Con respecto a las medidas generales de instrumentación, las Orientaciones establecen:

‘Utilizando indicadores o cifras fijadas como objetivo cuando resulte necesario, sírvanse indicar qué medidas se han tomado para asegurar la aplicación, en los planos nacional, regional y local y, cuando corresponda, en los planos federal y provincial, de los derechos económicos, sociales y culturales del niño hasta el máximo de los recursos disponibles, incluidas:

- las medidas tomadas para asegurar la coordinación entre las políticas económicas y sociales;
- la proporción del presupuesto destinada a gastos sociales en favor de los niños, incluida la salud, el bienestar social y la educación, en los planos central, regional y local y, cuando corresponda, en los planos federal y provincial;
- las tendencias presupuestarias durante el período abarcado por el informe;
- las disposiciones para realizar análisis presupuestarios que permitan determinar claramente el monto y la proporción del gasto destinados a los niños;
- las medidas tomadas para garantizar que todas las autoridades nacionales, regionales y locales competentes basen sus decisiones presupuestarias en el interés superior del niño y evalúen la prioridad que se da a los niños en la elaboración de sus políticas;
- las medidas tomadas para que se eliminen las disparidades en la prestación de servicios sociales entre los diferentes grupos de niños y regiones;
- las medidas tomadas para que los niños, en particular los pertenecientes a los grupos más desfavorecidos, sean protegidos de los efectos adversos de las políticas económicas, incluida la reducción de los créditos presupuestarios en el sector social.’ (pár. 20)

Respecto de la información relativa a las medidas aplicadas para dar cumplimiento a determinados artículos de la Convención, las Orientaciones requieren información sobre las asignaciones presupuestarias en diversos casos, incluyendo los derechos de los niños impedidos (Artículo 23); derecho a la salud (Artículos 6 y 24); derechos a la seguridad social y servicios de guardería infantil (Artículo 26); derechos a un nivel de vida adecuado (Artículo 27); derechos a la educación (Artículo 28); derechos al descanso, esparcimiento y actividades culturales (Artículo 31).

Esta preocupación del Comité de los Derechos del Niño respecto de las cuestiones presupuestarias se ve reflejada en la publicación en el año 2003 de las **Orientaciones Generales N° 5 sobre las medidas generales para la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño**, la cual insta a dar visibilidad a los niños y las niñas en los presupuestos (Ver Cuadro 3). Estas Observaciones también exigen establecer una relación entre las estrategias nacionales para la efectividad de los derechos del niño, objetivos específicos, los recursos adecuados y las medidas de aplicación pertinentes, concentrándose así en las *obligaciones de resultados* y *obligaciones de conducta*. No se especifica, sin embargo, qué se entiende por ‘recursos apropiados’.

Cuadro 3. Visibilidad de los Niños en los Presupuestos

La Observación General 5 insta a la ‘visibilidad de los niños en los presupuestos’:

‘La administración pública, en su conjunto y en todos sus niveles, si se quiere que promueva y respete los derechos del niño, debe trabajar sobre la base de una estrategia nacional unificadora, amplia, fundada en los derechos y basada en la Convención’ (párr. 28)

‘La amplia estrategia nacional puede traducirse en planes nacionales de acción sectoriales, por ejemplo para la educación y la salud, en los que se establezcan objetivos específicos, se prevean medidas de aplicación selectivas y se asignen recursos financieros y humanos. La estrategia establecerá inevitablemente prioridades, pero no se deben descuidar ni diluir en modo alguno las obligaciones concretas que los Estados Partes han asumido en virtud de la Convención. Para aplicar la estrategia se debe disponer de los fondos necesarios, tanto humanos como financieros’ (párr. 32)

En sus directrices para la presentación de informes y en el examen de los informes de los Estados Partes, el Comité ha prestado mucha atención a la determinación y el análisis de los recursos destinados a los niños en los presupuestos nacionales y en otros presupuestos. Ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga", como lo dispone el artículo 4, a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y, dentro de éste, a los niños, tanto directa como indirectamente. Algunos Estados han afirmado que no es posible analizar así los presupuestos nacionales. Sin embargo, otros lo han hecho y publican anualmente "presupuestos para la infancia". El Comité necesita saber qué medidas se han adoptado en todos los niveles de gobierno para que la planificación y la adopción de decisiones, en particular presupuestarias, en los sectores económico y social, se lleven a cabo teniendo como consideración primordial el interés superior del niño, y para que los niños, incluidos especialmente los grupos de niños marginados y desfavorecidos, estén protegidos contra los efectos negativos de las políticas económicas o de los declives financieros. (párr. 51)

El Comité de los Derechos del Niño ha comentado en diversas devoluciones de los informes de los Estados Partes sobre las asignaciones presupuestarias. Aparentemente se ha establecido de forma implícita que los Estados Partes deben al menos mantener los anteriores niveles de gasto destinado a la infancia. Por ejemplo, en las Conclusiones y Observaciones sobre el Informe presentado por Israel en 2002, el Comité en diversas oportunidades llamó la atención indicando que la instrumentación de medidas había estado restringida por asignaciones presupuestarias insuficientes. Asimismo, el Comité expresó su preocupación por los recortes presupuestarios previstos en el gasto social (introducidos en el contexto de deterioro económico) que repercutirían negativamente en los derechos de aquellos niños de sectores más vulnerables. Respecto del informe presentado por Sri Lanka en 2003, el Comité advirtió que el gasto en educación y salud como porcentaje del PBI había disminuido entre 1998 y 2001. Otra de las inquietudes fue la ausencia en las asignaciones presupuestarias de datos desagregados para el cumplimiento de los derechos del niño, e instó al gobierno a ‘recabar e incluir en el presupuesto ordinario datos desagregados sobre el gasto destinado a infancia y de acuerdo con las distintas áreas de la Convención, tales como la colocación en hogares de guarda, la atención primaria de la salud y la salud de los adolescentes, educación preescolar, primaria y secundaria y justicia de menores’. (párr. 18)

Si bien la legislación sobre derechos humanos prevé la progresiva realización de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales, existe una clara obligación inmediata por parte de los estados de no discriminar. Todos los tratados de derechos humanos tienen una cláusula sobre no discriminación. La CEDAW establece esta obligación con respecto de la discriminación entre hombres y mujeres. Esto supone que no debe existir discriminación contra la mujer en el gasto e ingreso previstos en el presupuesto respecto de la garantía de acceso a los derechos de unos y otras. No sólo implica la ausencia de un marco jurídico discriminatorio, sino también que las políticas no deben ser discriminatorias en su efecto. Esto se discute más detalladamente en la Sección 3.

1.4 Posibles tensiones entre los principios de derechos humanos y los principios presupuestarios

Del mismo modo que los principios de derechos humanos inciden en los procesos presupuestarios, estos últimos también repercuten en las prácticas de derechos humanos. Es necesario considerar costos, establecer prioridades y reconocer las limitaciones de recursos. A menudo, los activistas de derechos humanos temen que esto infrinja la indivisibilidad de tales derechos. (El principio fue reafirmado en 1993 en ocasión de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas declarando que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”).

El tema fue planteado por Dominique Ayine del *Centre for Public Interest* de Ghana durante la Conferencia de *International Budget Project* en el año 2000:

‘...Cuando los derechos son considerados desde el punto de vista de las asignaciones presupuestarias nos vemos forzados a establecer prioridades dado que en nuestros países los fondos no son ilimitados. Esto plantea interrogantes más difíciles que suponen un desafío para el concepto de derechos humanos y constituye quizá el punto donde la intersección entre derechos y presupuestos se debilita’

(www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/expenditure/humanrights.htm)

Sin embargo, Mary Robinson, ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, distingue entre priorizar derechos y priorizar recursos:

‘se debe tratar por igual a los derechos civiles y políticos por una parte, y a los derechos económicos, sociales y culturales por la otra. Ningún conjunto tiene prioridad respecto del otro. Aunque todos los países deben fijar prioridades para el uso de sus recursos en un momento dado, no es lo mismo que escoger entre derechos concretos (UNDP, 2000:113).

Atenerse a la indivisibilidad de los derechos humanos puede servir entonces como una forma de descartar todo intento por realizar un derecho en desmedro de otros. Se enfatiza que el fin último debe ser la observancia de todos los derechos humanos. Sin embargo, no resulta razonable interpretar que los avances en el cumplimiento de cada uno de los

derechos humanos se alcancen en el mismo plazo y que los recursos deban asignarse de acuerdo con este principio. El Comité de los Derechos del Niño reconoce explícitamente la necesidad de establecer prioridades en la Observación General 5 (ver Cuadro 3 más arriba) pero no requiere que se deban ‘descuidar ni diluir en modo alguno las obligaciones concretas ... de la Convención’

1.5 Mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos y la política presupuestaria

Los mecanismos internacionales de presentación de informes sobre derechos humanos ofrecen un espacio invaluable para ‘nombrar y culpar’ y para identificar buenas prácticas. Sin embargo no disponen de sanciones que garanticen su aplicación (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Derechos Humanos y la Ley Presupuestaria de Canadá de 1995

El Comité de Acción Nacional sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer se unió a otras ONG canadienses, como el Comité de la Carta sobre Temas de Pobreza y la Organización Nacional Antipobreza, para elevar reclamos ante el Comité del PIDESC, solicitando que el gobierno de Canadá sea convocado para responder sobre el grado de observancia de la Ley de Implementación Presupuestaria (BIA, por su sigla en inglés) respecto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En una presentación de Noviembre de 1996, la coalición de ONG declaraba que:

‘[La BIA] representa, en opinión de nuestras organizaciones y de otros expertos canadienses, la medida retroactiva más seria jamás instrumentada en Canadá en relación con la protección legislativa de un nivel de vida apropiado. El 1 de abril de 1996, Canadá pasó de ser un país en el que el derecho a una asistencia económica adecuada para las personas necesitadas constituía una demanda legal, exigible ante los tribunales, a ser un país en el que no existe una legislación federal que reconozca este derecho o garantice los medios para su cumplimiento (citado en Day y Brodsky, 1998: 114).

El Comité del PIDESC posteriormente convocó al gobierno de Canadá para que diera cuenta de su accionar en su tercer informe periódico en 1998. Las conclusiones y recomendaciones del Comité incluyeron en su evaluación que la BIA, al sustituir el Plan de Asistencia de Canadá con la Transferencia Social y de Salud “supone una serie de consecuencias adversas para el goce de los derechos consagrados en el Pacto por parte de los sectores más vulnerables de Canadá” (párr. 19) y señalaba específicamente que esto había tenido un severo impacto en las mujeres (párr. 23) (CDESC, E/C.12/1Add.31, 1998). No obstante, este esfuerzo no obtuvo cambios en las políticas canadienses.

En una conferencia en México en 2002 sobre el uso de los presupuestos públicos como herramientas para avanzar en los derechos económicos y sociales, tanto los activistas de derechos humanos como los grupos de ciudadanos que trabajan en el seguimiento de los presupuestos expresaron su preocupación sobre las limitaciones de los tratados de derechos humanos frente a los presupuestos gubernamentales. Como lo señala el informe de la conferencia:

‘los acuerdos sobre derechos humanos ... no son lo suficientemente específicos ni disponen de las facultades necesarias para obligar a los gobiernos a actuar en determinado sentido. En especial respecto de los DESC (derechos económicos,

sociales y culturales) y su progresiva realización, es necesario garantizar otros mecanismos más adecuados y efectivos para medir el progreso de manera concreta y obligar a responder por las violaciones a estos derechos.’ (Schultz, 2000:20)

No sorprende entonces, que los Ministros de Economía por lo general den prioridad a las obligaciones contractuales, por cuyo incumplimiento pueden ser demandados legalmente (por acreedores que prestaron fondos al gobierno o por ex funcionarios públicos que poseen derechos de pensiones, por ejemplo), en lugar de dar prioridad a las obligaciones de derechos humanos por cuyo incumplimiento no serán demandados. Con frecuencia también han dado preferencia a aquellas políticas que favorecen su prestigio ante potenciales prestadores de fondos que se destinarán a cubrir las diferencias entre gasto e ingreso ya sea que estos prestadores sean sus propios ciudadanos, inversores extranjeros o instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo.

Las obligaciones internacionales de derechos humanos adquieren mayor fuerza si son incluidas en las constituciones y leyes nacionales, como sucede en algunos países. De hecho, un creciente número de casos de derechos económicos y sociales son elevados ante los tribunales. Sin embargo, una apelación a los derechos humanos, en particular a los derechos económicos y sociales, no encuentra garantías respecto de la obligación de los ministros de economía para asignar recursos para el cumplimiento de estos derechos. Actualmente, el uso judicial de las normas internacionales de derechos humanos no se encuentra lo suficientemente difundido entre las prácticas legales para apoyarse en ellas como el principal vehículo para influir sobre la forma en que los gobiernos recaudan y hacen uso de los fondos.

No obstante, el discurso de derechos humanos puede aportar significativamente a la política presupuestaria. Los presupuestos no son nunca el resultado de un proceso estrictamente técnico basado en el análisis económico. Son necesariamente tanto documentos políticos como instrumentos de política económica (Norton y Elson, 2002). En opinión de Pregs Govender, ex titular del Comité Parlamentario Sudafricano para la Mejora del Nivel de Vida y la Condición Jurídica y Social de la Mujer, ‘El presupuesto refleja los valores de un país –a quién otorga importancia, el trabajo de quién reviste mayor importancia y a quién recompensa ... y a quién, qué y el trabajo de qué personas no’ (Budlender, ed,1996:7)

El discurso de derechos humanos nos permite ubicar a las personas subvaloradas, discriminadas, excluidas y en situaciones de desventaja como agentes activos, que reclamen lo que por derecho les corresponde y no como víctimas que esperan dádivas del sistema. De esto se ocupan justamente las actividades de *advocacy* de los derechos humanos. Estas poseen una autoridad moral que el análisis económico nunca alcanzará. La peor opinión que un economista puede tener sobre el presupuesto gubernamental es que éste es ‘imprudente’, ‘desacertado’, ‘no sostenible’, ‘ineficiente’; mientras que quien aboga por los derechos humanos puede decir que viola los derechos humanos incluso cuando el presupuesto sea ‘prudente’ ‘acertado’ ‘sostenible’ y ‘eficiente’. Sin embargo

para lograr una incidencia política más importante, dichas actividades deben apoyarse en análisis exhaustivos sobre cómo se recaudan y asignan los recursos presupuestarios y quiénes se benefician. Para ello es necesario analizar en detalle cuáles serían los costos para efectivizar aquellos derechos que actualmente se encuentran incumplidos, y cómo obtener los recursos para afrontar dichos costos. Ejemplos de este tipo de análisis se discuten a continuación en la Sección 2

Sección 2. Análisis del gasto gubernamental desde una perspectiva de derechos humanos: algunos ejemplos

En esta sección se discuten el uso de los parámetros internacionales utilizados para evaluar el gasto en relación con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; una evaluación del presupuesto de salud en México en relación con el derecho a la salud, y una evaluación del presupuesto para ayuda a la infancia en Sudáfrica en relación con los derechos del niño consagrados en la Constitución de ese país.

2.1 Prioridad del gasto en derechos económicos y sociales: Índice de Gasto en Programas de Desarrollo Humano

Maria Diokno, Secretaria General del grupo *Free Legal Assistance* de Filipinas señala que es posible evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los estados respecto del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales utilizando algunos parámetros propuestos por el PNUD en su *Informe sobre Desarrollo Humano de 1991* (Diokno, 1999). La normativa se centra en la proporción del gasto destinado a los servicios señalados *a priori* como importantes para las personas pobres (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Parámetros de Gasto Público del *Informe sobre Desarrollo Humano 1991*

- *Índice del gasto público* (porcentaje del ingreso nacional que se destina al gasto público) 25% del PBI
- *Índice de asignación social* (porcentaje del gasto público destinado a servicios sociales incluyendo salud, educación, bienestar y seguridad social, agua, sanidad, vivienda y otros servicios) 40% del gasto público
- *Índice de prioridad social* (porcentaje del gasto social asignado a preocupaciones de prioridad humana dentro de los servicios sociales, que para los países pobres serán educación básica, atención primaria de la salud y agua) 50% como mínimo del gasto destinado al sector social
- *Índice de gasto en programas desarrollo humano* (porcentaje del ingreso nacional asignado a preocupaciones de prioridad humana, que para los países pobres son educación básica, atención primaria de la salud y agua) 5 % del PBI

El Informe sobre Desarrollo Humano no especifica una razón para estos índices en particular, señalando solamente que son la ‘mejor opción’ (HDR, 1991:40). Los parámetros han sido muy utilizados en los informes nacionales de desarrollo humano; y se utilizaron también en la auditoría presupuestaria de género de Nepal (IIDS, 2002:12). Estos parámetros constituyen indicadores útiles para la *asignación* del gasto, sin embargo, son poco elocuentes respecto del *impacto* del gasto público. Se trata de indicadores sobre la *prioridad* asignada a servicios de posible importancia para los sectores pobres.

Por medio de la iniciativa 20/20 acordada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de 1995, se intentó incrementar la prioridad para los servicios sociales básicos. Los gobiernos de los países en desarrollo acordaron aumentar el gasto destinado a servicios sociales básicos hasta alcanzar el 20 por ciento del gasto público. Por otra parte, los gobiernos de los países que proporcionan asistencia para el desarrollo acordaron incrementar la ayuda para servicios sociales básicos hasta alcanzar el 20 por ciento de la asistencia oficial al desarrollo (PNUD, UNESCO, FNUAP, UNICEF, OMS y Banco Mundial, 1998)

La estimación de estos índices requiere de un importante trabajo de selección de datos. El formato de los presupuestos que presentan los gobiernos no facilita la identificación de sus prioridades ni de la distribución y empleo de los recursos. El principal propósito de los documentos presupuestarios es el de autorizar el gasto y proveer un modelo según el cual sea posible auditar los gastos para determinar si los fondos utilizados responden a los montos autorizados o si existió algún tipo de malversación. Los gastos indicados en los documentos presupuestarios se presentan entonces en distintos formatos administrativos consignando las asignaciones para:

- distintos programas y agencias gubernamentales;
- gastos de capital y gastos corrientes;
- compra de diversos insumos (personal, equipamiento, etc.)

Las asignaciones para agencias y programas es la que más se aproxima a los índices que distingue el Informe sobre Desarrollo Humano. Sin embargo, esta clasificación casi nunca se ajusta de manera exacta a las clasificaciones utilizadas en los índices. Por tanto, a menudo es difícil determinar cuál ha sido el gasto gubernamental en atención *primaria* de la salud o servicios *básicos* de agua.

Las distintas jerarquías gubernamentales generalmente dificultan el análisis del gasto público. Las jerarquías inferiores habitualmente financian una alta proporción de su gasto con transferencias que reciben de estamentos gubernamentales superiores. Es difícil determinar cuánto y en qué se ha gastado en países con sistemas federales o en aquellos donde gran parte del gasto público está descentralizado en los gobiernos locales. Existe el riesgo de subestimar el gasto calculando sólo aquél efectuado por el gobierno central; y por otra parte, de sobrestimar el gasto contabilizándolo al incluir las transferencias intergubernamentales entre los gastos de la agencia gubernamental transferente y la receptora. Otra dificultad reside en el gasto real que frecuentemente difiere del gasto presupuestado (Ver Cuadro 6)

Cuadro 6. Gasto Real y Gasto Presupuestado

El gasto real de un departamento en particular puede ser *menor* que el presupuestado debido a una serie de razones incluyendo:

- mecanismos lentos y complejos de desembolso;
- incapacidad de los departamentos de gasto para diseñar programas que se ajusten a las pautas de gastos;
- órdenes del ministerio de economía para recortar el gasto debido a un déficit en el ingreso o a gastos superiores no previstos en otro departamento.

El gasto real puede *exceder* al gasto presupuestado por una serie de razones incluyendo:

- exceso en el costo de los proyectos de infraestructura;
- aumentos no previstos en los pagos reglamentarios de los beneficios y pensiones de bienestar social;
- aumentos no previstos en los pagos de la deuda como consecuencia de aumentos no previstos en las tasas de interés.

Algunos países prevén un presupuesto complementario para un ejercicio económico determinado. Por tanto, el análisis del gasto público debe enfocarse en la medida de lo posible no sólo en el gasto presupuestado sino también en el gasto real.

El cumplimiento de los índices de gasto en programas de desarrollo humano no necesariamente garantiza una provisión de fondos suficiente para cumplir las obligaciones mínimas de prestación de estos servicios (ver Cuadro 2). Esto depende de los costos de la provisión mínima de servicios comparado con el monto absoluto de fondos asignados.

Estos índices sirven de parámetros para dar cumplimiento a las *obligaciones de conducta* y no así a las *obligaciones de resultado*. Por diversas razones, la asignación de fondos no se refleja necesariamente en el disfrute de los servicios adecuados:

- por inercia burocrática (demoras en los desembolsos, etc.) o corrupción, los fondos presupuestados no siempre llegan a la provisión de servicios;
- incluso cuando los fondos son utilizados en la provisión de servicios, esto no es garantía de que los servicios operen en el marco del respeto de los derechos humanos, en especial de las personas pobres, u operen de tal manera que mejoren sus condiciones de vida.

Es necesario realizar un 'seguimiento del dinero' analizando los resultados y el desempeño de los programas para determinar si los estados cumplen con su obligación de efectivizar los derechos económicos y sociales de los sectores pobres.

2.2 Cumplimiento del principio de no discriminación en la distribución de los fondos entre grupos sociales: el gasto público en salud en México

En un estudio innovador, Hofbauer, Lara y Martínez (2002) han evaluado el presupuesto de salud en México en relación con el derecho a la salud incluido en el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales y en la Constitución mexicana, enfatizando particularmente la prohibición de la discriminación en el acceso. Según señalan las autoras, la obligación de no discriminar no está sujeta a la cláusula de 'realización progresiva' (Cuadro 2). Más bien, se trata de una obligación inmediata dado que no depende de la obtención de más recursos sino de reorientar los ya existentes. Los

autores indagan si existe discriminación en la distribución institucional y geográfica de los recursos desde el punto de vista del acceso a los servicios de salud.

El sistema público de salud en México se divide, por una parte, en un sistema de seguridad social para quienes poseen mayores ingresos y trabajan en el sector formal (público y privado) (la ‘población protegida’); y por la otra, en un fondo descentralizado para servicios de salud para las personas más pobres, con empleos informales y que dependen de los servicios financiados por el Ministerio de Salud (la ‘población desprotegida’). En sí misma, esta división no constituye una discriminación. Lo que interesa es conocer si la disponibilidad de servicios es igual para ambos sectores. Hofbauer et al estimaron el gasto per cápita real anual para los dos sectores y encontraron que en 1998 el nivel de gasto para la población desprotegida fue menos de la mitad que el destinado a la población protegida. Esta brecha tuvo una escasa disminución en el periodo 1999 y 2000; sin embargo, aproximadamente tres cuartos del gasto en salud continuaba destinándose a la población protegida.

La distribución regional de fondos en México fue también muy desigual dado que los estados más pobres registraban los niveles más bajos de gasto per cápita en salud. Estos estados son también aquellos donde se concentra la población indígena mexicana y donde se registran los indicadores de salud más preocupantes.

Los procedimientos de descentralización de provisión de fondos a los estados perpetúan esta desigualdad. El primer destino de los fondos es la cobertura de costos vigentes y desiguales de equipamiento, edificios y personal. Con esto se reduce significativamente el monto adicional disponible para la mejora de instalaciones en los estados más desfavorecidos. Por otra parte, el presupuesto total para nueva infraestructura sanitaria destinada a la población desprotegida disminuyó entre 1998 y 2002.

Las investigadoras concluyen que la desigualdad se encuentra institucionalizada en el gasto público mexicano en servicios de salud, de tal modo que la asignación de recursos es discriminatoria en sus efectos a juzgar por los parámetros que indican que todos los segmentos de la población tienen derecho al mismo nivel de atención de la salud, independientemente de su localización geográfica y del servicio sanitario al que acuden.

Puede argumentarse que existe cierta tensión entre la ‘inmediatez’ de la obligación de no discriminar y el hecho de que la redistribución de los recursos reales como personal médico e infraestructura no se resuelve de la noche a la mañana. A esta afirmación, las investigadoras responden que la obligación de no discriminar requiere medidas urgentes orientadas ‘a definir específicamente las acciones encaminadas al cumplimiento de los parámetros’. De este modo, sería posible evaluar la reducción de las brechas a la vez que determinar responsabilidades en caso de no alcanzar las metas acordadas.’ (Hofbauer et al 2002:23).

Este caso nos brinda algunas pautas clave sobre cómo investigar si el gasto público lleva implícita una discriminación de hecho.

1. Identificar los distintos grupos sociales.

2. Determinar qué cantidad del gasto per cápita recibe cada grupo para cada servicio en particular.
3. Analizar si existen diferencias que contribuyan a reducir, perpetuar o aumentar las desigualdades entre los distintos grupos.
4. Identificar soluciones para remediar los efectos discriminatorios.

2.3 Equiparación de las obligaciones con la provisión de fondos: el programa de subsidios de apoyo a la infancia en Sudáfrica

La Constitución sudafricana prevé un conjunto global de derechos económicos y sociales, incluyendo los derechos del niño a una nutrición básica, vivienda, servicios básicos de atención de la salud y servicios sociales, incluyendo asistencia social. El estado tiene la obligación de ‘respetar, proteger, promover y cumplir’ estos derechos del niño independientemente de las restricciones de recursos. Sin embargo, la Constitución no especifica el contenido exacto de estos derechos.

Un estudio de caso realizado por dos investigadoras del Servicio de Informaciones Presupuestarias del Instituto para la Democracia en Sudáfrica (Streak y Wehner, 2002) investigan la adecuación de la provisión estatal de recursos para los derechos del niño a la asistencia social a través del programa de subsidios de apoyo a la infancia. Dicho programa realiza una transferencia de efectivo a quienes están a cargo de los niños en los hogares pobres. Al momento del estudio, el subsidio estaba destinado a niños menores de seis años que vivían en el 30% de los hogares más pobres. Inicialmente, el subsidio consistía en R100 mensuales, aumentando a R110 en el Presupuesto de 2001 y a R130 en el Presupuesto de 2002. Para acceder al subsidio, la persona a cargo de los cuidados del niño debe aprobar una certificación de ingresos, facilitar su documento de identidad y el certificado de nacimiento del niño. La aplicación del programa se realizaría en un período de cinco años desde el 1 de abril de 1998 al 31 de marzo de 2003 y se fijaron metas para el número de niños que recibirían este beneficio en cada una de las nueve provincias para el 1 de abril de 2003.

La ejecución del programa está a cargo de los gobiernos provinciales. Los fondos, y la mayoría de otros gastos provinciales, son provistos por el gobierno central mediante una subvención global calculada según una fórmula que considera tanto lo que en opinión del gobierno central es posible afrontar a través del gasto público total y las necesidades relativas de las provincias en relación con el perfil socioeconómico de su población. Sin embargo, los gobiernos provinciales no se encuentran obligados a utilizar los fondos de acuerdo con los rubros del presupuesto nacional consignados en la fórmula.

Streak y Wehner investigan si en los presupuestos de los gobiernos provinciales los fondos asignados para 2002/2003 son suficientes o no para alcanzar las metas fijadas para el 31 de marzo de 2003 (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Cálculo de la adecuación de la provisión de fondos para el programa de subsidios de apoyo a la infancia.

El cálculo de Streak y Wehner, 2002, consiste en tres etapas:

- Estimar el número de niños a quienes cada provincia debe otorgar el subsidio en 2002/03 para cumplir con la meta fijada, utilizando datos sobre los niños con cobertura a finales de marzo de 2002 y datos sobre las metas.
- Determinar cuál será el costo que afrontarán las provincias para pagar los subsidios en 2002/03 a aquellos niños que ya los recibieron para el 31 de marzo de 2002 (incluyendo costos administrativos).
- Estimar los fondos restantes en el presupuesto del programa una vez deducidos los costos para los beneficiarios actuales y estimar si serán suficientes para cubrir subsidios para otros niños identificados en la etapa 1, asumiendo una tasa uniforme de ampliaciones a lo largo del año.

Si bien las pautas son simples, la recolección de datos resulta más dificultosa. Los problemas en la base de datos del Departamento de Desarrollo Social hicieron que la información sobre un número de niños beneficiarios en marzo de 2002 no estuviera disponible. Estas cifras debieron estimarse utilizando los datos de febrero y mayo. Otro problema lo constituía la ausencia de una base de datos central para los presupuestos provinciales y el hecho de que cada provincia utilizaba diferentes sistemas de clasificación de presupuestos, lo que dificultaba la obtención de datos comparables entre el material publicado. La mayoría de los datos provinciales debían solicitarse al departamento provincial pertinente. Se presentaba también el tema de los costos administrativos. Las investigadoras sortearon esta dificultad asumiendo que dichos costos representaban aproximadamente el cinco por ciento del valor de los pagos totales del subsidio, aunque estos podrían incrementarse marginalmente si los beneficiarios aún sin cobertura pertenecen a familias localizadas en zonas más distantes de difícil acceso.

El resultado de los cálculos mostró que:

‘en cinco de las nueve provincias, los presupuestos no son suficientes para hacer frente a la tasa de ampliación del acceso requerida para garantizar la cobertura del número de niños que inicialmente el gobierno preveía para el 31 de marzo de 2003.’ (Streak y Wehner, 2002:26)

Desde el punto de vista de las metas propias del gobierno, la asignación de fondos para cumplir los derechos de los niños y las niñas a la asistencia social ha sido inadecuada.

Streak y Wehner continuaron con sus investigaciones para conocer cómo pudo haber sucedido esto. Realizaron una exploración para identificar las fallas de diseño de la fórmula para las transferencias entre el gobierno central y el provincial, las cuales no prevén de manera explícita los fondos para el subsidio de apoyo a la infancia, y están basadas en una encuesta sobre los ingresos y gastos de los hogares realizada en 1995. En su estudio Streak y Wehner realizan algunas recomendaciones al respecto.

Este caso ilustra algunas etapas decisivas en el examen de la adecuación de la provisión de fondos destinados a un derecho en particular.

- Identificar una meta gubernamental ya alcanzada y que se vincule con la realización de un derecho en particular. Puede tratarse de una meta de un determinado número de beneficiarios de un programa, como en el caso anterior, o podría abordarse también la ejecución de una nueva ley, o algún resultado puntual como un aumento en la alfabetización de personas adultas.

Identificar los costos del cumplimiento de esta meta, teniendo en cuenta los costos directos y administrativos. Inevitablemente se incluirán también ‘cálculos aproximados’ dado que la información disponible será sobre costos actuales según la escala de provisión vigente.

Identificar los puntos presupuestados y compararlos con los costos. Si existe una provisión insuficiente de fondos, deben considerarse mecanismos para generar fondos.

2.4 Conclusiones

En los tres ejemplos anteriores, el análisis fue más allá del propósito inicial de dar visibilidad a determinados grupos en el presupuesto. Se evaluaron los gastos en relación con los parámetros específicos de prioridades, igualdad y adecuación. La identificación de estos parámetros constituye un aspecto fundamental de la perspectiva de derechos humanos.

Sección 3. La CEDAW y los presupuestos gubernamentales

Esta sección trata las implicaciones clave de la CEDAW para los presupuestos gubernamentales a la vez que discute el mecanismo de elaboración de informes para la CEDAW en relación con los presupuestos gubernamentales.

3.1 La CEDAW: normativa para la igualdad y la autonomía sustantivas

En su *preámbulo*, la CEDAW establece especialmente que:

‘los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar al hombre y la mujer la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos’

El *preámbulo* comienza reafirmando su fe en ‘la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer’ y señala que los estados signatarios tienen ‘la obligación de garantizar al hombre y la mujer la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos’. Asimismo, enfatiza ‘la importancia social de la maternidad’ y establece que ‘el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto’. El *preámbulo* concluye reconociendo que ‘para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia.’

El *Artículo 1* define la discriminación contra la mujer como ‘toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer ... de los derechos humanos’

En el *Artículo 2* los Estados Partes acuerdan seguir ‘por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer’. Se comprometen a ‘abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la

mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación’ y a ‘tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.’

En el *Artículo 3* los Estados Partes convienen en adoptar ‘todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.’

El *Artículo 4* reconoce la legitimidad de ‘medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer’.

El *Artículo 5* insta a los Estados Partes a tomar todas las medidas apropiadas para ‘modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres’.

El resto de la Convención desarrolla estos puntos con mayor detalle, particularmente los relacionados con la trata de mujeres, participación en la esfera pública y política, educación, empleo, salud, desarrollo rural, igualdad ante la ley, matrimonio y familia, etc. (ver texto completo de la CEDAW en el Apéndice 1)

En su conjunto, estos artículos implican la utilización de una normativa de igualdad sustantiva y no sólo de carácter formal. Generalmente, la igualdad formal prohíbe toda distinción entre el hombre y la mujer en las leyes y políticas. Asimismo, rechaza todo trato diferenciado de las personas basado en el género, excepto en las áreas donde las diferencias de género implican necesidades diferentes. La igualdad sustantiva comparte con la igualdad formal el rechazo de toda distinción entre hombres y mujeres, y a su vez va más allá de la mera prohibición de las distinciones en el trato para interrogar acerca de los impactos de las leyes en hombres y mujeres. El modelo de igualdad sustantiva, considera como discriminatoria toda ley o política que tenga un impacto desproporcionadamente negativo en las mujeres, aún cuando se apliquen a hombres y mujeres por igual y no sean intencionalmente discriminatorias. De este modo, la igualdad sustantiva permite considerar la discriminación histórica y profundamente arraigada que sufren las mujeres, y exige respuestas positivas por parte de los gobiernos en sus esfuerzos para eliminar la discriminación y promover la igualdad.

3.2 Las implicaciones de la CEDAW para los presupuestos gubernamentales

El logro de la igualdad sustantiva para las mujeres exige acciones gubernamentales que garanticen un funcionamiento estatal no discriminatorio contra las mujeres y que el estado compense las discriminaciones que tienen lugar al interior de los hogares, la comunidad, los mercados y las empresas. A diferencia de la Convención de los Derechos del Niño, la CEDAW no cuenta con un artículo específico que vincule las ‘medidas apropiadas’ con los recursos para instrumentarlas. Sin embargo, no es posible pensar en

‘medidas apropiadas’ para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres que no repercutan en las finanzas públicas.

Los presupuestos gubernamentales afectan de múltiples maneras a las personas. Se producen sobre los individuos, por una parte, efectos primarios como consecuencia de medidas relativas al gasto o el ingreso; y por la otra, efectos secundarios consecuencia de la creación de empleo, el crecimiento económico o la inflación. Los presupuestos distribuyen recursos entre las personas a través del gasto y a la vez demandan recursos de la población a través de impuestos y otras cargas. No es posible resumir el impacto total del presupuesto sobre hombres y mujeres en un único conjunto de indicadores y emplearlo para determinar si el presupuesto es no discriminatorio y contribuye a avanzar en el logro de la igualdad sustantiva de género. Con un gran volumen de datos a disposición, es posible analizar el impacto global de los impuestos directos y las transferencias directas del ingreso (como ayuda gubernamental para padres o personas pobres) sobre los ingresos de la población adulta desagregada por sexo, y examinar así en cuánto contribuyen estas medidas a reducir las desigualdades de género en el ingreso y que son resultado del funcionamiento de los mercados y las familias. Sin embargo, este análisis es factible y de utilidad sólo en países industrializados de altos ingresos; e incluso en dichos países, quedarían grandes áreas de gasto e ingreso sin procesar y no alcanzaría para captar los efectos secundarios.

Por tanto, este informe recomienda un enfoque paso a paso que examine por separado las diversas dimensiones del presupuesto, contemplando las interacciones entre ellas cuando sea pertinente y en la medida de lo posible. A continuación se identifican las dimensiones clave.

3.2.1 Gasto público

El gasto público es necesario para financiar las ‘medidas apropiadas’ que se mencionan repetidamente en la CEDAW. Con frecuencia las medidas de igualdad de género (como planes para aplicar la Plataforma de Acción de Beijing) se presentan sin una asignación precisa de fondos para su instrumentación. Por otra parte, las oficinas nacionales para la mujer creadas con el objeto de supervisar la ejecución de políticas de igualdad de género cuentan con escasos recursos para cumplir con su función. Algunas de estas medidas tienen costos relativamente bajos desde el punto de vista presupuestario, como la derogación de leyes explícitamente discriminatorias contra las mujeres. Sin embargo, incluso este tipo de medidas requieren de fondos para el Departamento de Justicia (o Ministerio equivalente). Para su aplicación efectiva, las nuevas leyes para la igualdad de oportunidades y para el adelanto de la mujer exigen una provisión de fondos. Por ejemplo, las leyes de igualdad de oportunidades requieren de un organismo para vigilar su implementación, brindar capacitación y asesoramiento a empleadores y empleados y apoyar a las mujeres en sus litigios para gozar de igualdad de oportunidades. Las medidas de igualdad de género sin presupuesto son sólo medidas a medias. Es fundamental eliminar la brecha entre provisión de fondos y políticas. Debbie Budlender (2003) confeccionó una lista de preguntas que pueden utilizarse para controlar la cantidad de fondos que el gobierno destina a medidas presentadas para implementar la CEDAW.

