

GUÍA GENERAL PARA LA PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

¿EN QUÉ CONSISTE LA PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO?

La presupuestación con perspectiva de género es un enfoque inclusivo que tiene en cuenta a hombres, mujeres, niños y niñas y garantiza una distribución equitativa de los recursos en función del género y contribuye a proporcionar las mismas oportunidades a todos y todas.¹ Este enfoque resulta fundamental tanto para la justicia de género como para la fiscal. Implica el análisis del impacto que tienen los presupuestos estatales en los distintos géneros y las normas y funciones relacionadas con ellos, además de la relación entre los propios géneros. Asimismo, implica la transformación de estos presupuestos a fin de garantizar la materialización de los compromisos para con la igualdad de género. Esto supone reflexionar sobre el impacto que generan en hombres, mujeres, niños y niñas las siguientes cuestiones:

- Cómo se recaudan los fondos (por ejemplo, a través de impuestos directos o indirectos, tasas, sanciones, o aranceles), y cómo se pierden ingresos (por ejemplo, mediante paraísos fiscales, la evasión y elusión fiscales e incentivos improductivos);
- Cómo se invierten los fondos (por ejemplo, el gasto en servicios públicos, programas de protección social, o infraestructuras como carreteras);
- Si dicho gasto basta para satisfacer las necesidades prácticas y estratégicas de hombres, mujeres, niños y niñas, al mismo tiempo que contribuye a cerrar la brecha de género;
- Cómo afectan las decisiones sobre recaudación y gasto de los fondos públicos al trabajo de cuidados no remunerado y a los medios de subsistencia, además de a la distribución de este tipo de trabajo entre ambos géneros; y
- Si el gasto real coincide con los planes presupuestarios.

¹ Aunque aquí nos refiramos a hombres, mujeres, niños y niñas, este término también abarca las minorías de género, tiene en cuenta diferentes factores como la edad, la clase social, la religión, la capacidad física y la orientación sexual y, lo que es más importante, analiza cómo la combinación de estos factores ejerce un impacto sobre las relaciones de poder, las normas y los roles que atribuye la sociedad.

Las iniciativas presupuestarias con perspectiva de género no son “presupuestos para mujeres”, aunque analizan la inversión pública en servicios específicamente destinados a mujeres para comprobar si son suficientes para responder a sus necesidades. Tampoco consisten en dividir el gasto público al 50% entre hombres y mujeres. De lo que se trata es de contemplar los presupuestos desde una perspectiva de género para analizar si satisfacen las distintas necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas. Asimismo, pueden incluir una evaluación de las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas teniendo en cuenta diferentes factores (por ejemplo, su edad, clase social o religión).

La presupuestación con perspectiva de género puede llevarse a cabo de distintas maneras. Puede estar liderada por los Gobiernos a nivel nacional o local, u organizada por cargos electos o funcionarios públicos. Puede analizar el presupuesto en su totalidad o centrarse únicamente en determinadas secciones. Tanto los y las representantes gubernamentales como las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel fundamental presionando a los Gobiernos a que desarrollen presupuestos con perspectiva de género, o formulando las preguntas adecuadas, así como llevando a cabo su propio análisis.

¿POR QUÉ ES NECESARIO INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO A LA PRESUPUESTACIÓN?

Hombres, mujeres, niños y niñas suelen tener prioridades y necesidades prácticas y estratégicas muy distintas. Las mujeres siguen sin contar con la suficiente representación en la vida pública, lo que significa que es posible que las políticas públicas (incluidas las políticas económicas) no tengan en cuenta sus necesidades y prioridades. Estas diferencias implican que políticas que a primera vista pueden parecer neutrales tengan consecuencias indeseadas, como el aumento de la desigualdad de género. Por ejemplo, el derecho a recibir prestaciones estatales o pensiones suele estar ligado al hecho de haber desempeñado un empleo remunerado a jornada completa durante toda la vida. Así pues, es posible que las mujeres que trabajan en la economía informal, o las que no trabajan a tiempo completo durante toda su vida laboral porque se dedican a cuidar de sus hijos, sus padres u otros miembros de la familia, no cumplan con los requisitos necesarios para recibir estas prestaciones.

