

POLÍTICAS FISCALES Y GÉNERO

ESTUDIOS DE CASO:
ARGENTINA Y COLOMBIA



POLÍTICAS FISCALES Y GÉNERO

ESTUDIOS DE CASO:
ARGENTINA Y COLOMBIA

Políticas Fiscales y Género
Estudios de Caso: Argentina y Colombia

Argentina GASTO PÚBLICO Y EQUIDAD DE GÉNERO: EL CASO DE ARGENTINA
Autora: Corina Rodríguez Enríquez

Colombia POLÍTICA FISCAL Y GÉNERO: EL CASO DE COLOMBIA
Autores: César Augusto Giraldo Giraldo
Martha Lucía Bernal Suárez
Sandra Milena Barrios Pulido

REPEM / IFC

Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe / Iniciativa Feminista de Cartagena
Av. 18 de Julio 2095/Of. 301 – 11200 Montevideo–Uruguay
Tel/Fax: (598 2) 408 00 89
E–mail: secretaria@repem.org.uy
www.repem.org.uy

Ilustración de Tapa: Romanet Zárate (Bolivia)
Edición: REPEM
Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com

Impreso en el Uruguay
Marzo, 2007
Depósito Legal: 336.967/07

Esta publicación y su proceso se ha realizado gracias al apoyo de Heinrich Böll Stiftung (HBS) de Alemania.

INDICE

Presentación	5
El Caso de Argentina.....	7
El Caso de Colombia.....	37

Presentación

En Julio de 2001, REPEM y DAWN en coordinación con el Programa DESC de UNIFEM Región Andina, convocaron en Cartagena de Indias a varias redes y articulaciones regionales al seminario «Financiamiento para el desarrollo: nuevas tendencias, nuevas exclusiones y nuevas estrategias desde las mujeres para la región». Posteriormente se realizaron encuentros en Lima, Monterrey y Buenos Aires donde se comienza a esbozar las primeras ideas del libro «América Latina, un Debate Pendiente. Aportes a la economía y a la política con una visión de género», de las autoras Cecilia López, Alma Espino, Rosalba Todaro y Norma Sanchís, publicado en diciembre del 2006.

En el proceso y sus distintas fases participaron enriquecieron y alimentaron este trabajo diferentes expresiones de los movimientos feministas, académicas, activistas y mujeres de organismos multi y bilaterales quienes contribuyeron a formular la Agenda de Investigación sobre Macroeconomía y Género. De este proceso surgió también la necesidad de realizar estudios de caso en Argentina y Colombia sobre Políticas de Gasto Público y Equidad de Género.

La relevancia de las políticas económicas en la determinación de la calidad de vida de las personas ha sido ampliamente discutida y desarrollada en el contexto Latinoamericano. En particular, el estudio de la incidencia de la política fiscal en este sentido ha cobrado aún mayor importancia en el marco de los procesos de ajuste estructural, a los que las economías de la región se vieron sometidas durante la década de los 90.

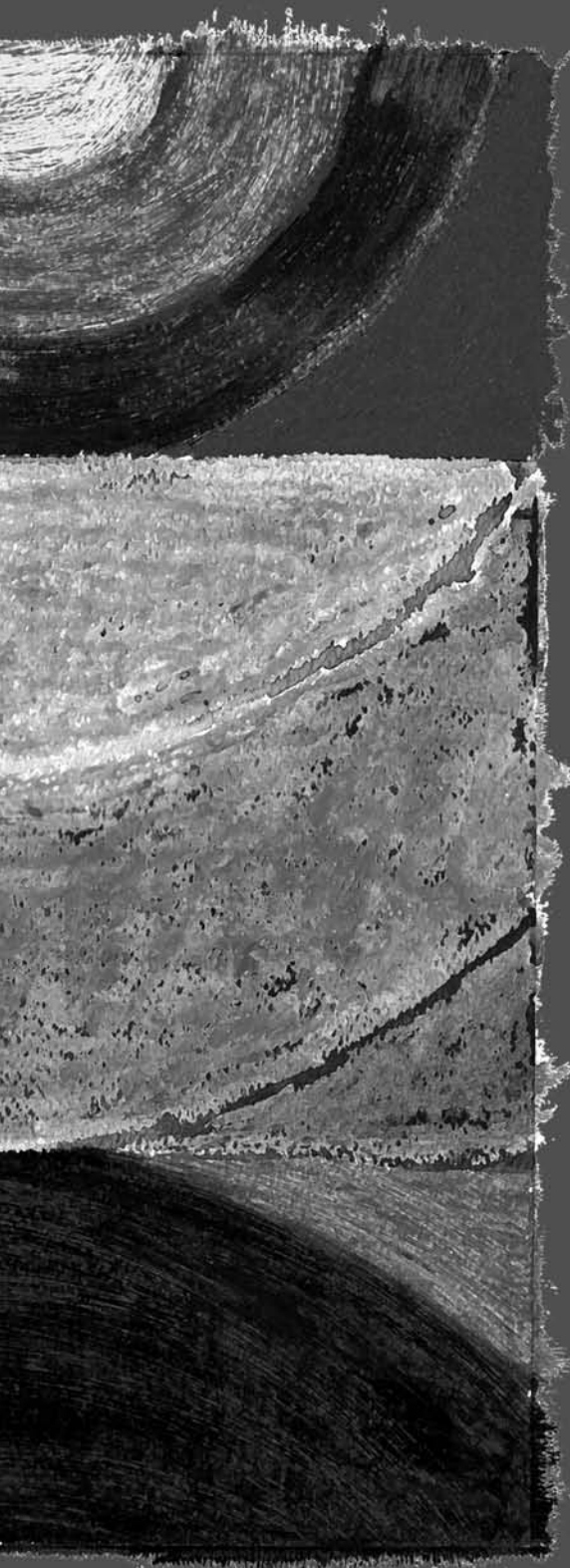
Desde la economía feminista se ha insistido en la necesidad y la potencialidad de dotar a estos análisis de la perspectiva de género. La identificación de las inequidades de género que la propia política fiscal promueve, profundiza o consolida, no sólo sirve para llamar la atención sobre la situación desventajosa de las mujeres, y brindar elementos para su superación, sino que es capaz de contribuir a mejorar la equidad en términos generales, e incluso la productividad de la economía.

