

# Presupuestos con la mujer en mente



Una mujer a cargo de la plataforma petrolera de Gullfaks, de propiedad de la empresa noruega Statoil, en el Mar del Norte.

## Las ventajas económicas de usar el presupuesto para impulsar la participación femenina

*Janet G. Stotsky*

**C**UANDO los gobernantes de los países desarrollados y en desarrollo analizan cómo promover el crecimiento, reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida, quizá deberían tener presente un aspecto no muy obvio: la eterna guerra de los sexos.

Desde hace mucho tiempo las diferencias de género han formado parte de los análisis microeconómicos en ámbitos como las finanzas públicas, el trabajo y el desarrollo. La migración del campo a la ciudad de hombres y mujeres en los países en desarrollo siempre ha sido una variable básica de los modelos de economía del desarrollo y ha ayudado a entender el proceso general de desarrollo. Pero recientemente el interés se ha desplazado al posible efecto macroeconómico de los comportamientos de cada sexo, tanto en la interpretación de la evolución económica como en la formulación de políticas acertadas (Grown, Elson y Cagatay, 2000). Las diferencias de comportamiento debidas a decisiones privadas o a la influencia de políticas públicas pueden incidir de distinta forma en la macroeconomía y repercutir en el consumo, la inversión y el gasto público agregados, y por lo tanto en el producto nacional. Sin embargo, el tema del

género está casi ausente de la formulación de las políticas fiscales.

Los estudios son en general innovadores, pero incompletos en dos sentidos. Primero, aunque se basan en datos microeconómicos sobre las diferencias de comportamiento entre sexos, no siempre exponen las implicaciones macroeconómicas. Segundo, como están algo desvinculados de los estudios macroeconómicos más generales, no suele haber una verdadera simbiosis de conocimientos entre los investigadores de un ámbito y del otro. Dos estudios recientes del FMI abordaron la interacción del género con la macroeconomía y con el proceso presupuestario.

### Mejores oportunidades para la mujer

Las mujeres siguen en desventaja, sobre todo en los países más pobres. Sus oportunidades educativas, sociales y económicas suelen ser muy inferiores a las de los hombres, y su acceso a buenos servicios de educación y salud a menudo está bloqueado por barreras económicas y culturales. El resultado —en países con un nivel de desarrollo humano bajo y, en ciertos casos, intermedio— es que, frente a los hombres, las mujeres tienen un nivel de instrucción y una esperanza de vida menores de lo previsto

(véase el cuadro 1). El fenómeno de las “mujeres faltantes”, es decir, que haya menos mujeres de lo que sería biológicamente normal, también denota el continuo sesgo contra las mujeres. Las mujeres se enfrentan a sueldos más bajos y menos oportunidades en el mercado laboral, siguen sufriendo discriminación en los mercados financieros y, por lo general, pueden intervenir menos en la toma de decisiones públicas.

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas —adoptados en 1990 para disminuir radicalmente la pobreza y mejorar las condiciones de vida hasta 2015— vinculan en forma explícita el progreso económico con la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. El tercer ODM consiste en promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer (véase el artículo en la página 6).

### El género como factor macroeconómico

No es obvio cómo la formulación de políticas debería tener en cuenta los diferentes comportamientos y resultados económicos en razón del sexo. La macroeconomía suele concentrarse en las cifras agregadas, pero ahora los economistas están muy interesados en el efecto del género en el ingreso agregado, así como en los componentes clave de la demanda global, y en especial en las decisiones de los hogares.

Si bien los datos sobre la relación entre la condición inferior de la mujer y el crecimiento no son contundentes (el grado de desventaja frente al hombre es de por sí un tema complejo), se ha observado que los países que se preocupan de ampliar el acceso de la mujer a la educación, la salud, el empleo y el crédito —a fin de equiparar las oportunidades económicas— aceleran el desarrollo económico y la reducción de la pobreza (Klasen, 2007; y Banco Mundial, 2001).