Al mismo tiempo, la mayor parte de los Gobiernos establece sus presupuestos en base a aquellos sectores económicos sobre los que hay datos al respecto, es decir, el mercado laboral formal y remunerado y los sectores que contribuyen al PIB. Cuando los responsables de la elaboración de políticas trabajan en su diseño, analizan estos datos y puede que no tengan en cuenta otros factores relevantes al no disponer de información sobre ellos. No obstante, las estimaciones sobre la economía no remunerada demuestran que su valor equivale al menos en igual, si no en mayor medida al de la economía remunerada. El problema es que no se mide ni el trabajo de cuidados no remunerado, ni la crianza de los niños y niñas, ni los trabajos domésticos como la limpieza ni tampoco la producción de alimentos a nivel doméstico, y por lo tanto es posible que estos elementos no se tengan en cuenta en la elaboración de políticas.

¿QUÉ IMPLICA LA PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO?

Este enfoque puede requerir distintas medidas por parte de los Gobiernos, la sociedad civil y las ONG internacionales.

El gráfico a continuación muestra un ciclo presupuestario típico (**círculo interior, en verde**) y las medidas que pueden adoptar los distintos actores para promover la inclusión de una perspectiva de género en las distintas fases de este ciclo. El gráfico está pensado para ayudar a aquellos grupos que estén elaborando estrategias de presupuestación con perspectiva de género a reflexionar sobre las medidas que deben adoptar en cada una de las fases del proceso de elaboración de presupuestos públicos.

- El **círculo intermedio** (en morado) muestra las medidas que deberían adoptar los Gobiernos para garantizar la inclusión de una perspectiva de género en todas las fases del proceso de presupuestación.
- El **círculo exterior** (en naranja) muestra las medidas que deberían adoptar las organizaciones de la sociedad civil para promover la elaboración de presupuestos con perspectiva de género.

Los **tres círculos adyacentes** (en gris) detallan las medidas que deberían adoptar los Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y ONG internacionales durante todo el ciclo presupuestario, tales como la formación o el fortalecimiento de capacidades. Nota: este gráfico se basa en un ciclo presupuestario estándar de un determinado país "X", pero es necesario tener en cuenta que los ciclos presupuestarios difieren según el país. Algunos países utilizan planes trienales o quinquenales, que se van ajustando anualmente. El poder de los Gobiernos locales o regionales para elevar los impuestos o decidir sobre las prioridades de gasto también difiere en función del país.

MEDIDAS PARA EL ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS DIFERENTES FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO

CÍRCULO INTERIOR

Ciclo presupuestario

CÍRCULO INTERMEDIO

Ciclo de iniciativas del Gobierno

CÍRCULO EXTERIOR

Ciclo de iniciativas de la sociedad civil

Análisis de las consecuencias en función del género



A lo largo del ciclo, la sociedad civil debe:

- Demostrar a través de investigaciones de la necesidad del análisis de presupuestos desde una perspectiva de género
- Instar al Gobierno a realizar análisis de presupuestos desde una perspectiva de género
- Reforzar las capacidades de las organizaciones de mujeres y otras más pequeñas de la sociedad civil para participar en los presupuestos, llevar a cabo análisis de género del Gobierno y exigir que este rinda cuentas
- Reforzar las capacidades de los y las parlamentarios en materia de análisis de presupuestos desde una perspectiva de género
- Construir alianzas para propiciar GRB
- Conseguir que los departamentos aprueben los presupuestos

A lo largo del ciclo, las ONG internacionales deben:

- Trabajar a nivel regional e internacional para lograr que los principales organismos regionales e internacionales adopten un enfoque para un análisis de presupuestos desde una perspectiva de género
- Reforzar las capacidades de la sociedad civil nacional para participar en proyectos de análisis de presupuestos desde una perspectiva de género
- Reforzar las capacidades de ministros/as, oficiales y parlamentarios/as para comprender y formular políticas relativas al análisis de presupuestos desde una perspectiva de género
- Proporcionar asistencia técnica en la recogida de estadísticas desagregadas por género
- Proporcionar asistencia jurídica en proyectos de análisis de presupuestos desde una perspectiva de género

A lo largo del ciclo, el Gobierno debe:

- Garantizar que las personas responsables de la ejecución presupuestaria tengan la capacidad de llevar a cabo análisis de presupuestos desde una perspectiva de género
- Recoger y publicar estadísticas desagregadas por género
- Recoger y publicar datos sobre trabajo no remunerado
- Desarrollar mecanismos institucionales y garantizar que los recursos estén disponibles para apoyar a la sociedad civil en su diálogo con el Gobierno



CUESTIONES QUE SE DEBERÁN TENER EN CUENTA

La presupuestación con perspectiva de género analiza a lo largo de todas las fases de su proceso de elaboración el impacto que tienen los presupuestos en la igualdad de género, con el fin de reflejar esta cuestión en las decisiones presupuestarias. Las organizaciones de la sociedad civil pueden tratar de influir en los Gobiernos para que lleven a cabo este análisis, o bien llevarlo a cabo ellas mismas para así poner de manifiesto la necesidad de que el Gobierno tenga en cuenta estas cuestiones. La información recopilada puede utilizarse para influenciar decisiones políticas en relación con el modo de obtener y asignar recursos.