Los dos estudios de caso realizados en Argentina y Colombia sobre Políticas Fiscales y Género tuvieron como objetivo relevar los antecedentes nacionales en estudios de incidencia de la política fiscal de gasto público sobre la equidad distributiva y la equidad de género en particular, y adaptar metodologías existentes en la región a fin de realizar una aplicación de presupuestos sensibles al género a los casos nacionales.

Corina Rodríguez Enríquez fue la autora del estudio de caso realizado en la Argentina y César Augusto Giraldo, junto a Martha Lucía Bernal y Sandra Milena Barrios, en Colombia; nuestro agradecimiento por la calidad del trabajo y el compromiso expresado en el mismo en un tema aún poco investigado y conocido.

Especialmente queremos agradecer a Silke Helfrich y Lina Pohl de la Heinrich Böll Stiftung (HBS–Alemania) por el apoyo y la solidaridad recibida para impulsar la Agenda sobre Macroeconomía y Género de manera integral en la región.

Ximena Machicao Barbero
COORDINADORA GENERAL DE REPEM



GASTO PÚBLICO
Y EQUIDAD DE GÉNERO

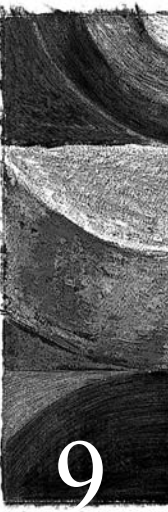
EL CASO
DE
ARGENTINA

Corina Rodríguez Enríquez¹

¹ Red Internacional de Género y Comercio, Punto Focal Argentina. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires, Argentina. crodriguezhenriquez@ciepp.org.ar

INDICE

1. El contexto fiscal de Argentina	9
2. El esquema conceptual–metodológico.....	13
2.1 El marco conceptual–metodológico de los análisis de presupuestos con perspectiva de equidad de género.....	13
2.2 La adaptación del marco general al caso de Argentina.....	16
3. Los resultados obtenidos para el caso de Argentina	18
3.1 La clasificación de los gastos según la perspectiva de equidad de género	18
3.2 Evaluación de las políticas públicas con enfoque de género	24
3.2.1 Análisis con perspectiva de equidad de género del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	25
3.2.2 Análisis con perspectiva de equidad de género del Plan Familias por la Inclusión Social	29
3.3 Análisis de incidencia del gasto público por sexo	32
Referencias Bibliográficas	35



La relevancia de las políticas económicas en la determinación de la calidad de vida de las personas ha sido ampliamente discutida y desarrollada en el contexto latinoamericano. En particular, el estudio de la incidencia de la política fiscal en este sentido, ha cobrado aún mayor importancia en el marco de los procesos de ajuste estructural a los que las economías de la región se vieron sometidas durante la década del 90.

Desde la economía feminista² se ha insistido en la necesidad y la potencialidad de dotar a estos análisis con una mirada de género. La identificación de las inequidades de género que la propia política fiscal promueve, profundiza o consolida, no sólo sirve para llamar la atención sobre la situación relativamente desventajosa de las mujeres, y brindar elementos para su superación, sino que es capaz de contribuir a mejorar la equidad en términos generales, e incluso la productividad del sistema económico.