**Consumo.** Una de las observaciones mejor corroboradas en varios países en desarrollo es que si las mujeres controlan más el gasto de los hogares, el porcentaje que asignan a promover el potencial de los niños y a atender necesidades básicas es mayor. La mayor inversión en educación está vinculada a un mayor crecimiento y el gasto en necesidades básicas es más estable que el gasto en artículos suntuarios, y por eso una mayor influencia económica de la mujer en el hogar puede fomentar el crecimiento general y disminuir la inestabilidad económica. Entonces, en los países en que las oportunidades de trabajo de la mujer están limitadas por factores económicos y culturales, sería conveniente que las políticas públicas reforzaran el potencial de empleo e ingreso de la mujer. Ejemplos de políticas que alientan a las mujeres a trabajar fuera del hogar son los subsidios a programas preescolares o la reducción de las altas tasas impositivas marginales que afectan a los trabajadores secundarios.

**Ahorro e inversión.** Hay varias teorías sobre por qué las

mujeres ahorran de forma distinta que los hombres; una, por ejemplo, es su mayor esperanza de vida. Los datos empíricos sobre ahorro e inversión son más escasos que los de consumo. Algunos indican que si la mujer controla más los recursos, la tasa de ahorro aumenta; pero las conclusiones aún no son firmes. Los datos sobre microcrédito demuestran que las mujeres tienen excelentes historiales de reembolso e invierten en forma más productiva. Los datos de los países desarrollados sobre la asignación de activos financieros hacen pensar que las mujeres son más aversas al riesgo. Esto puede moderar el crecimiento de la economía en general, pero también puede estabilizar la inversión y los mercados financieros. El saldo externo, o la diferencia entre el ahorro y la inversión nacional, también puede alterarse por la influencia de la mujer en las decisiones de ahorro e inversión.

**Participación pública.** Estudios recientes indican que con una mayor influencia política de la mujer es posible exigir con más fuerza la redistribución del ingreso y el bienestar público, por ejemplo, incrementando el gasto en prestaciones de seguridad social, maternidad y desempleo. Estas tendencias podrían agrandar el tamaño del gobierno, con implicaciones inciertas para el crecimiento económico general.

Colectivamente, estas diferencias apuntan a que el mayor poder económico de la mujer puede elevar las tasas de crecimiento y reducir la volatilidad. Hay modelos que permiten extraer conclusiones macroeconómicas de estos datos mayoritariamente microeconómicos, siempre y cuando los comportamientos sean sistemáticos y generalizados y tengan repercusiones a nivel agregado.

En los países con los niveles más bajos de ingreso medio y donde la agricultura aún es la principal actividad económica —como en África subsahariana— el crecimiento económico se frena porque las mujeres carecen de acceso a educación, salud y empleo y no pueden beneficiarse plenamente de las mejores políticas macroeconómicas y estructurales (Collier, 1988; y Blackden y Bhanu, 1999). Se ha observado que si las mujeres tienen más oportunidades, el crecimiento de las industrias orientadas a la exportación, incentivado por la liberalización

Cuadro 1

### Persiste la desigualdad de género

A escala mundial, pero sobre todo en los países de escaso desarrollo humano, las niñas tienen una escolarización más baja y una esperanza de vida más corta de lo previsto, en comparación con los niños.

(Promedio no ponderado; porcentaje, salvo indicación en contrario)

	Escolarización primaria			Escolarización secundaria			Esperanza de vida al nacer (2002)		
	Razón hombres	Razón mujeres	Razón mujeres/hombres	Razón hombres	Razón mujeres	Razón mujeres/hombres	Hombres años	Mujeres años	Razón mujeres/hombres
Desarrollo humano alto	96	96	1,00	84	87	1,03	73,35	79,44	1,08
Desarrollo humano medio	90	88	0,98	58	60	1,04	64,33	68,97	1,07
Desarrollo humano bajo	63	55	0,86	21	15	0,73	44,69	46,52	1,04