Las tres primeras cuestiones están relacionadas con la fase de seguimiento del ciclo presupuestario:

- Analizar las políticas de los distintos departamentos para evaluar en qué medida aumentan o reducen las desigualdades entre hombres, mujeres y otras personas de género no binario. En Sudáfrica, por ejemplo, el análisis del programa de reforma agraria reveló que la legislación y el derecho consuetudinario perjudicaba a las mujeres al privarlas del derecho a la propiedad. El término técnico es “evaluación de políticas con sensibilidad de género”.
- Preguntar a las personas que utilizan los servicios si estos atienden sus necesidades prioritarias. Es posible que incluso aquellas políticas que parecen ser sensibles a las cuestiones de género no se ajusten a lo que la población afectada quiere o necesita en realidad. Por ejemplo, una investigación sobre distintos programas de lucha contra la pobreza en México reveló que un programa de salud, educación y nutrición dependía en gran medida del trabajo no remunerado de las mujeres locales, quienes consideraban que los beneficios del programa no compensaban la inversión de tiempo que se veían obligadas a hacer, teniendo en cuenta el resto de sus responsabilidades. Este proceso se denomina “evaluación de beneficiarios desagregada por género”.
- Preguntar a la población con el fin de comparar lo que el Gobierno invierte en un programa con la distribución real de esa inversión entre hombres y mujeres en los hogares. Por ejemplo, una investigación realizada en Ghana mostró que el gasto en programas educativos beneficiaba en menor medida a mujeres y niñas frente a hombres y niños, mientras que el gasto sanitario beneficiaba por igual tanto a hombres como a mujeres en situación de pobreza. El término técnico de este análisis es “impacto del gasto público desagregado por género”.

Las tres cuestiones siguientes tienen que ver con el modo en que se generan los ingresos dentro del presupuesto.

- Analizar la recaudación total de ingresos y quién contribuye a ella (en función del género y si se trata de empresas o de personas físicas) y en qué medida es un sistema fiscal regresivo e injusto, ya que será incluso más injusto para las mujeres. Determinar cuántos impuestos pagan hombres, mujeres y otros, si existen datos que lo permitan. El análisis que se utiliza en este caso se denomina “análisis de la incidencia del impuesto desagregada por género”. Puede analizarse el sistema fiscal en su conjunto o elementos del mismo, además del impacto que tienen los cambios fiscales a la hora de reforzar o cambiar los roles de género.
- Analizar la estructura general del sistema fiscal. Normalmente los hombres tributan más a través de impuestos directos como el impuesto sobre la renta, ya que suelen ganar más y tienen más probabilidades de trabajar en la economía formal. Cuando los ingresos fiscales

dependen en menor medida de los impuestos sobre la renta y aumentan su carga sobre los impuestos al consumo o sobre las ventas, el impacto sobre las mujeres es mayor, ya que suelen ser quienes se encargan del presupuesto familiar, aunque las exenciones fiscales en productos alimenticios y servicios básicos pueden ayudar a mitigar este impacto. Las activistas del Reino Unido hicieron campaña durante años para luchar contra el impuesto sobre el valor añadido (IVA) de los productos de higiene, señalando que los productos de afeitado utilizados por los hombres estaban exentos, mientras que los productos de higiene femenina estaban sujetos a este impuesto. Esta herramienta también puede utilizarse para analizar las tasas por el uso de servicios que, si bien no son un impuesto, son un mecanismo de obtención de ingresos para los Gobiernos. Por ejemplo, las tasas sobre el uso de los servicios sanitarios y educativos pueden perjudicar especialmente a las mujeres en situación de pobreza.

- Analizar el nivel de ingresos que se pierden por la evasión y elusión fiscales de empresas y personas adineradas y los incentivos fiscales improductivos que merman la capacidad del Estado de invertir en políticas sociales que reduzcan la pobreza y la desigualdad entre hombres, mujeres, niños y niñas.