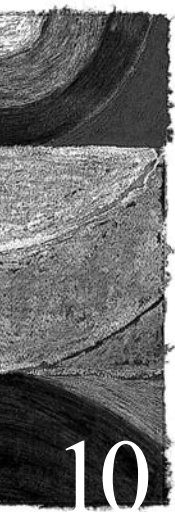
El presente trabajo constituye una primera aproximación al abordaje de la política de gasto público en Argentina, desde la perspectiva de equidad de género. Se trata de un ejercicio, en algún sentido exploratorio, de análisis del presupuesto público con enfoque de equidad de género. Se basa en los antecedentes conceptuales y las experiencias prácticas de otros trabajos similares desarrollados desde la economía feminista. Se plantea como objetivo general, iniciar un estudio de los resultados concretos que la política fiscal de gasto público tiene sobre la equidad de género en el país.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección se presenta, como contexto, un panorama de la situación fiscal en Argentina, con especial énfasis en la política de gasto público. En la segunda sección se presenta el esquema conceptual y metodológico en el que se sustenta el presente trabajo, tomado de las experiencias de los estudios existentes de presupuesto con perspectiva de equidad de género. Asimismo se sintetiza la adaptación específica hecha a esta metodología en este trabajo. En la tercera sección se presentan los resultados del análisis del caso argentino. En primer lugar, los resultados del análisis del Presupuesto 2007 de Argentina, con perspectiva de equidad de género. Seguidamente, se presentan los resultados de un análisis sectorial de dos programas específicos contenidos en dicho presupuesto. Finalmente, se presentan los resultados de una aplicación de estudio de incidencia por sexo del gasto público, referida en particular al gasto en previsión social. El trabajo se cierra con algunas consideraciones de síntesis.

1. El contexto fiscal de Argentina

Argentina se encuentra en un período de recuperación económica, posterior a la profunda crisis económica-financie-

² Para un trabajo fundante de la perspectiva de la economía feminista ver Ferber y Nelson (1993) y su actualización Feber y Nelson (2003). También consultar www.iaffe.org



ra que produjo la salida del régimen de la convertibilidad en el año 2001³. Con los indicadores económicos y sociales en sus pisos históricos durante el año 2002, el PBI se recuperó sistemáticamente, creciendo a tasas aproximadas de 7%/8% durante el período 2003–2006.

La recuperación del nivel de actividad se produjo en consonancia con la recuperación del equilibrio de las cuentas fiscales. De esta forma, durante el período 2003–2006 las finanzas públicas argentinas muestran un nivel de superávit superior al 3% del PBI. De hecho, y tal como se expresa anualmente en el mensaje de elevación del presupuesto nacional, la meta de superávit primario es la prioridad. Primero se establece esta meta y luego se organizan los gastos y los recursos de manera de cumplir con este objetivo.

En este sentido, esta meta se ha cumplido por la concurrencia de dos situaciones. Por un lado, un incremento sostenido y elevado de los niveles de recaudación tributaria, sin que mediara ninguna modificación en su estructura. De esta forma, el aumento de la recaudación de impuestos nacionales se explica por: i) la propia recuperación del nivel de actividad económica y del consumo; ii) el aumento en la contribución a la seguridad social, por cierta mejora en los niveles de registración, pero fundamentalmente como consecuencia de la recuperación del nivel de empleo y en menor medida del nivel nominal de los salarios; iii) el sostenimiento de los impuestos al comercio exterior, particularmente las retenciones a las exportaciones, en un contexto de elevación del precio de las commodities, principal rubro de exportación argentina.

Por otro lado, la meta de superávit primario se ha conseguido sin dificultades porque el aumento en los ingresos públicos no fue acompañado de una expansión acorde de los gastos públicos. En efecto, la política de expansión del gasto público en este contexto de recaudación creciente, resulta sumamente conservadora y moderada. De hecho, la expansión real del gasto ha sido decreciente durante este período.

Una observación más detenida de la estructura tributaria en la que se sustentan los recursos públicos permite apreciar: i) que el nivel de presión tributaria, si bien creciente, continúa siendo moderado en relación con los estándares internacionales; ii) que la participación de impuestos indirectos alcanza al 60%, contra el 40% de los impuestos directos, lo que le otorga al sistema un carácter regresivo⁴; iii) que el impuesto al valor agregado es el pilar fundamental de la estructura tributaria argentina, contribuyendo aproximadamente con el 26% de la recaudación total; iv) que la participación de los impuestos del comercio exterior resultan relevantes para explicar el sostenimiento de la expansión de la recaudación tributaria; v) que la recaudación de impuestos sub-nacionales es bastante irrelevante⁵.