La CEDAW no sólo requiere de la asignación de fondos para la aplicación de ‘medidas apropiadas’ sino que también exige la no discriminación sustantiva en la distribución e incidencia del gasto público en general. Esto es de especial importancia en relación con el Artículo 10 (eliminación de la discriminación en la esfera de la educación), Artículo 11 (eliminación de la discriminación en la esfera del empleo); Artículo 12 (eliminación de la discriminación en el área salud); Artículo 13 (en otras esferas de la vida económica y social); y el Artículo 14 (eliminación de la discriminación contra la mujer en zonas rurales). La provisión de recursos para ‘medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer’ está contemplada en el Artículo 4.

3.2.2 Ingreso público

La CEDAW sitúa a las mujeres como ciudadanas autónomas, con derecho propio y exige de los Estados Partes un trato con arreglo a estos preceptos y no sólo como dependientes de los hombres. En su Artículo 16, la CEDAW exige condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en las relaciones familiares donde unos y otras gocen de los mismos derechos. Esto significa que la mujer debe ser tratada como titular de derechos y contribuyente autónoma respecto del presupuesto y no como individuo dependiente, acreedora de beneficios y contribuyente de los presupuestos gubernamentales a través de la relación con sus familiares varones.

Por ello, la recaudación del ingreso debe realizarse de tal manera que no discrimine contra las mujeres y no perpetúe los roles tradicionales que son incompatibles con la igualdad sustantiva, como el de asignar al hombre el rol de ‘proveedor del hogar’ y a la mujer el rol de su dependiente. Los sistemas fiscales no deben diseñarse ni aplicarse de modo tal que aumenten las desigualdades de género. Por ejemplo, los sistemas tributarios no deben formularse de modo que profundicen el acceso desigual de la mujer al mercado laboral.

Las tasas de servicios públicos no deben originar una desigualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Si se venden bienes públicos, el impacto de la privatización no debe poner en riesgo la igualdad de género y el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, ya sea a través del mercado laboral o de bienes y servicios.

3.2.3 La macroeconomía de los presupuestos

El gasto y el ingreso globales deben administrarse con miras a generar los recursos fiscales apropiados para la eliminación de la discriminación y el pleno desarrollo y adelanto de la mujer. Los recortes en el gasto no deben trazarse de manera tal que aumenten el trabajo no remunerado que las mujeres realizan para la familia y la comunidad. Deberían recaudarse los ingresos fiscales suficientes para garantizar la apropiada provisión de fondos destinados a las medidas necesarias para aplicar la CEDAW. No debe permitirse que el pago de la deuda desplace a la provisión de fondos destinados a los servicios fundamentales para el cumplimiento de la Convención. Los

países ricos deben asumir sus obligaciones de asistir a los países más pobres facilitando el flujo de recursos para sostener los recursos fiscales apropiados para el cumplimiento de la CEDAW.

3.2.4 Procesos de toma de decisiones presupuestarias

En su Artículo 7 la CEDAW exige la participación de la mujer en igualdad de condiciones con los hombres en los procesos de toma de decisiones presupuestarias como funcionarias públicas y ministras; representantes electas y ciudadanas. Esto se aplica a todo el ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, y control y evaluación.

3.3 Presentación de informes nacionales a la CEDAW y presupuestos gubernamentales

Las últimas Orientaciones (de 2003) respecto del contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer no hace referencia específica a los presupuestos, no obstante, requieren una explicación de las medidas ‘prácticas’ y ‘legales’ tomadas con miras a efectivizar la Convención. Por otra parte, estas Orientaciones requieren información sobre las acciones realizadas para aplicar la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y las acciones adicionales convenidas en ocasión del encuentro de Beijing + 5. La Plataforma de Acción de Beijing y la Declaración de Beijing + 5 hacen referencia a la relación que existe entre implementación y finanzas públicas (ver Cuadro 8)

Cuadro 8. La Plataforma de Acción de Beijing y los Presupuestos Gubernamentales

La Plataforma de Acción de Beijing hace referencia a la necesidad de analizar los presupuestos desde una perspectiva de género y de ajustar el gasto público para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en los siguientes párrafos:

Disposiciones Financieras

345. Para esto será necesario que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre

En el plano nacional

346. los gobiernos deberían tomar medidas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público

En el plano internacional

358. Para facilitar la implementación de la Plataforma de Acción, los Estados Partes de los países desarrollados y en vías de desarrollo, convienen de mutuo acuerdo asignar, en promedio, el 20 por ciento de la ayuda oficial para el desarrollo, y el 20 por ciento del presupuesto nacional a programas sociales con perspectiva de género

El examen de la aplicación que tuvo lugar en el año 2000, refleja también una preocupación por las implicaciones de los presupuestos gubernamentales para la igualdad de género. La Declaración establece que:

La escasa financiación a nivel público también exige que se utilicen criterios innovadores para asignar los recursos existentes, no sólo por parte de los gobiernos, sino también por las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Una innovación de ese tipo es el análisis basado en el género de los presupuestos públicos, que surge como una herramienta importante para determinar la diferencia en la repercusión de los gastos sobre la mujer y el hombre con el fin de garantizar una utilización equitativa de los recursos existentes. Dicho análisis es fundamental para promover la igualdad entre los géneros. (párr. 36)

En los años posteriores a la Declaración de Beijing, el Comité de la CEDAW comenzó a mencionar más específicamente el papel de los presupuestos gubernamentales en relación con los derechos de las mujeres. Un ejemplo de ello es la *Observación General sobre Mujer y Salud* emitida en 1999 (ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Gasto Gubernamental y la Salud de las Mujeres

El Comité emitió una *Observación General sobre Mujer y Salud* en 1999 en la cual los siguientes párrafos establecen:

17. El deber de velar por el ejercicio de esos derechos impone a los Estados Partes la obligación de adoptar medidas adecuadas de carácter legislativo, judicial, administrativo, presupuestario, económico y de otra índole en el mayor grado que lo permitan los recursos disponibles para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos a la atención médica. Los estudios que ponen de relieve las elevadas tasas mundiales de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad y el gran número de parejas que desean limitar el número de hijos pero que no tienen acceso a ningún tipo de anticonceptivos o no los utilizan constituyen una indicación importante para los Estados Partes de la posible violación de sus obligaciones de garantizar el acceso a la atención médica de la mujer. ... Preocupa al Comité el hecho de que cada vez se da más el caso de que los Estados renuncian a cumplir esas obligaciones, ya que transfieren a organismos privados funciones estatales en materia de salud. Los Estados Partes no pueden eximirse de su responsabilidad en esos ámbitos mediante una delegación o transferencia de esas facultades a organismos del sector privado. Por ello, los Estados Partes deben informar sobre las medidas que hayan adoptado para organizar su administración y todas las estructuras de las que se sirven los poderes públicos para promover y proteger la salud de la mujer ...

30. Los Estados Partes deberían asignar suficientes recursos presupuestarios, humanos y administrativos para garantizar que se destine a la salud de la mujer una parte del presupuesto total de salud comparable con la de la salud del hombre
(CEDAW, Recomendación General 24, 1999)

Otros ejemplos se encuentran en algunas observaciones finales emitidas por el Comité luego del examen de los informes nacionales presentados por los Estados Partes. Por ejemplo, al referirse a Luxemburgo en 2000, el Comité ‘celebr[ó] el interés del Ministerio [para el Adelanto de la Mujer] en hacer un análisis de todo el presupuesto del Estado con una perspectiva de género, así como el apoyo de las propuestas para llevarlo a cabo. De esta forma se contribuiría a tener una idea mejor de la forma en que el hombre y la mujer se benefician del gasto público en todas las esferas.’ (párr. 393). En 2002, en su examen al informe de Fiji, el Comité ‘encomi[ó] los esfuerzos del Estado parte para fortalecer la incorporación y la supervisión de la cuestión del género mediante la iniciativa presupuestaria relativa al género y un proyecto de auditoría sobre género.’ (párr. 43)

El primer informe de los Estados Partes donde se realiza una amplia mención de la igualdad de género y los presupuestos gubernamentales fue Sudáfrica en su primer informe en el año 1997. Otro Estado parte que hace referencia recientemente al presupuesto gubernamental en su informe al Comité de la CEDAW es Francia (ver Cuadro 10).

Cuadro 10. Género y Presupuestos en los Informes nacionales

Género y Presupuesto en el Primer Informe de Sudáfrica (1997)

Entre los principales puntos del informe se encuentran:

La Comisión Económica y Fiscal que asesora al gobierno sobre la asignación del ingreso gubernamental cuenta con una fórmula de asignación que favorece a las provincias rurales donde predomina la población femenina y, por tanto, tiende a favorecer a las mujeres.

En su presentación del presupuesto en marzo de 1996, el Ministro de Economía, Chris Liebenberg, se comprometió a desarrollar en su departamento:

- Una base de datos estadísticos desagregados por sexo
- Metas e indicadores desagregados por sexo
- Un mecanismo de evaluación de desempeño sensible al género

La Iniciativa de Presupuestos de Mujeres –desde 1995 el Grupo de Política Económica de Género del Comité Mixto Permanente de Economía- y el Comité Ad Hoc Mixto para el Mejoramiento de la Calidad de Vida y la Condición Jurídica y Social de la Mujer trabajaron conjuntamente con distintas ONG para elaborar informes que analizan hasta qué punto los distintos departamentos utilizan sus presupuestos para priorizar e implementar disposiciones que contribuirán a mejorar la vida de las mujeres.

Género y Presupuesto en el Quinto Informe de Francia (2002)

El informe de Francia para la CEDAW señala específicamente ‘un aumento en los recursos del estado destinados a lograr la igualdad entre hombres y mujeres’ y la presentación en el año 2000 de un informe presupuestario (el documento presupuestario amarillo sobre derechos de la mujer e igualdad) que ofrece un detalle del gasto público destinado a los derechos de las mujeres y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Incorpora indicadores de igualdad de género para cada Ministerio. El documento presupuestario amarillo sobre los derechos de las mujeres e igualdad constituye un requisito legal introducido por iniciativa del parlamento. Funciona como instrumento de información y control. El informe indica que:

‘Tanto como herramienta de ‘transversalización de género’ como de medición del impacto de la política pública en hombres y mujeres, el documento presupuestario amarillo sobre igualdad constituye un mecanismo de dirección fundamental, mediante el cual se pueden administrar y ajustar las acciones públicas para garantizar el progreso y la efectividad de la igualdad entre hombres y mujeres’

El Comité, al menos en una ocasión, ha solicitado a los Estados la realización de un análisis de género de su presupuesto y la confección de un informe que dé cuenta de los resultados. En sus observaciones finales para Austria en el año 2000, el Comité ‘pid[ió] al Gobierno que garantice que se evalúe y estime periódicamente la repercusión de género del presupuesto federal, así como las políticas y los programas gubernamentales que afectan a la mujer.’ (párr. 226). Sin embargo, este tipo de solicitud no parece realizarse regularmente, y no está incorporado de forma explícita en las observaciones de la CEDAW para la presentación de informes.

Aún no se han sugerido los parámetros para aplicar en el examen y la evaluación del presupuesto gubernamental desde la perspectiva de la CEDAW. El primer paso consiste en visibilizar a las mujeres en los presupuestos del mismo modo que el Comité de los Derechos del Niño insta a dar visibilidad a los niños en los presupuestos (ver Cuadro 3). Sin embargo, esto no resulta suficiente. Es importante determinar y aplicar criterios de

evaluación que permitan examinar los presupuestos en relación con las normas de la CEDAW sobre igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

3.4 Evaluación y examen del impacto de género de los presupuestos

Para que la evaluación y el examen del impacto de género de los presupuestos se ajusten a los requerimientos de la CEDAW, es necesario responder una serie de interrogantes, entre ellos las siguientes:

- ¿Qué criterios deben emplearse para determinar la existencia o no de igualdad de acceso al gasto público? (según se exige en el párrafo 346 de la Plataforma de Acción de Beijing)
- ¿Qué criterios deben emplearse para determinar si existe o no una adecuada provisión de fondos para programas específicos encaminados a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres? (según exige el párrafo 345 de la Plataforma de Acción de Beijing)
- ¿Cuáles son los métodos más apropiados para examinar si la proporción del presupuesto global de salud que se destina para la atención de las mujeres es comparable con la que se destina para los hombres? (como lo exige la Recomendación General 24 de la CEDAW)
- ¿Qué criterios deben emplearse para evaluar el impacto de género de los presupuestos estatales? (como lo requiere el Comité de la CEDAW en sus Recomendaciones realizadas al informe de Austria)
- Si se confía en las iniciativas de presupuestos sensibles al género para garantizar que el estado ejecute su presupuesto en cumplimiento con la CEDAW, ¿cómo se define entonces una iniciativa efectiva de presupuestos sensibles al género?

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género en algunos países han trabajado sobre estos interrogantes. La próxima Sección discute algunas de las características de las iniciativas de presupuestos sensibles al género y su articulación con los derechos humanos de las mujeres.

Sección 4. Iniciativas de Presupuestos sensibles al Género y Derechos Humanos de las Mujeres

No existe un modelo único para las iniciativas de presupuesto de género. Debido a que éstas aportan a un proceso innovador que tiene lugar en distintos contextos socioeconómicos y políticos, se ha dado un fenómeno de diversidad y experimentación. Los agentes involucrados son múltiples: ministros y funcionarios de gobierno (en particular ministras y en ocasiones ministros de economía), parlamentarios, ONG que investigan temas relativos a las políticas, grupos de defensa y promoción de los derechos de mujeres (*advocacy*), y académicos. Las IPG se llevan a cabo con el apoyo de fundaciones y agencias de cooperación al desarrollo. (ver Budlender, 2000; Budlender et al, 2002; Budlender y Hewitt, 2002; UNIFEM, 2002). Esta Sección ofrece un breve repaso general de las diversas modalidades de IPG, cuyo principal objetivo hasta ahora ha consistido en dar visibilidad al género en los presupuestos gubernamentales. Algunas

iniciativas se han propuesto también evaluar el impacto de estos presupuestos en los resultados de igualdad de género.

4.1 Iniciativas gubernamentales de presupuestos sensibles al género

Distintos gobiernos de países desarrollados y en vías de desarrollo han realizado algún tipo de análisis de sus presupuestos desde la perspectiva de género. Uno de los gobiernos precursores en este tipo de iniciativas fue el de **Australia**, que comenzó con una iniciativa piloto en 1984 y que ya en 1987 presentó una Declaración Anual del Presupuesto de Mujeres como parte de su documento presupuestario federal. El extenso escrito (de aproximadamente 300 páginas) buscó realizar una evaluación del presupuesto total, impuestos y gasto, respecto de sus implicaciones para las mujeres en Australia, dando cuenta de los beneficios previstos para las mujeres (Sharp y Broomhill, 2002; Sawyer, 2002). El énfasis en los aspectos de género de los presupuestos de ese país surge como iniciativa de activistas de igualdad de género quienes en ese momento eran funcionarias o ministras de gobierno. Sus metas eran tres:

- sensibilizar dentro del gobierno sobre el impacto de género del presupuesto y las políticas que éste financia;
- lograr que los gobiernos respondan sobre el cumplimiento o no de sus compromisos con la igualdad de género;
- transformar los presupuestos y las políticas que financian con miras a mejorar la condición socioeconómica de las mujeres.

Sharp y Broomhill (2002) señalan que si bien en cierta medida las metas fueron alcanzadas, el éxito de las iniciativas se vio limitado por factores políticos y cambios en el panorama macroeconómico. Posteriormente, todos los estados y territorios australianos introdujeron algún tipo de declaración presupuestaria de mujeres. El formato elaborado por Rhonda Sharp para Australia del Sur fue de especial influencia (ver Cuadro 11)

Cuadro 11. Tres formas de clasificación del gasto público desde una perspectiva de género

Rhonda Sharp elaboró una clasificación del gasto gubernamental basada en tres aspectos para ser aplicada en Australia del Sur. Fue ampliamente difundida y adaptada con el propósito de lograr la visibilidad del género en los presupuestos gubernamentales. Según lo presentan Budlender y Sharp (1998), el formato distingue:

- El gasto destinado a objetivos específicos relativos a las necesidades de los hombres y las mujeres de la comunidad (por ejemplo, programa de salud para mujeres, terapia sobre violencia doméstica para hombres)
- Gasto por agencias gubernamentales destinado a igualdad de oportunidades para sus empleados (por ejemplo, capacitación especial para grupos de sectores carenciados, licencia por maternidad/paternidad con goce de sueldo)
- Gastos presupuestarios generales desagregados según agencias gubernamentales distribuidoras de bienes o servicios para la comunidad (por ejemplo, alfabetización, servicios de apoyo a la agricultura)

Los gastos de las dos primeras categorías pueden identificarse con mayor facilidad en los documentos presupuestarios; no obstante, la evidencia indica que los programas de género o de igualdad de oportunidades son por lo general muy reducidos y no superan el 1 ó el 2 por ciento del gasto presupuestario. Sharp concluyó que era fundamental realizar un análisis del impacto de género de los gastos generales, no específicos de género

La elección, a mediados de la década de los '90, de un nuevo gobierno que daba prioridad a la liberalización del mercado por encima de las finanzas públicas, condujo a la suspensión en el ámbito federal de la Declaración Presupuestaria de las Mujeres, mientras que esta práctica tuvo continuidad en algunos de los estados y territorios australianos. En 2001, el Partido Laborista Australiano se comprometió a retomar la Declaración Presupuestaria de las Mujeres en caso de acceder al gobierno, sin embargo, el partido perdió las elecciones.

La experiencia australiana, entre otras similares, inspiró una iniciativa de la **Secretaría de la Mancomunidad Británica** para promover entre los gobiernos el análisis de género de sus presupuestos como respuesta a los desafíos de la reestructuración económica. Se confeccionó un menú de herramientas que puede utilizarse para este fin (ver más detalles en el Cuadro 3). Desde 1997 la Secretaría de la Mancomunidad Británica dio apoyo a cinco países de la Comunidad (Sudáfrica, Sri Lanka, Barbados, Islas Fiji, St. Kitts y Nevis) para probar algunas de estas herramientas analizando desde una perspectiva de género el presupuesto y los servicios de los Ministerios escogidos. El papel desempeñado por los ministerios de economía de cada país constituyó un factor decisivo en el cumplimiento de la iniciativa. Se llevaron adelante además otros análisis que permitieron identificar las oportunidades y limitaciones que presentaban algunas de las herramientas. No obstante, resultó dificultoso mantener un continuo compromiso de los ministerios de economía en los cinco países para institucionalizar este tipo de análisis y utilizarlo como instrumento para mejorar sus presupuestos, políticas y programas (Hewitt, 2002). Aún así, el uso del análisis de género de los presupuestos fue refrendado en el Encuentro de Ministros de Economía de la Mancomunidad Británica en 2002. Los Ministros elaborarán informes que den cuenta del progreso sobre este tema en el año 2004.

Otro gobierno pionero fue el de **Filipinas** que encaró una estrategia muy distinta enfocada en garantizar la provisión de fondos para su estrategia de Género y Desarrollo (GAD, por su sigla en inglés) (Reyes, 2002; Caharian et al, 2001)(ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Presupuesto de Género y Desarrollo en Filipinas

En 1995 se incluyó una cláusula en la Ley de Presupuesto General autorizando a todas las agencias de gobierno a destinar una proporción de sus asignaciones a 'proyectos para abordar temas de género'. En 1996, la proporción se estableció en un mínimo del 5 por ciento. La iniciativa comenzó a conocerse como el Presupuesto GAD cuyas asignaciones y ejecución son vigiladas por la Comisión Nacional sobre el Papel de la Mujer Filipina (NCRFW, por su sigla en inglés). El número de agencias gubernamentales con informes presentados sobre sus planes y presupuesto GAD representaban un 40% de las agencias en 1999 y la asignación promedio para el GAD constituía el 0,6% del total del gasto público (NCRFW, 1999). El principal problema parece ser el de la falta de comprensión en las agencias gubernamentales de los principios de diseño de proyectos para 'abordar los temas de género', cómo clasificar sus actividades dentro de las tres categorías requeridas de 'específicas para mujeres, de construcción de mecanismos institucionales y transversalización de género'. La fortaleza de la iniciativa es que exige a todas las agencias pensar en las dimensiones de género detrás de sus actividades, representando por lo tanto un impulso para la transversalización de género. La debilidad es que en el mejor de los casos cubre solamente el 5 por ciento del gasto público dejando sin cubrir en absoluto el ingreso en el presupuesto. El NCRFW junto con el Departamento de Administración Presupuestaria y la Autoridad Nacional de Desarrollo Económico estudian la forma de superar el 5 por ciento del presupuesto GAD para revisar el resto del presupuesto

Desde el año 2000, en un número cada vez mayor de países, los gobiernos han comenzado a considerar el análisis de género de los presupuestos como un instrumento que sirve para transversalizar el género en sus políticas y programas. Por ejemplo, entre los gobiernos europeos con iniciativas de este tipo en el plano nacional figuran Bélgica, los países nórdicos, Irlanda y el Reino Unido; en el ámbito regional se encuentran Escocia, el País Vasco y Emilia Romagna. En Asia, se ha dado comienzo a este tipo de experiencia en la India y Nepal; y entre los gobiernos de África que han realizado algún tipo de análisis de género a sus presupuestos están Kenia, Malawi, Ruanda, Mozambique, Tanzania y Mauricio. En América Latina, Chile introdujo el análisis de género en el proceso de asignación de fondos del presupuesto nacional entre departamentos, mientras que en México se analizaron los presupuestos de los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud.

4.2 Colaboración entre parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil en las IPG

En numerosos países el liderazgo político para el análisis de género de los presupuestos gubernamentales proviene de representantes electas en las legislaturas y que trabajan en estrecha relación con las organizaciones de la sociedad civil. En 1994 se originó la Iniciativa de Presupuestos de Mujeres (WBI, por su sigla en inglés) en **Sudáfrica** impulsada por una coalición de activistas de la sociedad civil y parlamentarias encargada de coordinar el análisis de género del presupuesto –particularmente por Pregs Govender, ex integrante del Comité Parlamentario Permanente sobre Economía, y Debbie Budlender, de la ONG de investigación de políticas, de la *Community Agency for Social Enquiry*. Esta iniciativa es el resultado de una intensa movilización de las mujeres sudafricanas de la Coalición Nacional de Mujeres en los momentos finales del apartheid. La Coalición Nacional de Mujeres, que convocó a mujeres de todas las etnias, clases y partidos políticos, redactó la Carta para la Igualdad Efectiva. La Iniciativa de Presupuestos de Mujeres reflejó la determinación de numerosas parlamentarias recientemente electas para convertir la Carta en realidad (Govender, 2002). (Ver Cuadro 13). La WBI sudafricana utilizó el enfoque de derechos humanos en su análisis del presupuesto para vivienda (Pillay, Manjoo y Paulus, 2002). Este punto se discute en mayor detalle en la Sección 5.

Cuadro 13. Los Cinco Pasos del Método de la Iniciativa Sudafricana de Presupuestos de Mujeres

Debbie Budlender, a cargo del análisis de la WBI y de la edición de su publicación anual, señala que la expresión ‘presupuesto de mujeres’ puede no ser exacta (Budlender, 2000). La WBI no impulsa un presupuesto separado para las mujeres, o circunscribe su análisis a las cifras del documento presupuestario. La iniciativa comienza con un análisis de las desigualdades de género y de las políticas que el gobierno implementa para abordarlas, y continúa examinando cuestiones de políticas, programas y desempeño. Constituye una forma de control y auditoría de políticas que se emplea además como información para los parlamentarios contribuyendo a su mejor comprensión de las implicaciones de género de los presupuestos gubernamentales y a su función parlamentaria de supervisión de manera más eficaz.

El método consiste en tomar el marco de políticas gubernamentales sector por sector y realizar los siguientes pasos:

- examinar los temas de género en el sector;
- analizar la adecuación del marco de políticas;

examinar en qué medida la asignación de recursos refleja un firme compromiso con las metas de las políticas;
analizar la utilización real de los recursos (cuántos hombres y mujeres se han beneficiado y a qué costos);
evaluar los impactos a largo plazo en hombres y mujeres, identificando en qué medida se mejoraron sus condiciones de vida.

Además de las publicaciones con análisis técnicos, la Iniciativa de Presupuestos de Mujeres sudafricana produce manuales populares en diversos idiomas que se utilizan en los talleres con las mujeres a quienes brindan su apoyo. La iniciativa se enmarca en un proceso a largo plazo de construcción de capacidades con el fin de lograr una demanda bien informada de los presupuestos que dan cumplimiento a lo estipulado en la Constitución sudafricana.

Los cinco pasos del método de análisis han sido difundidos entre otros grupos con inquietudes similares en distintos países. El método fue incluido también en un manual (Budlender y Sharp, 1998) empleado para capacitar a funcionarios y funcionarias gubernamentales en numerosos países en vías desarrollo donde los gobiernos han manifestado su interés en el análisis presupuestario desde una perspectiva de género. El enfoque contiene lecciones que sirven para fiscalizar si los presupuestos cumplen o no con la CEDAW

Uganda es otro de los países donde las representantes parlamentarias encabezaron el impulso político para una iniciativa de presupuestos sensibles al género. La IPG, que comenzó en 1997, ha representado la experiencia de vanguardia del Foro de Mujeres en Democracia (FOWODE), ONG creada por mujeres parlamentarias. La IPG, con la colaboración de investigadores de la Universidad de Makerere y planificadores gubernamentales, realizó un estudio en los sectores de educación, salud y agricultura, elaborando informes e instrucciones sobre políticas que fueron utilizados por parlamentarios en sus evaluaciones del presupuesto. Según Winnie Byanyima, una de las principales parlamentarias impulsoras de la IPG, los resultados de la iniciativa ‘han otorgado credibilidad y respeto al tema. Los parlamentarios varones que se han sumado al proyecto sostienen que este trabajo contribuye a expresar lo que piensan sus electoras mujeres.’ (Byanyima, 2002:131).

4.3 Iniciativas de presupuestos sensibles al género de la sociedad civil

Incluso en otros países, las ONG han asumido el liderazgo en la construcción de relaciones de cooperación con el gobierno y los parlamentarios. Por ejemplo, en 1997, la **ONG Programa de Redes de Género de Tanzania** (TGNP, por su sigla en inglés) dio comienzo al análisis del presupuesto de dicho país utilizando el mismo enfoque de la iniciativa sudafricana. El objetivo de la ONG era:

‘examinar el proceso presupuestario nacional desde la perspectiva de la sociedad civil para determinar de qué manera se asignan los recursos en los presupuestos nacionales y locales y evaluar la incidencia en las mujeres y otros grupos, como jóvenes y hombres pobres ... la experiencia busca sentar las bases para una campaña efectiva de construcción de consenso con el fin de sensibilizar a los responsables del diseño de las políticas públicas, legisladores y funcionarios gubernamentales sobre la

necesidad de aumentar los recursos destinados a programas que benefician a las mujeres y otros grupos sociales desfavorecidos.’ (Rusimbi, 2002)

Más tarde, la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional financió una experiencia paralela en el Ministerio de Economía, y posteriormente el TGNP fue incorporado como consultor del gobierno para dirigir una capacitación a partir de sus estudios y elaborar las pautas para la transversalización de género. Las Pautas Presupuestarias para 2000/01 requerían a todos los ministerios la preparación de sus presupuestos con objetivos que contemplaran la transversalización de género. El TGNP fue invitado además a aportar su experiencia en procesos relacionados, como el Programa de Reforma Financiera de la Administración Pública, la Evaluación del Gasto Público y el Documento de Estrategias de Reducción de la Pobreza.

El proceso en México fue similar en algunos aspectos (Hofbauer, 2002). El análisis de género de las asignaciones presupuestarias para servicios de salud reproductiva para mujeres fue iniciado en 1999 por el Foro, una red de organizaciones de mujeres; y una de las organizaciones integrantes de la red, Equidad de Género (ONG que trabaja para fortalecer las capacidades de mujeres electas a cargos públicos), comenzó organizando talleres sobre finanzas públicas para mujeres líderes. En el año 2000, Equidad sumó esfuerzos con Fundar – un centro de análisis e investigación dedicado a la investigación aplicada de presupuestos -- para un proyecto conjunto que comenzó examinando programas para la erradicación de la pobreza. Una meta importante era la de supervisar el cumplimiento de la pauta del Departamento de Desarrollo Social que establece que todos los programas de erradicación de la pobreza deben hacer todo lo posible para destinar el 50 por ciento del total de sus recursos a las mujeres. Cuando se evaluó la participación abierta de los beneficiarios se encontró que la participación abierta a las mujeres pobres consistía en contribuir con su tiempo no remunerado para asegurar los bajos costos del programa en lugar de participar en la ‘definición del problema, en la identificación de soluciones posibles o en el diseño de futuros programas’ (Hofbauer,2002:15). Se concluyó que:

‘La mayoría de los programas no reconocieron los obstáculos, dificultades y limitaciones estructurales impuestos a las mujeres, reproduciendo así, e incluso agravando, los desequilibrios actuales. Los roles tradicionalmente desempeñados por las mujeres no sólo persisten sino que además el éxito de los programas dependen en gran medida de ellos, como en el caso del trabajo no remunerado. Generalmente no se reconoce la capacidad organizativa y de acción de las mujeres en su comunidad y en las estrategias de desarrollo y por lo tanto reciben escaso apoyo económico.’ (Hofbauer, 2000:16).

A partir del recambio gubernamental en el año 2000, las ONG comenzaron a trabajar más estrechamente con algunos departamentos de gobierno, en especial con el Ministerio de Salud, y con las parlamentarias electas para lograr un incremento en las asignaciones para programas relativos a la salud de las mujeres.

En **India**, el Centro de Información de las Mujeres de Karnataka (KWIRC, por su sigla en inglés), ubicado en Bangalore, inició un proyecto con representantes locales electas, en este caso, mujeres pobres y con frecuencia analfabetas, con el fin de capacitarlas para formular presupuestos comenzando desde cero. El proyecto descansa sobre la idea de que

‘La igualdad de género está reconocida como uno de los derechos humanos fundamentales, según lo consagra la constitución de la India.’ (KWIRC, 2002:4). Actualmente muchas más mujeres son elegidas para los consejos comunales como consecuencia de la reforma constitucional de 1993 que exige reservar un tercio de las bancas legislativas para mujeres. No obstante, el KWIRC encontró que con frecuencia las representantes electas quedan fuera de los debates presupuestarios y los pedidos de provisión de fondos que hicieron para proyectos en sus distritos (*wards*) no tuvieron la misma prioridad que los pedidos de los representantes varones. El KWIRC concluyó que esta situación ‘se debe a una discriminación y un sesgo de género que se evidencia en la distribución de tareas y beneficios que realizan las autoridades. Como resultado, las representantes electas no pudieron llevar adelante trabajos de desarrollo en sus distritos.’ (KWIRC, 2002:50).

4.4 IPG enfocadas específicamente en los derechos humanos de las mujeres

Existe al menos un caso de iniciativa de presupuesto de género gubernamental vinculada explícitamente con la CEDAW, la IPG de la ciudad de San Francisco en Estados Unidos. Si bien ese país no ha ratificado la CEDAW, en 1998 el Consejo Supervisor y el Alcalde de San Francisco dictaron una ordenanza para aplicar los principios de la CEDAW. La Ordenanza exige al gobierno de la ciudad garantizar la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda discriminación mediante su presupuesto, prácticas laborales y la provisión de servicios. Un grupo de estudio con el apoyo del grupo consultor Análisis Estratégico para la Igualdad de Género (SAGE, por su sigla en inglés) examinó a la luz de la CEDAW el presupuesto y las operaciones de dos departamentos de la ciudad, el Departamento de Libertad Condicional Juvenil y el Departamento de Obras Públicas. Los lineamientos empleados se describen en el Cuadro 14.

Cuadro 14. Lineamientos para el análisis presupuestario de género en San Francisco

Servicios

Paso 1. Recolección y Análisis de Datos Desagregados según Género y de Informes

- A. Estudios e informes pertinentes
- B. Servicios y población atendida

Paso 2. Análisis de las Diferencias en los Servicios Según se Trate de Mujeres/Niñas y Hombres/Niños

- A. Diseño y provisión de Servicios
- B. Contratación de servicios
- C. Evaluación de los servicios
- D. Participación de la comunidad

Paso 3. Formulación de Recomendaciones de Acción

Prácticas de Empleo

Paso 1. Recolección y Análisis de Datos Desagregados según Género y de Informes

- A. Estudios e informes pertinentes
- B. Análisis de la composición de la mano de obra

Paso 2. Análisis de las Diferencias en el Empleo Según se Trate de Mujeres/Niñas y Hombres/Niños

- A. Reclutamiento
- B. Desarrollo profesional
- C. Beneficios
- D. Políticas de no discriminación

Paso 3. Formulación de Recomendaciones de Acción

Presupuesto

Paso 1. Recolección y Análisis de Datos Desagregados según Género y de Informes

- A. Estudios e informes pertinentes
- B. Presupuestos globales

Paso 2. Análisis de las Diferencias en el Presupuesto Según se Trate de Mujeres/Niñas y Hombres/Niños

- A. Servicios
- B. Empleo

Paso 3. Formulación de Recomendaciones de Acción

Fuente: Strategic Analysis for Gender Equity and San Francisco Commission on the Status of Women, 1999

Los lineamientos prestan especial atención a la intersección entre género y otras formas de desigualdad, por ello requieren otras formas de desagregación como raza, edad, idioma, etc. También incluyen la contratación de ONG y pequeñas empresas para la provisión de servicios y mecanismos para el establecimiento de vínculos entre la comunidad y los prestadores de servicios. Por otra parte, se les requería a los distintos departamentos que consideraran recomendaciones para introducir cambios.

Se encontró que si bien los servicios del Departamento de Libertad Condicional Juvenil originalmente habían sido diseñados para atender a menores varones, el Departamento comenzó a introducir servicios diseñados para satisfacer las necesidades de niñas y mujeres jóvenes, quienes, en 1999, representaban el 25 por ciento de los usuarios de los servicios del Departamento. Sin embargo, el Departamento de Obras Públicas no ha proporcionado aún datos comparables. La etapa de seguimiento se concentró principalmente en la recopilación de datos desagregados por sexo y en la creación de espacios laborales más igualitarios.

Si bien el objetivo de cumplimiento con la CEDAW fue lo que motivó la iniciativa, ésta fue una experiencia exploratoria de limitado alcance. No se trabajó en las implicaciones de la CEDAW en el presupuesto global de la ciudad ni se formularon parámetros para evaluar el gasto entre programas. Tampoco se reflexionó sobre aspectos del ingreso presupuestario. No obstante estas carencias, se trató de una iniciativa precursora en su tipo.

Las IPG de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) buscan reunir agentes gubernamentales, parlamentarios y sociedad civil en un marco explícito de promoción de los derechos económicos y sociales de la mujer (Pearl, 2002). El enfoque de derechos humanos en estas iniciativas no se enmarca dentro de un análisis de la cantidad de fondos destinados a diferentes metas relativas a los tratados de derechos humanos o garantías constitucionales, sino que se enmarca más bien en un análisis de los procesos presupuestarios, particularmente en el ámbito municipal, con el propósito de evaluar el grado de participación de las mujeres y las posibilidades para ampliarla:

‘Una de las dimensiones que adquirieron mayor interés entre las organizaciones de mujeres y entre las propias autoridades femeninas en el ámbito municipal es el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas. Esto implica ciertos costos:

en algunos distritos provinciales y municipales de Perú, por ejemplo, se han dado casos de hostilidades hacia el personal administrativo femenino que había estado involucrado en el control de los presupuestos y las iniciativas de vigilancia. Estos hechos refuerzan la necesidad de generar mecanismos que garanticen este derecho, en especial en las áreas rurales' (Vargas-Valente, 2002:111)

Algunas de las IPG han trabajado en pos de cupos cuantitativos en la distribución de los fondos. En el Municipio de Quito, Ecuador, la IPG impulsada por la Coordinadora Política de Mujeres abogó por una ley que exija que al menos el 30 por ciento de los beneficiarios de los proyectos municipales sean mujeres y para que al menos el 30 por ciento de los contratos municipales sean para mujeres (Pearl, 2002: 32). Sería llevada a cabo como un mecanismo especial para incrementar el número de mujeres beneficiarias, aunque no fue aclarado de qué manera se determinó el cupo de 30 por ciento.

Como se señala en el Cuadro 10, en el año 2000, el gobierno de Francia introdujo, a solicitud del parlamento, un informe presupuestario sobre igualdad y derechos de las mujeres. Busca facilitar a parlamentarios y parlamentarias una herramienta para medir y controlar de manera efectiva el gasto público destinado a iniciativas de promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. No se propone, sin embargo, determinar si el presupuesto en su conjunto cumple con la CEDAW. El informe documenta las asignaciones presupuestarias específicas para mujeres y niñas (como fondos de garantía especiales de apoyo a la creación de empresas de mujeres, y subsidios para refugios de mujeres víctimas de violencia doméstica). A su vez, identifica el gasto para actividades de sensibilización y capacitación que posibiliten a los responsables del diseño de las políticas abordar las desigualdades de género. En el año 2000, estos dos tipos de gasto fueron de aproximadamente 40 millones de Euros en un gasto nacional total de alrededor de 260 mil millones (Philippe-Raynaud 2002:138).