Las últimas dos cuestiones tienen que ver con el análisis de las propuestas presupuestarias:

- Analizar si el presupuesto (tanto los ingresos como los gastos) tiene en cuenta a qué dedican realmente su tiempo hombres y mujeres en los hogares, lo cual implica la inclusión del trabajo no remunerado. Por ejemplo, un estudio en Ecuador reveló que las políticas de ajuste estructural incrementaban la carga de trabajo no remunerado de las mujeres porque estas tenían que dedicar más tiempo a buscar productos más baratos y a preparar la comida. Además, en los casos en que las mujeres tenían que dedicar más tiempo a actividades generadoras de ingresos, eran las niñas de la familia quienes asumían la responsabilidad de cuidar al resto de niños y ocuparse de las tareas domésticas, con lo que tenían menos tiempo para estudiar. Este tipo de análisis se denomina “análisis del impacto del presupuesto en el uso del tiempo, desagregado por género”.
- Tratar de garantizar que los planes y modelos económicos de los Gobiernos incluyan el análisis de género y que los presupuestos presentados tengan en cuenta esta perspectiva. Estas herramientas se denominan “marco de políticas económicas a medio plazo con sensibilidad del género” y “presentación presupuestaria sensible al género”, respectivamente.

FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DE LA PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Hay distintos actores que pueden llevar a cabo la presupuestación con perspectiva de género como, por ejemplo: los Gobiernos, la sociedad civil, el sector académico y las ONG. Independientemente de quién lo lleve a cabo, siempre funciona mejor cuando:

- Existe una estrategia para que dicho análisis con perspectiva de género se traduzca en cambios en las políticas;
- Las medidas se adaptan al contexto político y económico;
- Existe compromiso y liderazgo a nivel político al más alto nivel de los Gobiernos para lograr que los presupuestos contribuyan a la justicia de género;
- Hay defensores y aliados de este análisis tanto en el Parlamento como en todos los niveles del funcionariado;
- Las iniciativas cuentan con la participación de la sociedad civil, incluidas organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres;
- Los principales actores, como ministros, funcionarios, diputados y la sociedad civil están suficientemente concienciados y tienen suficiente capacidad para llevarlo a cabo;
- Las organizaciones que trabajan en la presupuestación con perspectiva de género tienen credibilidad para las personas encargadas de tomar decisiones; y
- Hay información estadística y otro tipo de datos desagregados por género.

APRENDER DE LA EXPERIENCIA

En Ghana, Oxfam trabaja para que el proceso presupuestario resulte accesible para los pequeños productores, incluyendo también a las productoras. Para ello, desde 2014 utiliza un enfoque de presupuestación con perspectiva de género. Antes de la elaboración del presupuesto, Oxfam trabaja con sus organizaciones socias para llevar a cabo una evaluación de necesidades que se incluye en el proceso de elaboración de presupuestos a través de reuniones con los ministros de Agricultura y Economía. Una vez publicado, se lleva a cabo un rápido análisis del mismo para contribuir al debate mediático y parlamentario. Tras la aprobación del presupuesto, las organizaciones de la sociedad civil apoyadas por Oxfam dan seguimiento a la aplicación real del gasto y recogen datos a tener en cuenta para la elaboración del presupuesto del año siguiente. El Gobierno considera que Oxfam aporta valor añadido a través de su labor de seguimiento presupuestario y como facilitador de reuniones que suponen un punto de encuentro entre el Gobierno, que tiene la oportunidad de presentar sus planes y prioridades, y la ciudadanía, que puede dar su opinión al respecto. Asimismo, Oxfam ha formado a las organizaciones socias locales y a las mujeres parlamentarias en cuanto a presupuestación con perspectiva de género.

En Bolivia, el proceso de implementación de justicia fiscal sensible al género comenzó a finales de los años ochenta, liderado por UNIFEM. Durante un período de más de 20 años, las organizaciones de mujeres han desarrollado una red y han trabajado en colaboración de manera colectiva para

implementar estrategias basadas en diferentes tipos de objetivos, metodologías, liderazgo político, alianzas, cuestiones prioritarias y resultados. Oxfam se incorporó al proceso hace diez años proporcionando apoyo técnico y financiero al respecto a organizaciones de mujeres.