Fuentes: Banco Mundial, *World Development Indicators*; Naciones Unidas, *Informe sobre Desarrollo Humano* (2004), y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los datos corresponden al período 2001–02 y son de carácter mundial.

comercial, estimula el crecimiento en muchos países en desarrollo y fomenta el empleo femenino. Esto ha sucedido en Asia meridional y sudoriental, donde las exportaciones han provocado un notable aumento de las oportunidades de empleo para las mujeres. La liberalización financiera también ha afianzado las oportunidades económicas de las mujeres, en parte gracias a un mayor acceso al crédito. Pero el aumento de la volatilidad puede ser oneroso para los hogares con finanzas marginales, que en su gran mayoría están dirigidos por mujeres.

### Presupuestos basados en el género

Una forma de acentuar las políticas necesarias para reducir las disparidades de género es basar los presupuestos en evaluaciones sistemáticas de los programas y las políticas que afectan a las mujeres. Este concepto ha ganado adeptos en años recientes, en parte gracias a que recibió un fuerte impulso en la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995. Estos presupuestos responsabilizan más a los gobiernos de lo que hacen para promover la igualdad de género y ayudan a orientar los recursos y las políticas hacia ese fin. No se trata de individualizar los programas dirigidos a las mujeres o de crear un presupuesto solo para ellas, sino de examinar las repercusiones de todos los programas y las políticas del gobierno en función del género.

Cabe preguntarse por qué prestar más atención en el presupuesto solo al tema de la mujer y no al de otros grupos cuyos intereses pueden estar descuidados. Los procesos presupuestarios deberían procurar eliminar todas las disparidades nocivas para la sociedad. Algunos grupos, como los ancianos y ciertas minorías raciales, se han organizado para defender sus intereses.

Lo que está claro es que no hay presupuestos de género neutro. Por ejemplo, un recorte del gasto en agua potable puede

perjudicar mucho más a las mujeres y a las niñas, que, por lo general, son las que dedican tiempo y esfuerzo a conseguir agua potable. De igual forma, los aumentos de las pensiones escolares pueden reducir exageradamente las oportunidades de educación de las niñas, y la limitación de los créditos tributarios por gastos de cuidado infantil puede afectar mucho más a las mujeres que se encargan en mayor medida de la crianza de los niños.

Se ha señalado aquí el posible vínculo entre la potenciación de la mujer y los aumentos de la tasa de crecimiento y la estabilidad económicas. Quizás el mercado privado no puede por cuenta propia percibir los beneficios resultantes. Y dado que las ventajas de una menor desigualdad (como el efecto de una mejor educación en la fertilidad y en la salud infantil) pueden ser evidentes solo a mediano plazo, es esencial que los presupuestos basados en el género también tengan un contexto a mediano plazo. Aun si el único resultado de reducir las desigualdades de género fuera crear una sociedad más equitativa, la intervención pública está justificada.

En la práctica, las iniciativas individuales para elaborar presupuestos en función del género han sido diversas. En ciertos casos la incidencia de los programas del gobierno en la mujer se evalúa en un documento aparte que luego se adjunta al presupuesto. En otros casos las iniciativas se integran sistemáticamente en los procesos y análisis departamentales para medir cómo los programas y las políticas aportan a la potenciación de la mujer. Y otra posibilidad es admitir propuestas presupuestarias formales o “informes oficiales” de grupos interesados ajenos al gobierno.

**Evaluación del gasto.** Se han creado herramientas específicas para incluir las cuestiones de género en el proceso presupuestario normal (Budlender y Hewitt, 2002; y Budlender *et al.*, 2002). Típicamente, el efecto del gasto se evalúa desglosando el gasto público en categorías que se consideran más beneficiosas para la mujer y en otras de carácter más general (que suelen representar el grueso del gasto). Las iniciativas presupuestarias relativas al género también pueden centrarse en el empleo público.