4.5 Algunos interrogantes sobre las IPG

Dada la diversidad de iniciativas de presupuestos sensibles al género, es importante solicitar mayor información a aquellos Estados que presentan informes sobre las iniciativas existentes o previstas en el país:

- ¿Qué tipo de IPG se prevé o está en vigencia en el país?
- ¿Qué papel desempeñan el gobierno, el parlamento y la sociedad civil?
- ¿Qué papel desempeñan el Ministerio de Economía y la Oficina de Presupuesto?
- ¿Está institucionalizada la iniciativa en procedimientos vigentes, regulares y transparentes?
- ¿Gozan las mujeres de igualdad de participación en el proceso de toma de decisiones presupuestarias?
- ¿De qué manera se visibiliza a las mujeres y a las niñas en el presupuesto?
- ¿Qué impacto se prevé o ha tenido para el disfrute de la igualdad sustantiva de las mujeres?
- ¿Qué parámetros se emplean para evaluar el impacto?
- ¿Dé qué modo inciden los resultados del análisis en la formulación y aplicación del presupuesto?

Debbie Budlender (2002:123) sintetiza, en lo que denomina '*triangulación de agentes*', las buenas prácticas en la organización de las IPG:

- políticos progresistas electos
- instituciones gubernamentales efectivas dotadas de personal con capacitación en temas de género
- coaliciones de ONG activas y bien informadas

Generalmente las IPG sostenibles y efectivas se afirman en la interacción de estos tres puntos.

Rhonda Sharp, asesora de la IPG de Australia del Sur, propone una triangulación distinta (Sharp, 2002:88), *una triangulación de metas*:

- sensibilizar y contribuir a la comprensión de los temas de género y la incidencia de los presupuestos y las políticas;
- lograr que los gobiernos rindan cuentas por sus compromisos presupuestarios y políticos;
- modificar y perfeccionar los presupuestos y las políticas gubernamentales para promover la igualdad de género.

Sharp señala también que existe una jerarquía entre estas metas: el logro de la primera es necesario para lograr la segunda, y el logro de las dos primeras es necesario para el logro de la tercera. En sus estudios presenta numerosos casos donde las dos primeras metas fueron alcanzadas con éxito.

No obstante, resulta mucho más dificultoso alcanzar la tercera meta. El presupuesto de un gobierno refleja sus prioridades, expresa Pregs Govender, ex titular del Comité Parlamentario para el Mejoramiento de la Calidad de Vida y la Condición Jurídica y Social de las mujeres de Sudáfrica. Aún cuando los estados hayan ratificado la CEDAW, la eliminación de la discriminación contra las mujeres y la promoción de su empoderamiento no se ubican necesariamente entre las principales prioridades. El diseño de presupuestos consecuentes con la igualdad de género y el adelanto de las mujeres generalmente implica un cambio de prioridades que a menudo encuentra fuerte oposición. En diversos países se torna dificultoso pasar de los análisis que llevan a cabo la sociedad civil y el parlamento a acciones emprendidas por los gobiernos (Budlender, 2000; Hofbauer, 2003). Si a través del análisis se comprobara que algún aspecto del presupuesto viola la CEDAW, entonces la acción del gobierno sería un componente adicional para remediar la situación.

Sección 5. Análisis del Gasto Público desde la Perspectiva de la CEDAW

Para esta sección se han tomado ejemplos de análisis de presupuestos desde la perspectiva de género para considerar de qué manera se puede supervisar el gasto publico para su cumplimiento con la CEDAW. Por lo general el gasto se divide en:

- *pagos del servicio de la deuda* y
- gastos en actividades del gobierno.

En los países pobres muy endeudados, el pago de los intereses de la deuda externa a menudo excede al gasto en servicios públicos.

El gasto en actividades del gobierno comúnmente se presenta en documentos presupuestarios que pueden adoptar las siguientes formas:

- por *agencia de administración*, la cual especifica la cantidad de dinero que cada ministerio u organismo del sector público tiene permitido gastar durante el próximo ejercicio económico;
- por *función económica*, desglosando el gasto total en una *cuenta corriente* (p. ej. salarios y productos de consumo como papel y gastos telefónicos) y en una *cuenta de capital* (p. ej. equipos como computadoras, y construcción de edificios y otros tipos de infraestructura);
- por *programa*, donde se especifica el tipo de actividades que serán financiadas (p. ej. atención primaria de la salud, hospitales, investigación médica); recientemente, esto fue reelaborado en algunos países, tanto ricos como pobres, en un sistema de '*presupuestación orientada al desempeño*' que prevén indicadores de metas y desempeño para cada programa (Sharp, 2003).

Para supervisar el cumplimiento con la CEDAW, es importante examinar el gasto por programas. En esta sección se tratan algunos de los aspectos que deben ser supervisados:

1. la prioridad asignada a la igualdad de género y los progresos en la distribución del gasto público entre programas;
2. instancias de discriminación contra las mujeres y las niñas en la distribución del gasto;
3. Adecuación del gasto público a las obligaciones de igualdad de género;
4. Igualdad de género en el impacto del gasto público.

Es importante considerar las cuatro dimensiones debido a que una alta prioridad para la igualdad de género en la distribución de fondos no garantiza la apropiada asignación del gasto público para cumplir con las obligaciones; tampoco garantiza que exista auténtica igualdad de género en el disfrute de los servicios públicos; ni que el presupuesto resulte en mayor igualdad de género.

Resultaría útil examinar el gasto de programas en servicios públicos junto con los impuestos directos pero los modelos de microsimulación que se requieren para esta tarea no tienen datos desagregados por sexo sino por el nivel de ingreso de los hogares (para un ejemplo de análisis con un desglose por grupos según ingreso familiar, ver Sutherland, et al. 2004). Por otra parte, para el análisis se requiere de una gran cantidad de datos que por lo general no están disponibles en los países de menores ingresos.

Las implicaciones de género de los programas de reforma de la administración del gasto público se discuten en la última parte de esta sección. Las implicaciones de género del nivel de gasto público total, su división según se trate de servicio de la deuda o de gasto en programas, al igual que su ampliación o restricción están tratadas en la Sección 7.

5.1 La prioridad de la promoción de la igualdad de género en la distribución del gasto público entre programas

En el *Artículo 3* de la CEDAW los Estados Partes convienen en tomar ‘todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre’.

Si se pudieran identificar los programas encaminados para promover la igualdad de género y el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres al igual que el gasto asignado para dichos programas, sería posible entonces realizar un cálculo del índice del gasto público destinado a estos programas. Con el tiempo, podría realizarse un seguimiento de este ejercicio y podrían compararse datos entre países. Sería posible también alcanzar algún tipo de consenso internacional sobre un parámetro equiparable a los parámetros de gasto en proyectos de desarrollo humano (ver Cuadro 5). Esto sería de especial utilidad para supervisar el cumplimiento del *Artículo 3* de la CEDAW. El documento presupuestario del gobierno de Francia sobre igualdad de género y derechos de las mujeres, discutido en la sección anterior, constituye un posible ejemplo para esta labor.

5.1.1 Gastos destinados a mujeres

Son múltiples, sin embargo, las complejidades que convergen en la identificación de los programas que promueven la igualdad de género y el adelanto de las mujeres. Diversas iniciativas de presupuestos sensibles al género intentaron realizar una clasificación de programas de acuerdo con sus implicaciones y tomando como referencia la clasificación de Sharp (Cuadro 11) con modificaciones para ajustarlas a las condiciones locales. El caso de India y Nepal reflejan algunas de las dificultades encontradas. El Cuadro 14 muestra el gasto destinado exclusivamente a las mujeres en los dos países. En ambos, la proporción es muy pequeña; en India es algo más elevada disminuyendo en el tiempo; mientras que en Nepal, la proporción es menor pero aumenta en el tiempo. Sin embargo, en sí mismas, las cifras no son demasiado elocuentes dado que no contamos con un parámetro según para contrastarlas y debido a que no todos los gastos destinados a mujeres promueven la igualdad de género.

Cuadro 14. Gastos destinados exclusivamente a mujeres en India y Nepal

País	Índice del gasto público dirigido a mujeres (%)			
	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
India	1,02	0,94	0,88	0,87
Nepal	s.d.	0,40	0,40	0,60

Fuente:

India: NIPFP, 2003: 64; Nepal: Acharya, 2003:35

5.1.2 Gastos 'Pro-Mujer'

Tanto en Nepal como en India, los analistas sostienen que existen otros programas que benefician sustancialmente a las mujeres a los que denominaron programas 'pro mujer' (Acharya, 2003:17; NIPFP, 2003:71).

En India, la expresión 'gasto público con asignaciones pro mujer' fue utilizada para designar los 'componentes para mujeres' de los programas de alivio a la pobreza. Esto fue una respuesta a la práctica del gobierno de designar los 'componentes para mujeres' en los programas destinados para hombres y mujeres. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Rural cuenta con 'componentes especiales para mujeres en sus programas y los fondos son clasificados como "componentes para mujeres" con el fin de garantizar los recursos adecuados para su empoderamiento' (Ministerio de Desarrollo Social, 2000:11). Los ejemplos incluyen:

- Un programa de desarrollo de microemprendimientos para personas pobres en las que el 30% de los cupos están reservados para mujeres;
- un programa para brindar ayuda en la construcción de viviendas para personas pobres donde las mujeres viudas y solteras tienen prioridad;
- un programa de generación de empleo para personas pobres miembros de las castas y tribus de los 'intocables' donde un 30 por ciento de las oportunidades de empleo están reservadas para mujeres (Senapaty, 2000a).

Esta práctica que consiste en determinar cupos para mujeres en programas orientados para hombres y mujeres se remonta a la época del Sexto Plan (1980-85)(UNIFEM, 1998:4). La práctica continúa con una política de larga data que consiste en reservar lugares para sectores carenciados o socialmente excluidos, en particular las castas y tribus de los 'intocables'. Resulta dificultoso determinar qué cantidad del gasto se destina a los componentes para mujeres. En el caso de las tribus de los 'intocables', existe un rubro según el cual que todo el dinero dirigido a programas reservados para estas tribus debe registrarse, sin embargo, esto no se aplica para el componente para mujeres (Senapaty, 2000:9). El NIPFP (*National Institute of Public Finance and Policy*, 2003) cuenta con una estimación para los años 1995/96 y 2002/3 que se detalla en el Cuadro 16.

Cuadro 16 Gastos Pro Mujer en India y Nepal

País	Índice del gasto pro mujer en el gasto total				
	1995/6	1999/00	2000/1	2001/2	2002/3
India	3,89	s.d.	s.d.	s.d.	2,05
Nepal	s.d.	13,6	14,2	13,8	s.d.

Fuente: India: NIPFP, 2003: 71; Nepal: Acharya, 2003:35

Un análisis del gasto en Nepal recurre también a la categoría 'pro mujer' para referirse a ciertos tipos de gasto (ver Cuadro 16) pero que no prevé, como el caso de la India, un sistema de 'componente para mujeres'. El análisis de Nepal proponía los siguientes criterios (Acharya,2003:17):

- Participación de las mujeres como condición necesaria para su empoderamiento
- Oportunidades de empleo para mujeres: ¿El programa aumenta las oportunidades de trabajo para los sectores más pobres de la sociedad, en particular de los hombres y mujeres en el hogar?
- ¿Los programas tienen incidencia positiva en las relaciones de género en su conjunto?
- Impacto en la carga de trabajo de las mujeres: ¿Las actividades de los proyectos reducen la carga de trabajo de las mujeres?
- ¿Cuáles es el impacto en el papel que desempeñan las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito social y al interior del hogar? Se espera que todo programa pro mujer las habilite para tener mayor participación en los procesos de toma de decisiones tanto fuera como dentro del hogar
- ¿Las mujeres obtienen beneficios directos de las actividades relativas a la salud, la educación y la generación de ingresos?

Si bien estos criterios son de utilidad, es difícil aplicarlos *a priori* ya que se ajustan más a un análisis de impacto que a la categorización de las asignaciones de gasto.

Aparentemente, los datos del Cuadro 16 podrían sugerir que Nepal supera a la India en sus esfuerzos para garantizar que las mujeres se beneficien del gasto público. No obstante estas estimaciones no pueden ser comparadas directamente dado que la definición de ‘gastos pro mujer’ utilizado por el análisis de Nepal es mucho más amplia que la utilizada en India.

5.1.3 Gastos que favorecen el empoderamiento

En su análisis sobre género y gasto público en el estado de Bengala Occidental de la India, Nirmala Banerjee sugiere otro modo de clasificar el gasto. Sostiene que muchos de los programas destinados específicamente a mujeres contribuyen a reforzar los roles tradicionales y que el gasto para estos programas no debería considerarse como gasto para la promoción de la igualdad. ‘Si nuestro objetivo general es aprovechar la ayuda estatal para alcanzar una verdadera igualdad entre mujeres y hombres, necesitamos entonces impulsar políticas que no sólo ayuden a las mujeres a desempeñar sus roles tradicionales, sino que también promuevan roles que transformarán las situaciones de género actuales. (Banerjee, 2003: 16).

Banerjee (2003:16-18) sugiere una clasificación distinta:

- Políticas de ayuda dirigidas a grupos específicos de mujeres en situación de vulnerabilidad (viudas, etc.)
- Asistencia para cubrir aquellas necesidades de las mujeres que resultan de sus roles de género aceptados (por ejemplo, programas enfocados en las funciones reproductivas de las mujeres).
- Esquemas de promoción de igualdad de género ‘orientados específicamente a eliminar las desventajas de género que enfrentan las mujeres’, incluyendo

guarderías infantiles que faciliten la inserción laboral de las mujeres y más baños para niñas en los colegios.

Las dos primeras categorías de programas contribuyen a cubrir las necesidades inmediatas de las mujeres, sin embargo, para lograr transformaciones a largo plazo es indispensable aplicar aquellos programas que corresponden a la tercera categoría. Banerjee sostiene que ‘incluso cuando las asignaciones para esquemas del tercer tipo sean escasas, es necesario alcanzar con el tiempo un equilibrio a su favor.’ (Banerjee, 2003:18)

Colinas (2003) identificó tensiones entre aspectos correspondientes al segundo y al tercer tipo de la clasificación en el programa mexicano de alivio de la pobreza, ‘Progresá’. El programa, ejecutado entre Agosto de 1997 y 2002, destinó ayuda en efectivo para madres de familias pobres, con la condición de que éstas enviaran a sus hijos a la escuela y a centros de salud para controles médico y vacunación y se ocuparan de la salud y nutrición de sus familias. Por una parte, el programa refuerza la responsabilidad de las mujeres por el cuidado de la familia, mientras que por la otra, realiza los pagos directamente a las mujeres, incluso cuando se trata de hogares con jefatura masculina. Asimismo, los subsidios para educación secundaria de las niñas son mayores que los asignados para los varones con el propósito de contrarrestar la tendencia de deserción escolar que es mayor entre las niñas de sectores carenciados que entre los varones del mismo sector. ‘Hay contradicciones implícitas en programa que atrae la mayor parte de los recursos, porque si bien en el discurso y mediante ciertas medidas busca romper con la subordinación tradicional de las mujeres, descansa sobre su papel tradicional para su operación’ (Colinas, 2003:34).

Estas complejidades indican que no es posible identificar *a priori* los programas que promueven la igualdad de género y el adelanto de la mujer. Es necesario indagar el contenido y el impacto de los programas dentro de cada contexto social en particular. Esto significa que es difícil elaborar parámetros *a priori* comparables con los parámetros de gasto en programas de desarrollo humano. Aún más difícil se torna la construcción de estos parámetros de modo tal que pudieran compararse entre países. No parece factible la construcción de un parámetro simple, cuantitativo y de aplicación internacional para un coeficiente de prioridad de igualdad de género.

5.2. Instancias de Discriminación contra la mujer y la niña en la distribución del gasto público.

Parece más factible realizar un seguimiento de la distribución del gasto entre programas específicos para observar si existe discriminación de hecho o de derecho. A continuación discutimos algunos ejemplos y las lecciones que de ellos se desprenden.

5.2.1 Programas especiales: Artículo 4 de la CEDAW

El primer paso de la investigación consistiría en determinar si existen programas que excluyen formalmente a las mujeres (o a los varones). Con frecuencia, es posible encontrar este tipo de programas en el ámbito de la salud, la educación o el deporte. Como lo indica la CEDAW, esta división no constituye necesariamente una

discriminación. Es preciso considerar entonces la justificación detrás de estas exclusiones. La exclusión de un sexo u otro respaldada en una acción afirmativa está permitida por el Artículo 4 de la CEDAW que concede a los Estados Partes la facultad de adoptar ‘medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer’. Está permitida también la exclusión de un sexo u otro en la medida en que se trate de necesidades diferentes entre hombres y mujeres y que puedan cubrirse mejor a través de programas separados. El Artículo 4 de la CEDAW establece que ‘la adopción de medidas especiales ... encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.’

No obstante, la CEDAW aclara que la aplicación de programas especiales ‘de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas’ (Artículo 4). Esto puede verificarse utilizando el mismo enfoque que empleó Hofbauer et al en el estudio de México descrito más arriba. Es fundamental conocer si el gasto per cápita de los programas para varones es el mismo que el de los programas para mujeres. Toda diferencia deberá justificarse en función de necesidades diferentes o de acciones afirmativas. Por ejemplo, si un país dispone de hospitales separados para hombres y mujeres, entonces, un gasto per cápita mayor destinado a mujeres se justificaría basándose en que las mujeres tienen necesidades adicionales en función de sus necesidades diferentes de salud reproductiva (reconocidas en el Artículo 12). Sin embargo, si un país mantiene escuelas separadas para niños y niñas no se justificarían las diferencias en el gasto per cápita destinado a estas escuelas dado que el Artículo 10 de la CEDAW exige que mujeres y varones deben tener:

‘Acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesional y locales y equipos escolares de la misma calidad’.

5.2.2. Programas generales con beneficiarios individuales

La mayoría del gasto se destina a programas generales que carecen de una distinción formal entre los dos sexos. En estos casos, es necesario establecer primero si las normas que rigen el acceso a los programas discriminan directa o indirectamente contra la mujer. Este tipo de discriminación es frecuente en las leyes de acceso a transferencias de ingresos como subsidios familiares, seguro de salud, seguridad social y jubilaciones. Estas leyes habitualmente consideran a la mujer como dependientes de un varón proveedor de la familia, restringiendo así el acceso de las mujeres a dichos beneficios. En muchos casos, las mujeres sólo ejercen sus derechos individuales a través del trabajo remunerado en empleos ‘formales’ en el sector público o las grandes empresas, excluyendo su contribución a la sociedad desde el empleo ‘informal’ o el trabajo no remunerado de cuidados dispensados a la familia y la comunidad. Estas normas por lo general hacen que las mujeres tengan menos seguridad de ingresos y las tornan más vulnerables a la pobreza que a los hombres. A más, la situación de dependencia que generan para las mujeres hace que sea más difícil para ellas terminar con relaciones abusivas.

La CEDAW exige específicamente la igualdad de derechos a la seguridad social ‘en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar’ (Artículo 11 (e)) y también la igualdad de derechos a prestaciones familiares (Artículo 13 (a)).

A menudo los informes de los Estados Partes incluyen discusiones sobre discriminación en las leyes que rigen estas áreas de suministro de fondos y de las medidas que instrumentan para eliminar dicha discriminación. Por ejemplo, Jordania, en su segundo informe periódico en 1999 reconoció que existen elementos de discriminación contra las mujeres en la provisión de fondos para subsidios familiares, seguridad social y beneficios jubilatorios e informó sobre los esfuerzos realizados con miras a eliminar dicha discriminación (Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1999, UN Doc CEDAW/C/JOR/2 párr. 137).

Incluso cuando las leyes que regulan el acceso no son discriminatorias, la distribución del gasto público entre varones y mujeres puede ser desigual. En las próximas secciones discutimos estrategias de seguimiento para estos aspectos. Observamos programas para beneficiarios individuales tales como programas de educación, capacitación, generación de empleo y de alivio de la pobreza. Para verificar la igualdad en la distribución del gasto público, el primer paso consiste en obtener datos sobre el gasto y los resultados del programa analizado; el segundo consiste en recabar datos desagregados por sexo sobre los beneficiarios del programa ya sea a través de encuestas de hogares o de datos administrativos provenientes de agencias gubernamentales. En algunos casos, los datos desagregados según sexo no se encuentran fácilmente disponibles y por tanto, una de las tareas principales de las iniciativas de presupuestos sensibles al género consiste en buscar estos datos. Budlender (2003) ha confeccionado un listado de control con preguntas necesarias acerca de los beneficiarios del programa.

5.2.3 Distribución según género del gasto en educación

El Artículo 10 de la CEDAW sostiene que:

‘Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación’.

Según la interpretación más frecuente de este Artículo, debería haber igualdad de género en la cantidad de matrículas en la educación primaria, secundaria y terciaria. Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es el de eliminar la disparidad de género en la matrícula escolar. Si existen diferencias entre varones y niñas en los índices de matrícula y de nivel de estudio alcanzado, entonces el gasto no habrá sido distribuido igualitariamente. Es posible calcular la distribución por sexo del gasto mediante un análisis del índice del gasto desagregado por sexo (uno de los instrumentos consignados en el Apéndice 3). El método elemental para realizarlo se indica en el Cuadro 17 mientras que en el 18 se consignan algunos ejemplos. Es necesario tener en cuenta que la igualdad en el índice del gasto no garantiza la igualdad en su impacto. Por ejemplo, puede existir igualdad entre la matrícula femenina y masculina pero los índices de finalización de

estudios pueden diferir al igual que su retorno económico a la educación a través del mercado laboral.

Cuadro 17. Análisis del índice del gasto desagregado por sexo

1. Estimar el costo anual unitario de provisión de un servicio, por ejemplo, el costo anual de un establecimiento escolar. Para estimarlo, puede dividirse el gasto total en escuelas por el número de establecimientos educacionales provistos o por el número de niños que asisten al colegio. En los casos de escuelas que cobran matrícula, estas aportaciones deberán ser deducidas.
2. Estimar cuántas niñas y cuántos niños asistieron a la escuela durante el año analizado. Con frecuencia se utiliza para la estimación la cantidad de matrículas; no obstante, si se registrara una deserción escolar importante, entonces, convendrá ajustar la matrícula según los índices de deserción.
3. Multiplicar los costos unitarios por el número de niñas matriculadas para obtener el monto del gasto público destinado a las niñas.
4. Multiplicar los costos unitarios por el número de niños matriculados para obtener el monto del gasto público destinado a los niños.
5. Comparar ambos resultados, ya sea de acuerdo con el gasto per cápita o según la proporción destinada a cada sexo.

Cuadro 18. Ejemplos de análisis del gasto en educación desagregado por sexo

India: gasto del gobierno central en educación primaria en 2002/03

Gasto per cápita destinado a niñas: Rs.323,48;

Gasto per cápita destinado a niños: Rs. 388,91 (estimado por Lahiri et al. 2002)

Bengala Occidental: gasto estatal en educación primaria en 1999/2000

Proporción de gasto destinado a niñas: 43,5 por ciento;

Proporción de gasto destinado a niños: 56,5 por ciento (estimado por Banerjee, 2003)

Costa de Marfil: gasto en educación primaria, 1995

Gasto per cápita destinado a niñas: CFAF 6135

Gasto per cápita destinado a niños: CFAF 8252

Proporción de gasto destinado a niñas: 41,6 por ciento

Proporción de gasto destinado a niños: 58,4 por ciento (estimado por Demery, 1996)

Las cifras del Cuadro 18 reflejan que las niñas no se benefician en la misma proporción del gasto público en educación que los niños. Esto no es resultado de una asignación deliberada de los recursos para los niños por parte del gobierno, tampoco es resultado de leyes discriminatorias de acceso. Las escuelas están abiertas de manera igualitaria para niños y niñas. La desigualdad en la distribución del gasto se debe a que las familias no envían a sus hijas mujeres a la escuela en la misma proporción que a los hijos varones. No obstante, el estado es responsable en este tipo de situaciones ya que puede instrumentar las medidas necesarias para persuadir a las familias para enviar a las niñas a la escuela en la misma proporción que a los niños. Las medidas incluyen:

Otorgar becas para las niñas

Facilitar baños separados para niñas y niños

Designar más docentes mujeres

Por lo tanto los datos del Cuadro 18 indican que el estado en cuestión no cumple con su obligación de distribuir el gasto público de manera que garantice el goce de igualdad de derechos en materia de educación porque:

Existe un acuerdo que estable que el disfrute de la igualdad de derechos implica igual índice de matrícula e igual nivel de finalización de estudios.

Existen gastos que el estado debe asumir para eliminar la brecha de género respecto del índice de matrícula e índice de finalización de estudios.

5.2.4 Distribución del gasto con perspectiva de género entre programas de capacitación para trabajadores rurales

En su Artículo 14, la CEDAW se refiere a los derechos de las mujeres rurales, y específicamente exige a los Estados Partes adoptar ‘todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales’. Esto incluye garantizar a las mujeres rurales igualdad de derechos en el acceso a todo tipo de capacitación incluyendo ‘los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica’. Sin embargo, no permite presuponer que ello implique igual índice de matrícula en todos los programas; las necesidades de capacitación de los distintos miembros de la población rural pueden diferir dependiendo de sus formas de subsistencia. Esto torna aún más complejo el cálculo de la falta de igualdad de género en la distribución de fondos. El Cuadro 19 presenta un ejemplo de programas gubernamentales de capacitación agrícola en Sri Lanka. Del ejemplo se desprende claramente que no es posible extraer conclusiones definitivas de las cifras desagregadas por sexo y que por tanto, es necesario recabar más datos acerca de la operación de los programas.

Cuadro 19. Participación de agricultores y agricultoras en programas de capacitación en Sri Lanka: ¿Qué se considera no discriminación?

En 1996, la proporción de participación femenina entre los 113.078 agricultores que recibieron capacitación del Departamento de Agricultura fue de 0,07 mujeres por cada hombre (Departamento de Planificación Nacional, Ministerio de Economía y Planificación, Gobierno de Sri Lanka, 2000:35). Evidentemente, las mujeres no recibieron la misma cantidad de plazas para la capacitación.

No obstante, según la estadística oficial, las mujeres representan el 34 por ciento de los trabajadores rurales (es decir que por cada trabajador agrícola, existen aproximadamente 0,45 mujeres). Podría sostenerse que la índice contra el cual comparar debería ser de 0,45 mujeres por cada hombre.

Al utilizar este punto de referencia, existieron importantes variaciones entre programas; en algunos de ellos las mujeres se encontraban subrepresentadas, mientras que en otros, estaban sobrerrepresentadas. La subrepresentación femenina era más marcada en los programas principales, capacitación en terreno sobre producción de cultivos. Asimismo, la sobrerrepresentación femenina era más marcada en la capacitación sobre elaboración agrícola.

Sin embargo, podría argumentarse que el parámetro apropiado que debe utilizarse no es la proporción hombres/mujeres en el trabajo agrícola en general, sino la relación con cada tarea rural en particular que realizan hombres y mujeres. Dado que hombres y mujeres se especializan en ocupaciones rurales diferentes, generalmente optan por distintas capacitaciones. Sería necesario comparar el gasto por beneficiario en programas donde las mujeres estaban sobrerrepresentadas con el gasto por beneficiario en programas con sobrerrepresentación masculina. ¿El primero de estos programas recibe menos fondos per

cápita que el último? Si es así, entonces ¿estaríamos frente a un caso de discriminación? O se justifica por los requerimientos diferentes de capacitación (por ejemplo, equipamiento especial)?

Para analizar en qué medida los modelos de participación reflejan las opciones y en qué medida dan cuenta de obstáculos de género, sería necesario realizar una investigación más exhaustiva que incluya entrevistas con beneficiarios actuales y potenciales. Es posible decir que los programas gubernamentales de capacitación tienen la obligación de transformar los roles estereotipados de las mujeres y los hombres en la agricultura dado que representan una desventaja para las mujeres. En este caso, deberían buscarse ejemplos de medidas para atraer hombres y mujeres a las capacitaciones en las que unos y otras estén subrepresentadas.

5.2.5 Igualdad de género en la distribución del gasto en programas de generación de empleos públicos

El Artículo 11 de la CEDAW estipula que ‘Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo’. Esto es relevante para el papel del estado como empleador, y en particular para los programas de generación de empleos para personas pobres. En este punto, parece pertinente proponer como estándar de igualdad en la *cantidad* de empleos, que la proporción destinada a mujeres sea equiparable con la proporción de mujeres en la población objetivo; y como estándar de igualdad en la *calidad* de empleo, que los términos y condiciones de trabajo sean los mismos para hombres y mujeres. En el Cuadro 20 se incluye un ejemplo de análisis de género a un programa de generación de empleo en Sudáfrica. El análisis mostró que el programa operaba de manera discriminatoria; por lo que el gobierno planeó un ajuste al programa para remediar la situación.

Cuadro 20. Igualdad de Género en el Programa Nacional de Obras Públicas en Sudáfrica

El Análisis Presupuestario de 1998 del gobierno de Sudáfrica informaba acerca del empleo en el Programa Comunitario de Obras Públicas que contó con una asignación de R250 millones entre 1994 y 1998. ‘Una evaluación realizada en 1997 al programa encontró que la calidad de los bienes producidos fue excepcionalmente elevada en comparación con otros programas similares en el mundo. Se registró una buena distribución geográfica de los 599 proyectos respecto de los perfiles relativos de pobreza de las nueve provincias. Las mujeres representaban el 41 por ciento de las personas empleadas en los proyectos ... mientras que la cifra de mujeres es menor que la proporción femenina de la población en las zonas rurales donde se aplican los proyectos, es aproximadamente mayor que si no se hubiera fijado explícitamente una población destinataria. Lamentablemente, la evaluación sugiere que las mujeres fueron asignadas con los empleos de menor categoría, que sus salarios promedios eran más bajos, que frecuentemente eran empleadas por períodos más breves que los hombres y que tenían menos probabilidades que los hombres a recibir capacitación. El 37 por ciento de los hombres empleados recibieron capacitación contra el 32 por ciento de las mujeres. Los resultados de la evaluación se convirtieron en el punto de partida de los planes actuales del Departamento para ajustar el programa y mejorar la selección de objetivos.’ (República de Sudáfrica, 1998)

5.2.6 Igualdad de género en la distribución del gasto para programas de alivio de la pobreza

La CEDAW no prevé un artículo específico sobre programas de alivio de la pobreza; sin embargo, dichos programas se encuentran cubiertos en el Artículo 13 que establece que ‘los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social.’

Algunos gobiernos han intentado fomentar una mayor igualdad en la distribución de género del gasto destinado a programas de alivio de la pobreza y desarrollo rural a través de la aplicación de cupos. For ejemplo:

El 9º plan de la India (1995-2000) tiene un componente para mujeres que requiere que el 30 por ciento del gasto de los diversos programas de alivio a la pobreza se destinen a mujeres.

A mediados de la década de los 90, el Ministerio de Desarrollo Social mexicano contaba con una política que requería que el 50 por ciento de los beneficiarios de los programas de alivio a la pobreza debían ser mujeres.

En Sudáfrica, el código de conducta de los programas especiales de obras públicas establece que el 60 por ciento de los beneficiarios deben ser mujeres. Los programas de desarrollo de habilidades requieren un 54 por ciento de beneficiarias mujeres y un 85 por ciento de beneficiarios pertenecientes a la población negra.

La justificación de estos porcentajes no es del todo clara. El Secretario del Ministerio de Desarrollo de la Mujer y la Infancia del Gobierno de la India fue bastante sincero sobre este punto en un taller de presupuestos de género organizado en Delhi por UNIFEM en julio de 2000. Como se indica en el informe del taller:

‘El Sr. Chaturvedi cuestionó la inviolabilidad del 30 por ciento y declaró que se trata de un porcentaje provisorio. ... El tema fundamental es la necesidad de cada sector, si se trata de educación o de salud, probablemente necesitemos destinar mucho más que el 30 por ciento del gasto (incluso un 75 por ciento) a mujeres’

En Sudáfrica, los cupos reflejan las necesidades de distintos grupos y guardan relación con el porcentaje de mujeres (y población negra) en el grupo meta (personas pobres y personas que necesitan desarrollar sus habilidades).

Por tanto, un parámetro adecuado consistiría en una proporción de beneficiarias de programas de alivio a la pobreza equiparada con la proporción de población de mujeres pobres.

5.2.7 Programas de provisión de ‘bienes públicos’

Existen numerosos servicios públicos importantes cuyo uso no puede discriminarse por unidades individuales (usados exclusivamente por una u otra persona). Por el contrario, están orientados para la totalidad de determinados grupos (hogares, comunidades, la sociedad en general) y el uso que una persona haga de estos servicios no impide el uso simultáneo por el resto de las personas. Por ejemplo, alumbrado público, pavimento, sistemas sanitarios, defensa y policía. Los economistas denominan a este tipo de servicios

‘bienes públicos’. No es posible realizar un análisis desagregado por sexo de la distribución del gasto en este tipo de programas del mismo modo en que se examinan los programas que proveen servicios de tipo individual.

No obstante, es posible realizar un análisis una vez que reconocemos que hombres y mujeres habitualmente utilizan los ‘bienes públicos’ de manera diferente y tienen prioridades diferenciadas respecto de la provisión de dichos servicios. En consecuencia, los beneficios no se distribuyen igualmente entre unos y otras. Se pueden efectuar encuestas para recabar datos sobre el uso directo por parte de hombres y mujeres de diversos bienes públicos. El hecho de que el uso que los hombres hacen de este tipo de servicios no excluya el uso por parte de las mujeres, no implica que unos y otras los disfruten de la misma manera. Si las mujeres viven recluidas en sus hogares, no harán entonces un uso frecuente de los parques públicos. Si los hombres dejan el barrio temprano por las mañanas para dirigirse a sus lugares de trabajo remunerado y no regresan sino hasta la noche, no usarán con demasiada frecuencia las instalaciones locales como pavimento y sistemas sanitarios. Si el número de hombres víctimas de violencia doméstica no es igual al de mujeres, estos harán un uso menos frecuente de los servicios de policía orientados a disminuir este tipo de violencia. No sorprende entonces que las modalidades diferentes de uso puedan dar origen a prioridades diferentes entre mujeres y hombres respecto del gasto público destinado a servicios públicos (ver Cuadro 21).

Cuadro 21. Prioridades de género y bienes públicos

Los siguientes constituyen tres ejemplos de prioridades diferentes de mujeres y hombres extraídos de una guía para generar infraestructura que cubrirá en gran medida las necesidades de todos y todas: (WEDC, 2003):

- Comunidad de Tres Coronas, Totonicapán, Guatemala
Los hombres se negaron a tomar la iniciativa de resolver un problema con el agua potable debido a que el agua para uso doméstico no formaba parte de sus prioridades. Las mujeres conformaron un comité, buscaron mejores fuentes de agua, y obtuvieron financiamiento externo para construir mejores instalaciones. Una vez que las mujeres hubieron conseguido los recursos, los hombres comenzaron a brindarles su apoyo y a realizar las tareas de construcción necesarias.
- Comunidad amerindia, Guyana
Durante una reunión de la comunidad con una agencia de cooperación de la que participaron hombres y mujeres se discutieron las necesidades y prioridades de la comunidad. La prioridad de las mujeres era el agua dado que debían caminar una larga distancia para llegar a la fuente. Los hombres daban prioridad la construcción de un camino que facilitara el incremento de oportunidades de generación de ingresos. No se alcanzó un acuerdo en ninguna de las reuniones.
- Nkayi, Zimbabwe
Sólo hombres integraban los comités del dique que provee agua para el ganado. Los pozos cavados a mano, destinados principalmente para uso doméstico, pertenecían casi exclusivamente al ámbito de las mujeres. Hombres y mujeres utilizaban las perforaciones que proveían de agua para el ganado y las actividades domésticas lo que originó un conflicto de prioridades respecto del uso de estas perforaciones. La provisión de agua para el ganado generalmente se impuso sobre el uso doméstico.

La distribución del gasto en servicios públicos puede analizarse desde el punto de vista de las prioridades de género: comparando los fondos asignados a aquellos servicios priorizados por los varones con los priorizados por las mujeres. Sería particularmente útil concentrarse en las prioridades de aquellos bienes públicos nacionales que son considerados ‘gastos generales’ que no se utilizados directamente por los hogares -como

defensa, diques, carreteras, puertos- donde no tiene sentido hablar de distribución del gasto entre hombres y mujeres, pero sí de satisfacción de prioridades de mujeres y prioridades de varones. Esto requiere dedicar atención al proceso de toma de decisiones presupuestarias, tema que se trata en más detalle en la Sección 8.

En el estado indio de Kerala, el tema de la diferencia de género en las prioridades fue abordado con la aplicación de un cupo; el gobierno estatal estipuló que el 10 por ciento del gasto asignado a la implementación de planes de desarrollo local debería dedicarse a prioridades identificadas por las mujeres. Al igual que en el caso de los cupos mencionados más arriba, las razones para dicho porcentaje no son claras.

Otra forma de analizar el gasto en bienes públicos desde un enfoque de género es mediante distribución geográfica de los servicios de infraestructura. En la medida en que hombres y mujeres se distribuyen de maneras diferentes según su localización, esto arroja algo de luz sobre la distribución de género de tales servicios. Por ejemplo, si la proporción de población femenina rural es mayor que la masculina (como ocurre en numerosos países pobres), y la porción del gasto en infraestructura destinada a zonas rurales es menor que la destinada a las urbanas, esta distribución de fondos sería un caso de discriminación *de facto* contra las mujeres. Además, constituiría una contravención al Artículo 14 de la CEDAW, donde se estipula que ‘Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en las áreas rurales.’