El trabajo realizado en Bolivia en materia de presupuestación con perspectiva de género se centró inicialmente en analizar el gasto y ejercer influencia sobre la legislación y las políticas a nivel local. Las alianzas dentro del movimiento de mujeres, entre organizaciones de mujeres y el Estado, resultaron fundamentales para lograr la influencia, así como cambios sostenibles. El contexto sociopolítico del país resultó ser un factor determinante en este trabajo, mientras que la generación y recopilación de datos empíricos durante dos décadas contribuyó a reforzar los argumentos a favor de la justicia fiscal sensible al género además de empoderar y dar credibilidad a las organizaciones de mujeres. Las alianzas también resultaron fundamentales para lograr la colaboración de diferentes actores, tanto públicos como privados, y de las personas encargadas de la formulación de políticas.

En junio de 2017, **Oxfam en Vietnam** y sus organizaciones socias iniciaron un proceso para reforzar su trabajo en materia de presupuestación con perspectiva de género. Las mujeres vietnamitas se enfrentan a desafíos exacerbados por la desigualdad, la discriminación y la ausencia de oportunidades políticas y económicas. A pesar del notable historial de este país a la hora de propiciar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de su marco legislativo, Vietnam aún tiene mucho por hacer para poner en práctica dicha legislación y políticas. Las mujeres se enfrentan a diferentes problemas de desigualdad de género, como su baja representación en la política y puestos de liderazgo, la brecha salarial entre hombres y mujeres, el trabajo de cuidados no remunerado, y la violencia de género. La sociedad civil de Vietnam está experimentando un sólido desarrollo en los últimos años.

Los grupos de la sociedad civil de Vietnam cada vez tienen una trayectoria más destacada en la promoción de cuestiones de género, como su influencia en el establecimiento de leyes sobre igualdad de género y violencia doméstica y la redacción de un informe paralelo sobre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde la perspectiva de la sociedad civil. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil de Vietnam no han participado previamente en cuestiones de transparencia presupuestaria. Por lo tanto, Oxfam en Vietnam y sus organizaciones socias, con el apoyo técnico del UK Women's Budget Group, organizaron un taller formativo para representantes de organizaciones de la sociedad civil de Vietnam con el fin de afianzar conocimientos en materia de la presupuestación con perspectiva de género y su potencial, así como mostrar cómo se aplican en la práctica las herramientas relacionadas. Desde entonces, Oxfam en Vietnam y sus organizaciones socias han comenzado a aplicar estas herramientas para supervisar el gasto presupuestario del Estado, especialmente en el sector sanitario, e incidir para lograr una mayor rendición de cuentas.



Taller de presupuestación con perspectiva de género en Vietnam para jóvenes y representantes de grupos vulnerables, incluidas minorías étnicas y personas con discapacidad. Crédito de la fotografía: CEPEW

HERRAMIENTAS Y RECURSOS

Si desea más información sobre la presupuestación con perspectiva de género, puede consultar la presentación de Power Point elaborada por el UK Women's Budget Group para Oxfam <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/rough-guide-to-gender-responsive-budgeting-620429>

Ejemplo práctico del trabajo de Oxfam sobre presupuestación con perspectiva de género: 'A Case for Gender-Responsive Budgeting in Myanmar.' <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-case-for-gender-responsive-budgeting-in-myanmar-603484>

Schneider, K. (2006) *Manual for Training on Gender Responsive Budgeting (Manual para la formación en la presupuestación con perspectiva de género*, GTZ. <https://www.ndi.org/sites/default/files/Manual%20for%20Training%20on%20Gender%20Responsive%20Budgeting.pdf>

ONU Mujeres ha elaborado un gran número de recursos sobre presupuestación con perspectiva de género, que puede encontrar aquí <http://www.unwomen.org/en/search-results?keywords=gender%20responsive%20budgeting>

Quinn, S. (2009) *Gender Budgeting: Practical Implementation*, manual, Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos, Consejo de Europa <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599885>

Budlender, D. & Hewitt, G. (2003) *Engendering Budgets A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*, Secretaría del Commonwealth http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/Engendering_Budgets_final_doc.pdf

© Oxfam Internacional, febrero de 2018

Esta guía general ha sido redactada por Mary-Ann Stephenson, del UK Women's Budget Group, una organización independiente sin ánimo de lucro dedicada a analizar los presupuestos del Reino Unido. La versión final del presente texto refleja también los comentarios de varios miembros del personal de Oxfam.

El texto puede ser utilizado libremente en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: policyandpractice@oxfam.org.uk

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con Clare Coffey (CCoffey@Oxfam.org.uk)