Argentina. Presión tributaria (en %)

	1991	1996	2001	2004
Sobre la Renta	1,3	2,6	4,0	5,3
Seguridad Social	4,7	4,0	3,2	3,1
Sobre la Propiedad	1,3	0,3	1,4	2,2
Internos	6,7	8,7	8,1	9,1
IVA	3,8	6,9	5,0	7,0
Otros internos	2,9	1,8	2,4	2,1
Comercio Exterior	1,0	0,9	0,6	3,1
Otros Impuestos Nacionales	0,7	0,0	0,1	0,2
Total Impuestos Nacionales	15,7	16,4	17,5	22,9
Impuestos Provinciales	2,8	3,6	3,6	4,0
Recaudación Total	18,5	20,0	21,2	26,9

Tal como se mencionó anteriormente, la expansión del gasto público no acompañó acorde a esta mejora en los niveles de recaudación. Como puede verse en el Gráfico 1, el nivel de gasto público total de Argentina, expresado en términos de prioridad macroeconómica (% del PBI), muestra durante las dos décadas pasadas un comportamiento

³ Para una descripción y análisis de la lógica de las reglas macro-fiscales del período de vigencia de la regla de convertibilidad, y sus implicancias, ver Gómez Sabaini y Gaggero (2002).

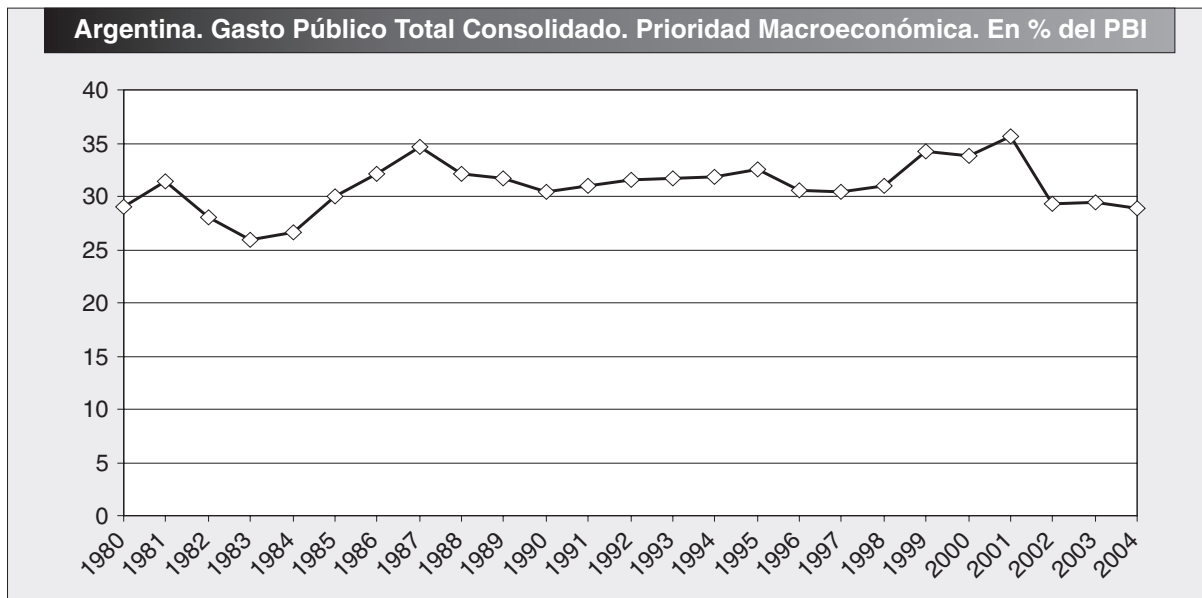
⁴ El carácter regresivo del sistema tributario argentino se manifiesta no solamente en la mayor participación relativa de los impuestos directos, sino en las propias características de implementación de los tributos. Por caso, el impuesto al valor agregado se aplica a una tasa muy elevada y con una base de contribución muy extendida y homogénea, haciendo un uso casi nulo de las desgravaciones o exenciones de los bienes y servicios de consumo popular. Asimismo, en relación con los impuestos directos, el abuso en el establecimiento de mecanismos de créditos fiscales para distintas situaciones, así como la existencia de extendidas exenciones impositivas que benefician a los sectores de ingresos altos, moderan fuertemente el impacto progresivo que este tipo de impuestos podría tener.

⁵ La información se presenta hasta el año 2004 para hacerla compatible con la información de gasto público, que sólo se encuentra disponible hasta ese año. Para información más actualizada (al día) de la recaudación tributaria en Argentina consultar www.mecon.gov.ar

relativamente estable, y un nivel oscilante entre el 30% y el 35% del PBI⁶. La observación permite apreciar que los momentos de expansión del gasto se vinculan con momentos de expansión o recuperación económica, mientras que por el contrario, los momentos de retroceso del gasto público

se asocian con situaciones de crisis y retracción económica, revelando un comportamiento pro-cíclico del gasto⁷. Asimismo, el nivel de prioridad macroeconómica del gasto público total también se manifiesta moderado en la comparación internacional.