5.3 Desarrollo de Parámetros para la Adecuación del Gasto Público a las obligaciones de la CEDAW.

La CEDAW implica una necesidad de ir más allá de la preocupación por una distribución igualitaria del gasto, ya que sería posible tener una distribución no discriminatoria del gasto y a la vez una insuficiencia de fondos para aplicar todas las medidas necesarias para lograr ‘el pleno desarrollo y adelanto de la mujer’. En este punto resulta importante leer la CEDAW desde la perspectiva del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su requisito de ‘realización progresiva’ y su implicación de que se cumplan las obligaciones mínimas (Ver Cuadro 1).

El desarrollo de parámetros de adecuación requiere ir más allá de las indagaciones sobre insumos económicos y examinar también las actividades necesarias, los productos y resultados. Este desarrollo requiere:

- Consenso sobre los resultados esperados.

- Investigación de las actividades y productos necesarios para alcanzar los resultados acordados.

- Estudio de los costos para facilitar dichas actividades y productos.

- Comparación de los costos con los montos asignados en el presupuesto.

Si se encuentra que la provisión de fondos es insuficiente, será importante considerar también cómo obtener mayores fondos a través de mecanismos que se ajusten a lo establecido en la CEDAW. Esto podría implicar:

- Redistribución de los fondos entre programas;
- incremento del ingreso fiscal;
- incremento del flujo de ayuda extranjera; y
- alivio de la deuda.

5.3.1 Adecuación del financiamiento a la implementación de políticas contra la violencia doméstica

Un análisis innovador consideró la adaptación del presupuesto para la aplicación de la Ley sobre Violencia Doméstica en Sudáfrica (ver Cuadro 22). El tema del financiamiento de políticas contra la violencia doméstica también se abordó en un análisis de género al presupuesto nacional de Barbados, 1998/99 (ver Cuadro 23).

Cuadro 22. Financiamiento para la Aplicación de la Ley sobre Violencia Doméstica en Sudáfrica

La Ley 116 sobre Violencia Doméstica fue aprobada en el año 1998, y constituye una expresión del compromiso estatal de eliminar la violencia doméstica de acuerdo con las obligaciones estipuladas en la CEDAW, y según la Constitución de Sudáfrica donde se afirma que ‘Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad, lo que incluye el derecho a ser libre de todas las formas de violencia tanto las de carácter público como privado.’ Las ONG acogieron calurosamente la Ley pero se mostraron preocupadas por la insuficiente cantidad de recursos asignados para su implementación. El Programa de Defensa y Promoción de Género [*Gender Advocacy Programme*], una ONG ubicada en Ciudad del Cabo, encargó el estudio que identificó detalladamente los déficit en los presupuestos de los Departamentos de Seguridad, Justicia y Bienestar Social/Servicios Sociales, en las áreas de capacitación de funcionarios y policías y servicios de apoyo a las víctimas en la provincia de Western Cape. (Goldman y Budlender, 1999)

Tres de las principales conclusiones son:

- Si bien era necesario un tiempo adicional de policía para implementar la Ley, existía un déficit general de fondos destinados a funcionarios policiales. Aunque se aprobaron 161.755 cargos adicionales, no se contaba con fondos para 35.755 de estos funcionarios.
- Aunque existía un presupuesto asignado al entrenamiento de policías para la implementación de la Ley, se había demorado la tercera parte de los fondos que provendrían de un donante internacional. Ante esta situación el responsable del entrenamiento en Western Cape, que no había recibido ningún financiamiento específico, se vio obligado a realizar el entrenamiento ‘a bajo precio’ lo que permitía sólo de 3 a 4 horas de capacitación en cada estación policial, a pesar de que, en opinión de las ONG locales con amplio conocimiento de las políticas sobre violencia doméstica, se necesitaban de 5 a 6 horas.
- Aunque en 1999/2000 los fondos para refugios para víctimas de violencia doméstica eran de R500.000, no existieron propuestas para aumentar este monto. Por otra parte, el financiamiento no cubría los costos totales de los refugios que estaban administrados por organizaciones no gubernamentales.

El estudio también resultó innovador ya que identificaba los mecanismos para lograr que se disponga de los recursos adicionales necesarios para implementar la Ley mediante el cambio de prioridades y la mejora de la eficiencia:

Podrían obtenerse mayores recursos para la Ley de Violencia Doméstica, cuya implementación estaba a cargo del Servicio de Policía de Sudáfrica, destinando algunos fondos de los presupuestos de todos los programas policiales y transfiriéndolos a la aplicación de un ‘plan de seguridad para la mujer’. En efecto esto sería redistribuir el tiempo de la policía para utilizarlo en seguridad para la mujer.

‘El dinero malgastado por el Departamento de Justicia podría utilizarse, en cambio, para poner en práctica la Ley. El *Business Day* (20.8.1999) señala que el presupuesto de la justicia muestra “serios déficit, escasa supervisión y control e incumplimiento de las directivas”. Un agente de seguridad aparentemente reclamó 2323 horas extras, lo que hubiese significado un promedio de 6,3 horas extras diarias durante 365 días al año.’(Goldman y Budlender, 1999:53)

Cuadro 23. Provisión de fondos para refugios de mujeres golpeadas en Barbados

El presupuesto del Ministerio de Bienestar Social destinó un fondo anual de 380.000 dólares de Barbados para un refugio para mujeres golpeadas con el objeto de cubrir los costos iniciales de un refugio establecido en noviembre de 1999 y que estaba dirigido por una ONG. Esta organización estimó que se necesitaban 900 dólares de Barbados mensuales para alojar una residente adulta; y que esa cifra aumentaba cuando se trataba de residentes con hijos. El refugio está diseñado para brindar alojamiento por un período máximo de 3 meses, asistencia psicológica y apoyo para tratar con los departamentos de asuntos legales, de bienestar social y el departamento de policía. No existían señales de que el Ministerio contara con fondos para continuar afrontando estos costos. El refugio había atraído algunas donaciones del sector privado que no obstante, resultaban insuficientes. Por otra parte, el Refugio no contaba con espacio para todas las mujeres que deseaban alojarse allí. Las integrantes de la ONG se vieron en la necesidad de recurrir a sus contactos personales para transportar y alojar temporalmente a víctimas de abusos, exponiendo a los voluntarios a un considerable riesgo personal. Los fondos para el refugio resultaban insuficientes e inseguros. Además, no existía ninguna política gubernamental de vivienda que previera alojamiento de bajo costo y a largo plazo para mujeres sobrevivientes de violencia doméstica y sus hijos. Como resultado, numerosas mujeres no habían logrado encontrar alojamiento adecuado luego de abandonar el refugio, y sus hijos fueron ubicados en instituciones de cuidado (St Hill, 2000).

Se ha desarrollado un método integral para identificar cuánto financiamiento público se necesita para una adecuada implementación de las políticas contra la violencia doméstica en América Latina y el Caribe. La elaboración del método estuvo a cargo del ICRW [*International Centre for Research on Women*] conjuntamente con las mujeres de la región (ICRW, 2003). Esto sucede a una investigación de las leyes y políticas sobre violencia doméstica en siete países de la región (Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, México y Perú). Se encontró que:

- En ningún caso existía una asignación en el presupuesto nacional para programas e intervenciones contra la violencia doméstica cuando las leyes entraron en vigor. Tampoco se formularon los planes de acción.
- La provisión de fondos para programas provino de presupuestos generales de algunos Ministerios o de donantes internacionales. Con frecuencia la provisión era insegura e insuficiente para satisfacer las necesidades de las mujeres.
- Frecuentemente, las ONG se encargan de la implementación, que sostienen ya sea con su propio dinero o con trabajos no pagos.
- En varios países se cobran tarifas a los usuarios de servicios como tramitación de documentos legales o análisis de laboratorio.

El primer paso en el análisis de los fondos necesarios consiste en identificar las actividades pertinentes para implementar la ley. A esto debe seguirle un cálculo de los costos de provisión de fondos para un adecuado nivel de actividades. Estos cálculos serán órdenes de magnitud aproximada, ya que existen muchas incógnitas, y la información generalmente no se encuentra disponible en el formato requerido. En el caso de los servicios para víctimas de violencia doméstica, se requiere de una estimación de los costos de provisión del servicio para una mujer y sus hijos, y una estimación del número de potenciales víctimas que necesiten el servicio cada año. El primer cálculo demanda

información sobre cuántas mujeres utilizan efectivamente el servicio en un año, y los costos anuales del servicio (personal, insumos, gastos generales). El segundo requiere una estimación de la preponderancia de la violencia doméstica y los distintos servicios que las víctimas requieren. Generalmente existe un mayor riesgo de subestimar los costos que de sobreestimarlos. Sin embargo, el gasto en prevención de la violencia contra las mujeres, con el tiempo reducirá los costos de otras secciones del presupuesto como salud y policía. El método será ensayado en varios países de América Latina.

El Proyecto del Milenio de la ONU ha desarrollado una serie de métodos para estimar los costos de los servicios necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Interesa particularmente el método diseñado por la Secretaría del Proyecto y el Grupo de Trabajo sobre el Objetivo 3 ‘Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer’, con el cual se busca garantizar la inclusión de los servicios necesarios que no están contemplados por los demás Objetivos. Es particularmente importante la inclusión de servicios que protejan los derechos de las mujeres y les permitan exigir el cumplimiento de sus derechos (p. ej. comisiones de igualdad de género, servicios de orientación y asesoramiento, servicios legales, campañas en los medios de comunicación) (Equipo de Tareas sobre Igualdad de Género, Proyecto del Milenio de la ONU, 2005:130-137).

5.3.2 Subsidios no remunerados de las mujeres para programas públicos

Uno de los puntos que surgen de los análisis anteriores es el del trabajo no remunerado de ‘voluntariado’ con el que se cuenta para implementar programas contra la violencia doméstica. Dicho trabajo no remunerado representa un subsidio oculto a los programas públicos. Existen razones para creer que este tipo de subsidio está aumentando en numerosos países, ya que la instrumentación de programas sociales se encomienda a distintas ONG y a organizaciones comunitarias (muchas veces bajo el nombre de ‘autogestión’ o ‘asociaciones’). Este subsidio oculto fue examinado mediante un análisis de género al presupuesto del municipio de Villa El Salvador en Perú. Se investigó un programa de asistencia alimentaria que requiere un tercio del presupuesto municipal y que se sostiene con tres millones de dólares anuales. El programa se apoyaba en el trabajo no remunerado de las mujeres de la municipalidad que se ocupaban de distribuir los alimentos. El estudio, coordinado por Arlette Beltrán, examinó la cantidad de tiempo que esta tarea insumía y calculó cuál hubiera sido el costo si el municipio hubiese tenido que pagar por este tiempo un salario mínimo a cada mujer. El costo hubiera representado el 20 por ciento del presupuesto del programa.

En México, el análisis de género a los presupuestos reveló un fenómeno similar. Una investigación sobre un vasto programa de eliminación de la pobreza, denominado ‘Progresá’, encontró que se sostenía en gran medida con el trabajo no remunerado de mujeres que estaban ya sobrecargadas de tareas. La implementación del programa con las organizaciones de base se apoyaba en 46.521 trabajadores voluntarios, en su mayoría mujeres, quienes trabajaban un promedio de 29 horas mensuales sin salario. Algunos beneficiarios expresaron que los exiguos subsidios en efectivo que obtenían no valían el

esfuerzo total que se requería para cumplir con las demandas del programa. (Hofbauer, 2003)

Las contribuciones genuinamente voluntarias y no remuneradas de las mujeres no van en contra del espíritu de la CEDAW. Tampoco las contribuciones de beneficiarios que sí disponen de tiempo libre. Por ejemplo en Sudáfrica, las mujeres pobres pueden obtener subsidios para construir una vivienda siempre y cuando estén dispuestas a contribuir con su propio trabajo. En este caso las mujeres pueden hacerlo así debido a que en sus localidades no existen oportunidades de empleo y disponen de tiempo libre. Las situaciones que sí preocupan son aquellas donde las mujeres pobres, que ya afrontan numerosas demandas de tiempo, encuentran que pueden acceder a los servicios públicos sólo mediante contribuciones no remuneradas al funcionamiento de los programas públicos. Es preciso estar alertas a que el trabajo voluntario no remunerado no se convierta en otra clase de tasa de servicios públicos, pagada por los usuarios con tiempo en lugar de dinero; y de que la provisión de fondos insuficiente no sea perpetuada por los subsidios ocultos del trabajo no remunerado de las mujeres.

5.3.3 Adecuación para el financiamiento de los derechos de las mujeres a la vivienda

La Iniciativa de Presupuestos de Mujeres en Sudáfrica (WBI, por su sigla en inglés) ha coordinado un análisis de la adecuación de la provisión de fondos para efectivizar los derechos de las mujeres pobres a la vivienda en ese país (Pillay, Manjoo y Paulus, 2002). La adecuación se evaluó en relación con las políticas habitacionales y lo estipulado en la Constitución de Sudáfrica, la cual protege el derecho al acceso a una vivienda adecuada y el derecho a la igualdad. Las mujeres pobres de Sudáfrica enfrentan problemas concretos para disfrutar de un acceso adecuado a la vivienda. Históricamente, las viviendas se han entregado a los varones jefes de hogar y un número desproporcionado de mujeres pobres viven en asentamientos precarios. Las jefas de hogar han sido con frecuencia discriminadas en el acceso a la vivienda. Las mujeres pobres dependen en gran medida de los programas públicos de vivienda para satisfacer sus necesidades. Recientemente hubo un caso importante sobre derechos a la vivienda presentado ante la Corte Constitucional en Sudáfrica (ver Cuadro 24).

El análisis de la WBI al presupuesto nacional de vivienda en Sudáfrica demostró que si bien estaba previsto un pequeño aumento en las asignaciones para viviendas entre 1998/9 y 2004/5, no era suficiente para suplir el atraso respecto de las necesidades insatisfechas. Pillay et al encontraron que 'El presupuesto de vivienda representa sólo el 1,5 por ciento del gasto total del gobierno, comparado con las metas habitacionales de la nación de destinar a vivienda un 5 por ciento del gasto gubernamental.' En Western Cape, una provincia relativamente próspera, el gobierno provincial argumentó que los fondos para vivienda transferidos por el gobierno nacional eran insuficientes. Sin embargo, Pillay et al señalaron que el gobierno provincial contaba con abundantes fondos nacionales que no estaban asignados a ningún programa específico, y sugirieron que una porción de ellos podría ser reorientada (Pillay et al 2002:25). Por otra parte, el gobierno provincial podría modificar la manera en que gasta el dinero en vivienda para satisfacer las necesidades más eficazmente y reducir la demora de forma más rápida:

‘Un ejemplo para el corto plazo es el uso de la disponibilidad existente de ingresos por alquileres para proveer alivio de emergencia a la población, y especialmente para las mujeres y niños sin vivienda y en condiciones de extrema pobreza. Una alternativa más sostenible consistiría en recurrir al creciente apoyo y la coordinación con cooperativas que han demostrado con éxito su capacidad para ahorrar y construir viviendas de calidad, tales como la Federación de Personas sin Hogar de Sudáfrica [*SA Homeless People's Federation*]. Esta opción es preferible a la alternativa que proponen las viviendas construidas comercialmente destinadas a una escasa población que logra reunir los requisitos para acceder al financiamiento, pero que reciben una unidad extremadamente pequeña de dudosos estándares y calidad de construcción.’ (Pillay et al 2002:26)

Cuadro 24. Derecho de las mujeres a la vivienda en Sudáfrica

La Sra. Irene Grootbloom era la demandante en el caso presentado ante la Corte Constitucional en el año 2000. La Sra. Grootbloom y cerca de otras 900 personas pobres en Wallacedene, en la provincia de Western Cape, no tenían lugar donde vivir y denunciaban que el municipio no cumplía con su obligación de garantizar un adecuado acceso a la vivienda. Estas personas primero llevaron su caso a la Corte Suprema de Cape, basándose en dos artículos de la Constitución:

- El Artículo 26 donde se afirma que ‘toda persona tiene derecho al acceso a una vivienda adecuada’ y que el estado ‘debe adoptar medidas legislativas justas y de otra índole, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la realización progresiva de este derecho’;
- El Artículo 28 (1)(c) que afirma que los niños y las niñas gozan del derecho a la vivienda.

El caso fue eventualmente tratado en la Corte Constitucional de Sudáfrica la cual encontró que el programa estatal de vivienda no podía considerarse justo si no abordaba las necesidades de las personas que viven en condiciones de extrema de pobreza y que carecen de vivienda. No resultaba suficiente que el programa demostrara una realización progresiva desde el punto de vista estadístico si no respondía a las necesidades de las personas que viven en la pobreza más acuciante. La Corte señaló que ‘una implementación efectiva requiere como mínimo un apoyo presupuestario suficiente por parte del gobierno nacional’ dentro de los recursos estatales disponibles. Sin embargo, no hizo mención al tema de cómo determinar la disponibilidad de recursos. La Corte no instó al gobierno a aumentar su presupuesto general para vivienda. Sí aclaró, en cambio, que los tres niveles de gobierno –nacional, provincial y local- están obligados cumplir derechos a la vivienda y actuar según su criterio.

La respuesta del gobierno nacional consistió en la formulación de pautas de políticas para la provisión de viviendas de emergencia, y solicitar a los gobiernos provinciales que reserven entre un 0,5 y un 0,75 por ciento de sus presupuestos habitacionales como fondo contingente para satisfacer necesidades urgentes de vivienda.

El caso del financiamiento para viviendas en Sudáfrica sirve también para ilustrar la renuencia de los tribunales a pronunciar sentencias sobre la suficiencia de las asignaciones presupuestarias globales: no se le solicitó al gobierno que incrementara el presupuesto para vivienda. Esta renuencia ha sido constatada en numerosos países en distintas partes del mundo, lo que refleja la visión de los jueces según la cual esta sería una cuestión de decisiones del ejecutivo respecto de la política económica y que escapa a sus jurisdicciones (Hirschl, 2000)

5.4 Igualdad de Género en los Resultados del Gasto Público

La asignación de fondos constituye sólo el primer paso en el proceso presupuestario. Las **Entradas** de fondos deben traducirse en:

Actividades (por ejemplo, la operación de los servicios de salud y educación, transferencias de ingresos, construcción de infraestructura, etc.);

Productos (por ejemplo, número de pacientes atendidos, matrícula escolar, millas de caminos construidas, etc.);

Resultados (Impactos) (por ejemplo, condiciones de salud, calificaciones escolares, personas que superaron la línea de pobreza, crecimiento económico alcanzado).

La medida en que un Estado Parte ha cumplido con sus obligaciones de conducta puede calcularse observando la asignación del gasto. Para investigar el grado de cumplimiento de las obligaciones de resultado se requiere estudiar los impactos.

Los resultados no habrán promovido la igualdad de género y el adelanto de la mujer si:

Los fondos no llegan a las actividades debido a factores como demoras en el desembolso, corrupción, etc.;

Las actividades financiadas no efectivizan productos no discriminatorios y con igualdad de género;

Los productos no logran mejoras en los resultados de igualdad de género.

Para tener una visión completa de la situación necesitamos realizar ‘un seguimiento del dinero’ desde las asignaciones presupuestarias hasta las actividades y productos financiados, e investigar los resultados sustantivos desde el punto de vista de la igualdad de género y el adelanto de la mujer. Algunas herramientas útiles son los estudios de seguimiento del gasto, la percepción de los beneficiarios, e investigaciones cuantitativas de los resultados del presupuesto. La presupuestación orientada al desempeño sensible al género puede contribuir, a través del gasto público, a garantizar resultados en conformidad con la CEDAW.

5.4.1 Seguimiento del gasto desde una perspectiva de igualdad de género

El seguimiento del gasto da cuenta de lo que ocurre con los fondos una vez que han sido asignados en el presupuesto. Por ejemplo, un estudio del sistema educativo en Uganda durante el periodo 1991/95 encontró que sólo el 30 por ciento de los fondos destinados a subsidios para escuelas llegaba realmente a las escuelas (Abbo y Reinikka, 1998). El cuello de botella era la oficina de educación del distrito, que no desembolsaba los fondos. Se tomaron medidas para abordar este problema, incluyendo la de informar a los padres acerca de los subsidios que sus escuelas locales deberían estar recibiendo y, para el año 2000, las escuelas ya recibían aproximadamente el 90 por ciento de los fondos. Los obstáculos en el desembolso son muy frecuentes y han sido identificados por numerosos estudios presupuestarios de género.

El análisis al nuevo Programa Local de Educación Primaria, en Haryana, India, proporciona un ejemplo de estudio de seguimiento del gasto enfocado en la igualdad de género (Senapaty, 1997). Los tres objetivos del programa eran:

- retención escolar y mejoramiento del nivel de desempeño de los niños;
- mejorar el acceso a la educación; y
- construcción de capacidades.

Las pautas del programa reconocieron la necesidad de trabajar con miras a reducir la disparidad de género en la educación. La mayor parte del gasto destinado al segundo y tercer objetivo fue para nuevas estructuras administrativas y capacitación a docentes. Las escuelas recibían una escasa suma de manera directa. Un monto promedio de Rs 2000 debía suministrarse a cada escuela anualmente, cifra que estaba a cargo del director de cada establecimiento y del Comité Comunal de Educación. A su vez, debía entregarse Rs 500 a cada docente para emplear en la preparación del material de enseñanza. No obstante, estas cifras suponían una pequeña fracción del presupuesto total. Los gastos orientados directamente a la educación de las niñas representaban aproximadamente un 12,6 por ciento del presupuesto total; y casi todo este porcentaje se utilizaba en materiales y capacitación para el Instituto Local de Educación y Capacitación y el Concejo Estatal de Investigación y Capacitación Educacional. Una gran proporción de los fondos se empleó para crear nuevas estructuras administrativas y brindar nueva capacitación al personal de mayor jerarquía, sin que existiera un impacto apreciable en el servicio a los usuarios. No se incluyeron en el Programa de Educación Primaria medidas específicas para reducir los costos que suponen para las familias pobres enviar a sus hijas a la escuela. Supuestamente, ya estaban en funcionamiento algunas medidas para reducir estos costos. Se suponía también que existían subsidios para promover la educación de las niñas, incluyendo libros de texto y uniformes gratis o subsidios para uniformes y para fomentar el presentismo escolar. Los docentes expresaron que ninguno de estos subsidios se recibía de manera periódica y en los tiempos estipulados. Por otra parte, si bien la educación es gratuita, los padres debían aportar dinero en forma de pagos periódicos para los fondos de las escuelas.

5.4.2 Percepciones de los beneficiarios

Aun cuando los fondos llegan a las agencias prestadoras de servicios, las actividades pueden no resultar satisfactorias desde el punto de vista de los beneficiarios. Hofbauer (2003:10-11) brinda el ejemplo de los servicios de salud reproductiva para la población indígena en las zonas rurales de México. La investigadora cita un estudio según el cual los servicios se enfocaban en las mujeres como responsables de la reducción de la tasa de natalidad, y promovían métodos tales como píldoras, dispositivos intrauterinos, inyecciones y esterilización. No promovían el control de la natalidad en tanto responsabilidad compartida entre hombres y mujeres. El personal médico tenía actitudes insensibles, incluso racistas, y desestimaban la concepción que las mujeres indígenas tienen acerca del cuerpo y la sexualidad. Las mujeres que supuestamente debían beneficiarse encontraban difícil e intimidante la interacción con los profesionales de la salud. Todo esto indica que la prestación de los servicios de salud no se ajustaba a las normas del respeto a los derechos humanos de las mujeres.

Numerosos estudios presupuestarios de género en la India han investigado las percepciones y experiencias de los beneficiarios de programas de alivio a la pobreza. En Bengala Occidental, Nirmala Banerjee y Joyanti Sen investigaron un programa de eliminación de la pobreza de gran envergadura, orientado a otorgar subsidios para créditos a través de grupos de autoayuda y sucursales locales de bancos estatales. El programa no estaba específicamente destinado a mujeres; sin embargo, éstas constituían la mayoría de quienes ingresaron en la primera etapa del programa, es decir, la conformación de los grupos de autoayuda:

‘en un periodo de dos años entre marzo de 2000 y abril de 2002, se habían formado aproximadamente 35.635 grupos de autoayuda en el estado. De ellos, el 90 por ciento eran grupos de mujeres.’ (Banerjee y Sen, 2003:29). El trabajo de campo reveló que los hombres no estaban muy interesados en unirse a grupos de autoayuda debido a que las ganancias adicionales que se generarían eran muy bajas. Las mujeres, sin embargo, se mostraron siempre muy interesadas en complementar sus ingresos en efectivo, aun cuando los montos eran muy reducidos. Si bien un gran número de mujeres se había unido al programa, éste no operaba de manera tal que respetara los derechos humanos o garantizara el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres (ver Cuadro 25).

Cuadro 25. Percepciones de los beneficiarios de un programa de eliminación de la pobreza en Bengala Occidental

A finales del año 2002, se entrevistaron aproximadamente 200 integrantes de quince grupos de autoayuda en tres distritos. La mayoría de los grupos se encontraban en la etapa inicial, donde podían obtener un subsidio del estado para formar un fondo rotatorio. Sólo tres grupos habían alcanzado la etapa en la que podían vincularse con los bancos y obtener créditos, y estos grupos habían estado funcionando desde 1996. Muy pocos integrantes comprendían los complejos mecanismos financieros del programa, ignoraban sus derechos en el marco del programa y aceptaban todo lo que se les otorgara. Las actividades económicas emprendidas por los grupos constituían en su mayoría una continuación de sus actividades tradicionales. No se fomentaba la adquisición de nuevas habilidades y el tamaño de las empresas continuaba siendo muy reducido. Los miembros de los grupos desconocían que tenían derecho a servicios de apoyo, tales como capacitación e información de mercado. Los roles tradicionales de las mujeres se vieron reforzados y su carga de trabajo aumentaba con la inserción en un programa de organización verticalista:

‘en nuestras entrevistas con los beneficiarios, las mujeres señalaron repetidamente cómo había aumentado su carga de trabajo al unirse a los grupos de autoayuda. Esto se debía principalmente a que el ingreso a estos grupos les proporcionaba un trabajo suplementario, pero las nuevas actividades no generaban un ingreso suficiente como para que abandonaran alguna de sus tareas anteriores ... Quizás el peor aspecto del programa es que en ningún momento se han realizado consultas a los beneficiarios.’ (Banerjee y Sen, 2003:49, 50)

5.4.3 Estudios cuantitativos sobre los resultados presupuestarios

Una investigación de género sobre los resultados del presupuesto requiere la identificación de indicadores de género apropiados sobre los resultados. Se necesitan dos tipos de indicadores:

Indicadores específicos de mujeres, como tasa de mortalidad materna y tasa de alfabetización femenina;

Indicadores de brechas de género, como diferencias entre los índices de alfabetización femenina y masculina.

Algunos indicadores de resultados pertinentes se encuentran en la Base de Datos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ver Elson y Keklik, 2002). También se pueden ver numerosos indicadores de resultados pertinentes en Budlender, 2003.

Sin embargo, el punto en cuestión en el seguimiento de los presupuestos gubernamentales desde la perspectiva de la CEDAW es el vínculo entre los indicadores de igualdad de género y presupuesto gubernamental. Algunas de las formas de desigualdad de género no se reducen fácilmente a través políticas presupuestarias, como es el caso de la brecha de género en los salarios del mercado laboral. Otras desigualdades sí pueden ser reducidas con política presupuestaria, como por ejemplo la brecha de género en los ingresos luego del pago de impuestos y la recepción de transferencias de ingresos. Resulta importante identificar resultados de igualdad de género que puedan vincularse concluyentemente con las políticas presupuestarias. Algunos gobiernos están comenzando a especificar indicadores de resultados de igualdad de género que aspiran a alcanzar a través de sus presupuestos (ver los ejemplos de Sudáfrica y Francia en el Cuadro 10). No obstante, otros se rehúsan a hacerlo así, afirmando que el grado de igualdad de género depende de muchos otros factores además de los presupuestos gubernamentales.

Parece verosímil que los resultados de salud y educación guarden cierta relación con el gasto público en servicios de salud y educación, siempre y cuando los fondos se utilicen efectivamente en estos servicios y que otros aspectos de la política presupuestaria no debiliten su impacto. Sin embargo, diversos estudios sobre el gasto público encuentran una débil conexión entre los resultados y el gasto. Esto se puede deber a que:

Los fondos no son utilizados eficazmente, o porque existe una intervención de otros factores.

Estos otros factores pueden ser:

externos a un programa en particular pero internos al propio presupuesto (por ejemplo el gasto en servicios de agua y saneamiento afecta los resultados de salud)

externos al presupuesto en general (por ejemplo, sequía, guerra).

Puede existir un desacuerdo sobre cuáles factores son externos y cuáles internos. Por ejemplo, la pobreza afecta los resultados de salud y educación. El grado de pobreza puede ser considerado en primera instancia el resultado de factores externos al presupuesto (por ejemplo los recursos naturales de un país; los términos comerciales que enfrenta en los mercados internacionales). No obstante, el grado de pobreza también puede estar relacionado con el ingreso y las dimensiones macroeconómicas del presupuesto, por las

cuales el gobierno sí es responsable en alguna medida. (para una mayor discusión sobre estos temas, ver Mehrotra y Delamonica, de próxima aparición)

La iniciativa de presupuesto de género en México está comenzando a investigar resultados presupuestarios. Las ONG, Fundar, Foro, y Equidad están evaluando el impacto del gasto público destinado a servicios de salud sobre la mortalidad materna en los estados de Chiapas y Oaxaca. Ambos registran las tasas más altas de mortalidad materna en México. La mortalidad materna está estrechamente vinculada con la falta de acceso a los servicios de emergencia y de asistencia médica. La investigación incluirá trabajo de campo sobre el acceso a los servicios de salud materna así como sobre su calidad y disponibilidad.(Hofbauer, 2002:94)

Sería importante combinar estudios cuantitativos de resultados de presupuesto con estudios de seguimiento al gasto y las percepciones de los beneficiarios para lograr un panorama completo de las razones que subyacen a los resultados de los presupuestos. El fracaso en la mejora de los resultados de igualdad de género puede ser consecuencia de la combinación de algunos de estos puntos:

- Asignaciones presupuestarias insuficientes;
- Insuficiencia de los fondos que llegan a la prestación de servicios;
- Diseño y prestación de servicios inapropiados;
- Factores externos a un programa específico;
- Factores externos al presupuesto en general

5.5 Igualdad de género y la reforma del gasto público

En numerosos países se están introduciendo medidas para reformar la gestión del gasto público con el propósito de hacerla más eficiente. Algunas de estas modificaciones pueden facilitar la incorporación de criterios de igualdad de género en las finanzas públicas; no obstante, pueden también facilitar la introducción de medidas que no promuevan la igualdad de género. Algunas de las reformas son:

- presupuestación orientada al desempeño;
- descentralización del gasto y los servicios;
- fijación más acotada de los objetivos del gasto público
- privatización de servicios públicos.

Numerosos gobiernos están introduciendo diversas formas de presupuestos orientados al desempeño que se proponen lograr un vínculo más estrecho entre la provisión de fondos y los impactos en la población de un país. Esto supone riesgos y oportunidades para la confección de presupuestos que cumplan con la CEDAW (Sharp, 2003). Los indicadores de desempeño habituales pueden conducir a resultados sin igualdad de género debido a que ignoran las contribuciones no remuneradas de las mujeres a los servicios públicos y a que no incluyen la *calidad* de los productos. Los criterios son:

- economía (compra de insumos a menores costos económicos)
- eficiencia (minimización del costo económico por unidad de producto)
- eficacia (maximización de los resultados de determinados productos)

Existen, no obstante, oportunidades, incluyendo la introducción de indicadores de productos y resultados con sensibilidad de género como un cuarto criterio de desempeño. UNIFEM apoya actualmente al gobierno de Marruecos en la incorporación del género en su nuevo sistema de presupuestación orientada al desempeño.

La descentralización de gastos y servicios en niveles inferiores del gobierno constituye una práctica generalizada. Se supone que mejora los servicios estrechando vínculos entre prestadores y usuarios y que promueve una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Sin embargo, existe el riesgo de que se incremente el poder de las elites locales en lugar de reducirse y de que crezcan las desigualdades entre regiones y de que ninguna de estas situaciones mejore la posición de las mujeres pobres (Grynspan, 2003)

La focalización de los beneficiarios del gasto público se supone que beneficia a los grupos carenciados destinando a ellos los escasos recursos. Sin embargo, una fijación más acotada de los objetivos tiene costos ocultos. Vandemoortele (2002:59) identifica los siguientes:

- costos por errores en la fijación de objetivos: resulta dificultoso identificar a las personas pobres, en especial a las mujeres pobres;
- costos de administración: la focalización de los beneficiarios requiere de mayores controles de los beneficiarios;
- costos para los beneficiarios desde el punto de vista de la documentación para la elegibilidad y el reclamo de los beneficios;
- costos de no sostenibilidad: si las personas que no son pobres no forman parte de los destinatarios de los servicios, disminuye el compromiso político para mantener el alcance y la calidad de los servicios.

Los países con mayor igualdad de género con frecuencia tienen un acceso universal a los servicios básicos en lugar de servicios una restricción de beneficiarios (p. ej. Costa Rica, Mauricio, Sri Lanka)

La privatización de servicios públicos implica por lo general un aumento en el cobro por los servicios. Pueden llevar a una ampliación de la cobertura de los servicios y a una prestación de servicios para grupos que no tenían acceso a los servicios prestados por el estado. No obstante, existe el riesgo de que los grupos que ya tenían acceso lo pierdan porque ya no podrían afrontar los pagos.

Rebecca Grynspan, ex Vice Presidenta de Costa Rica, sostiene que las mujeres necesitan revisar detenidamente estas reformas, ya podrían tener ‘efectos adversos para las mujeres desde el punto de vista de su acceso a servicios de calidad y del incremento de la carga de trabajo no remunerado implícita en muchas de las reformas’. (Grynspan, 2003:99)

5.6 Conclusiones

No es posible identificar *a priori* a través de los rubros presupuestarios aquellos programas que promueven la igualdad de género y el adelanto de la mujer. Es necesario indagar el contenido y el impacto de los programas en contextos sociales y económicos específicos. Esto significa que resulta difícil construir *a priori* parámetros comparables a los de gasto en programas de desarrollo humano. Sería aún más dificultoso construirlos en formas que sean comparables entre países. No parece posible lograr un parámetro único, cuantitativo y de aplicación internacional que sirva para determinar la prioridad de igualdad de género en el gasto. En cambio, un parámetro necesario sería el que determine si los gobiernos han adoptado o no las medidas apropiadas para eliminar la discriminación en el gasto público y para promover una igualdad de género sustantiva.

Los programas separados para hombres y mujeres (por ejemplo, escuelas u hospitales) pueden ser compatibles con la CEDAW siempre y cuando tengan idénticos estándares. Esto implica que en general, los gastos per cápita destinados a cada uno deben ser iguales.

Para los programas abiertos a hombres y mujeres como individuos, se debe ponderar la porción del gasto destinado a unos y otras. En algunos casos, como por ejemplo en la educación, existe un consenso general de que la igualdad sustantiva requiere destinar iguales porciones del gasto a niños y niñas. En casos más complejos, el parámetro apropiado de igualdad puede ser uno en que el índice del gasto para mujeres fuera igual a su proporción en la población destinataria (por ejemplo, trabajadores rurales, población desempleada, personas pobres). No obstante, de este modo se corre el riesgo de perpetuar los roles que tradicionalmente desempeñan mujeres y hombres, en detrimento de las mujeres. De tal manera que será necesario considerar medidas para atraer mujeres y hombres a los programas en los que unas y otros están subrepresentados.

La distribución del gasto en bienes públicos no puede dividirse tan fácilmente entre mujeres y hombres. Sin embargo, con frecuencia las mujeres y los hombres utilizan los bienes públicos de maneras diferentes y tienen distintas prioridades respecto del gasto para estos bienes. Se pueden emprender análisis para identificar qué proporción del gasto se destina a aquellos bienes públicos que son prioridad para los hombres y a aquellos que son prioridad para las mujeres.

La adecuación de la provisión de fondos para la aplicación de medidas específicas puede evaluarse calculando el costo de las actividades requeridas para la implementación y compararlo con el monto asignado. Esto puede resultar una compleja tarea cuando distintos ministerios deben encarar actividades complementarias, como es el caso de la implementación de leyes para eliminar la violencia contra las mujeres. El Proyecto de Desarrollo del Milenio ha asumido la tarea de calcular el costo de las medidas para promover la igualdad de género, y de él pueden extraerse algunas lecciones para compartir.

Los programas con fondos insuficientes son, con frecuencia, subsidiados por las contribuciones no remuneradas de las mujeres. Si bien las contribuciones no remuneradas que sean genuinamente voluntarias no van en contra del espíritu de la CEDAW, sí es preocupante cuando las mujeres pobres, que ya tienen una sobrecarga de trabajo, encuentran que pueden acceder a un servicio sólo si contribuyen a éste con tiempo no remunerado.

La forma más eficaz de medir el impacto de los programas sobre igualdad de género consiste en utilizar una combinación de estudios de seguimiento al gasto, percepciones de los beneficiarios, e investigaciones cuantitativas de resultados que utilicen indicadores sensibles al género.

La presupuestación orientada al desempeño con sensibilidad de género presenta nuevas oportunidades para incorporar la igualdad de género como un indicador de desempeño; no obstante, también supone riesgos, particularmente si los indicadores de economía, eficiencia y eficacia desconocen el trabajo no remunerado de las mujeres.