**Evaluación del ingreso.** Hay iniciativas más recientes que pretenden evaluar las políticas de ingreso. Ciertos impuestos, como el de la renta personal, son fáciles de evaluar porque recaen sobre sujetos que declaran en función de su ingreso individual (o conjunto). Los casos de países que discriminan explícitamente contra la renta de las mujeres están disminuyendo. En los países desarrollados esa discriminación ya casi ha desaparecido, pero en los países en desarrollo aún pueden encontrarse sesgos en el impuesto sobre la renta, como la imputación, para fines tributarios, de todo el ingreso no salarial al esposo, sin importar el propietario (por el supuesto de que los bienes de la mujer le pertenecen al marido); o el otorgamiento a los hombres

Cuadro 2

### Fisonomía de un presupuesto basado en el género

Dos ejemplos hipotéticos de análisis de género en un presupuesto nacional

Ministerio de educación				
Objetivo	Dimensión	Actividades	Presupuesto	Indicadores de resultados y beneficios
Ampliar la educación primaria	La tasa de escolarización femenina es más baja que la masculina; la meta es nivelar ambas tasas y lograr la educación primaria universal	Dar subsidios a las familias que envían a las niñas a la escuela primaria, en función de los medios	Derivado de una estimación del número de familias que usarían el subsidio anualmente	Razón niños/niñas en la matrícula primaria y tasa total de escolarización de niños y niñas  Aumento de la capacidad de ingreso de la mujer gracias a una mejor educación y otras prestaciones sociales
Ministerio de salud				
Reducir la exposición al VIH/SIDA	Las niñas están más expuestas que los niños al VIH/SIDA debido a costumbres que limitan la profilaxis sexual de las mujeres	Crear programas para educar a los hombres sobre los peligros que implica para las mujeres y las niñas el sexo sin protección	Derivado de una estimación del costo de preparar a los profesionales de la salud para transmitir este mensaje	Cambios en la tasa de infección de las niñas  Reducción de los costos de tratamiento y mejoras de la salud y la esperanza de vida

Fuente: Janet G. Stotsky.



de asignaciones más cuantiosas, reducciones de la tasa impositiva efectiva o tasas más bajas por el mismo ingreso. Los impuestos indirectos —como los de valor agregado, renta de las empresas o comercio externo— no son personalizados, y sin embargo pueden tener una incidencia sesgada según el género. Por ejemplo, los impuestos selectivos sobre el consumo de alcohol, tabaco y juegos de azar quizás inciden más sobre los hombres, porque en casi todas las sociedades son ellos los que más consumen esos productos.

### Balance de resultados

Desde 1984, unos 40 países de todas las regiones del mundo han puesto en práctica algún tipo de presupuesto basado en el género, por lo general a escala nacional, pero en ciertos casos a nivel subnacional. La mayoría de las iniciativas —impulsadas por el poder ejecutivo o legislativo o por la sociedad civil— se han centrado en el gasto, pero unos pocos países también han abordado el ingreso.

Australia fue el primer país que abordó formalmente las cuestiones de género al desarrollar el concepto del presupuesto con un enfoque femenino. Le siguió Sudáfrica en 1995, con una campaña para eliminar las desigualdades tras el fin del apartheid. Un resultado tangible en Sudáfrica fue la eliminación de la discriminación por género en el impuesto sobre la renta personal, que gravaba a ciertas mujeres más que a los hombres por un ingreso equivalente. La igualdad de género ha sido una prioridad en la Unión Europea desde hace mucho, y en los países escandinavos y España, por ejemplo, están en marcha varias iniciativas presupuestarias al respecto. En el Reino Unido, el Women's Budget Group analiza las políticas fiscales de cada presupuesto anual. En India, los investigadores han evaluado el grado en que los programas presupuestarios abordan las necesidades de la mujer y reducen las disparidades de género. En México, los organismos no gubernamentales y los gobiernos federal y estatales han procurado compaginar en los presupuestos los estudios académicos sólidos con la defensa de la igualdad de género y la reducción de la pobreza. Y en Rwanda, el debate sobre las políticas y la asignación de recursos parte de una iniciativa de presupuestación en función del género.