Gráfico 1.



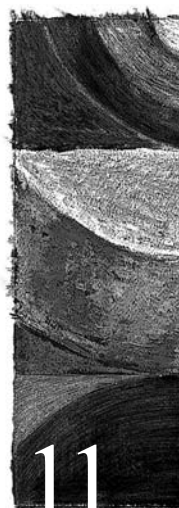
El Gráfico 2 (ver página siguiente) permite apreciar la composición del gasto total según las finalidades que lo componen, así como la evolución de las mismas. Allí se observa que el gasto público social comprende a más del 60% del gasto total, y que ha sido la finalidad más creciente del período bajo análisis. Asimismo puede verse: i) la relativa estabilidad del gasto en administración gubernamental; ii) la fuerte caída del gasto en servicios económicos, fundamentalmente a partir de la década del 90 y como consecuencia clara del proceso de privatizaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos; iii) la tendencia creciente del gasto en servicios de la deuda externa, que se expanden notoriamente en la segunda mitad de la década del 90, lo que va a explicar, en definitiva, la caída del régimen de convertibilidad y la crisis de fines del 2001, comienzos del 2002.

Si se considera además la composición del Gasto Público Social (ver Gráfico 3), puede verse que, en realidad, la tendencia del gasto público en Argentina está sumamente determinada por lo que sucede con tres funciones sociales: el gasto en previsión social (que concentra el 40% del gasto público social total), educación y salud. Estas tres funciones en conjunto dan cuenta de aproximadamente el 80% del gasto público social total, y explican buena parte de su evolución.

Asimismo puede notarse la escasa relevancia del gasto en la función trabajo (que contempla a los planes de empleo y de atención a la población desocupada) y la función asistencia social (donde se encuentran los programas de asistencia a la población vulnerable). Esto es especialmente notorio si se considera el agravamiento notorio de los problemas sociales en Argentina durante este período.

⁶ La información relativa al gasto público argentino que aquí se presenta corresponde al gasto público consolidado, esto es, comprende al sector público no financiero y a los tres niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal). Los gráficos son elaboraciones propias a partir de la información disponible en la Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social, del Ministerio de Economía.

⁷ Claramente, el gasto se retrae en el año 82, crisis de la deuda externa; en el año 89, crisis de la hiperinflación; en el año 97, crisis del tequila (crisis financiera mexicana); en el año 2002, crisis de la salida de la regla de la convertibilidad.



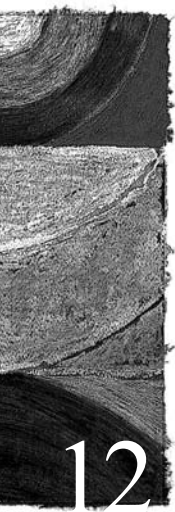


Gráfico 2.