El análisis de género a los presupuestos puede contribuir de numerosas maneras al análisis del gasto público desde la perspectiva de la CEDAW. Las principales dificultades son la obtención de datos desagregados por sexo sobre el uso de los servicios y la determinación de los estándares de igualdad que deben utilizarse en las evaluaciones.

Sección 6. Análisis del Ingreso Público desde una Perspectiva de la CEDAW

Esta sección explora de qué manera se puede fiscalizar el ingreso del presupuesto para el cumplimiento de la CEDAW. La sección está basada en un informe reciente sobre los impactos de género de los impuestos (Barnett y Grown, 2004) y en el trabajo de distintas IPG. Del lado del ingreso del presupuesto se muestran los fondos que el gobierno espera recaudar y las fuentes a las que recurrirá para ello. Desde una perspectiva de la CEDAW, la suma *total* del ingreso debe ser suficiente para garantizar ‘al hombre y la mujer la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos’, y el ingreso debe recaudarse de manera coherente con el mismo objetivo de igualdad sustantiva.

6.1 El lado del ingreso del presupuesto

El análisis del ingreso implica numerosos tecnicismos, pero fundamentalmente, los sistemas de ingreso son sistemas sociales y políticos. Como señala la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe:

‘La robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal” que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo

político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento' (CEPAL, 1998:I-7)

Los tratados de derechos humanos pueden brindar sólidos fundamentos para el fortalecimiento del 'pacto fiscal'.

La adecuación del ingreso total será analizada en la sección 7 sobre el Análisis de la Macroeconomía del Presupuesto desde una Perspectiva de la CEDAW. En esta sección consideramos las implicaciones para la igualdad de género de determinadas formas de recaudación de ingresos, en especial el ingreso fiscal y las implicaciones de género de la reforma tributaria.

Los gobiernos recaudan el ingreso de distintas fuentes incluyendo:

- impuestos directos sobre la renta personal y las utilidades de las empresas;
- impuestos sobre los salarios, pagado por empleados y empleadores;
- impuestos sobre la propiedad;
- impuestos indirectos sobre bienes y servicios;
- pagos de usuarios por servicios públicos;
- derechos de licencias;
- ingresos provenientes de empresas y propiedades públicas;
- intereses sobre activos financieros;
- ventas de activos del sector público;
- subsidios de ayuda extranjera.

Al diseñar la política de ingreso, los gobiernos tienen que equilibrar la efectividad de la política de recaudación con el impacto en los comportamientos sociales y económicos. En ocasiones, una medida que resulta efectiva para la recaudación de ingresos produce efectos económicos y sociales no deseados, como los generados por un caso de licencias para la venta de alcohol en India (ver Cuadro 26).

Cuadro 26. Recaudación de ingresos efectiva con efectos negativos para las mujeres pobres

En la década de 1980, el gobierno del Estado de Andhra Pradesh en India deseaba recaudar ingresos para subsidiar el precio del arroz. La iniciativa se llevó a cabo promoviendo intesamente la producción y distribución de una bebida alcohólica económica (denominada arrak) puesto que el ingreso podría obtenerse de la subasta pública de licencias estatales para vender arrak. En 5 años, el ingreso proveniente de las licencias de licores se incrementó en más del 400 por ciento. Sin embargo, la mayor disponibilidad de arrak resultó en un incremento de los índices de alcoholismo entre los hombres pobres y en efectos negativos en los ingresos disponibles de los hogares para satisfacer las necesidades de niños y mujeres pobres. También condujo a un aumento en los casos de violencia doméstica contra mujeres y niños. En 1992, las mujeres pobres de Andhra Pradesh iniciaron una campaña en contra del arrak y el gobierno del Estado fue inducido a prohibir su venta y rescindir las licencias. Las mujeres sugirieron otras formas para recaudar ingresos que fueron resistidas por los grupos más ricos y, finalmente, el gobierno estatal reintrodujo las licencias de alcohol a pesar de sus efectos negativos. Este caso se encuentra documentado en la película *When Women Unite: The Story of an Uprising* de Nata Duvvury y Shabnam Virmani. (Barnett y Grown, 2004:21)

Esta sección no examina todas las formas de recaudación de ingresos sino que se concentra en los *impuestos* (especialmente en el impuesto a la renta personal, el impuesto al valor agregado (IVA) e impuestos sobre consumos específicos) y en *pagos de usuarios* de servicios públicos como agua y servicios sanitarios, salud y educación.

La estructura del ingreso fiscal varía con el nivel de ingreso nacional (Barnett y Grown, 2004:12-13).

- En los países de bajos ingresos, aproximadamente dos tercios del ingreso fiscal se recauda mediante impuestos indirectos, incluidos los impuestos sobre el comercio (como aranceles de importación), impuestos sobre el consumo (como impuestos al alcohol y el tabaco) e impuestos de amplia base sobre bienes y servicios como el Impuesto General sobre las Ventas y el IVA.
- En los países de altos ingresos, los impuestos indirectos representan sólo aproximadamente un tercio del ingreso fiscal. Los dos tercios restantes provienen de impuestos directos. La proporción de impuestos sobre el comercio en el ingreso fiscal es mucho mayor en países de bajos ingresos que de altos ingresos: más de un tercio comparado con menos de una centésima parte.
- En países de bajos ingreso, el impuesto sobre la renta representa apenas algo más de la cuarta parte del ingreso fiscal, mientras que en países de altos ingresos representa más de un tercio.

Como contribuyentes, todas las mujeres se ven afectadas por los impuestos indirectos de amplia base como el IVA; no obstante, las mujeres pobres, especialmente en los países en vías de desarrollo, son más proclives a quedar fuera del alcance directo del impuesto a la renta personal, ya que por lo general existe un ingreso mínimo por debajo del cual no hay obligación de pagar impuestos a la renta.

Existen razones para considerar siempre las implicaciones de los impuestos junto con las implicaciones del gasto, ya que la desigualdad en el pago de impuestos puede remediarse equilibrando la redistribución por medio del gasto. Este tema será tratado algunas veces en discusiones sobre impuestos directos e indirectos, pero desde el punto de vista práctico, resulta muy difícil establecer las dimensiones de género de los efectos conjuntos de los impuestos y el gasto debido a la falta de datos, el desconocimiento de los pagos reales de impuestos y el verdadero acceso a los beneficios del gasto, y a la falta de modelos desagregados por sexo para calcular los efectos.

6.2 Evaluación de los sistemas fiscales: el enfoque de las finanzas públicas

Los expertos en finanzas públicas generalmente utilizan tres criterios para evaluar los sistemas fiscales:

- Equidad
- Eficiencia
- Facilidad de administración

Las reformas tributarias se diseñan tomando en cuenta estos criterios.

6.2.1 Equidad

La equidad en la imposición refiere a la idea de que los impuestos deben ser justos. Para evaluar esto necesitamos medir cuánto pagan las personas en concepto de impuestos y los criterios de ‘justicia’.

Comúnmente se utilizan dos mediciones para el pago de impuestos:

- La carga fiscal, definida como la obligación de pago fiscal establecida por ley como porcentaje del ingreso disponible de los contribuyentes. En el caso de los impuestos al comercio, la carga en cierta medida puede ser desviada aumentando los precios para transferir el costo a los clientes o reduciendo los salarios para transferir el costo a los empleados.
- La incidencia fiscal mide quién paga realmente los impuestos cuando la carga fiscal es transferida total o parcialmente al cliente o a los empleados.

En los debates sobre impuestos se han utilizado dos interpretaciones de justicia:

- Beneficios percibidos: según este criterio la justicia significa que las personas deberían pagar impuestos en proporción con los beneficios que reciben de los servicios públicos.
- Capacidad de pago: este criterio supone que quienes tienen mayores ingresos deberían pagar una mayor proporción de impuestos que quienes tienen ingresos más bajos; es decir, el sistema tributario debería ser *progresivo*.

Existe un amplio apoyo a la ‘capacidad de pago’ como principio de justicia, dado que quienes más necesitan de los servicios públicos son quienes están en menores condiciones de pagar por ellos. Esto puede incorporarse fácilmente en el impuesto sobre la renta aplicando las siguientes medidas:

- un impuesto mínimo por debajo del cual no se paga impuestos;
- créditos tributarios o deducciones familiares por hijos;
- una serie de tasas impositivas con tasas más altas para grupos de ingresos más altos.

Sin embargo, no resulta tan sencillo incorporar impuestos indirectos como los impuestos sobre el comercio y el IVA. Estos por lo general son *regresivos* ya que las personas pobres destinan una mayor proporción de sus ingresos al pago de dichos impuestos que la proporción que destinan las personas ricas. Los impuestos indirectos pueden hacerse menos regresivos aplicando las siguientes medidas:

- exenciones a productos comprados principalmente por las personas pobres;
- tasas más bajas sobre productos comprados principalmente por las personas pobres;
- tasas más altas sobre productos comprados principalmente por personas ricas.

Incluso si se aceptan los principios de ‘capacidad de pago’ e ‘imposición progresiva’, persisten otros problemas que deben ser enfrentados al momento de diseñar el impuesto sobre la renta:

- la agregación de distintos tipos de ingreso;

- la selección de la unidad impositiva;
- la clarificación de los principios de equidad horizontal y vertical.

Agregación de diferentes tipos de ingreso

Algunos sistemas de impuestos a la renta agrupan todas las fuentes de renta personal (ingresos por salarios de empleo o ingresos no salariales provenientes de la actividad comercial y del cobro de intereses, dividendos y alquileres) y gravan un único impuesto sobre el total (esto se conoce como un sistema global y es característico de los países de altos ingresos, aunque numerosos países de bajos ingresos están introduciendo este sistema). Algunos países tienen sistemas impositivos diferentes para cada fuente de ingreso (esto se conoce como sistema cédular y generalmente sólo se aplica en países de bajos ingresos).

Selección de la unidad impositiva

La unidad impositiva puede ser un individuo o grupo de individuos. Cuando se trata de un grupo, para determinar la unidad generalmente se toma como base el matrimonio. Las personas que conviven sin estar casadas comúnmente no pagan impuestos como grupo. En algunos países las personas casadas deben presentar una declaración conjunta de la renta por sus ingresos combinados y en otros deben presentar declaraciones impositivas individuales. La mayoría de los países de altos ingresos antes tenían sistemas de declaración conjunta, pero actualmente muchos de ellos han optado por sistemas de declaración individual. En la mayoría de los países de bajos ingresos se requiere la presentación individual al menos para algunos tipos de fuentes de ingresos (generalmente para el ingreso salarial) pero a menudo rige un sistema de presentación conjunta para los ingresos no salariales. Una de las razones para la declaración conjunta es la idea de que resulta en un sistema más progresivo entre hogares.

Equidad horizontal y vertical

Según el principio de equidad horizontal todas las personas en igual situación deben ser tratadas de igual manera; mientras que según el principio de equidad vertical, las personas que se encuentran en situaciones diferentes deben recibir un trato apropiadamente diferente (Young, 2000).

El problema se presenta al momento de determinar qué se considera 'igual situación' y qué se entiende por 'apropiadamente diferente' (ver Cuadro 27).

Cuadro 27. La equidad horizontal y vertical en los sistemas fiscales

El problema de operativizar estos conceptos en los sistemas fiscales se ilustra con el siguiente ejemplo (adaptado de Barnett y Grown, 2004: 22):

Equidad horizontal: Consideremos dos hogares que ganan cada uno 60.000 rupias mensuales. Si aplicamos el principio de equidad horizontal a sus ingresos, deberían ser considerados iguales desde el punto de vista fiscal en un sistema de declaración conjunta. Sin embargo, si uno de los hogares obtiene este ingreso a través del trabajo de una sola persona asalariada y el otro de dos asalariados, ¿se encuentran entonces ambos hogares en igual situación?

Equidad vertical: Consideremos dos individuos con ingresos salariales de 50.000 pesos. Uno de ellos ahorra parte de sus ingresos para su jubilación y por lo tanto obtiene ingresos adicionales de los intereses de sus ahorros, mientras que el otro gasta todo sus ingresos. Si aplicamos el principio de equidad vertical a sus ingresos, quien ahorra paga más impuestos. Sin embargo, aquél que no ahorra puede hacer un mayor uso de los servicios públicos durante la jubilación debido a su falta de ingresos. ¿El sistema fiscal trata de manera ‘apropiadamente diferente’ a ambos individuos, o quien ahorra recibe un trato injusto?

6.2.2 Eficiencia y neutralidad

Los economistas defienden la eficiencia en la imposición, lo cual parece una buena idea – ¿quién estaría a favor de la ineficiencia? No obstante, es importante examinar cómo se define la ‘eficiencia’ antes de arribar a una conclusión.

La eficiencia tiene un significado particular en la teoría neoliberal de las finanzas públicas. Significa alcanzar una situación ‘óptima’ desde el punto de vista de la maximización del rendimiento con los recursos disponibles dentro del actual modelo de derechos de propiedad, con lo cual, es imposible mejorar la situación económica de una persona desde el punto de vista de sus recursos disponibles sin perjudicar económicamente a otra. Según esta definición, una situación puede ser óptima cuando la mayoría del rendimiento de un país corresponde a unos pocos muy ricos que viven en la abundancia, mientras que la mayoría de la población se encuentra desnutrida.

Esta teoría de eficiencia también asume que un rendimiento ‘óptimo’ se alcanza con las decisiones privadas que toman las personas al comprar y vender en mercados competitivos. Prácticamente todos los impuestos que recaudan los gobiernos son considerados, según esta perspectiva, como ‘ineficientes’ dado que cambian el resultado que se obtendría en mercados competitivos. Esto se debe a que los impuestos típicamente tienen un impacto no sólo en el ingreso disponible de las personas, sino también en las decisiones de las personas acerca del empleo remunerado, consumo, ahorros, inversión, etc. Se considera que estos impactos son ‘distorsiones’ dado que resultan en pérdidas en el rendimiento comparado con lo que hipotéticamente prevalecería en mercados competitivos y sin impuestos.

Los únicos impuestos que se considera no tienen este tipo de impacto son aquellos donde las personas deben pagar la misma suma independientemente de su grado de participación en los mercados. Estos impuestos son denominados impuestos generales e

incluyen los impuestos per cápita y *hut taxes*. Sin embargo, estos impuestos supuestamente eficientes son precisamente los impuestos que los gobiernos modernos no implementan con demasiada frecuencia puesto que no guardan ninguna relación con la capacidad de pago y se los considera tan injustos que muchas personas no los creen legítimos.

Si las ‘distorsiones’ (comparadas con los comportamientos en una economía hipotética perfectamente competitiva) son imposibles de eliminar por completo, entonces desde el punto de vista de las finanzas públicas, un sistema tributario eficiente es aquel que minimiza las ‘distorsiones’. Este es el marco conceptual en el que se apoyan muchos de los diseños de las reformas fiscales en los países en vías de desarrollo.

Un enfoque alternativo podría ser uno que defina la eficiencia, no en términos de no distorsión, sino en términos del logro de objetivos sociales y económicos acordados colectivamente, teniendo en cuenta una serie de objetivos mucho más amplios que el máximo rendimiento de los recursos disponibles y la falta de impacto en las decisiones ‘privadas’. Este enfoque consideraría que efectivamente los impuestos por lo general afectan el comportamiento de las personas y sus ingresos y que es importante evitar los sistemas de recaudación que pongan en serio riesgo objetivos económicos y sociales importantes, incluso si el ingreso recaudado es cuantioso en el corto plazo.

Los abogados tributaristas comúnmente defienden la *neutralidad fiscal*, entendiendo con ello que el sistema impositivo no debería proporcionar más incentivos para un tipo de comportamiento que para otro. Esta postura ha sido avalada por algunas defensoras de la igualdad de las mujeres. Por ejemplo, la abogada tributarista Claire Young defiende la neutralidad del sistema fiscal en relación con las elecciones sociales:

‘Las elecciones sociales, como la elección de casarse o vivir en concubinato o permanecer soltero, no deberían hacerse en función de ningún trato fiscal preferencial que resultaría de elegir un estilo de vida en lugar de otro.’ (Young, 2000: 3)

Podemos concordar con Young en este punto, pero su argumento a favor de la neutralidad depende de un criterio según el cual cada tipo de comportamiento es igualmente valioso. Legítimamente podríamos recurrir al sistema fiscal para alentar algún tipo de comportamiento más que otros en circunstancias donde el comportamiento privado tiene efectos externos y públicos en otras personas. Por ejemplo, alentar comportamientos de cuidado de la salud gravando impuestos sobre el tabaco y el alcohol más que sobre frutas y vegetales frescos, o desalentar los comportamientos contaminantes gravando impuestos sobre el uso de automóviles más que sobre el uso de bicicletas.

Desde luego, los criterios sociales sobre el valor de los distintos estilos de vida pueden cambiar. En el contexto canadiense, Christa Freiler et al. sostiene que:

‘El sistema fiscal no existe en forma aislada; surge de valores sociales a los que a su vez representa ... Por ejemplo, cuando la cohabitación en concubinato era menos aceptada socialmente y menos frecuente que en la actualidad, las parejas casadas legalmente tenían derecho a créditos fiscales, mientras que las deducciones impositivas no estaban disponibles para los matrimonios de

hecho. No fue sino hasta 1992 que la definición de cónyuge se amplió para incluir a las parejas de hecho, quienes a partir de entonces pudieron reclamar los beneficios de estas disposiciones. La lucha de las parejas entre personas del mismo sexo para lograr la neutralidad en el sistema fiscal con respecto a su orientación no fue resuelta sino hasta hace muy poco tiempo...’ (Freiler et al, 2001:5)

6.2.3 *Facilidad de Administración*

La facilidad de administración es la tercera de las consideraciones que enfatizan los especialistas en finanzas públicas. Si bien las leyes tributarias prevén los tipos de impuestos y las tasas fiscales, la recaudación depende de la efectiva instrumentación de estas leyes y la voluntad para cumplirlas. Factores como los bajos índices de alfabetismo, una infraestructura de comunicaciones insuficiente, un gran número de empresas muy pequeñas y un departamento fiscal con personal mal pagado y con escasa capacitación dificultan la aplicación de las leyes tributarias. Por otra parte, para las personas ricas, con acceso a abogados tributaristas, contadores y políticos poderosos es más fácil que para las personas pobres evadir impuestos o eludirlos legalmente (la evasión fiscal consiste en no declarar la renta o las transacciones gravables; la elusión legal de impuestos consiste en ejecutar maniobras dentro de las normas fiscales para reducir obligaciones tributarias). Los inspectores fiscales fingen no ver la evasión cometida por la gente rica, mientras que hostigan a las personas pobres obteniendo así tanto ‘pagos no oficiales’ como aquellos exigidos por ley. Los impuestos sobre el comercio son más fáciles de administrar que la mayoría de los otros impuestos, pero aún así son vulnerables al contrabando, y de cualquier modo, las políticas de liberalización comercial reducen el alcance de los impuestos al comercio. Comúnmente se considera que los impuestos directos son más difíciles de administrar. Las dificultades inherentes a la administración de los impuestos directos son acrecentadas en algunos países por sistemas complejos de desgravaciones especiales, deducciones y aplazamientos del pago de impuestos. Se considera que el IVA es más fácil de administrar y su utilización se ha extendido rápidamente; no obstante, se trata de un impuesto regresivo.

Los sistemas fiscales simples son más fáciles de administrar y pueden asegurar un mayor cumplimiento de los contribuyentes y los funcionarios fiscales. Las normas son más transparentes y pueden facilitar la imputación de las responsabilidades de los gobiernos por el régimen tributario. Sin embargo, el impacto de las normas no es siempre transparente, y con frecuencia dista bastante de ser progresivo. Un IVA de tasa única para todos los bienes y servicios es uno de los impuestos más simples, pero su incidencia fiscal es mayor en los pobres que en los ricos.

Desde luego, es difícil equilibrar el logro de los distintos objetivos en materia fiscal. No obstante, muchas de las dificultades son sociales y políticas, en lugar de técnicas. En Jamaica, que tiene un ingreso per cápita de sólo casi un tercio del de Chile, tiene una relación ingreso fiscal/PBI del 29 por ciento en comparación con el 17 por ciento en Chile (Huber, 2003: 13). Un pacto fiscal débil dificulta aún más el logro de un sistema fiscal eficiente. Dado que los tratados de derechos humanos establecen una serie de obligaciones importantes entre los Estados Partes, pueden proporcionar un pilar sólido para un pacto fiscal estable, incluso cuando no hagan referencia explícita a los impuestos.

6.2.4 Reformas fiscales

Durante los últimos 20 años, los sistemas fiscales en numerosos países han sido reformados de maneras que se suponen promueven un crecimiento económico más rápido a través de la remoción de las ‘distorsiones’ y la creación de incentivos para la inversión privada. Las medidas clave han sido la reducción de los impuestos directos a las ganancias de las empresas y las personas con altos ingresos; la reducción de los impuestos sobre el comercio; y una extensión de los impuestos de amplia base sobre las ventas como el IVA.

Quienes abogan por estas modificaciones, incluyendo el Banco Mundial y el FMI, que requieren reformas como condiciones para préstamos de ajuste, sostienen que dichas reformas reducen los incentivos para la evasión fiscal y la elusión legal de impuestos. Sin embargo, la evasión fiscal y la elusión de impuestos continúan siendo problemas fundamentales en numerosos países. Se ha registrado un aumento de los paraísos fiscales que ofrecen a las grandes empresas y a los ricos la posibilidad de mantener sus cuentas ‘*offshore*’ y fuera del alcance de los inspectores fiscales de sus países.

Estas reformas han tornando más regresivos a los sistemas fiscales, con una proporción más alta de impuestos que son pagados por los hogares más pobres. Esto se ve agravado por la tendencia a presentar datos sobre la distribución del pago de impuestos que cubren sólo el impuesto a la renta personal. Una gran proporción de estos impuestos es pagada generalmente por las personas pertenecientes al tramo de ingresos medios y más altos. Sin embargo, el IVA y el Impuesto General sobre las Ventas son pagados por toda la población. Una vez incluidos estos impuestos, se hace evidente que las reformas fiscales en numerosos países han tendido a incrementar la contribución fiscal de los hogares pobres. No obstante, existen pocos estudios cuantitativos disponibles sobre el efecto de las reformas fiscales en la distribución total del ingreso familiar en los países pobres, y aquellos que sí están disponibles no están desagregados por sexo (Huber, 2003).

6.3 Evaluación de los sistemas fiscales: los principios de la CEDAW

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer no alude explícitamente a los temas fiscales; tampoco lo hacen los documentos emitidos por el Comité de la CEDAW. Sin embargo, la Convención sí contiene principios generales de no discriminación y de igualdad sustantiva que pueden ser utilizados en relación con los impuestos.

En vista de que los efectos distributivos de los impuestos por lo general se discuten en relación con el impacto en los hogares y no sobre los individuos, es particularmente importante el Artículo 1 ya que especifica que el estado civil no es razón aceptable para ninguna ‘distinción, exclusión o restricción’ que perjudique la igualdad de las mujeres con los hombres en el goce de los derechos humanos. La Convención otorga derechos a las mujeres como individuos.

Otras disposiciones particularmente importantes para los impuestos son las siguientes:

El Artículo 2 requiere que los Estados Partes tomen ‘todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer’.

El Artículo 5 requiere que los Estados partes tomen todas las medidas apropiadas para:

(a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

(b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

El Artículo 13 requiere que los Estados Partes aseguren en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres el derecho a las prestaciones familiares.

El Artículo 15 expresa que ‘los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley’.

El Artículo 16 estipula que ‘los Estados Pares adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares’.

Es de particular importancia también la Recomendación General N° 21 (de 1994) sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares. Ésta especifica que la forma y el concepto de familia pueden variar de un Estado a otro, pero que cualquiera sea la forma que adopte ‘el tratamiento de la mujer en la familia tanto ante la ley como en privado debe conformarse con los principios de igualdad y justicia para todas las personas’ (párr. 13). También expresa que ‘los principios de equidad, justicia y plena realización de todos son la base de una familia estable. Marido y mujer deben tener el derecho de elegir su profesión u ocupación con arreglo a su propia capacidad, aptitudes o aspiraciones’ (párr. 24). Por otra parte, el párrafo 26 se refiere a ‘el derecho de la mujer a gozar de su independencia económica’.

En conjunto, estos artículos y la Recomendación General N° 21 implican que no debe haber discriminación contra las mujeres en los sistemas fiscales. Las mujeres deben ser tratadas en condiciones de igualdad con los hombres por las leyes tributarias; como ciudadanas autónomas y no como individuos dependientes de los hombres. Por otra parte, los efectos de la legislación fiscal (desde el punto de vista de la carga/incidencia fiscal e incentivos para determinados tipos de comportamiento) deberían promover la igualdad

sustantiva y no meramente formal entre mujeres y hombres, incluyendo las relaciones familiares igualitarias.

La idea de discriminación contra las mujeres da forma al marco para evaluar las dimensiones de género que subyacen a los sistemas fiscales que ha sido sugerido por la economista Janet Stotsky (1996:1), quien distingue:

- *sesgo explícito de género* contra las mujeres en la formulación de leyes fiscales
'Las formas explícitas consisten en estipulaciones legislativas o regulaciones que identifican y tratan a hombres y mujeres de manera diferente'
La discriminación explícita es intencional.
- *Sesgo implícito de género* contra las mujeres en los efectos de las leyes fiscales
'Las formas implícitas consisten en estipulaciones legislativas y regulaciones que, debido a convenciones sociales o comportamientos económicos típicos, tienden a tener implicaciones diferentes para hombres y mujeres'
La discriminación implícita puede ser intencional o involuntaria.

El marco de Stotsky contiene numerosas aportaciones útiles que han sido empleadas por Barnett y Grown (2004). Sin embargo, tiene algunas limitaciones importantes, puesto que se basa en la noción de que el sesgo (término que implica injusticia) deriva del trato diferente para hombres y mujeres; y que un sistema sin sesgos los trataría de forma igualitaria. Como sostiene la abogada tributarista Claire Young, necesitamos reconocer que para alcanzar la igualdad sustantiva, los distintos grupos sociales pueden requerir un trato diferente. El trato diferente no implica necesariamente un trato discriminatorio.

6.4 La aplicación de los principios de la CEDAW en el impuesto sobre la renta personal

Resulta más fácil determinar de qué manera los principios de la CEDAW pueden aplicarse a la fiscalización del impuesto sobre la renta personal que a otros impuestos. De hecho, se han realizado más estudios sobre género e impuestos sobre la renta que sobre otros impuestos. A continuación analizamos cuatro dimensiones del impuesto sobre la renta personal a la luz de la CEDAW:

- contenido de las normas fiscales
- carga/incidencia fiscal
- incentivos al comportamiento
- efectos del impuesto sobre la desigualdad de género en el ingreso

6.4.1 Normas del Impuesto sobre la Renta

Estas normas se refieren a la existencia o no de presentaciones de declaración conjunta o individual de impuestos sobre la renta de las personas casadas; el sistema de exenciones y desgravaciones fiscales sobre los ingresos (a veces denominado 'gastos tributarios' dado que desde el punto de vista impositivo equivale a recaudar un impuesto y gastar una parte en devoluciones); y la estructura de las tasas del impuesto.

La *declaración conjunta* se refiere a un sistema en el cual la renta personal, proveniente de cualquier fuente, de las parejas casadas es agregada e incluida en una declaración conjunta sobre la renta. La presentación conjunta era común en los países industrializados pero muchos de ellos se han inclinado por la presentación individual. La presentación conjunta es menos común en los países en vías de desarrollo debido a que por lo general tienen impuestos cedulares a la renta en el cual distintos tipos de impuestos (p. ej. impuestos sobre el ingreso salarial e impuestos sobre la renta de la propiedad) están sujetos a normas fiscales diferentes.

Sesgo explícito contra las mujeres en las declaraciones conjuntas

Stotsky identifica dos sesgos explícitos contra las mujeres en las declaraciones conjuntas:

- El cónyuge varón es el único responsable de las presentaciones. Existe un sesgo explícito contra la esposa cuando el esposo tiene la responsabilidad de realizar la declaración conjunta y la esposa no tiene una existencia separada como contribuyente. Por ejemplo, en Francia hasta 1983, el Reino Unido hasta 1990 (Stotsky 1996:6).
- La asignación de exenciones y desgravaciones fiscales para los esposos y no para las esposas. Existe un sesgo explícito contra las mujeres si determinadas desgravaciones y exenciones fiscales están disponibles sólo para el cónyuge varón. Por ejemplo, desgravaciones para hombres casados por los gastos de manutención del hogar y no para las mujeres casadas; las desgravaciones por hijos que los hombres casados pueden tener en sus ingresos pero no las mujeres casadas, como sucede por ejemplo en numerosos países de Medio Oriente o de África del Norte (Barnett y Grown, 2004:33).

Stotsky sostiene que la discriminación *explícita* es menos frecuente en sistemas de declaración conjunta que individual, puesto que la unidad impositiva es la pareja. (Esto significa que, por ejemplo, no es posible tener diferencias *explícitas* en las tasas fiscales para hombres y mujeres; o imputar la renta de la propiedad de la esposa a su esposo para fines tributarios).

La *declaración individual* refiere a un sistema en el cual cada persona que está sujeta al pago del impuesto a la renta, presenta una declaración individual. Este sistema reconoce a las mujeres como contribuyentes individuales, pero aún así puede contener diversas formas de sesgo explícito contra ellas.

Sesgo explícito contra las mujeres en las declaraciones individuales

Stotsky identifica tres formas:

- Concesión de exenciones y desgravaciones fiscales para los esposos y no para las esposas, como sucede por ejemplo en Jordania (aunque las exenciones pueden ser concedidas a la esposa a pedido del esposo o si ella es el único sostén de la familia) (Stotsky, 1996:5).

- La atribución al esposo del ingreso no salarial de la esposa. Numerosos países tienen normas en las cuales las ganancias, los alquileres, dividendos e intereses se consideran como ingresos del esposo y se incluyen en su declaración de impuestos, incluso cuando en realidad corresponden a la esposa. En muchos países, las ganancias de los negocios familiares se consideran ingresos del esposo independientemente del papel que la esposa desempeñe en el negocio. Esto sucede, por ejemplo, en Tanzania (Stotsky, 1996:4).
- Mayores tasas impositivas para las mujeres casadas que para otros contribuyentes (mujeres solteras, hombres casados y solteros). Por ejemplo, Sudáfrica a principios de la década de 1990 (Smith, 2000:10).

Resulta más fácil identificar y hacer una crítica del *sesgo explícito* contra las mujeres. Se encuentra mencionado en algunos de los informes que los países presentan al Comité de la CEDAW en respuesta al Artículo 13 (a) sobre el derecho a las prestaciones familiares. Por ejemplo, el informe presentado por Jordania en 1999 reconoce que existe una discriminación entre los cónyuges respecto de las desgravaciones fiscales y señala que ‘las organizaciones no gubernamentales están exigiendo se reforme esta disposición de manera que se elimine el requisito del consentimiento del esposo para la concesión de dichas desgravaciones a la esposa.’

Este tipo de discriminación contra las mujeres en las normas de alivio fiscal es frecuente en otros numerosos países en vías de desarrollo. Por ejemplo, en Senegal, las mujeres no pueden solicitar desgravaciones fiscales por las personas a su cargo, incluso cuando la mujer es el único sostén de la familia, a menos que su esposo renuncie formalmente a su condición de Cabeza de Familia según el Código de Familia. Este tipo de estipulaciones en la legislación fiscal constituye un incumplimiento de la CEDAW.

Algunos países prevén desgravaciones disponibles sólo para mujeres. Por ejemplo, en Singapur, una mujer casada y con un hijo puede solicitar una desgravación fiscal básica por hijo a la vez que también goza del derecho a otras desgravaciones ‘si ha optado por pagar impuestos en nombre propio y ha aprobado al menos tres materias en un turno de exámenes para el Certificado de Educación Secundaria o ha obtenido un título de educación equivalente o superior’. Las mujeres viudas, divorciadas o que viven separadas de sus esposos también pueden acceder a estas desgravaciones. Las desgravaciones dependen del número de hijos y representan un porcentaje del ingreso percibido por la madre. (Stotsky, 1996, cita de la Oficina Internacional de Documentación Fiscal, 1995). Las desgravaciones están pensadas para promover una mayor tasa de natalidad entre las mujeres con educación secundaria o superior, es por ello que son otorgadas a las mujeres y no a los hombres. Se podría sostener que este trato diferencial es admisible ya que son las mujeres quienes dan a luz a los bebés y no los hombres. De otro lado, podría alegarse que estas desgravaciones constituyen una violación al Artículo 5 de la CEDAW que obliga a los Estados a reconocer ‘la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos’.

Numerosos países se han dedicado a reformar sus normas fiscales con el objeto de eliminar el sesgo de discriminación explícita contra las mujeres. El caso de Sudáfrica ha sido analizado por la Iniciativa de Presupuestos de Mujeres y se discute en el Cuadro 28.

Cuadro 28. Eliminación de la discriminación explícita contra las mujeres en las normas del Impuesto a la Renta Personal de Sudáfrica

De 1914 a 1987 la familia constituía la unidad fiscal y el ingreso de las mujeres casadas era gravado junto con el de sus esposos. Por otra parte, el ingreso de las mujeres casadas estaba sujeto a una tasa impositiva más elevada que el de una persona soltera (tanto hombres como mujeres) y el de una persona casada (que se interpretaba era varón a menos que una mujer pudiera demostrar que ella era el principal sostén de la familia).

Desde 1988, el salario de las mujeres casadas se gravaba de forma separada.

Desde 1990, las ganancias brutas de las mujeres casadas se gravaba de forma separada.

Desde 1991, los ingresos derivados de inversiones de una mujer casada se gravaba de forma separada.

En 1995 se introdujo una tasa fiscal única para el impuesto sobre la renta aplicable a todos los individuos independientemente del sexo o estado civil que reemplazó al sistema que distinguía entre personas solteras, casadas y mujeres casadas. Existía la misma desgravación para la cantidad del ingreso exento de impuestos y la misma desgravación para las contribuciones para fondos de retiro.

Fuente: Smith, 2000

Como señala Smith (2000):

‘La eliminación de este tipo de discriminación era necesaria desde el punto de vista de la constitución sudafricana. Se trataba claramente de una discriminación ‘formal’, puesto que mujeres y hombres eran tratados explícitamente de manera diferente. La situación no es tan clara en términos de resultados, o lo que se denomina ‘discriminación sustantiva’.

Este punto hace referencia al impacto de las normas tributarias en la carga/incidencia fiscal de los distintos tipos de hogares, y no a la formulación de las normas en sí mismas y constituye uno de los temas más reñidos en la evaluación del impuesto sobre la renta personal. Esto se discute en el punto 6.3.2.

Nos referiremos ahora al *sesgo implícito* contra las mujeres en las normas fiscales. Este sesgo no es advertido de manera tan inmediata pero por lo general persiste incluso cuando el *sesgo explícito* ha sido eliminado.

Sesgo implícito contra las mujeres en los sistemas de declaración conjunta

Por lo general las mujeres casadas enfrentan una tasa impositiva *de facto* mayor sobre sus ingresos que sus esposos. Esto sucede ya que comúnmente las mujeres ganan menos que sus esposos y los ingresos son gravados con una tasa que se determina en función del monto global de sus ingresos y los del esposo. Esto las ubica en una categoría impositiva superior a la que les correspondería si se considerara sólo sus propios ingresos. Los economistas describen a este sesgo desde una perspectiva según la cual las mujeres tienen una mayor tasa impositiva marginal:

‘Como consecuencia de la declaración conjunta de impuestos que realizan las parejas casadas en el sistema fiscal progresivo, el cónyuge con menores ingresos, quien por lo general es la mujer, afronta una mayor tasa impositiva marginal sobre el primer dólar que percibe que si tributara individualmente, o que su esposo’ (Anderson, 1999:699)

Esto significa que, de hecho, una esposa con menores ingresos paga una tasa impositiva más alta que su esposo, aún cuando no existe una norma formal que la obligue a ello. Esto se conoce como el ‘impuesto matrimonial’ sobre las mujeres. Generalmente se considera que estas medidas desalientan la participación de las mujeres en el mercado laboral debido a los bajos ingresos que obtendrán una vez deducidos los impuestos. Este tema se discute con mayor profundidad en el punto 6.4.3. Desde luego, si el esposo es el cónyuge con menores ingresos, es él quien paga el impuesto matrimonial, pero esos casos son la excepción. Dentro de los sistemas contemporáneos de relaciones de género típicamente el cónyuge con menores ingresos es la mujer.