Los resultados hasta ahora son ambiguos. En Australia y Sudáfrica las iniciativas no llegaron a institucionalizarse pese a un fuerte interés inicial. Esto evidencia la necesidad de integrar a fondo tales iniciativas en los procesos presupuestarios más generales y de demostrar su utilidad. Además, las iniciativas deben contar con un respaldo político amplio y que no sucumba ante los cambios de gobierno.

La experiencia hasta la fecha ha dejado algunas enseñanzas que vale la pena destacar:

- Los presupuestos basados en el género deben institucionalizarse plenamente mediante el proceso presupuestario normal. De otro modo, el entusiasmo inicial de muchas iniciativas puede perderse. Ciertas tareas necesarias, como los análisis de beneficios o de incidencia impositiva, podrían exigir esfuerzos periódicos.

- Deben fijarse metas concretas, como una menor desigualdad en el nivel de instrucción, que generen ventajas claras y que puedan medirse aunque sea con mecanismos y datos rudimentarios (cuadro 2).

- Debe recurrirse al apoyo de la sociedad civil para cuestiones de investigación, y utilizarlo a nivel de los gobiernos subnacionales según sea pertinente.

- Deben abordarse las partidas tanto de gasto como de ingreso.

- Como regla general, no deberían fijarse metas específicas de gasto en los programas para mujeres (salvo que haya fuertes limitaciones presupuestarias y que ese gasto sea exageradamente bajo); tales metas pueden conducir a una menor flexibilidad y pueden hacer que el proceso presupuestario sea menos eficaz.

### En suma

En los últimos años se ha aprendido mucho sobre las diferencias de comportamiento entre hombres y mujeres y sobre la forma en que las políticas públicas afectan a cada uno de estos grupos. Este fenómeno está influyendo en el proceso de formulación de las políticas macroeconómicas, sobre todo en el ámbito fiscal.

Una menor disparidad de género puede redundar en mejores resultados macroeconómicos. Estas disparidades tienen efectos perniciosos y los presupuestos públicos no son neutros en cuanto a las cuestiones de género, y por eso dichas cuestiones deben integrarse en el proceso de elaboración de los presupuestos. Las iniciativas para formular presupuestos basados en el género pueden adoptar diversas formas, pero su fin primordial es orientar el proceso presupuestario y ayudar a las autoridades nacionales a reducir las disparidades entre los sexos y a mejorar los resultados económicos mediante políticas. ■

*Janet G. Stotsky es Subjefa de División en el Departamento de África del FMI.*

### Referencias:

*Banco Mundial, 2001, Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice (Nueva York: Oxford University Press).*

*Blackden, C. Mark, y Chitra Bhanu, 1999, "Gender, Growth, and Poverty Reduction", World Bank Technical Paper No. 428 (Washington: Banco Mundial).*

*Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt y Tanni Mukhopadhyay, 2002, Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender-Responsive Budgets (Londres: Commonwealth Secretariat).*

*Budlender, Debbie, y Guy Hewitt, compiladores, 2002, Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice (Londres: Commonwealth Secretariat).*

*Collier, Paul, 1998, "Women in Development: Defining the Issues", Policy Research Working Paper No. 129 (Washington: Banco Mundial).*

*Grown, Caren, Diane Elson y Nilufer Cagatay, 2000, "Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality: Introduction", World Development, vol. 28, No. 7, págs. 1145–56.*

*Gupta, Sanjeev, Mark Plant, Thomas Dorsey y Benedict Clements, 2002, "¿Cumple el SCLP las expectativas?", Finanzas & Desarrollo, junio, págs. 17–20.*

*Klasen, Stephan, 2007, "Pro-Poor Growth and Gender Inequality: Insights from New Research", Poverty in Focus, International Poverty Centre, marzo, págs. 5–7.*