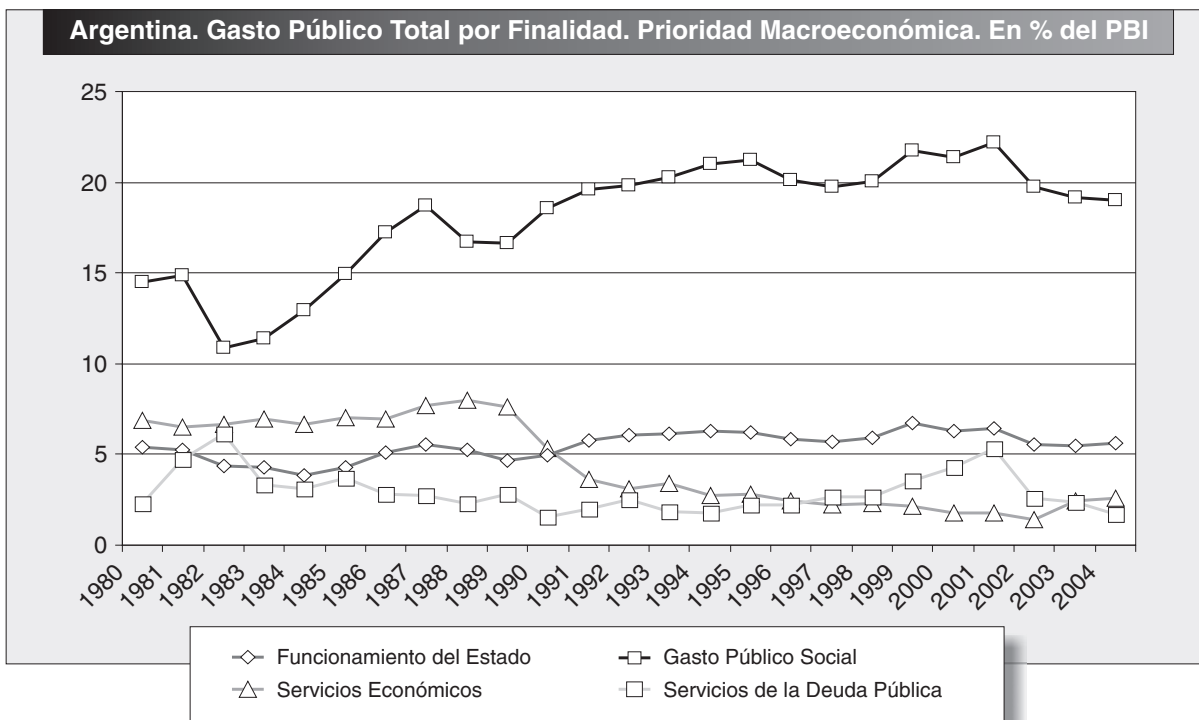
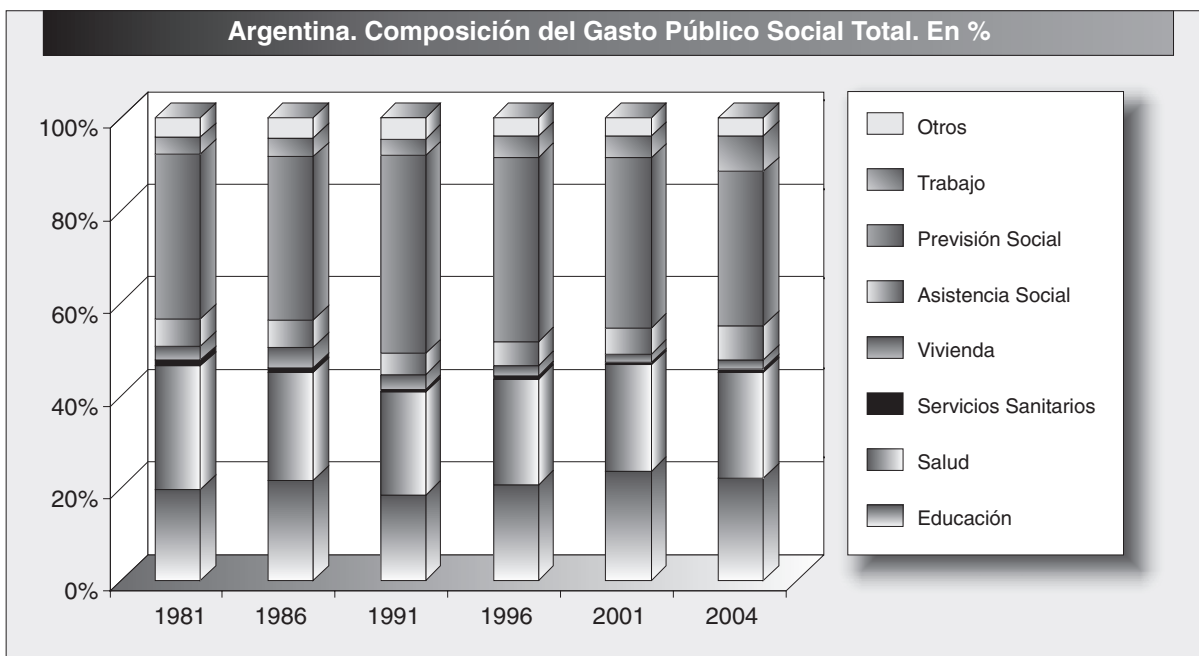


Gráfico 3.



El último punto a remarcar en relación con el contexto de la política fiscal en Argentina se relaciona con el hecho de que se trata de un país federal. Por lo mismo, y dado que la mayor parte de la recaudación proviene de impuestos

nacionales, y que gran parte del gasto público se encuentra descentralizado, el sistema opera a través de un complejo mecanismo de federalismo fiscal y coparticipación impositiva. En relación al gasto público, una tendencia importante

de los 90 fue el proceso de concentración desde los niveles sub-nacionales hacia la nación de los componentes del gasto social vinculados con esquema de seguro social (principalmente el sistema de previsión social), y en sentido inverso, la descentralización de los gastos más universales de la nación a los niveles sub-nacionales. Éste fue el caso de las funciones educación y salud, con fuerte impacto tanto en las finanzas públicas provinciales, como en la calidad y homogeneidad de los servicios sociales prestados.