Sesgo implícito contra las mujeres en los sistemas de declaración individual

En los sistemas de declaración individual, las mujeres casadas no enfrentan tasas impositivas marginales más altas sobre el ingreso que perciben, pero lo harán por sus ingresos no salariales si son atribuidos a sus esposos. Incluso si la declaración individual fuera completa, aún podría haber un sesgo implícito contra las mujeres derivado de las desgravaciones fiscales o los créditos tributarios. (Ver Cuadro 29 sobre el caso de Canadá)

Cuadro 29. Sesgo implícito contra las mujeres en los sistemas fiscales de declaración individual de la renta personal

En Canadá, los contribuyentes fiscales con un cónyuge a cargo pueden solicitar un crédito tributario por cónyuge que se reduce según el ingreso que perciba el cónyuge a cargo. Asimismo, un individuo sin ingresos o cuyos ingresos son insuficientes para solicitar otras deducciones personales, como deducciones por incapacidad, créditos tributarios para las personas responsables de proveer los cuidados de la familia y descuentos impositivos para mayores de 65 años, puede transferir las deducciones al cónyuge con mayores ingresos. En algunos casos, los contribuyentes con ingresos más altos pueden incurrir en una elusión legal de impuestos para trasladar su carga fiscal al cónyuge de ingresos más bajos. Por ejemplo, uno de los cónyuges puede hacerse cargo del impuesto correspondiente a los intereses y dividendos percibidos por el otro cónyuge en un año determinado, traspasando la carga fiscal del cónyuge con mayores ingresos al de menores ingresos, cuyos ingresos son entonces gravados a una tasa más baja. La *Ley del Impuesto sobre la Renta* no especifica que el cónyuge con mayores ingresos sea el varón por lo que aparenta ser neutral al género. Sin embargo:

‘las mujeres con mayor frecuencia que los hombres tienden a ser el ‘cónyuge a cargo’, en parte porque son más proclives a asumir las responsabilidades del cuidado de niños y ancianos. Además, debido a que los hombres generalmente tienen ingresos más altos que las mujeres, los beneficiarios de muchas concesiones fiscales que transfieren ingresos o créditos tributarios entre cónyuges, son hombres.

Si bien las mujeres, en principio, pueden recurrir a los mismos amparos fiscales que los hombres siempre que sus ingresos sean lo suficientemente altos, sus bajos ingresos les impiden hacerlo. Este tipo de efecto desigual indirecto, y frecuentemente involuntario, de una medida ... fiscal tiene que ser considerado como una forma de discriminación sistémica. Ya sea intencional o no, el sistema tributario canadiense produce una discriminación de género debido a que las normas en apariencia son imparciales y no discriminatorias respecto al género, pero en realidad no es así. El sistema está diseñado sin considerar que en Canadá actualmente el poder económico, social y político está predominantemente en manos de los hombres.’

(Freiler et al 2001:8-9)

6.4.2 Carga/Incidencia del Impuesto sobre la Renta

En el caso del impuesto a la renta personal no es necesario distinguir entre carga e incidencia fiscal ya que el contribuyente no puede trasladar la carga a otros de la misma forma que puede hacerlo una empresa. La carga/incidencia del impuesto a la renta personal es la relación entre el pago de impuestos y el ingreso disponible. Puede calcularse para distintas categorías de contribuyentes tomando los datos de las declaraciones de impuestos. Sin embargo, en muchos países la declaración sobre la renta no especifica el sexo de la persona que hace la presentación y los gobiernos no brindan datos desagregados por sexo sobre los contribuyentes de este impuesto. Una excepción es Sudáfrica, donde, en 1998, había 2.263.079 personas registradas para el pago del impuesto sobre la renta personal, de los cuales 1.516.263 (el 67 por ciento) eran hombres y 746.816 (el 33 por ciento) eran mujeres (Departamento de Economía, Gobierno de Sudáfrica, 1999, citado en Smith, 2000:9). Como señala Smith, la proporción de hombres en el total de pagos del impuesto a la renta sería aún mayor que su proporción entre los contribuyentes, puesto que los hombres predominan en el tramo de ingresos más altos donde las tasas impositivas son más elevadas.

La Iniciativa de Presupuestos Sensibles al Género que lleva adelante el Estado de Oaxaca, México, ha adoptado medidas para garantizar que en el futuro el registro de contribuyentes especifique el sexo, y planea publicar datos acerca de la proporción de impuestos pagados por mujeres y por hombres. Un primer análisis indica que las mujeres contribuyen el 34 por ciento del total del ingreso proveniente de impuestos locales directos, un porcentaje mucho más alto que la percepción popular sobre la contribución de las mujeres. Los ingresos globales de las mujeres representan aproximadamente el 37 por ciento de los ingresos de los hombres, y éstas se concentran en los niveles de ingresos más bajos. (Cos-Montiel, 2004)

Es importante enfatizar que la igualdad de género en la incidencia de la imposición NO significa que hombres y mujeres deban pagar iguales proporciones de impuesto sobre la renta (o salarios), ya sea en relación con un empleador en particular o de un país en su conjunto. El principio de 'capacidad de pago' en materia fiscal implica que la proporción de los hombres debería ser mayor ya que su proporción en la renta imponible total es superior a la de las mujeres. El informe de Uganda no proporciona datos sobre la participación de las mujeres en el total del ingreso imponible que ganan los empleados; sin embargo, utiliza el parámetro referido a la participación de hombres y mujeres en el empleo y sostiene que dado que las mujeres representan el 32 por ciento de los empleados y pagan el 32 por ciento de la cuota tributaria, el sistema fiscal del impuesto a la renta es 'neutral al género' (desde el punto de vista de la carga fiscal). No obstante, si, como es probable, las mujeres se concentran en los niveles inferiores del empleo en relación con los hombres, éstas podrían percibir menos del 32 por ciento del total de ingresos en la Dirección Impositiva de Uganda.

Una medida más apropiada es la carga fiscal desagregada por sexo (es decir, la relación entre los impuestos pagados por mujeres y sus ingresos disponibles comparada con la relación entre los impuestos pagados por los hombres y sus ingresos disponibles). El

principio de imposición progresiva implica que la carga del impuesto a la renta debería ser mayor para quienes tienen mayores ingresos, por lo tanto, existen motivos para argumentar que la carga fiscal promedio que recae en los hombres debería ser *mayor* que la que recae sobre las mujeres. Actualmente es difícil poner en práctica esta medida debido a la escasa disponibilidad de los datos necesarios. Los datos sobre la carga del impuesto a la renta en los distintos tipos de hogares sí están más disponibles.

Es importante considerar la carga del impuesto sobre la renta que pagan los distintos tipos de hogares pues una norma fiscal puede producir cargas fiscales no neutrales entre los distintos tipos de hogares. Se ha dado una importante serie de debates sobre dos temas interrelacionados:

- El tratamiento de los hogares con sólo un adulto asalariado comparado con el tratamiento de hogares con dos adultos asalariados;
- El tratamiento del ingreso en especie generado por el trabajo doméstico no remunerado.

En EEUU, la carga fiscal de una pareja casada en la cual un cónyuge participa en el mercado laboral y el otro permanece en el hogar efectuando trabajos domésticos no remunerados es menor que la que recae sobre una matrimonio donde ambos cónyuges participan en el mercado laboral. Esto es criticado por feministas estadounidenses, quienes sostienen que se trata de un sistema que favorece el matrimonio tradicional y patriarcal donde el sostén del hogar es el varón y la mujer es el cónyuge dependiente. (Anderson, 1999)

En algunos países, la carga fiscal de los hogares donde existe sólo una persona que percibe ingresos es mayor que la que recae sobre los hogares con dos personas asalariadas. Por ejemplo, según las leyes del impuesto a la renta en Sudáfrica, un hogar con sólo una persona que percibe ingresos tiene una carga fiscal más alta (es decir, destina una mayor parte de sus ingresos al pago de impuestos) que un hogar con el mismo nivel de renta monetaria y dos personas que perciben ingresos. (Ver Cuadro 30) ¿Esto significa que se discrimina a los hogares con un solo asalariado? Smith (2000), en una contribución al Quinto Informe del Presupuestos de Mujeres sugiere que sí.

Cuadro 30. Impuestos sobre hogares con un asalariado y sobre hogares con dos asalariados en Sudáfrica

Consideremos dos hogares, cada uno de ellos con dos adultos y dos hijos, y ambos con el mismo nivel de renta monetaria total. Cada persona asalariada paga impuestos de manera individual.

En el Hogar A, el ingreso es generado por dos personas: un esposo que gana R2000 por mes y una esposa que percibe R1000 mensuales. Los demás integrantes del hogar son sus dos hijos.

En el Hogar B, el ingreso es generado por una madre soltera que gana R3000 por mes. Los demás integrantes del hogar son su madre, que no percibe ingresos, y sus dos hijos.

Si se aplica la norma fiscal que operaba en 1999/2000 (tras la eliminación de la discriminación formal contra las mujeres) el total de impuestos que paga por año el hogar A es de R850, mientras que el hogar B paga R3460. La carga fiscal del hogar con una sola persona con ingresos es más de cuatro veces mayor que la carga del hogar con dos personas asalariadas.

Fuente: Smith, 2000.

En Canadá se plantean argumentos similares, donde una pareja con una sola persona con ingresos paga más impuestos que una pareja de iguales ingresos con dos asalariados. En Canadá, grupos como *REAL Women of Canada* reclaman que el regimen fiscal discrimina al tipo de familia tradicional con un varón sostén del hogar y con una mujer ama de casa tiempo completo. Philipps (2002) opina que este reclamo ignora los beneficios económicos sustanciales y libres de impuestos que genera el trabajo no remunerado del ama de casa, el cual reduce el gasto en el que debe incurrir un hogar para el cuidado de los hijos, para comidas, servicios de limpieza, etc.

La economista estadounidense Julie Nelson sugiere que para que haya equidad horizontal los sistemas tributarios deben considerar el valor del producto resultante del trabajo no remunerado que se realiza en el hogar al igual que el ingreso generado fuera de éste (Nelson,1996). De no considerarse, sostiene, tendrá lugar un tratamiento injusto de los hogares en los cuales tanto el esposo como la esposa tienen un trabajo remunerado, en comparación con los hogares donde el varón es el sostén de la familia y la esposa a cargo es ama de casa. (Ver Cuadro Box 31).

Cuadro 31. La consideración del valor del trabajo no remunerado en la evaluación de las cargas fiscales

Consideremos dos matrimonios en un sistema fiscal de declaración conjunta como el de EEUU.

En la pareja A cada cónyuge gana \$20.000 en el mercado y cada uno produce bienes y servicios en el hogar por un valor de \$10.000. Su ingreso conjunto total es de \$60.000. Sus impuestos son calculados sobre los \$40.000 que ganan en el mercado.

La pareja B está conformada por un cónyuge que gana \$30.000 en el mercado y el otro genera en el hogar bienes y servicios por un valor de \$30.000. Sus impuestos son calculados sobre los \$30.000 que uno de ellos gana en el mercado.

El monto de la factura de impuestos de la pareja A es mayor que el de la pareja B, aunque ambas parejas perciben la misma cantidad de ingresos totales.

Fuentes: Anderson, 1999; Nelson, 1996

El mismo argumento utiliza la abogada tributarista Claire Young (1999: 4):

‘El tema es que el valor del trabajo de las mujeres en el hogar es un ‘ingreso ganado en especie’, una forma de ingreso imputado y que otorga un beneficio personal ya sea a la persona que lo efectúa o a otros miembros de la familia. Es problemático ignorar su valor a los fines impositivos. A menos que el sistema fiscal reconozca el valor de la producción doméstica ya sea gravándola o concediendo una desgravación fiscal a las mujeres que trabajan fuera del hogar en un trabajo remunerado, estas últimas están en desventaja respecto a las mujeres que trabajan exclusivamente en el hogar. De hecho, las mujeres que trabajan fuera del hogar deben contratar servicios domésticos o renunciar al tiempo libre para asegurar su bienestar y el de sus familias.’

El Comité de la CEDAW ha reconocido la importancia económica del trabajo doméstico no remunerado en la Recomendación General N° 17, que recomienda a los estados ‘cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto’ (Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1991)

No obstante, numerosas promotoras de la igualdad de género no están de acuerdo con la idea de que el trabajo doméstico no remunerado deba ser cuantificado e incluido en el cálculo del ingreso familiar para fines fiscales. Preocupa que se incrementen más las cuotas tributarias de los hogares de los grupos con ingresos monetarios más bajos que las de los hogares con ingresos monetarios más altos. Por otra parte, los impuestos deben pagarse con dinero y no pueden pagarse con trabajo doméstico no remunerado (no es posible hornear un pastel y llevarlo a la oficina fiscal como parte de pago de la factura de impuestos). Sin embargo, el valor del trabajo no remunerado puede considerarse de otras formas que no sea incrementando la cuota tributaria de los hogares donde se efectúa un gran número de trabajos domésticos no remunerados. Por ejemplo, su valor puede reconocerse concediendo desgravaciones fiscales a las mujeres que tienen un trabajo remunerado con el fin de compensar algunos de los costos por la compra de sustitutos para el trabajo doméstico no remunerado que de otra forma deberían realizar (Young, 1999:4)

Estos argumentos sugieren que para comparar dos hogares en Sudáfrica (Cuadro 30), necesitamos conocer si la abuela del hogar B realiza las tareas sustitutas de cuidado de los niños, de elaboración de alimentos, limpieza, etc., los cuales deben ser comprados por la pareja del hogar A con sus ingresos o proporcionarlos ellos mismos reduciendo su tiempo libre o de descanso. Si este fuera el caso, entonces el hogar A tiene un ingreso real total menor que el hogar B y por ese motivo se podría justificar su menor carga fiscal. Por otro lado, si la abuela del hogar B está demasiado enferma como para realizar dichas tareas, entonces existen razones para otorgar una desgravación tributaria para que el hogar B pueda mantener a la abuela a cargo. Sin embargo, esto sería difícil de implementar, dado que requeriría de preguntas adicionales en el formulario del impuesto sobre la renta y adjuntar algún tipo de certificación por enfermedad.

Estos ejemplos ilustran algunas de las complejidades que se presentan al momento de evaluar si una determinada distribución de la carga fiscal discrimina o no a algunos tipos de hogares en particular. La CEDAW requiere que las familias se basen en ‘principios de equidad, justicia y la plena realización’ de cada uno de sus miembros (Recomendación General 21, párr. 24) Muchas promotoras de la igualdad de género podrían argumentar que esto implica que el sistema fiscal no debería resultar en una menor carga fiscal para las familias patriarcales con el esposo como sostén de la familia y la mujeres amas de casa económicamente dependientes que no participan del trabajo remunerado; pero debería resultar en familias con menores cargas fiscales en las cuales tanto el esposo como la esposa asumen las responsabilidades por el trabajo doméstico no remunerado a la vez que tienen un trabajo remunerado. No obstante, algunas mujeres sostienen que esto supondría un trato desigual para las mujeres que han elegido ser exclusivamente amas de casa en comparación con aquellas que han optado por tener un trabajo remunerado y

realizar tareas no remuneradas (Philipps 2002). Esto brinda un ejemplo de la complejidad de determinar de qué manera un trato igualitario debería tener en cuenta los distintos estilos de vida. Una solución es sostener que el principio fundamental que aquí importa es que las mujeres deberían ser igualmente libres de elegir cómo vivir sus vidas. Esto implicaría que el sistema tributario del impuesto a la renta debería ser neutral respecto a la carga de la imposición sobre los distintos tipos de hogares, tomando en cuenta tanto el valor del trabajo no remunerado como del remunerado e independientemente de si las parejas se encuentran casadas o no.

6.4.3 El impacto del impuesto sobre la renta en el comportamiento de hombres y mujeres

Los impuestos no sólo recaudan fondos sino que también proporcionan incentivos y desincentivos para determinados tipos de comportamientos. En ocasiones un impuesto está diseñado específicamente para promover o desalentar determinados tipos de comportamiento. Por ejemplo, los impuestos pueden gravar actividades que producen contaminación con el objeto de que las personas desistan de contaminar. En algunos casos el efecto en el comportamiento es una consecuencia no buscada, y puede resultar en lo que Stotsky (1996) denominó sesgo implícito contra las mujeres. Existen diversas formas en las que el impuesto a la renta personal puede alentar comportamientos contrarios a lo que estipula la CEDAW.

Participación de las mujeres casadas en el mercado laboral

Como se indica en el punto 6.3.1 más arriba, los sistemas de declaración conjunta en los sistemas escalonados de impuestos sobre la renta (a mayor ingreso mayor tasa fiscal) implican una tasa fiscal *de facto* más alta sobre el sostén secundario de la familia y consituyen casos de discriminación implícita hacia las mujeres. Esto significa que:

‘las esposas generalmente perciben menos beneficios después de impuestos que sus esposos sobre cada dólar que ganan, lo cual constituye un desincentivo importante para que las mujeres casadas se incorporen a la mano de obra remunerada,’ (Barnett y Grown, 2004:33)

Existen numerosos estudios realizados por economistas que establecen que este tipo de discriminación implícita, en efecto, disminuye la participación de las mujeres casadas en el mercado laboral.

Este incentivo de comportamientos constituye una violación de los principios de la CEDAW. Por ejemplo, promueve la perpetuación de roles estereotipados de hombres y mujeres (Artículo 5). Impide el derecho de las mujeres a elegir una profesión o empleo con arreglo a sus propias capacidades y aspiraciones (Artículo 11 (a) y (c); RG 21, párr. 24). Constituye también un obstáculo al derecho de las mujeres a la independencia económica (RG 21, párr. 26).

Los sistemas fiscales de presentación individual carecen de este desincentivo. Este es un fuerte argumento a favor del sistema fiscal de individualización (de Villota y Ferrari, 2001). Sin embargo, la individualización del impuesto sobre la renta personal da como resultado un sistema menos progresivo (desde el punto de vista de la distribución de los beneficios después de impuestos entre hogares) en comparación con la imposición conjunta. Existen por tanto algunas tensiones entre un sistema de impuesto sobre la renta personal que promueve la igualdad de género y uno que promueve la igualdad de clases.

‘La tributación independiente es menos progresiva entre hogares que la tributación conjunta, puesto que los ingresos de los integrantes de la pareja están estrechamente vinculados. La desigualdad entre los hogares constituye un aspecto de la desigualdad de género; hay más mujeres en hogares pobres que se beneficiarían con un sistema más progresivo. Sin embargo, una tributación separada significa que los impuestos que pagan hombres y mujeres y, por lo tanto, los incentivos que afrontan, se basan solamente en sus propios ingresos individuales. Esto puede considerarse como un paso hacia la igualdad de género en el empleo, ya que favorece a los hogares con dos perceptores de ingresos en relación con los hogares con un solo sostén de familia y con los mismos ingresos. La tributación separada también favorece el poder de negociación de las mujeres al interior del hogar; dado que las mujeres comúnmente ganan menos que sus esposos, las esposas generalmente se beneficiarán de pagar impuestos de forma individual y no conjunta.’ (Himmelweit, 2002:61)

Por otra parte, aún así los sistemas de declaración individual pueden crear incentivos para perpetuar los roles estereotipados de género mediante la aplicación de desgravaciones fiscales y créditos tributarios. En Canadá, siempre ha sido el individuo y no la familia la unidad fiscal; no obstante, Young sostiene que:

‘Cada disposición se aplica tanto a mujeres como a hombres y, sin embargo, como sostengo, las mujeres enfrentan importantes desigualdades sustantivas en comparación con los hombres desde el punto de vista del impacto del sistema sobre ellas.’ (Young 2000:14)

De forma similar, en su estudio sobre la responsabilidad por los hijos y el régimen tributario canadiense, Freiler et al (2001) señala que existe un sesgo de género en dicho sistema, aún cuando no resulta inmediatamente evidente, ya que muchas de sus disposiciones en la práctica refuerzan el modelo de familia tradicional con un sostén del hogar varón y una mujer ama de casa a cargo.

Una de las razones para esto es la dependencia en las desgravaciones fiscales como la principal forma de subsidiar el cuidado de los hijos. En este sentido, los beneficios que obtienen las mujeres con bajos salarios son escasos porque su obligación tributaria es inferior. Para eliminar los desincentivos del mercado laboral para las mujeres casadas de bajos ingresos se requiere que el cuidado de los niños se subsidie mediante pagos de transferencias y servicios de cuidados de niños a bajo costo como se hace en numerosos países europeos.

La participación de los hombres en el trabajo doméstico no remunerado

Las disposiciones fiscales pensadas para compensar a las mujeres por el trabajo no remunerado de cuidados que realizan o por el costo de cuidados sustitutivos pueden, si no están bien diseñados, desalentar la participación de los hombres en los trabajos no remunerados de cuidados tradicionalmente considerados responsabilidad de las mujeres.

En el Reino Unido, el Crédito Tributario para Familias Obreras (WFTC, por su sigla en inglés), iniciado en 1999, incluía dicho desincentivo. El WFTC se adoptó para proveer un ingreso suplementario a las familias obreras con bajos salarios y con hijos. Se diseñó con el propósito de demostrar que conviene más tener un empleo que vivir de subsidios del bienestar social. Incluía un suplemento para los hogares donde uno de los padres trabaja más de 30 horas semanales, pero este suplemento no podía reclamarse si los padres decidían dividir el trabajo entre ellos, de modo que cada uno realizara parte del trabajo remunerado y parte del trabajo de cuidado de los hijos. Crea un incentivo para mantener la división tradicional del trabajo y un desincentivo para quienes deciden compartir el trabajo remunerado y el no remunerado de manera más igualitaria entre la familia.

En el caso de Canadá, Philipps (2002) señala que las bonificaciones fiscales sobre el impuesto a la renta implican riesgos para quienes brindan cuidados no remunerados pues pueden reforzar la actual división del trabajo en función del género en la cual se espera que las mujeres realicen la mayoría de este tipo de trabajos. En relación con Canadá sostiene que:

‘En momentos donde las transferencias y servicios públicos están siendo eliminados, será tentador aceptar medidas fiscales que proporcionen cualquier tipo de alivio a los debilitados presupuestos familiares o algún atisbo de un muy necesario reconocimiento político hacia el trabajo de cuidados que realizan las mujeres. Sin embargo, el nuevo crédito federal para quienes asumen las tareas de cuidados y otras diversas propuestas de reforma tributaria que se están promoviendo bajo la bandera del reconocimiento del trabajo no remunerado tienen menos que ver con la promoción de la igualdad y la autonomía económica de las mujeres que con la legitimación de la privatización de los costos de la reproducción social que afrontan las mujeres.’ (Philipps, 2002:70)

Este desincentivo para la participación de los hombres en el trabajo doméstico no remunerado supone un incumplimiento del Artículo 5 de la CEDAW, el cual insta a los estados a tomar todas las medidas apropiadas para la transformación tanto de los roles de los hombres como de las mujeres y para garantizar la responsabilidad común de hombres y mujeres en la educación y el desarrollo de sus hijos.

Philipps (2002) sugiere que una forma de crear incentivos para que tanto mujeres como hombres participen del trabajo remunerado y del trabajo no remunerado de cuidados sería proporcionar una desgravación fiscal reembolsable para el proveedor de cuidados que sea divisible entre los integrantes de la pareja en caso de que compartan equitativamente el trabajo no remunerado de cuidados.

Los sistemas fiscales y de prestaciones de seguridad social complejos como los que existen en los estados de bienestar dan origen a sistemas muy complejos de incentivos y desincentivos que tienen implicaciones complejas para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Sue Himmelweit, una economista del Reino Unido que integra el grupo de Presupuestos de Mujeres del RU ha propuesto una serie de principios útiles para examinar el impacto de género de dichos sistemas (Himmelweit, 2002:64-65). Sin embargo, dado que dichas complejidades actualmente no son tan importantes en los países en vías de desarrollo, no serán discutidos en mayor profundidad en este trabajo.

6.4.4 El impacto del impuesto a la renta en la desigualdad de género en el ingreso

En promedio, los hombres comúnmente perciben mayores ingresos que las mujeres, dado que generalmente cuentan con mayores activos generadores de ingresos y obtienen mayores ganancias de dichos activos. Un sistema fiscal progresivo de renta personal puede en cierta medida subsanar esta desigualdad y reducir la brecha entre el ingreso neto de mujeres y hombres. Por la misma razón, las reducciones en la tasa estándar del impuesto sobre la renta tiende a beneficiar más a los hombres que a las mujeres.

El Gobierno de Canadá ha construido una serie de Indicadores de Igualdad Económica de Género que muestran el impacto de género del impuesto a la renta personal (Clark, 2000):

- El índice de ingresos totales
- El índice de renta total
- El índice de ingresos después de impuestos

El índice de ingresos totales compara los ingresos medios de mujeres y hombres entre 18 y 64 años de edad e incluye a quienes por distintas razones no perciben ingresos (por ejemplo, por desempleo, incapacidad o dedicación tiempo completo al cuidado de los hijos en el hogar). En 1997 (el último año para el cual el índice está disponible), los ingresos medios de las mujeres adultas eran de 16.300 dólares canadienses comparado con 29.900 dólares canadienses para los hombres. Esto resulta en un índice de igualdad de género de 0,54, demostrando que los ingresos medios totales de las mujeres representaba el 54 por ciento del de los hombres.

La desigualdad en los ingresos de alguna manera se compensa con mayor igualdad en otras fuentes de ingreso, como se demuestra comparando el índice de ingresos totales con el índice de renta total.

El índice de renta total compara la renta media total de mujeres y hombres, de 15 años de edad o más, incluyendo toda la renta, no sólo sueldos y salarios y utilidades del trabajo por cuenta propia, sino también las ganancias derivadas de inversiones, alquileres, pensiones, seguro de empleo, asignaciones familiares y transferencias públicas. En 1997, la renta media de las mujeres de Canadá era de 18.000 dólares canadienses en comparación con 30.900 dólares canadienses para los hombres. Esto resulta en un índice de igualdad de género de 0,58, demostrando que la renta media total de las mujeres representaba el 58 por ciento de la de los hombres.

Es posible realizar un análisis de los efectos distributivos de género de los cambios en el sistema del impuesto sobre la renta personal utilizando modelos de micro simulación (que también puede considerar el sistema de subsidios de bienestar social). La economista del Reino Unido, Holly Sutherland (integrante del Grupo de Presupuestos de Mujeres del RU) es pionera en este tema y ha dirigido un análisis de género de los efectos distributivos inmediatos de los cambios en los beneficios fiscales introducidos en el Reino Unido en abril de 2000. Para efectuar este análisis es necesario establecer supuestos sobre la manera en que se comparte la renta al interior de los hogares, y los resultados del análisis difieren según los supuestos establecidos.

Suponiendo que los individuos conservan la totalidad de sus ingresos y pagan sus propios impuestos, el análisis muestra que una reducción de un punto porcentual en la tasa fiscal estándar del impuesto sobre la renta beneficia a los hombres más que a las mujeres. Un porcentaje mucho menor de mujeres (37 por ciento) que de hombres (64 por ciento) se beneficia de dicha reducción; y los hombres ganan casi tres veces más que las mujeres en promedio (Sutherland, 2000).

En el Reino Unido, la Secretaría de Hacienda (equivalente a un ministerio de economía), realiza un análisis regular del impacto conjunto del impuesto sobre la renta personal y el sistema de subsidios de bienestar social sobre la renta neta de mujeres y hombres. El análisis no está incluido en los documentos presupuestarios pero en ocasiones sus resultados son proporcionados en respuesta a las preguntas de los Miembros del Parlamento. Por ejemplo, se estimaba que el presupuesto presentado en el año 2000 incrementaría, en promedio, el renta neta anual a disposición de las mujeres en £440, comparado con £225 para los hombres (Toynbee, 2001).

Nuevamente, estas estimaciones dependen de los supuestos sobre cómo se comparte la renta dentro de los hogares y la Secretaría de Hacienda no hace públicos los supuestos que asume.

El Instituto Nacional de Política Económica de Sudáfrica ha desarrollado un modelo de micro simulación para analizar las implicaciones distributivas de los programas tributarios y sociales. Este modelo puede analizar clase, raza, género y región (Adelzadeh, 2001). Este tipo de modelos puede resultar muy útil para evaluar el impacto de género de los cambios en las políticas, pero requiere de mucha experiencia y una gran cantidad de datos de buena calidad.

En general, el impuesto sobre la renta personal tiende a reducir la desigualdad de ingresos entre mujeres y hombres, incluso cuando las normas tienen sesgos implícitos y explícitos de género. Esto sucede porque el impuesto es progresivo y, en general, los hombres ganan más que las mujeres.

6.5 Aplicación de los Principios de la CEDAW a los Impuestos Indirectos

Para las mujeres pobres de los países pobres, los impuestos indirectos son mucho más importantes que el impuesto sobre la renta personal. No obstante, el análisis de las

dimensiones de género de los impuestos indirectos presenta más dificultades, ya que los impuestos indirectos no son gravados sobre las personas sino sobre bienes y servicios.

Los principales impuestos indirectos son:

- IVA (comúnmente se impone de manera general con la misma tasa sobre una amplia gama de bienes y servicios, aunque pueden existir diferentes tasas para diferentes categorías de bienes, y algunas categorías pueden no estar sujetas al IVA (es decir, están incluidas en el sistema, pero comúnmente tienen una tasa fiscal cero) o están exentas (es decir, excluidas del sistema);
- Impuesto específico sobre el consumo (un impuesto sobre la venta de bienes específicos, incluyendo generalmente el alcohol y el tabaco);
- Impuestos sobre la importación y la exportación (con frecuencia denominado ‘impuesto sobre el comercio’ o ‘derechos aduaneros’)

A continuación analizaremos cuatro dimensiones de los impuestos indirectos a la luz de la CEDAW:

- el contenido de las leyes fiscales;
- carga/incidencia fiscal;
- comportamiento de hombres y mujeres;
- impacto del impuesto en la distribución del ingreso entre mujeres y hombres.

6.5.1 Leyes sobre impuestos indirectos

Las leyes de impuestos indirectos diferencian entre distintos tipos de bienes y, en ocasiones, entre distintos tipos de proveedores (nacionales y extranjeros, grandes y pequeños), pero no entre mujeres y hombres. Por lo tanto, no puede haber *sesgos explícitos de género* en las normas de impuestos indirectos (por ejemplo, tasas diferenciales, ver Cuadro 32).

Cuadro 32. Impuestos Indirectos con Tasas Diferenciales en Uganda

- tasa estándar del IVA del 17 por ciento; los artículos con tasa cero incluyen material educativo, drogas y medicamentos, insumos agrícolas y leche; exenciones para productos alimenticios cultivados localmente y sin procesar;
- las empresas con una facturación anual inferior a los 50 millones de chelines están exentas de registrarse para el IVA;
- impuesto sobre consumos específicos: cerveza 70 por ciento; tabaco 130 por ciento; bebidas no alcohólicas 20 por ciento; licores 45 por ciento;
- una gama de derechos de importación, con una tasa menor de 7 por ciento sobre los insumos para la industria local.

Fuente: Wanyaka et al, 2003

No obstante, puede haber *sesgos implícitos de género* en las leyes de impuestos indirectos. Stotsky (1996) se enfoca en las implicaciones de las tasas diferenciales de los

impuestos indirectos y sugiere que éstas pueden contener sesgos implícitos de género en presencia de:

- un consumo diferencial según género de distintos bienes y servicios;
- un provisión diferencial según género de distintos bienes y servicios (a través de las diferencias de género en la composición de la mano de obra en las diferentes industrias)

Segos implícitos de género y consumo diferencial según género de bienes y servicios

Según Stotsky, para que un sistema sea imparcial, los bienes y servicios que son más consumidos por las mujeres no deberían ser gravados con una tasa distinta a la de los bienes que son más consumidos por los varones. Por tanto, sostiene que;

- las tasas altas del impuesto sobre consumos específicos (en comparación con la tasa estándar del IVA) de alcohol y tabaco tienen un sesgo implícito contra los hombres ya que son ellos quien más los consumen;
- las tasas más bajas (que la estándar) de IVA sobre los servicios de asistencia médica suponen un sesgo implícito contra los hombres, ya que estos servicios son utilizados mayoritariamente por mujeres.

Este argumento se basa en la opinión de Stotsky según la cual la discriminación deriva del trato diferenciado a hombres y mujeres. Depende del supuesto de que el consumo de alcohol y tabaco y el consumo de asistencia médica son formas de comportamiento social igualmente valiosas y una cuestión de elección personal. Sin embargo, muchos opinarán que el consumo de alcohol y tabaco tiene que ver más con una elección personal que la utilización de servicios de asistencia médica. Por otra parte, las necesidades de salud reproductiva de las mujeres pueden hacer que éstas requieran más atención médica que los hombres. Además, muchas personas opinarán que el consumo de alcohol y tabaco con frecuencia tiene efectos adversos en otras personas. Por ejemplo, el consumo de alcohol a menudo se asocia con conductas violentas y el consumo de tabaco tiene efectos adversos en la salud de fumadores y no fumadores.

Dentro de las finanzas públicas se hace una amplia distinción entre:

- ‘bienes de interés social’, son bienes socialmente valiosos, con efectos positivos para los consumidores y otros en la sociedad, y cuyo consumo debería ser incentivado (p. ej. asistencia médica, educación);
- ‘bienes no deseables’, son bienes que pueden tener efectos adversos para quienes los consumen y para otras personas;
- artículos de lujo, los cuales son accesorios.

Habitualmente se justifica la gravación de bienes de interés social y artículos de primera necesidad con una tasa menor que los bienes no deseables y los artículos de lujo. Si esto es aceptado, no existe una violación de los principios de igualdad de género en las tasas más altas con que se gravan los bienes más consumidos por hombres (y tasas más bajas para aquellos productos más consumidos por mujeres) si los bienes que son más consumidos por hombres son bienes ‘no deseables’ o de lujo y los bienes más consumidos por mujeres revisten un ‘interés social’ o son artículos de primera necesidad.

Esto demuestra que el logro de la igualdad *sustantiva* en la vida económica y social (según lo requiere la CEDAW en su Artículo 13) entre hombres y mujeres puede requerir de un trato diferente en lugar de un trato igual.

En estas percepciones se apoyan los reclamos de mujeres en numerosos países para obtener una tasa cero en el IVA de artículos sanitarios que permiten a las mujeres continuar sus actividades habituales durante la menstruación (ver ejemplo en Cuadro 33).

Cuadro 33. Exención del IVA para productos sanitarios para mujeres en Kenia

Una mujer en Kenia escribió al Ministerio de Género, Deportes y Cultura, distribuyendo una copia entre todas las mujeres Miembros del Parlamento y al Ministro de Economía y Educación, solicitando que se eximiera del IVA a las compresas higiénicas. En su carta expresaba que muchas niñas se ausentaban de la escuela cuando estaban menstruando puesto que no podían afrontar los costos de las compresas. En 2004, su solicitud fue considerada, y en la Conferencia Nacional de Ayuda para la Mujer el Presidente anunció la eximición del impuesto.

No obstante, es importante no exagerar la defensa de un IVA bajo o de tasa cero sobre los bienes que son más consumidos por las mujeres. Un análisis de los impuestos en Uganda abogaba por tarifas tributarias más bajas para una amplia gama de bienes utilizados principalmente por mujeres (ver Cuadro 34) aduciendo que con ello se reconocería la contribución no remunerada que realizan las mujeres a la economía y mejoraría su productividad. Sin embargo, muchos de los artículos identificados no son de primera necesidad ni bienes de interés social y sólo pueden ser costeados por mujeres urbanas con buena situación económica.

Cuadro 34. Una solicitud de tasas más bajas para artículos utilizados primordialmente por mujeres en Uganda

‘Existe por lo tanto una necesidad de proveer beneficios fiscales directos a las mujeres de la sociedad en reconocimiento a su contribución [de trabajo doméstico no pagado] con el fin de aumentar su productividad. Existen tres categorías principales de bienes que son consumidos principalmente por mujeres a través de los cuales se podría proporcionar este beneficio: (a) artículos relativos a la salud reproductiva e higiene; (b) artículos de apoyo a la economía de cuidados como el cuidado infantil; y (c) artículos que tienen un efecto sobre el ocio y el uso del tiempo.

Los artículos con efectos sobre la salud reproductiva y la higiene incluyen jabón de tocador y jabón para lavar la ropa, compresas higiénicas, shampoo para el cabello y mosquiteros, artículos para la maternidad y ropa para embarazadas.

Los artículos con efectos sobre el uso del tiempo son bienes que ayudan a las mujeres a ahorrar tiempo para destinarlo a más tareas productivas. Estos incluyen energía para cocinar, kerosén, lavavajillas, aspiradoras ... cocinas y lavarropas domésticos. La desgravación fiscal sobre estos productos puede aportar mucho a mejorar la productividad de las mujeres.

Los artículos que tienen un efecto sobre la economía de cuidados incluyen bienes relacionados con el cuidado infantil, cuidado de enfermos y ancianos y el trabajo doméstico. Estos incluyen artículos para guarderías, alimento para niños como comida para bebés, leche infantil, etc., mosquiteros, juguetes, ropa para niños y artículos de perfumería para niños, y equipamiento para el cuidado de ancianos.’ (Wanyaka et al, 2003)

Esto plantea la cuestión de la *desigualdad entre mujeres*. Estas desgravaciones fiscales beneficiarían principalmente a mujeres urbanas adineradas. La CEDAW no alude explícitamente a la desigualdad entre mujeres, pero sí menciona en el Artículo 14 particularmente la necesidad de tener en cuenta los problemas especiales que enfrentan las mujeres rurales. Este artículo obliga a los Estados a adoptar ‘todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales’ y garantizar que las mujeres rurales disfruten del derecho a ‘servicios adecuados de salud médica’, ‘todos los tipos de educación’ y a ‘condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones’.

El Artículo 14 de la CEDAW refleja una preocupación tanto por las privaciones como por la desigualdad. No sólo no debe haber discriminación hacia las mujeres rurales en el acceso a los servicios, sino que estos deben ser ‘adecuados’ para la satisfacción de sus necesidades. En este artículo subyace la preocupación de que las mujeres rurales son proclives a enfrentar más carencias que las mujeres urbanas, y que para asegurar ‘el pleno desarrollo y adelanto de la mujer’, como lo requiere el Artículo 3, debe prestarse especial atención a mejorar la situación de las mujeres carenciadas.

A la luz de esto, podría argumentarse que el ingreso que se perdería con las reducciones fiscales sobre la mayoría de los artículos enumerados en el Cuadro 34 recibiera un mejor uso destinándolo a la provisión de mejores servicios para las mujeres rurales. Si no se confiara en que el ingreso se utilizará realmente para ese fin en lugar de, por ejemplo, la expansión del ejército, sería mejor concentrar las reducciones impositivas en artículos consumidos por mujeres pobres. Este tema se retoma en la discusión sobre incidencia fiscal en el punto 6.4.2.

Provisión diferencial según género de bienes y servicios

Stotsky también sugiere que existe un sesgo implícito si el modelo de derechos de importación favorece a las industrias que *emplean* principalmente a mujeres (como la de confección de prendas de vestir) o aquellas que *emplean* principalmente a hombres (como la automotriz). La implicación es que un sistema neutral al género ofrecería el mismo nivel de protección para todas las industrias. Sin embargo, si bien un sistema de igual protección puede ser neutral al género en términos de igualdad de incentivos para industrias con un alto coeficiente de mano de obra femenina como para las de alto coeficiente de mano de obra masculina, no abordaría temas de discriminación de género en los salarios y ascensos y no desafiarían los modelos estereotipados de segregación laboral. Por otra parte, el ‘pleno desarrollo y adelanto de la mujer’ (al que alude el Artículo 3 de la CEDAW) es difícil de alcanzar sin el ‘pleno desarrollo y adelanto’ de los países en los que viven las mujeres. Existen sólidas razones para sugerir que el desarrollo nacional requiere la protección diferencial de distintas industrias en las distintas etapas de desarrollo (Chang, 2002). Se trata de un tema complejo para el cual no existe un parámetro simple de igualdad de género que pueda utilizarse.

El Artículo 11 de la CEDAW, que trata sobre la eliminación de la discriminación en el empleo, se aplica en los casos de reducciones en los derechos a la importación (componentes clave de la liberalización del comercio). Obliga a los Estados a garantizar que mujeres y hombres reciban igual trato frente a la reducción de empleo que por lo general tiene lugar en aquellos sectores donde se han rebajado los derechos a la importación así como igual trato en las políticas de provisión de seguridad social en períodos de desempleo y en las políticas de creación de nuevos empleos para quienes han sufrido despidos.

Cabe mencionar que las reducciones de personal y el reemplazo son características normales de la operación de una economía capitalista dinámica. Esto tiene lugar por otras razones además de la liberalización del comercio, especialmente por razones de cambios tecnológicos y en los patrones de necesidades. La CEDAW no obliga a un Estado a intentar prevenir el despido de mujeres, pero sí a velar por que las mujeres no sean discriminadas en los procesos de reducción de empleo y a asegurar que las mujeres, en pie de igualdad con los hombres, encuentren nuevos trabajos y mantengan niveles de vida adecuados.

Un aspecto diferente de la provisión diferencial según género de bienes y servicios es que las mujeres tienden a concentrarse en mayor proporción en los niveles de *propiedad y administración* de pequeñas empresas y el trabajo por cuenta propia, mientras que las medianas y grandes empresas tienden a estar administradas por hombres y a ser propiedad de hombres. Comúnmente existe un tamaño mínimo de empresa debajo del cual no hay obligación de pagar impuestos indirectos. Esto puede resultar en un sesgo implícito contra las mujeres, aunque también en algunos casos puede generar oportunidades económicas para ellas. Un mejor análisis de este aspecto puede hacerse en el contexto de la carga/incidencia fiscal, el cual se trata en el punto siguiente.

6.5.2 Carga/incidencia fiscal de los impuestos indirectos

Al considerar los impuestos indirectos, es importante distinguir entre la carga fiscal y la incidencia de un impuesto. La carga fiscal recae sobre la entidad legalmente responsable de pagar el impuesto al gobierno. Aquellas entidades (ya sea una persona física o una empresa) que se dedican a vender bienes y servicios que están sujetos a impuestos indirectos, pueden trasladar parte o toda la carga del impuesto a quienes consumen esos bienes. Cuando esto sucede, la incidencia fiscal es diferente a la carga fiscal. La incidencia del impuesto es su efecto último sobre los ingresos de los consumidores.

La desigualdad de género y la carga fiscal del IVA

La carga fiscal del IVA se complica por el hecho de que las empresas que pagan el IVA son responsables de pagar el impuesto sobre el valor del producto vendido, y obtienen una devolución del IVA gravado sobre los insumos que compran (esto significa que el impuesto entonces recae sobre el valor que han añadido, y no sobre el valor de su producción). Sólo aquellas empresas que están inscritas en el IVA pueden reclamar la devolución del IVA pagado con los insumos que han adquirido. Si existe un tamaño

mínimo para las empresas que pueden registrarse, o si las mujeres tienden a registrarse menos que los hombres, esto puede resultar en una falta de igualdad sustantiva en la carga fiscal entre propietarios varones y propietarias mujeres de empresas. Este problema ha sido identificado en estudios recientes sobre presupuestos de género en Uganda, Sudáfrica y Vietnam (Ver Cuadro 35).

Cuadro 35. Desigualdad de género en la carga del IVA en Uganda, Sudáfrica y Vietnam

Uganda

El umbral para la inscripción del IVA es 50 millones chelines de facturación anual. Sólo las empresas que se han registrado pueden reclamar la devolución del IVA que han pagado por la compra de insumos. Esta norma excluye a las empresas informales (que por lo general son las que las mujeres tienden a dirigir) de realizar solicitar la devolución del IVA que han pagado con los artículos necesarios para el funcionamiento de sus empresas, como balanzas, exprimidoras de jugo, máquinas para fabricar palomitas de maíz, máquinas para la elaboración de pasta de maní, sal, azúcar, kerosén.
(fuente: Wanyaka et al, 2003).

Sudáfrica

Las empresas con una facturación anual de R150.000 o superior, deben registrarse para el IVA, y esa inscripción les permite reclamar una devolución del IVA pagado sobre los insumos. La facturación de la mayoría de las empresas que son propiedad de mujeres en el sector informal está muy por debajo de este monto, por tanto, probablemente no puedan evitar el pago del IVA si compran insumos en el sector de empresas formales. Por otro lado, para las propietarias de empresas con un monto de facturación anual por encima del límite, la inscripción implica costos en términos del tiempo requerido para administrar el impuesto. (Hartzenberg 1996:234)

Vietnam

Las empresas están exentas de pagar el IVA sobre los insumos si se encuentran por debajo de un 'nivel mínimo de facturación menos un costo razonable por la operación del negocio', siempre y cuando estén inscritas. El porcentaje de inscripción es menor entre las empresas que son propiedad de mujeres que aquellas que son propiedad de hombres. Esto significa que las mujeres tenderán a tener menos posibilidades que los hombres de reclamar la devolución del pago del IVA sobre los insumos. (Van Staveren y Akram-Lodhi, 2003)

Desigualdad de género y la carga de los impuestos sobre el comercio: la venta ambulante

En numerosos países se pueden importar pequeñas cantidades de bienes de consumo sin quedar sujeto al pago de impuestos aduaneros. Esto ha dado origen al comercio transfronterizo informal, efectuado principalmente por mujeres, quienes viajan a través de las fronteras transportando productos en sus maletas. Si bien ha resultado ser una importante oportunidad económica para muchas mujeres, esta actividad se realiza en condiciones precarias. Las mujeres comerciantes quedan particularmente expuestas a acosos, incluyendo pedidos de sobornos y favores sexuales por parte de los guardias de frontera y oficiales de aduana (una clara violación al Artículo 11 de la CEDAW). Por otra parte, las concesiones fiscales que posibilitan este tipo de comercio pueden eliminarse fácilmente cuando el comercio crece y se vuelve muy notorio. Las comerciantes informales no se encuentran en una posición fuerte que les permita hacer *lobby* para el

mantenimiento de las concesiones fiscales como lo hacen las empresas formales de comercio (que tienden a estar administradas por varones) (ver ejemplo en el Cuadro 36).

Cuadro 36. La venta ambulante en Europa Oriental

En la década de 1990, las mujeres de Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Lituania, Rumania, Rusia y Ucrania ingresaban a Turquía como turistas. Compraban bienes de consumo que no estaban disponibles en sus países, o que podían comprarse sólo a altos precios debido a los derechos de importación que recaían sobre estos. Aprovechando las concesiones de exención de impuestos para pequeñas cantidades de productos, llevaban los productos a sus países y los vendían en los mercados informales. En Turquía tenían que pagar el IVA de los productos, y en 1996 el Ministerio de Economía de ese país informó que los ingresos del IVA provenientes de las compras de las vendedoras ambulantes fueron de US\$8840 millones’.

Después de 1996, los gobiernos de Bulgaria, Rumania y Rusia eliminaron la concesión y comenzaron a gravar derechos aduaneros del 20 por ciento sobre los bienes importados por las vendedoras ambulantes. En 1997, el Ministerio de Economía turco informó que los ingresos del IVA provenientes de la venta ambulante había caído abruptamente a US\$5850 millones. Para 1998, el comercio prácticamente se había detenido. Durante el mismo período, a las empresas importadoras y exportadoras de gran escala se les concedió otras formas de concesiones y subsidios fiscales.

Fuente: Esim, 2000

Si bien las comerciantes informales se benefician si se mantiene la exención de impuestos para pequeñas cantidades de productos, existe una pérdida en la recaudación pública. Los ingresos podrían haberse utilizado para financiar servicios que aprovechan las mujeres. En general, las concesiones en los impuestos indirectos que reducen la carga impositiva que recae sobre productores y comerciantes tienden a beneficiar más a las empresas formales de gran escala que a las empresas informales. Dado que las mujeres empresarias tienden a concentrarse en mayor número en el sector informal, estas medidas representan una discriminación implícita contra las mujeres. En su análisis de género al sistema tributario en Uganda, Wanyaka et al. (2003), concluye que deberían evitarse las concesiones fiscales en los impuestos indirectos.

Desigualdad de género e incidencia del IVA

En última instancia, la carga del IVA es transferida al consumidor mientras que la empresa actúa como recaudadora de impuestos. La incidencia del IVA en los consumidores se puede calcular como el porcentaje del ingreso que el consumidor destina al pago del impuesto. Los datos sobre gastos e ingresos que se requieren para medir la incidencia comúnmente está disponible a nivel de los hogares.

El IVA es un impuesto altamente regresivo. Los hogares con ingresos más bajos destinan una proporción más alta de su ingreso al pago del IVA que los hogares más adinerados, ya que los primeros tienen que consumir una proporción más alta de sus ingresos que los hogares adinerados para alcanzar un nivel de vida adecuado. La Iniciativa de Presupuestos de Mujeres de Sudáfrica ha centrado la atención en ese problema en dicho país. (ver Cuadro 37).

Cuadro 37. Incidencia del IVA en los hogares sudafricanos

Ingreso Familiar Anual	IVA total pagado en Rands	IVA pagado como % del total de impuestos pagados	IVA pagado como % del ingreso anual
R18 000	1799	86	10
R30 000	2910	54	10
R75 000	6141	25	8
R140 000	10 241	18	7

Fuente: Smith, 2000:22, cita de estadísticas del Departamento de Economía publicadas en 1998

Dado que las mujeres tienden a concentrarse en mayor número que los hombres en los hogares de menores ingresos, y que los hogares encabezados por mujeres en promedio tienden a tener ingresos inferiores a los hogares encabezados por varones, el IVA no sólo tiene una incidencia más elevada en los hogares pobres, sino que además su incidencia es más alta sobre las mujeres que sobre los hombres. Esto resulta en una desigualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Es posible disminuir la incidencia regresiva del IVA imponiendo una tasa cero sobre los productos para los cuales los hogares pobres destinan gran parte de su ingreso, especialmente, alimentos. Smith (2000:23) informa que en Sudáfrica existe una selección de productos alimenticios básicos que no están sujetos al IVA, incluyendo pan integral, comidas de maíz, frijoles secos, leche en polvo, arroz, verduras y frutas. Sin embargo, algunos artículos de primera necesidad están gravados con el IVA, incluyendo el kerosén, que es utilizado por las personas pobres para cocinar, alumbrar y calefaccionar. En el segundo informe de la Iniciativa de Presupuestos de Mujeres, se estimaba que la tasa cero sobre el kerosén en 1996 representaría para el gobierno una pérdida de R150 millones en el ingreso anual público (James y Simmonds, 1997:240). Para contextualizar, el total recaudado en concepto de IVA en 1995/95 fue de R29.288,4 millones (Smith, 2000:8). James y Simmonds (1997) sostienen que una tasa cero para el kerosén sería una manera muy acertada de asistir a los hogares pobres que no beneficiaría demasiado a los hogares ricos ya que el uso que estos hacen del kerosén es muy bajo. Este es un buen ejemplo del argumento que es necesario presentar al momento de reclamar una tasa cero para determinado producto, considerando detenidamente la pérdida de ingresos públicos y la distribución de los beneficios entre hogares ricos y pobres. Algunos años después de la publicación de este análisis, se eliminó el IVA para el kerosén.

Ciertos países han transformado el IVA en un impuesto menos regresivo no sólo aplicando exenciones sobre algunos artículos, sino también fijando diferentes tasas para el IVA, con una tasa más baja para bienes y servicios que representan una alta proporción del gasto de los hogares de menores ingresos, o que se consideran bienes 'de interés social'. Esto complejiza la administración y con frecuencia se sostiene que aumenta los costos de la administración fiscal y que facilita la evasión.

Frecuentemente se argumenta que es mejor revertir los efectos regresivos del IVA encauzando el ingreso recaudado hacia los hogares pobres en forma de servicios

públicos. Este punto merece una seria consideración; el problema es que la incidencia del impuesto sobre las personas pobres se produce de forma segura mientras que no sucede lo mismo con los beneficios que pueden obtener de la recaudación. No existe un vínculo directo entre el pago del IVA por parte de las personas pobres y la obtención de mejores servicios públicos. Por ello, es importante garantizar que los gobiernos no dependan demasiado del IVA como fuente de ingreso.

Comparación entre el IVA y el impuesto sobre la renta

Si un gobierno desea recaudar más ingresos, el aumento de la tasa del impuesto a la renta generalmente da mejores resultados para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres que el aumento de la tasa del IVA o que la reducción del número de exenciones del IVA.

Si un gobierno desea reducir los pagos de impuestos, una eximición del IVA para una mayor cantidad de productos básicos por lo general brinda mejores resultados para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres que la reducción de la tasa del IVA, y ambas opciones son mejores que una reducción de la tasa del impuesto a la renta.

Desigualdad de género e incidencia de los impuestos especiales al consumo

Si se grava un impuesto específico sobre el consumo de un producto, por ejemplo, el alcohol, las empresas pueden incrementar el precio del alcohol y trasladar el impuesto de manera que la incidencia recaiga sobre el comprador. Hasta qué punto el impuesto puede trasladarse depende de la reducción que hagan en la compra los consumidores cuando aumenta el precio. Si no disminuyen demasiado sus compras, su demanda se denomina 'inelástica'. Si continúan comprando el mismo volumen incluso cuando el precio aumenta, su demanda entonces es 'perfectamente inelástica'. Esto significa que todo el impuesto puede trasladarse por medio de precios más altos y toda la incidencia del impuesto recae sobre el comprador. Generalmente, la demanda de alcohol es inelástica, pero no perfectamente inelástica; por lo tanto, mientras que mucha de la incidencia del impuesto se traslada al comprador, parte de ella recae sobre el vendedor.

Los impuestos específicos sobre el consumo pueden ser progresivos si son gravados sobre bienes que sólo consumen los hogares ricos (como automóviles caros) pero si se gravan sobre bienes consumidos tanto por hogares ricos como pobres, entonces son regresivos.

En un aporte a la Iniciativa de Presupuestos de Mujeres de Sudáfrica, Goldman (2000) informa que el impuesto específico sobre el consumo en ese país es altamente regresivo desde el punto de vista de la comparación entre hogares;

- en 1997 de todos los hogares, el diez por ciento más pobres destinó el 0,8 por ciento de su ingreso anual al pago de impuestos específicos sobre el consumo.
- en 1997 de todos los hogares, el diez por ciento de los hogares más ricos destinó el 0,2 por ciento de su ingreso anual al pago de impuestos específicos sobre el consumo.

Sin embargo, a diferencia del IVA, este efecto regresivo no resulta necesariamente en una mayor incidencia del impuesto sobre las mujeres que sobre los hombres, puesto que las mujeres tienden a consumir en menor proporción que los hombres muchos de los productos sujetos al impuesto sobre el consumo (en Cuadro 38 ver un ejemplo en Sudáfrica).

Cuadro 38. Género y gasto en alcohol en Sudáfrica, 1995

El consumo de alcohol como porcentaje del ingreso familiar es menor en los hogares donde una alta proporción de los adultos son mujeres.

En los hogares donde no hay mujeres adultas, o donde menos del 10% de los adultos de la familia son mujeres, 0,26% del ingreso familiar se gasta en alcohol.

En los hogares donde más del 60% de los adultos son mujeres, menos del 0,10% del ingreso familiar se gasta en alcohol.

En hogares donde todos los adultos son mujeres, sólo el 0,04 % del ingreso familiar se gasta en alcohol.

Fuente: Goldman, 2000:24

Como se señala en el punto 6.4.1, el hecho de que la incidencia de los impuestos al alcohol sea mayor para los hombres que para las mujeres puede defenderse alegando que el alcohol es considerado un bien ‘no deseable’ que puede tener consecuencias adversas para quien lo consume y para otras personas. La compra de alcohol no es igualmente valiosa desde el punto de vista social como lo es la compra de kerosén; por lo tanto, si bien el impuesto sobre el alcohol es regresivo, los motivos para eximirlo de impuestos no son tan sólidos como los que se esgrimen para eximir al kerosén.

Se puede caer en la tentación de argumentar que el ‘pleno desarrollo y adelanto de la mujer’ (Artículo 3 de la CEDAW) será alcanzado con impuestos más altos sobre el alcohol. Por ejemplo, esto permitiría eximir del IVA a un mayor número de productos básicos y mantener el mismo nivel de ingreso. No obstante, el tema requiere una mayor consideración a la luz de los posibles efectos de ambos impuestos sobre el comportamiento de mujeres y hombres.

6.5.3 Efecto de los Impuestos Indirectos sobre el Comportamiento de Mujeres y Hombres

Como se señala más arriba, las personas que consumen alcohol no reducen demasiado la compra de este producto cuando aumenta el precio. Esto lleva a preguntarse de qué manera continúan financiando sus compras. Si sus ingresos no aumentan, tendrán que reducir otros gastos.

Existe el riesgo de que los hombres respondan a un incremento en el precio del alcohol reduciendo el gasto en productos que benefician a otros integrantes de la familia. Por ejemplo, si son responsables de pagar el alquiler del hogar familiar, pueden incurrir en

moras, poniendo a la familia en riesgo de desalojo. Si son los encargados de comprar muebles o equipamiento para la cocina, pueden reducir gastos en la compra de repuestos, a medida que el equipamiento se deteriora. Pueden hacer un recorte en el dinero en efectivo que proporcionan a sus esposas para la compra de los productos diarios. Este tipo de comportamientos transfiere la carga del incremento en el precio del alcohol a las mujeres y los hijos. Un comportamiento alternativo sería que los hombres redujeran el gasto en otros artículos de consumo personal, como ropa o salidas al cine. De ese modo, la carga fiscal no se trasladaría a otros integrantes de la familia. No parece existir ningún estudio donde se constate que este tipo de respuesta sea la predominante.

Surgen cuestiones similares referidas a las respuestas de comportamientos relacionados con el IVA. Si tiene lugar un aumento en el IVA de los productos de necesidad diaria que compran las mujeres, ¿dónde recae el recorte de gastos del hogar? Existen evidencias que sugieren que cuando aumenta el precio de los bienes de primera necesidad para los hogares, las mujeres tienden a recortar gastos sobre su propio consumo y a destinar una mayor cantidad de su tiempo a la producción casera de sustitutos (recoger leña en el bosque, cultivar una huerta, a elaborar comidas caseras, coser ropa en el hogar, etc.)

También ellas pueden intentar negociar un incremento en el dinero para los gastos de la casa con sus esposos. Si lo logran, entonces parte del aumento en la carga fiscal se traslada a sus esposos. Nuevamente, no está claro cuál es la respuesta de comportamientos que prevalece.

Existe, sin embargo, abundante evidencia que demuestra que el poder de negociación de las mujeres dentro del hogar tiende a ser más débil que el de los hombres. Esto sugiere que una hipótesis posible es que los hombres tienen mayor capacidad que las mujeres para transferir la carga de los impuestos indirectos al consumo (como impuestos sobre consumos específicos y el IVA) a otros integrantes de la familia. Las funciones estereotipadas de género comúnmente dan origen a situaciones de desigualdad donde los hombres tienden a trasladar la carga del aumento en los impuestos indirectos sobre productos como el alcohol a otros miembros del hogar, mientras que las mujeres, en la medida de lo posible, tienden a soportar la carga ellas mismas. Siempre que éste sea el caso, los impuestos indirectos sobre el consumo tendrán un efecto considerablemente desigual para mujeres y hombres, con mayor incidencia sobre unas que sobre otros.

6.5.4 Efecto de los impuestos indirectos sobre la desigualdad de género en el ingreso

Aparentemente, el único estudio disponible que considera el impacto de los impuestos indirectos sobre la desigualdad en el ingreso entre mujeres y hombres examina los efectos de los impuestos al comercio en Bangladesh y Ghana (Fontana, 2003). Se construye un modelo de cálculo para cada economía, incorporando tanto el trabajo remunerado como el no remunerado, y el trabajo femenino y masculino. Se utiliza para examinar el impacto hipotético de determinadas políticas, incluida la eliminación de impuestos a la importación y una equiparación de estos derechos con un número de variables de género, incluidos los salarios por hora de las mujeres en relación con los de los hombres. El modelo asume que las importaciones aumentarían con la liberalización de la importación

y que las personas que fueran despedidas del que compite con los productos de importación encontrarán trabajo en otros sectores, especialmente en el sector de la exportación, el cual se supone que se expandirá. Los resultados se muestran en el Cuadro 39.

El estudio ilustra un punto general importante: es probable que el impacto de los cambios en los impuestos indirectos sobre las desigualdades de género en los ingresos dependa de la estructura de producción y consumo. Los impuestos indirectos pueden ser equiparadores o desigualadores, a diferencia del impuesto sobre la renta personal que siempre es equiparador.

Cuadro 39. Estimaciones del impacto de los cambios en los derechos de importación sobre la brecha salarial según género en Bangladesh y Zambia

Eliminación de los derechos de importación:

- en Bangladesh, el salario por hora de las mujeres aumentaría, tanto en términos absolutos como relativos respecto al de los hombres;
- en Zambia, el salario por hora de las mujeres aumentaría, pero el de los hombres aumentaría aún más, ampliando así la brecha entre el salario de las mujeres y el de los hombres.

La diferencia deriva de las diferentes estructuras de ambas economías. La supresión de los derechos de importación proporcionaría un incentivo a la industria de la confección en Bangladesh que emplea a un gran número de mujeres. En Zambia, significaría un incentivo para la expansión de la minería y los cultivos comerciales, donde la mayoría de los empleados son hombres.

Equiparación de todos los derechos aduaneros en un 20 por ciento en lugar de la aplicación de impuestos diferenciales:

- en Bangladesh, el salario por hora de las mujeres caería, tanto en términos absolutos como relativos respecto al de los hombres;
- en Kenia, el salario por hora de las mujeres caería, a excepción del de las mujeres sin educación, pero el salario de las mujeres aumentaría en comparación con el de los hombres, excepto el de las mujeres con educación primaria.

Nuevamente la diferencia deriva de las diferentes estructuras de ambas economías, especialmente en la participación de mujeres en el empleo en el sector de gastos. En Bangladesh, esta política conduciría a una caída del empleo en la industria de la confección y a una expansión de los cultivos comerciales (donde se estimaba que sólo el 3 por ciento de la mano de obra era femenina). En Zambia, la política llevaría a una disminución en el empleo en la industria minera y a una expansión de los cultivos comerciales (donde se estimaba que aproximadamente el 40 por ciento de la mano de obra era femenina).

Fuente: Fontana, 2003

6.6 Aplicación de los principios de la CEDAW a las reformas fiscales

El principal tema que se debe considerar al momento de aplicar los principios de la CEDAW a la evaluación de la totalidad de los programas de reforma fiscal es el cambio en el equilibrio entre el impuesto sobre las sociedades y las personas físicas; y dentro de este último, entre la imposición directa y la indirecta. El análisis de la sección 6.5 sugiere que si el impuesto pagado por las sociedades disminuye y el pagado por las personas físicas aumenta y, si dentro del impuesto a las personas físicas la tasa del impuesto sobre la renta disminuye y el impuesto sobre las ventas se incrementa, la incidencia del impuesto sobre las mujeres, especialmente sobre las mujeres pobres, tenderá a aumentar.

Esto ha sido discutido por la Iniciativa de Presupuestos de Género en Sudáfrica, especialmente en la contribución de Smith (2000). Smith documenta el drástico cambio a partir del período 1988/89 en la composición del ingreso proveniente de los impuestos directos, el cual ponía el acento en los impuestos a las personas físicas (principalmente el impuesto sobre la renta) y no en los impuestos a las sociedades. En 1988/89 los impuestos personales representaban el 30 por ciento de la recaudación impositiva total, mientras que los impuestos a las sociedades representaban sólo el 13 por ciento. En el período 1998/99, los impuestos sobre las personas físicas representaron el 42 por ciento, mientras que los impuestos a las sociedades sólo el 13 por ciento. En la Revisión Presupuestaria de 1999, el Departamento de Economía anunció una reducción de gran alcance para la tasa de los impuestos a las sociedades ‘en respuesta a los desafíos de la globalización’. La disminución de los impuestos a las sociedades ha sido un elemento clave de la estrategia de Crecimiento, Empleo y Redistribución (GEAR, por su sigla en inglés) del gobierno de Sudáfrica, la cual se discute en más detalle en la Sección 7. Smith observa que los hombres constituyen la mayoría de los propietarios y accionistas de las empresas en Sudáfrica y concluye que:

‘Los (...) menores ingresos que se obtienen de las empresas producen entonces una mayor carga sobre los impuestos indirectos para compensar el ingreso fiscal necesario. Esto nuevamente implica una carga fiscal desproporcionada e injusta para quienes perciben menores ingresos, es decir, sobre las mujeres y los pobres’.

Un estudio de las dimensiones de género de la reforma tributaria en Argentina, Chile, Costa Rica y Jamaica encontró que, con excepción de Jamaica, se dependía más de los impuestos indirectos y concluyó que:

‘Las mujeres en tanto sostén del hogar con menores ingresos y madres a cargo de la atención de las necesidades de la familia, en particular si tienen un presupuesto fijo, se ven afectadas de manera más negativa que los hombres por los cambios que incrementan los impuestos indirectos regresivos.’ (Huber 2003:20)

Sin embargo, Huber observó que en Jamaica el sistema fiscal tenía en términos generales una incidencia más progresiva, puesto que una amplia gama de productos y servicios básicos está exenta del IVA y el sistema de impuestos a la renta personal es progresivo.

6.7 Pagos de Usuarios

En la década de 1990 numerosos países introdujeron pagos de usuarios para los servicios públicos como agua y saneamiento, y salud y educación. La introducción de estos pagos fue alentada por el Banco Mundial y el FMI como mecanismo de recaudación para mejorar los servicios y poner freno a la ineficiencia en el uso de los servicios.

Los tratados de derechos humanos no dan a entender que los pagos de usuarios por los servicios públicos constituyan en sí mismos una violación de los derechos humanos, pero sí obligan a los gobiernos a restringir las tasas de diversas maneras. Por ejemplo, se establece:

- una prohibición expresa de los pagos para la educación primaria en el Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece que ‘la educación primaria debe ser obligatoria y accesible a todos gratuitamente’; y un requisito para la ‘implantación progresiva de la enseñanza gratuita’ de nivel secundario y superior
- una obligación de asegurar servicios asequibles, aclarada en diversas Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (vivienda RG No. 4, 1991; educación, RG No.13, 1999; salud RG No.14, 2000; agua RG No.15, 2002);
- una obligación de proveer a las mujeres ‘servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario’ en el Artículo 12; aclarado más detalladamente por el Artículo 12 de la Recomendación General 24 de la CEDAW, el cual requiere que los Estados Partes informen sobre ‘las medidas que han adoptado para eliminar los obstáculos con que tropieza la mujer para acceder a servicios de atención médica, así como sobre las medidas que han adoptado para velar por el acceso oportuno y asequible de la mujer a dichos servicios. Esos obstáculos incluyen requisitos o condiciones que menoscaban el acceso de la mujer, como los honorarios elevados de los servicios de atención médica’ (párr. 21);
- una obligación en el Artículo 14 de la CEDAW para asegurar a las mujeres rurales el goce de ‘condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones’;
- una obligación tanto en la CEDAW como en el PIDESC para asegurar la no discriminación en el disfrute de los servicios públicos.

Sin embargo, el diseño y la aplicación de pagos de usuarios con frecuencia no han logrado cumplir estas obligaciones. Se ha introducido el pago de derechos de matrícula para los servicios públicos de educación superior, secundaria e incluso primaria. Los pagos por los servicios sanitarios, de salud, agua y electricidad se han fijado en niveles inasequibles para las personas pobres y que resultan en una falta de igualdad sustantiva en el acceso a los servicios públicos.

Al igual que los impuestos indirectos, los pagos de usuarios son regresivos. Para los hogares pobres, estos pagos representan una proporción mayor de su ingreso que para los hogares en mejor situación económica. Como en el caso de los impuestos indirectos, la evidencia muestra que existe una discriminación implícita contra mujeres y niñas en el funcionamiento de estos cargos. Esto ocurre por la desigualdad de género en el control sobre el ingreso familiar y la desigualdad de género en la prioridad del uso de los servicios.

6.7.1 Educación

Los padres pobres generalmente dan prioridad a la educación de los hijos más que de las hijas si tienen que pagar cuotas escolares. En África la evidencia muestra que la introducción de cuotas escolares condujo a una disminución en la matrícula y a una mayor deserción escolar de niños provenientes de familias pobres, con una mayor caída en la matrícula y un mayor aumento en la deserción de las niñas (ver Cuadro 40). Esto claramente constituye un incumplimiento de las obligaciones que surgen del Artículo 10 de la CEDAW relativas a garantizar a las mujeres la igualdad de derechos con los hombres en la esfera de la educación.

Cuadro 40. Impacto de las cuotas escolares en la educación de las niñas en África

Zambia: los índices de deserción escolar se incrementaron luego de la introducción de cuotas a comienzos de la década de 1990, pero la deserción fue más marcada entre las niñas que entre los niños.

Kenia: aproximadamente la mitad de los hogares de siete distritos pobres investigados para la medición de pobreza de 1994 tenían uno o más hijos que habían abandonado los estudios debido a la incapacidad para afrontar las cuotas. Las niñas eran dos veces más proclives a ser sacadas de la escuela que los niños.

Malawi: un aumento en las cuotas escolares a mediados de la década de 1980 fue seguido de una disminución en la matrícula, principalmente entre las niñas. Cuando se eliminaron las cuotas en 1994, la matrícula en la educación primaria aumentó en un 50 por ciento, y los nuevos inscriptos eran principalmente niñas.

Fuente: Vandemoortele, 2002:58

Algunos regímenes de cuotas escolares intentan incorporar algún tipo de alivio para las comunidades pobres a través de planes de pagos complementarios con mayores niveles de subvenciones proporcionales para las comunidades pobres. Algunos también proveen becas para las niñas que cubren las cuotas (y gastos como uniformes), lo cual constituye un ejemplo del tipo de ‘medidas especiales de carácter temporal’ encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres que están permitidas por el Artículo 4 de la CEDAW (ver ejemplo en el Cuadro 41). Numerosos países ahora han suprimido las cuotas para la educación primaria.

Cuadro 41. Medidas para reducir el sesgo de género en las cuotas escolares en Tanzania

El *Fondo Comunitario de Educación* otorga subvenciones paralelas a las escuelas en relación con los fondos que la escuela haya recaudado con el cobro de cuotas, la venta de productos de granjas escolares y de aportes voluntarios de los padres. Los montos de las subvenciones varían según el ingreso medio de la comunidad:

- superior al ingreso medio, subvenciones correspondientes al 100% de los fondos recaudados
- ingreso medio, subvenciones correspondientes al 150% de los fondos recaudados
- comunidades con ingresos inferiores al ingreso medio, el 200% de los fondos recaudados

Esta escala móvil facilita a las escuelas de las comunidades pobres reducir las tasas que pagan los padres, y debería reducir la discriminación contra las niñas pobres en el ámbito de la educación.

El *Programa de Apoyo a la Educación Secundaria de las Niñas* otorga asistencia financiera directa para el pago de cuotas y otros gastos escolares para aquellas niñas de familias pobres que tienen una recomendación de sus docentes de la escuela primaria como académicamente elegibles de acuerdo con el resultado de sus exámenes. En 1997, 359 niñas se beneficiaron de este programa.

Fuente: Programa de Redes de Género de Tanzania (TGNP) 2004

6.7.2 Servicios de Salud

Si tienen que pagar tasas, las familias pobres en numerosos países asiáticos generalmente dan más prioridad a los hijos que a las hijas en lo referido a atención médica. Asimismo, las tasas pueden desalentar más a las mujeres pobres que a los hombres pobres a la hora de buscar asistencia médica, ya que las mujeres tienen menos ingresos y menos poder de decisión en los asuntos familiares a la vez que son empujadas por las normas sociales y culturales a posponer sus propias necesidades. La evidencia en África señala que los pagos de usuarios por los servicios de salud han tenido ese efecto (ver Cuadro 42). Esto constituye un incumplimiento del Artículo 12 de la CEDAW que obliga a los estados a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios de salud y a proveer servicios gratuitos de salud materna cuando fuere necesario.

Cuadro 42. Impacto de los pagos de usuarios en el uso que hacen las mujeres de los servicios de salud en África

Kenia: la introducción de pagos de usuarios (representaban la mitad de la paga por un día de trabajo para una persona pobre) en los servicios públicos de salud para pacientes externos condujo a una gran disminución en el uso de los servicios para las enfermedades de transmisión sexual tanto por parte de hombres como de mujeres. La disminución fue considerablemente mayor entre las mujeres. Nueve meses después de su introducción, los pagos fueron revocados y la utilización por parte de las mujeres aumentó a un nivel mayor que el registrado antes de la introducción de los pagos.

Fuente: Nanda, 2002

Nigeria, Zimbabue, Tanzania: la introducción de pagos de usuarios estuvo asociada con una disminución de las admisiones hospitalarias de mujeres embarazadas, una disminución en el uso de los servicios de salud materna e infantil y un incremento en la mortalidad materna. Fuente: Mackintosh y Tibandebage, 2004.

Sudáfrica: el gobierno post-apartheid eliminó los pagos de usuarios para las mujeres embarazadas y los niños menores de seis años. Esto dio origen a un aumento de las atenciones en la mayoría de los servicios de salud del sector público y a un incremento en el número de mujeres inscriptas para atención prenatal.

Fuente: Stevens, 1997.

Con frecuencia se defiende la aplicación de sistemas de pagos de usuarios para la atención médica alegando que es más transparente que los sistemas de pagos ‘informales’ al personal médico, muy comunes en algunos países pobres. Se argumenta que los pagos oficiales de usuarios producirán mejoras en los servicios y que pueden concederse eximiciones a las personas pobres. Sin embargo, se han registrado anomalías en las exenciones como abuso y malversación de los pagos (Nanda, 2000) (ver ejemplos en Cuadro 43). Los estudios efectuados en distintos países muestran que las exenciones tienden a beneficiar a los grupos de mejor situación económica, como el personal hospitalario, sus familiares y funcionarios públicos. Las personas pobres ignoran que pueden solicitar exenciones (Mackintosh y Tibandebage, 2004). Algunos gobiernos africanos, incluida Uganda, ahora eliminaron los pagos por servicios públicos de salud.

Cuadro 43. Dificultades en la administración de los pagos de usuarios para los servicios de salud en Tanzania

Se supone que las mujeres embarazadas están exentas del pago de aranceles en los hospitales públicos, pero si bien los partos se atienden de manera gratuita, ellas tienen que pagar cargos de admisión. Por otra parte, aún tienen que efectuar pagos ‘informales’ al personal de los hospitales como siempre lo han hecho. La contabilidad de los pagos es poco estricta y los funcionarios se apropian indebidamente de ellos con facilidad ya que el uso de los fondos no puede ser rastreado.

Los pagos no se destinan a la provisión del material necesario para un parto seguro. Se les pide a las mujeres que vayan provistas de:

- dos pares de guantes esterilizados
- dos pares de guantes estándar
- dos cajas de compresas higiénicas
- solución desinfectante
- dos jeringas
- ergometrina (droga para detener sangrados excesivos)
- material de sutura
- cuatro pares de sábanas
- un par de sábanas para el bebé

A los hombres no se les solicita traer consigo el material médico para el tratamiento de las afecciones propias de los hombres. Los US\$63.900 que utiliza un ministro para tratamientos en el extranjero podrían utilizarse para pagar los servicios para aproximadamente 12.500 mujeres embarazadas.