2 El esquema conceptual–metodológico

2.1 El marco conceptual–metodológico de los análisis de presupuestos con perspectiva de equidad de género

Las iniciativas de presupuestos con enfoque de equidad de género buscan analizar el impacto diferencial de las políticas fiscales sobre varones y mujeres. La pregunta básica que guía esta mirada es: una determinada medida de política fiscal ¿reduce, incrementa o deja sin cambios la inequidad de género?

La presunción que las acciones de política fiscal tienen impactos diferentes en varones y mujeres se basa en los supuestos fundamentales de la economía feminista. Esta corriente de pensamiento ha hecho énfasis en la necesidad de incorporar las relaciones de género como una variable relevante en la explicación del funcionamiento de la economía y de la diferente posición de los varones y las mujeres como agentes económicos y sujetos de las políticas económicas⁸.

La base de la argumentación de la economía feminista sostiene que el funcionamiento del sistema económico se recuesta en la división sexual del trabajo. La misma determina, por cuestiones ideológicas y culturales, tareas más específicamente femeninas y tareas más específicamente

masculinas. Central en esta división es el reparto de las responsabilidades en la reproducción de la fuerza de trabajo. En nuestras economías y culturas las mujeres, en mucha mayor medida que los hombres, son las responsables principales de organizar y ejercer el cuidado de las personas, que serán, son o fueron fuerza de trabajo. El hecho más relevante es que estas tareas de cuidado, que se realizan mayoritariamente al interior de los hogares, no se valorizan ni se remuneran, determinando una situación relativa sumamente desventajosa para las mujeres.

Esto repercute en dos cuestiones centrales. Por un lado, la existencia de una especie de subsidio desde el trabajo de cuidado no remunerado realizado al interior de los hogares, mayoritariamente por mujeres, hacia el capital, que de esta forma puede contratar sin costo adicional fuerza de trabajo saludable, descansada, disciplinada e inculcada con los valores fundamentales del sistema.

Por otro lado, la división sexual del trabajo también marca el tránsito de las mujeres por el mercado de empleo. En efecto, allí se expresan importantes y persistentes inequidades de género, que sintéticamente pueden resumirse en las siguientes: i) una menor tasa de participación femenina; ii) mecanismos de segregación de género vertical (por nivel jerárquico) y horizontal (por tipo de actividad), que recluye a las mujeres en actividades típicamente femeninas y de menor jerarquía; iii) una mayor participación relativa de las mujeres en el espacio de vulnerabilidad laboral (empleos precarios, de tiempo parcial, de menor remuneración, sin cobertura de la seguridad social); iv) la persistencia de la brecha salarial de género.

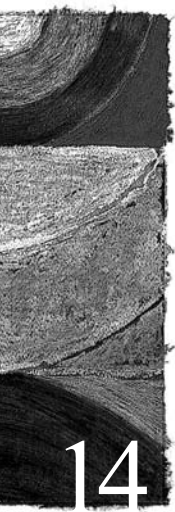
Esta particular configuración genérica del sistema económico es naturalmente afectada por las políticas económicas, macro y micro, que no son neutrales en términos de género⁹. El impacto puede consistir tanto en empeorar, como en mejorar o dejar sin efecto la situación de inequidad de género. Por ello resulta relevante incorporar la perspectiva de equidad de género en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas económicas.

En este contexto, una de las herramientas para el análisis de la política fiscal desde la perspectiva de equidad de género, son las iniciativas de presupuestos con enfoque de equidad de género. Budlender y Sharp (1998) y Elson

⁸ Rodríguez Enríquez (2006) presenta una síntesis de los principales elementos del análisis de género en economía.

⁹ Elson y Cagatay (2000) es una referencia fundante, que presenta los argumentos centrales de la crítica de la economía feminista al funcionamiento del sistema económico y a la concepción de las políticas económicas.





(1998) constituyen los trabajos fundantes, a partir de los cuales se han ido ajustando, completando y adaptando los conceptos y particularmente las metodologías.

La estrategia más utilizada y parte de la cual se adopta en este trabajo, contempla una propuesta general y seis herramientas o métodos específicos¹⁰. La **propuesta general** consiste en la **clasificación de los gastos públicos** en tres categorías:

- 1. Gasto Etiquetado para mujeres:** es el conjunto de gastos públicos específicamente orientados a satisfacer necesidades particulares de las mujeres. Por ejemplo: programas de salud para mujeres, programas de violencia doméstica, programas para mujeres con niños y niñas pequeños, programas para promover el desarrollo de actividades productivas de las mujeres, etc.
- 2. Gastos destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público:** se trata del gasto destinado a garantizar igualdad de oportunidades en el empleo público a varones y mujeres. Por ejemplo: servicios de guardería para madres y padres trabajadores, capacitación para empleados y empleadas administrativas de bajos niveles de calificación (donde predominan las mujeres), licencias parentales, etc.
- 3. Gastos generales:** contempla el resto de los gastos públicos que no se incluyen en las categorías anteriores, que tienen como objetivo brindar bienes y servicios al conjunto de la comunidad. Esta categoría suele comprender a la mayor parte de los gastos públicos.