Fuente: Programa de Redes de Género de Tanzania (TGNP), 2004

6.7.3 Agua, servicios sanitarios y electricidad

El acceso asequible al agua, los servicios sanitarios y la electricidad son vitales para el logro de la igualdad sustantiva para las mujeres. Sin estos servicios, las mujeres tienen que dedicar gran parte de su tiempo a la recolección de combustible y agua y afrontar los riesgos que implican para la salud la falta de servicios sanitarios.

La asequibilidad comúnmente se estima tomando como base el ingreso per cápita de los hogares y pocas veces se tienen en cuenta las desigualdades de género al interior de los mismos. El nivel que se considera accesible para los hogares puede no serlo para las mujeres (ver Cuadro 44).

Cuadro 44. Género y capacidad de pago del agua en Kenia

Un proyecto sobre agua en Kenia occidental encontró que la recuperación de costos era baja a pesar de los altos ingresos medios de los hogares. Se halló que la causa era el hecho de que eran las mujeres quienes se encargaban de los pagos del agua y ellas tenían ingresos mucho más bajos que los hombres.

Fuente: Vandemoortele, 2002: 58

Es posible promover el acceso para las mujeres pobres a través de sistemas de pagos en el que exista un subsidio cruzado proveniente de los usuarios con mejores ingresos hacia aquellos con menores ingresos. Esto se puede lograr con cargos más altos por unidad para quienes utilizan el servicio en mayor proporción que para quienes lo hacen en menor medida. Puede ser utilizado por proveedores del sector público y puede ser también un requisito para las normas que regulan la operación. Este es el sistema que se aplica actualmente en Sudáfrica, conocido como 'sistema de tarifas escalonadas' que permite que los usuarios en mejores condiciones económicas subsidien a los usuarios más pobres (ver Cuadro 45).

Cuadro 45. Subsidio cruzado en la imposición de cargos por agua y electricidad en Sudáfrica

Agua

Los cargos por el servicios de agua que cobran los municipios se rigen según las directrices establecidas por el Ministerio de Bosques y Asuntos Hídricos:

- necesidades básicas de los seres humanos de 25 litros por persona por día, nivel mínimo de cargos por litro
- 'consumo normal', es decir, el consumo medio para el área, un nivel más alto de cargos por litro
- 'consumo suntuario', es decir, por encima del consumo medio para el área, el nivel máximo de cargos por litro

Este esquema se aplicó de diversas maneras. Ciudad del Cabo tenía cinco niveles de tarifas en el año 2000

- para los primeros 5 kl mensuales R 0,50 por Kl
- de 5 Kl a 15 Kl mensuales R 1,60 por Kl
- de 15 Kl a 30 Kl mensuales R 2,70 por Kl
- de 30 Kl a 50 Kl mensuales R 3,80 por Kl
- más de 50 Kl mensuales R 5,00 por Kl

El municipio de Ciudad del Cabo informó que más de la mitad de todos los hogares usaban menos de 23kl al mes de los que pagaban menos bajo el sistema anterior.

El municipio de Durban suministraba los primeros seis Klitro sin cargo.

Electricidad

El Ente Regulador Nacional de Electricidad, establecido en 1995, requiere una estructura de tarifas equitativas, con una tarifa baja para los consumidores pobres. En algunas zonas se introdujo una tarifa de tasa fija para un tipo de corriente (5 a 8 amperios) que servía sólo para iluminación, TV, radio y refrigeración, pero no para cocinar. El hogar paga una cantidad fija por mes independientemente del consumo que haya hecho. A los hogares abastecidos con una corriente apropiada para todos los usos se les provee de medidores y pagan una tarifa más alta por la cantidad que realmente utilizan.

Fuente: Coopoo, 2000

Este tipo de sistema de pagos de usuarios no carece de dificultades. En Sudáfrica, el sistema de subsidio cruzado para la provisión de electricidad fue cuestionado como ‘discriminatorio’ ya que como resultado, los habitantes de los distritos primordialmente ‘blancos’ (que no tienen tasa fija) pagaban más por unidad por el servicio que quienes residían en distritos primordialmente ‘africanos’ (quienes sí tienen tasa fija). Sin embargo, la Corte Constitucional dictaminó que el sistema no era ‘discriminatorio’ (Coopoo, 2000:28). Otra de las dificultades es que muchas personas pobres no pueden afrontar el pago ni siquiera de las tarifas más bajas y han incurrido en mora. Muchas de ellas han sido desconectadas del servicio de electricidad.

Por lo general, resulta difícil fijar tarifas asequibles para los hogares pobres, si al mismo tiempo el ingreso por pagos de usuarios constituye la única fuente de fondos para el servicio. Si el servicio es de propiedad pública, los usuarios pobres pueden ser subsidiados utilizando otras fuentes de ingreso. Si el servicio se privatiza, y el estado simplemente se encarga de regularlo, entonces el subsidio cruzado se torna mucho más difícil, debido a que es necesario generar ganancias para los accionistas. La privatización de los servicios públicos constituye un tema esencial para la igualdad de género, pero un mayor debate sobre el tema está fuera del alcance del presente informe.

6.8 Conclusiones

Esta sección del informe ha examinado algunas de las fuentes clave de ingreso (impuesto sobre la renta, IVA, impuestos sobre consumos específicos, derechos de importación y pagos de usuarios) a la luz de las obligaciones que surgen de la CEDAW. Se ha encontrado que todas estas medidas de recaudación de ingresos corren el riesgo de discriminar contra las mujeres, ya sea explícita o implícitamente. Es importante diseñar medidas de recaudación de ingresos que minimicen todo efecto adverso para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

La igualdad sustantiva en este contexto NO significa que el 50 por ciento del ingreso fiscal deba ser pagado por las mujeres y el 50 por ciento por los hombres. Uno de los principios ya consolidados en materia de finanzas públicas es que la igualdad en la imposición tiene que estar vinculada con la capacidad de pago. Los hombres en promedio tienen mayor capacidad de pago que las mujeres porque en promedio sus ingresos son más altos.

El impuesto a la renta es la única de las cinco medidas en las cuales puede ocurrir una discriminación explícita e intencional contra las mujeres. Esto puede suceder tanto en los sistemas de declaración conjunta de impuestos como en los de declaración individual. El ejemplo más obvio es la concesión a los hombres y no a las mujeres de exenciones y desgravaciones fiscales por las personas que tengan a cargo. Esto constituye un claro incumplimiento del Artículo 13 (a) de la CEDAW que obliga a los Estados a asegurar la igualdad entre mujeres y hombres en el derecho a las prestaciones familiares. Este tipo de discriminación puede eliminarse reformando la ley tributaria.

Las medidas de recaudación de ingresos contienen muchos otros obstáculos menos manifiestos para el disfrute de la igualdad de derechos por parte de las mujeres y su 'pleno desarrollo y adelanto'. Los obstáculos surgen como resultado de la intersección de las leyes tributarias y la desigualdad de género pre existente en el ingreso, el empleo y la responsabilidad por el trabajo doméstico no remunerado, y con las decisiones diferentes que hombres y mujeres toman respecto de cómo combinar el trabajo remunerado con el no remunerado.

Es posible reformar las leyes del impuesto sobre la renta personal de modo tal que resulten neutrales a las decisiones diferentes que toman mujeres y hombres respecto del trabajo remunerado y no remunerado. La gran ventaja de este impuesto es que su incidencia es progresiva dado que quienes tienen mayores ingresos destinan una proporción más alta de su ingreso al pago de impuestos. Con un diseño apropiado puede ser un impuesto que promueva la igualdad, reduciendo la desigualdad en el ingreso disponible entre hombres y mujeres, y entre mujeres ricas y pobres. Al momento de administrarlo, sin embargo, presenta mayores dificultades que los impuestos directos.

El IVA es regresivo. Su incidencia sobre los consumidores es mayor para los pobres que para los ricos; dado que los ingresos de las mujeres tienden a ser inferiores a los de los hombres, la incidencia tenderá a ser mayor en promedio sobre las consumidoras que sobre los consumidores. La manera más apropiada para hacer del IVA un impuesto más igualitario en términos de género es eximir del impuesto a una amplia gama de productos básicos que compran las mujeres pobres. Debe prestarse atención de no propugnar exenciones basándose sólo en los productos que son comprados o utilizados principalmente por mujeres sin considerar el interés social de los productos y los niveles de ingreso de las mujeres que los consumen. Existen fuertes razones para eximir un producto como el kerosén que es comprado por las mujeres pobres para calefacción, cocina e iluminación, pero no para eximir productos como los lavarropas que son utilizados por mujeres urbanas con mejores condiciones económicas. Debe reconocerse que toda exención reduce el ingreso, y esto a su vez reduce los recursos que de otra manera se destinarían a programas públicos que promuevan la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Desde una perspectiva de género, los impuestos al consumo probablemente sean menos regresivos que el IVA. Esto se debe a que tienden a ser gravados sobre productos como el alcohol y el tabaco, que son más consumidos por hombres que por mujeres. Sin embargo, es posible que la desigualdad dentro los hogares permita a los hombres trasladar la incidencia del impuesto a las mujeres y los niños reduciendo la cantidad del ingreso que los hombres destinan a las necesidades de las esposas y los hijos para mantener así sus niveles de consumo de alcohol y tabaco. Por tanto, los intentos por incrementar el ingreso aumentando los impuestos sobre consumos específicos pueden tener consecuencias indirectas negativas no buscadas para la igualdad de género.

Los efectos de los derechos de importación sobre la igualdad de género dependerán de las estructuras particulares de producción y consumo de los distintos tipos de economía. Las exenciones de derechos de importación para pequeñas cantidades de productos pueden

beneficiar a las mujeres a cargo de pequeñas empresas; no obstante, las exenciones más importantes (como las que se confieren a las zonas francas) favorecen a las grandes empresas, frecuentemente de propiedad extranjera.

Las tarifas fijas para pagos de usuarios por servicios básicos tienden a restringir el acceso de las personas pobres, pero los efectos son aún más adversos para mujeres y niñas que para hombres y niños. Estas tarifas tienen resultados que constituyen un incumplimiento de las obligaciones de la CEDAW. Es posible orientar los pagos de usuarios para que produzcan una mayor igualdad de género a través de exenciones para las personas más pobres. No obstante, los regímenes de exenciones presentan dificultades al momento de administrarlos y pueden, en la práctica, beneficiar a las personas en mejores condiciones económicas que a las personas pobres. Un cumplimiento más efectivo de las obligaciones de la CEDAW relativas a salud y educación puede lograrse eliminando los pagos de usuarios por los servicios básicos de educación y salud.

En el caso de pagos de usuarios para servicios como agua, sanitarios y de electricidad, las exenciones y los sistemas de tarifas escalonadas hacen que la incidencia de los cargos sea más equitativa y reducen los obstáculos al acceso. Sin embargo, probablemente se torne difícil cumplir con aquellas obligaciones de la CEDAW orientadas a asegurar para las mujeres rurales 'condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua' si los fondos para el financiamiento de los servicios provienen completamente de la recuperación de costos.

La combinación que resulta más apropiada para la aplicación de la CEDAW en lo referido a recaudación de ingresos sería una que incluyera lo siguiente:

- una gran dependencia en el impuesto sobre la renta (reformado para eliminar las disposiciones que dificultan la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres);
- exenciones del IVA para una amplia gama de artículos básicos de consumo;
- impuestos sobre consumos específicos de artículos no imprescindibles consumidos principalmente por hombres;
- eliminación de los pagos de usuarios para los servicios básicos de salud y educación;
- ausencia de medidas que intenten obtener una recuperación total de los costos del agua, servicios sanitarios y electricidad a través de los hogares más pobres.

También se trataría de una combinación que buscara crear 'el máximo de recursos disponibles' para el 'cumplimiento progresivo' de los derechos sociales, económicos y culturales. Este punto se analiza con más profundidad en la próxima sección sobre la macroeconomía del presupuesto.

7. Análisis de la Macroeconomía del Presupuesto desde una Perspectiva de la CEDAW

Hasta aquí hemos considerado el lado del gasto de los presupuestos como una serie de programas y el lado del ingreso como una serie de instrumentos. Esta sección une ambos aspectos para considerar el gasto total, el ingreso total y el déficit/superávit presupuestario. Prestaremos particular atención al impacto macroeconómico global del presupuesto sobre el trabajo, el crecimiento económico y la inflación, temas que son críticos para la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los derechos económicos y sociales.

El presupuesto constituye la personificación de la política fiscal que, junto con la política monetaria, conforman los dos componentes clave de la política macroeconómica. No existe un acuerdo entre los economistas sobre cómo debería diseñarse la política macroeconómica para asegurar mejoras en los niveles de vida; por tanto, se explorarán algunas de estas diferencias. Además, la mayoría de los economistas no considera las implicaciones de la política macroeconómica para el trabajo no remunerado de cuidados que efectúan las mujeres. Esto significa que no se reconoce que los impactos macroeconómicos no son neutrales al género. En esta sección, pondremos de relieve las dimensiones de género de la política macroeconómica, examinando las formas en que ésta se relaciona con el logro de la igualdad sustantiva de género, y mostrando de qué forma aplicar los principios de la CEDAW. Se prestará particular atención a las implicaciones de las medidas orientadas a reducir los déficit presupuestarios y a restringir la deuda pública.

7.1 Evaluación de la macroeconomía del presupuesto: perspectivas neoliberales y alternativas

Al igual que sus efectos *primarios* en las personas a través de los gastos públicos de los cuales se benefician y por medio de los impuestos que pagan, los presupuestos gubernamentales también tienen efectos *secundarios* en las personas por medio de su impacto global en la economía, especialmente sobre la disponibilidad de empleo remunerado, la cantidad de trabajo no remunerado que debe realizarse para cuidar de la familia y la comunidad, el crecimiento de la producción y el nivel de precios. Estos efectos *secundarios* operan a través del impacto del presupuesto sobre los niveles de la demanda global de mercado y la oferta de mercado en la economía. Esta sección brinda una breve discusión no técnica de estos impactos basándose en un debate reciente de ‘*budgeting as if people mattered*’ Loxley (2003, cap. 1). La magnitud y orientación de los impactos macroeconómicos dependen de si el presupuesto es equilibrado, está en déficit o en superávit. (Ver Cuadro 46).

Cuadro 46. Los totales clave del presupuesto

- si el gasto excede al ingreso, habrá un déficit presupuestario
- si el gasto iguala al ingreso, el presupuesto estará equilibrado
- si el ingreso excede al gasto, habrá un superávit presupuestario

El lado del gasto del presupuesto afecta el nivel de demanda global en la economía, ya que coloca dinero en manos de la gente por medio de pagos de sueldos y salarios, pagos de materiales y equipos y transferencias de ingresos como pensiones o asignaciones por hijos a cargo. Esto tiene un efecto multiplicador que crea demanda de bienes y servicios por parte de las empresas ya que los empleados, proveedores y beneficiarios del estado hacen uso de su dinero. Al mismo tiempo, el gobierno obtiene dinero de la gente en forma de impuestos u otras formas de recaudación de ingresos.

El efecto neto sobre la demanda global en los mercados depende de la relación entre el gasto y el ingreso totales:

- si hay un déficit presupuestario, el efecto sobre la demanda global será expansionista;
- si hay un superávit presupuestario, el efecto sobre la demanda global será contractivo;
- si el presupuesto está equilibrado, el efecto sobre la demanda global no será neutral; será expansionista. Incluso si el gasto iguala al ingreso, aún habrá un efecto multiplicador positivo sobre la demanda global ya que el gobierno tenderá a gastar todos sus ingresos, mientras que numerosas empresas y familias tenderán a ahorrar parte de sus ingresos.

El presupuesto también repercute en la oferta agregada en una economía. Algunos de los gastos generan recursos materiales y humanos (como caminos y una mano de obra entrenada y saludable) que incrementan la capacidad productiva de una economía.

El lado del ingreso en el presupuesto puede también repercutir en la oferta agregada por medio del impacto de la imposición sobre los incentivos a la producción. Si un alto nivel de impuestos sobre los ingresos y las utilidades desalientan la producción, la oferta agregada disminuirá. Sin embargo, este efecto negativo tiende a ser pequeño comparado con el efecto positivo de la inversión pública sobre la oferta agregada.

Los impactos macroeconómicos del presupuesto se hacen sentir durante un período de tiempo mayor que el ciclo del presupuesto anual. Por lo tanto, frecuentemente se los denomina impactos *dinámicos* del presupuesto. Los impactos sobre la demanda global son por lo general más rápidos que los producidos sobre la oferta agregada; sin embargo, esta última puede también aumentar de forma rápida si hay desempleo y existencias infrautilizadas de equipos e infraestructura.

La relación entre demanda global y oferta agregada repercute en el nivel general de precios y de empleo. En países que no tienen pagos por subsidio de desempleo u otras formas de seguridad social, con frecuencia sólo quienes se encuentran en mejores condiciones económicas pueden afrontar una situación de desempleo abierto. En dichos países, las personas pobres deben encontrar formas de subsistencia en el empleo informal, perdiendo el goce de los derechos previstos en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998.

En virtud de ello, es importante considerar la calidad al igual que la cantidad de empleo. La OIT ha propuesto como objetivo la creación de ‘trabajo decente’. El trabajo decente es definido como:

‘El trabajo decente resume las aspiraciones de los individuos en lo que concierne a sus vidas laborales, e implica oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de aquellas decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.’
(<http://www.ilo.org/public/english/decent.htm>)

La falta de trabajo decente, al igual que el índice de desempleo, constituye un indicador fundamental.

- Si la demanda global tiende a superar la oferta agregada, entonces el nivel general de precios tenderá a aumentar (inflación), el nivel desempleo tenderá a ser bajo y la disponibilidad de trabajo decente tenderá a crecer.
- Si la oferta agregada tiende a superar la demanda global, entonces los precios tenderán a ser estables o incluso a disminuir, pero la demanda laboral tenderá a ser insuficiente y el desempleo tenderá a ser alto, mientras que una creciente proporción de la población estará empleada bajo esquemas que carecen de las características del empleo decente.

Diferentes escuelas de pensamiento en economía tienen opiniones encontradas al momento de decidir a qué problema dar prioridad, a la inflación o al desempleo (ver Cuadro 47). Las distintas escuelas evalúan la macroeconomía de los presupuestos de formas muy diferentes.

Cuadro 47. Economía neoliberal y economía keynesiana

Los **economistas neoliberales** creen que la economía de mercado tenderá en el largo plazo, y si no sufre intervenciones, a igualar la oferta y la demanda global con precios estables y pleno empleo (aunque su análisis no especifica cuánto tiempo le tomará al mercado provocar ese resultado). En su opinión, los problemas tienden a originarse con la intervención del estado, especialmente debido a un gasto demasiado elevado.

Las **escuelas de pensamiento alternativas** (como las influenciadas por el trabajo realizado en el siglo 20 por Keynes, economista británico y partidario del estado de bienestar) sostienen que una economía de mercado tenderá, si no sufre intervenciones, a dar como resultado una demanda global que será insuficiente para dar empleo a todos aquellos que buscan trabajo. Entonces, el desempleo persiste por períodos demasiado prolongados para quienes necesitan trabajo, ya que como Keynes señalaba ‘en el largo plazo, todos estaremos muertos.’ En opinión de los partidarios de esta corriente, el gobierno necesita gastar para compensar el gasto insuficiente de las empresas y los hogares.

Los economistas neoliberales, cuyas opiniones prevalecen en el Fondo Monetario Internacional y los mercados financieros, sostienen que la mejor manera de promover la creación de empleo y el crecimiento económico es a través del logro de un nivel de precios estable. Sostienen que la inflación impide el ahorro puesto que menoscaba el valor real de las ganancias que los ahorristas obtienen de sus activos financieros. Sugieren que esto, a su vez, desalentará la inversión, ya que no habrá ahorros suficientes para financiar inversiones en activos reales, como fábricas, minas, generación de electricidad, etc. La falta de inversión significará a su vez bajos niveles de creación de empleo y crecimiento económico. La estabilidad de precios creará ‘confianza’ en los mercados financieros y permitirán a un país atraer ahorros extranjeros y nacionales. El presupuesto, por lo tanto, debería diseñarse de tal modo que asegure la estabilidad de precios y ésta debería ser la prioridad número uno. El objetivo de la política debería ser la reducción de la inflación y no la creación de empleos

Existe, sin embargo, un importante número de economistas que no comparten esta opinión, incluyendo los ganadores del premio Nobel Amartya Sen y Joseph Stiglitz (ex asesor económico del Banco Mundial). Ellos sostienen que es más probable que la inversión en activos reales se vea restringida por la falta de demanda de mercado que por la falta de ahorros. Un presupuesto diseñado para minimizar la inflación es probable que reduzca la demanda a niveles que desalienten la inversión, aumenten el desempleo, que no haya suficiente trabajo decente y que el nivel de producción se estanque o caiga. Reconocen que una tasa de inflación alta y creciente (‘hiperinflación’) tendrá efectos negativos. Pero en ese sentido, Sen y Stiglitz sostienen que no existen evidencias que demuestren que las tasas de inflación de hasta un 40 por ciento tengan consecuencias negativas para el crecimiento económico (ver ejemplo en Sen, 1998). Opinan que la estabilidad de precios no debería ser la prioridad número uno, puesto que sólo puede alcanzarse a expensas de otras metas. La creación de empleo y el crecimiento deberían tener la misma prioridad que la inflación, y los presupuestos deberían diseñarse teniendo esto en cuenta.

Sin embargo, ni la economía neoliberal ni la keynesiana reconocen que la política macroeconómica también afecta al trabajo no remunerado, el cual es de vital importancia para la supervivencia y el bienestar de las familias y las comunidades. Este tema constituye uno de los más importantes dentro de la macroeconomía feminista (Elson (ed.) 2000, cap.1; Elson, 2004) y se discute con mayor profundidad en los puntos 7.2 y 7.3.

La macroeconomía de los presupuestos también incluye el tema de la deuda y de sus implicaciones para la oferta monetaria y la tasa de interés (el tratamiento de la política monetaria está fuera del ámbito del presente informe). Si hay un déficit presupuestario, éste debe ser financiado. Los métodos de financiamiento incluyen:

- tomar empréstitos a través de la venta de valores públicos (como bonos) denominados en moneda nacional: esto resulta en una ‘deuda interna’, primordialmente con los ciudadanos de un país;
- tomar empréstitos a través de la venta de valores públicos denominados en moneda extranjera: esto resulta en ‘deuda externa’, principalmente con ciudadanos de otros países;

- pagar por bienes y servicios colocando más dinero en circulación por medio del sistema bancario.

Las ventajas y desventajas de cada uno de estos métodos están sujetos a discusión:

- Los intereses de la *deuda interna* pueden pagarse en moneda nacional utilizando las ganancias obtenidas con el crecimiento de la producción nacional. Los economistas neoliberales sostienen que los empréstitos del estado deberían, no obstante, ser limitados, ya que reducen la capacidad de las empresas locales para solicitar préstamos y ‘excluye’ a la inversión privada eficiente, favoreciendo una inversión pública menos eficiente reduciendo así la demanda global a niveles inferiores a los que se alcanzarían de otro modo. Los economistas de las escuelas alternativas opinan que la inversión pública en lugar de desplazar, alienta la inversión privada mejorando la infraestructura y la calidad de la mano de obra e incrementando los mercados.
- Los intereses de la *deuda externa* tienen que ser pagados en moneda extranjera y por lo tanto su pago requiere un crecimiento de los ingresos en divisas extranjera. Los economistas neoliberales sostienen que los empréstitos externos deben mantenerse a la par de los ingresos de divisas. Los economistas de las escuelas de pensamiento alternativas instan a tener precaución en lo referido empréstitos externos debido a la volatilidad de los mercados financieros internacionales;
- El *incremento de la oferta monetaria* producirá inflación si la demanda global supera a la oferta. Los economistas neoliberales comúnmente opinan que esto sucederá automáticamente. Los economistas de las escuelas de pensamiento alternativas sostienen que el grado en que esto ocurra depende de la sensibilidad de la producción a un aumento en la demanda; si hay recursos que no están siendo empleados la tendencia alcista de los precios será menor ya que la oferta agregada también aumentará.

Se acepta ampliamente que en el transcurso del año del ciclo presupuestario tendrá lugar algún empréstito del estado, ya que comúnmente los flujos de gastos y de ingresos en un año no concuerdan de manera exacta. Por otra parte, la compra de valores públicos proporciona una forma útil de ahorro para las familias y las empresas. Lo que resulta controvertido es la persistencia de los déficit más allá del ciclo presupuestario y el crecimiento continuo de la deuda estatal. Este crecimiento considerado un aspecto negativo por las organizaciones financieras del sector privado que clasifican los valores emitidos por cada gobierno. Toda degradación en la clasificación implica un incremento en la tasa de interés que el gobierno debe pagar. Parece que los organismos de clasificación valoran de forma positiva a los gobiernos que reducen los déficit recortando el gasto en lugar de incrementar los impuestos (Loxley, 2003:27).

Si aumenta la tasa de interés que debe pagar el gobierno, entonces el costo del servicio de la deuda aumentará. Este costo adicional puede sufragarse de las siguientes formas:

- Aumentar la renta pública (por ejemplo, incrementar los ingresos fiscales)

- Reducir el gasto en servicios públicos y transferencias de ingresos
- Permitir una caída del superávit presupuestario/incremento el déficit presupuestario (incluyendo empréstitos adicionales o aumentos en la oferta monetaria).

A comienzos de la década de 1980, las tasas de interés en los mercados internacionales aumentaron abruptamente, y desde entonces la visión predominante ha sido que los gobiernos, particularmente en los países en vías de desarrollo, deben dar prioridad a las acciones destinadas a reducir el déficit presupuestario y el endeudamiento, principalmente recortando el gasto (políticas deflacionarias). Ésta ha sido una de las condiciones de los programas de estabilización y de ajuste estructural asociados a los préstamos concedidos por el FMI y el Banco Mundial. Una de las razones fundamentales de los altos niveles de déficit presupuestarios en los países en vías de desarrollo a principios de la década de 1980 fue el rápido aumento de la tasa de interés que tenían que pagar por su deuda externa. Los gobiernos han tenido que recortar el gasto en otras partidas para poder continuar pagando el interés a los tenedores de su deuda externa. Durante la crisis económica asiática de 1997, se le requería a los gobiernos una reducción del gasto aunque no tuvieran grandes déficit, supuestamente para tranquilizar a los inversores extranjeros (Stiglitz, 2002).

Tal como muestran los datos en el Apéndice 3, un gran número de países en vías de desarrollo destinan una mayor proporción de sus ingresos nacionales al pago de intereses que a salud y educación a la vez.

En 1996 el Banco Mundial y el FMI introdujeron una iniciativa de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados. Como está formulada, permite a los países pobres ser elegibles para el alivio de la deuda si se determina que ésta es insostenible según los siguientes parámetros:

- Una relación entre el valor actual neto de la deuda y los ingresos por exportación superior al 150%;
- Una relación entre el valor actual neto de la deuda y los ingresos presupuestarios superior al 250%.

Si bien esto ha permitido que los 42 países elegibles incrementen el gasto en salud y educación, no ha reducido las deudas a niveles sostenibles. Las organizaciones no gubernamentales sostienen que es necesario hacer más y que estos países necesitan una cancelación total de la deuda (*Jubilee Debt Campaign*, 2005).

En los países desarrollados, se han adoptado una serie de normativas que establecen límites para los déficit presupuestarios y la deuda pública. Estas normativas, que se han transformado en leyes en algunos países, reducen el ‘espacio fiscal’ de los gobiernos (ver Cuadro 48).

Cuadro 48. Normativas sobre los déficit y la deuda de los países desarrollados

Presupuestos equilibrados:

Ejemplo: en Canadá, seis provincias cuentan con legislación que requiere un presupuesto provincial equilibrado.

Relación entre déficit y PBI y entre deuda y PBI

Ejemplo: El Tratado de Maastricht firmado por la mayoría de los miembros de la Unión Europea establece límites al tamaño del déficit presupuestario y de la deuda pública en relación con la renta nacional (en términos del Producto Bruto Interno). Los límites son:

- Relación déficit/PBI del 3%
- Relación deuda/PBI del 60%

Estas políticas no han logrado promover un crecimiento económico más veloz (ver Cuadro 49). En la mayoría de las regiones, el crecimiento fue mayor durante el período 1961-1980, durante el cual las tasas de interés eran más bajas, que durante el período 1981-2000 en el cual las tasas de interés han sido superiores y se han adoptado políticas deflacionarias. La única región donde el crecimiento ha sido más acelerado durante el período 1981-2000 es Asia, y ello se debe al crecimiento registrado en países como China, Corea del Sur e India, que no siguieron muchas de las recetas de políticas neoliberales (UNRISD, 2005, cap.2). A fines de la década de 1990, la tasa promedio de inflación (desde el punto de vista de los incrementos en los precios al consumidor) era inferior al 10 por ciento en todas las regiones excepto en África (ver Cuadro 49).

Cuadro 49. Desempeño macroeconómico

Crecimiento del PBI per capita (promedio anual, en %)

<i>Región</i>	<i>1961-1980</i>	<i>1981-2000</i>
Economías desarrolladas	3,2	1,4
África	1,7	0,3
Asia	2,7	4,4
América Latina y el Caribe	3,0	0,6

Inflación (precios al consumidor, promedios en diez años, en %)

<i>Región</i>	<i>1986-1995</i>	<i>1996-2005</i>
Economías desarrolladas	3,6	1,8
Economías en desarrollo	8,0	8,8
África	27,4	12,2
Asia	11,2	4,0
América Latina y el Caribe	194,7	9,0

Fuente: adaptado de UNRISD, 2005, tablas 2.1 y 2.2

El lento crecimiento de la producción ha ido acompañado de un aumento en el desempleo y ha tenido lugar un aumento en la proporción de mano de obra dentro del empleo informal con bajos salarios, sin estabilidad laboral y escasos o ningún derecho a la seguridad social.

Este resultado es considerado por los economistas críticos de las políticas neoliberales como evidencia de un ‘sesgo deflacionario’ en la política presupuestaria que pone un énfasis exagerado en la reducción del déficit por medio del recorte de gastos, buscando reducir la inflación a expensas de otras metas importantes. Las políticas deflacionarias han dado prioridad a los intereses de los titulares extranjeros de la deuda externa a expensas de los medios de vida y el bienestar de las personas pobres (Elson y Cagatay, 2000; Stiglitz, 2002).

El sesgo deflacionario también sería menor si se pusiera un mayor acento en la reducción de los déficit presupuestarios (cuando fuere necesario) aumentando la recaudación fiscal que en el recorte del gasto. De ese modo, los gobiernos podrían destinar parte de los mayores ingresos obtenidos a mantener el empleo y el crecimiento promoviendo el gasto público. Desde el punto de vista del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los gobiernos estarían en condiciones de aumentar el ‘máximo de recursos disponibles’. Los ingresos públicos totales como proporción del PBI, en promedio, son mucho menores en países en vías de desarrollo que en países desarrollados (aproximadamente del 20 por ciento en los primeros y del 40 por ciento en los segundos). La proporción en algunos países en vías de desarrollo, incluyendo Corea del Sur y el Caribe, es mayor, de aproximadamente 30 por ciento. Esto sugiere que en muchos países en vías de desarrollo podría prestarse mayor atención a los mecanismos orientados a incrementar la relación entre impuesto y PBI (CEPAL, 1998:12).

En numerosos países se ha reformado la política fiscal, pero otorgando mayor protagonismo a los impuestos indirectos, especialmente a los impuestos sobre las ventas y al IVA y disminuyendo el rol de los impuestos directos. Por otra parte, las tasas máximas de los impuestos directos han sido reducidas en muchos países. Estas políticas se supone que reducen la elusión y la evasión fiscal y que incrementan los ingresos; sin embargo, es escasa la evidencia que indique que esto haya sucedido (Huber, 2003; CEPAL, 1998). La liberalización del comercio y de las inversiones ha significado una mayor dificultad para que los países en vías de desarrollo incrementen los ingresos tributarios, dando origen a una ‘restricción fiscal’ (Grunberg, 1998) (ver Cuadro 50). El crecimiento lento y los altos niveles de desempleo profundizan estas dificultades ya que los ingresos fiscales tienden a disminuir durante los períodos de crecimiento lento, cuando las empresas obtienen menos ganancias y el empleo y los salarios caen. No ha habido un incremento en los ingresos provenientes de la asistencia oficial al desarrollo para contrarrestar estos problemas. Es posible imprimir un impulso de corto plazo a los ingresos por medio de la privatización de ciertos servicios públicos; sin embargo, una iniciativa de este tipo sólo permite incrementar la renta correspondiente al año en que se venden los activos. Asimismo, esto comúnmente conduce a una pérdida de empleo. Como consecuencia del fracaso de los esfuerzos por aumentar la renta pública de forma permanente, la mayoría de los ajustes que se requirieron para disminuir los déficit

presupuestarios han recaído sobre el lado del gasto del presupuesto. El ‘espacio fiscal’ disponible para los gobiernos ha sido muy pequeño.

Cuadro 50. Componentes de la restricción fiscal

- La liberalización del comercio reduce el ingreso proveniente de los impuestos a la importación y la exportación
- El crecimiento de los paraísos fiscales permite a las empresas multinacionales y a los individuos ricos evadir impuestos
- La competencia para atraer inversiones de empresas multinacionales conduce a una exoneración temporal de impuestos y a tasas impositivas más bajas sobre las ganancias y las personas de altos ingresos
- El crecimiento de la economía informal dificulta la administración tributaria

Fuente: Grunberg, 1998

7.2 Evaluación de la macroeconomía del presupuesto: los principios de la CEDAW

A través de su efecto sobre los niveles de desempleo, el crecimiento de la producción y el nivel de precios, los presupuestos claramente tienen implicaciones para el cumplimiento de los derechos humanos. Las implicaciones de la subordinación de la macroeconomía del presupuesto al pago de la deuda externa han sido examinadas por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la cual a finales de la década de 1990 encomendó una serie de informes que fueron elaborados por expertos independientes sobre deuda, ajuste estructural y derechos humanos. La Comisión aprobó una resolución en 2001 declarando lo siguiente:

‘el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos de los países deudores a alimentos, vivienda, vestido, empleo, educación, servicios de salud y a un ambiente saludable no puede estar subordinado a la aplicación de políticas de ajuste estructural y las reformas económicas que surgen de la deuda’ (ACNUDH, 2001, para 7)

El Comité de la CEDAW ha expresado su preocupación en numerosas oportunidades sobre el impacto de los recortes presupuestarios sobre las mujeres, principalmente en el contexto de los ajustes estructurales y las crisis económicas (ver cuadro 51). Dicha preocupación también está expresada en la Plataforma de Acción de Beijing (párr. 37) y en el Documento Final de Beijing + 5.

Cuadro 51. Preocupaciones del Comité de la CEDAW: algunos ejemplos

En las observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Uganda, el Comité señala estar preocupado por lo siguiente:

‘la pobreza es generalizada entre las mujeres, entre otras cosas, como consecuencia de las privatizaciones y la aplicación de políticas de ajuste estructural que carecen de sensibilidad de género’
(Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, A/57/38 párr. 149)

En su reunión de Agosto de 2002, en la cual consideró el cuarto y el quinto informe de Argentina, el Comité expresó su preocupación por el efecto de la crisis económica en ese país e ‘insta al gobierno a tomar todos los recaudos para asegurar que la mujer no sufra de forma desproporcionada la pérdida del empleo, la interrupción o la demora del pago de salarios, la escasez de alimentos, medicamentos o servicios de salud’ (Comunicado de Prensa WOM/1360). El Comité había oído por parte de la Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer de Argentina que el Plan Federal para la Mujer había sufrido un recorte del 33 por ciento en su presupuesto.

La Convención tienen una serie de implicaciones significativas para la macroeconomía del presupuesto:

- El Artículo 11 requiere que los Estados Partes tomen ‘todas las medidas apropiadas para asegurar a la mujer el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano’ en condiciones de igualdad con los hombres. La obligación de garantizar el derecho al trabajo implica que los estados tienen la responsabilidad de reducir el desempleo. La obligación de asegurar este derecho en condiciones de igualdad con los hombres implica que los estados tienen la responsabilidad de achicar las disparidades entre los géneros en los índices de desempleo. Por otra parte, los párrafos c), d) e) y f) de este Artículo dejan en claro que ‘trabajo’ en este contexto debe entenderse como empleo remunerado acompañado de otros diversos derechos, incluyendo los derechos al ascenso, la estabilidad en el empleo, la capacitación, la seguridad social, a la seguridad en las condiciones de trabajo, y el apoyo necesario para permitir que los padres combinen las obligaciones familiares con las responsabilidades del trabajo (es decir, el tipo de empleo que la OIT denomina ‘decente’). Estos derechos serán disfrutados por las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres, no como dependientes de ellos.
- El Artículo 2 requiere que los Estados Partes se abstengan de ‘incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer’. Esto obliga a los gobiernos a garantizar que las mujeres no sufran de forma desproporcionada los efectos de las medidas macroeconómicas que se tomen para administrar la deuda, como reducciones en los déficit presupuestarios por medio de recortes en el gasto destinado a los servicios públicos.
- El Artículo 3 requiere que los Estados Partes tomen ‘todas las medidas apropiadas’ para asegurar el ‘pleno desarrollo y adelanto de la mujer’. Esto obliga al gobierno a aplicar políticas macroeconómicas que promuevan la igualdad de género y a garantizar el bienestar de las mujeres. Para la interpretación de esta obligación, es útil considerar la Recomendación General N°