Esta propuesta general de clasificación de los gastos públicos permite conocer la participación de cada uno de ellos en el total y brinda una idea de las prioridades consideradas por la gestión de políticas públicas. Asimismo, al interior de cada grupo de gastos, pueden diseñarse diferentes clasificaciones de acuerdo a la relevancia de los gastos según su impacto de género. En este sentido se avanza en el presente trabajo, tal como se indicará más adelante.

A su vez, cada uno de estos grupos de gasto, y particularmente, el grueso de los gastos generales pueden ser analizados mediante las siguientes **herramientas especí-**

ficas para analizar su impacto en términos de equidad de género¹¹:

1. Evaluación de políticas públicas con enfoque de género.

Esta herramienta busca evaluar las políticas públicas que subyacen en las asignaciones presupuestarias para identificar sus probables impactos en varones y mujeres, tratando de responder a la pregunta central: esas acciones de política reducen, incrementan o mantienen sin modificaciones la situación de inequidad de género?

La evaluación de las políticas en este sentido implica la identificación de los elementos de género explícitos e implícitos en sus objetivos, diseño, características y procedimientos. Asimismo, involucra la identificación de los recursos asignados a las políticas y los efectivamente ejecutados.

Habitualmente, este análisis se operacionaliza a través de la aplicación de un conjunto de preguntas estructuradas, que permiten identificar los supuestos vinculados a las relaciones de género implícitos en las acciones de política, así como el impacto que en estas mismas relaciones pueden tener las actividades involucradas.

2. Evaluación desde los/las beneficiarios/as.

Esta herramienta tiene por objetivo darle voz a los beneficiarios y beneficiarias de los programas públicos y conocer cuál es el impacto de género desde sus propias experiencias. Se pretende conocer y analizar en qué medida las modalidades vigentes en la oferta de servicios públicos satisfacen las necesidades y deseos de las personas, y en qué dimensión los patrones de gasto público se adaptan a las prioridades de varones y mujeres.

Para llevar adelante esta herramienta se suele recurrir a una variedad de instrumentos de análisis cuantitativos (encuestas de opinión, sondeos de actitudes, clasificación de preferencias) y cualitativos (entrevistas semi-estructuradas, grupos focales, observación participante), que pueden incluir no sólo el relevamiento de opiniones sobre los programas existentes, sino también indagación sobre posibilidades de modificaciones futuras (por ejemplo, indagando si las personas estarían dispuestas a pagar (y cuánto) con el objetivo de que los servicios públicos aumenten o mejoren.

¹⁰ Cooper y Guzmán (2003), Andía Pérez y Beltrán Barco (2003) y Elson (2003) presentan buenas síntesis de estos aspectos metodológicos.

¹¹ Hofbauer y Vinay (2002) y Pérez Frago y Martínez Median (2004) presentan valiosas compilaciones de las experiencias internacionales de aplicación de estas herramientas metodológicas.



3. Análisis de la incidencia del gasto público por sexo.

Esta herramienta busca observar la incidencia del gasto público entre varones y mujeres. Lo que se intenta es estimar la distribución por sexo de los beneficios distribuidos a través de las políticas de gasto público, entendido como costo unitario por el número de unidades utilizadas.

Esta herramienta permite no sólo conocer a quiénes, en términos de sexo, están dirigidos los gastos públicos, sino también a quién puede afectar, y en qué sentido, un recorte o una ampliación del gasto.

Para poder aplicar esta herramienta se necesita avanzar en al menos tres etapas. En primer lugar, determinar el gasto neto realizado por el Estado que llega a las personas, esto es, el monto de la entrega de recursos a los/as beneficiarios/as menos cualquier pago que ellos/as puedan hacer por el bien o servicio que reciben. En segundo lugar, establecer la distribución de esos recursos entre varones y mujeres, para el caso de los beneficios que se distribuyen a título individual. En tercer lugar, establecer la distribución de esos beneficios o recursos al interior de los hogares, en caso de los beneficios que se distribuyen de esta manera (a nivel de los hogares).

Los estudios de incidencia del gasto público no son novedosos. Habitualmente se realizan teniendo en cuenta la distribución del gasto entre distintos estratos de ingreso (por ejemplo, quintiles o deciles)¹². Una posibilidad para agregarle a estos estudios la mirada de género es clasificar a los hogares de esos estratos de ingreso de acuerdo a ciertas características relevantes para el análisis de género. Por ejemplo: según sexo del jefe/a del hogar; según composición del hogar; según presencia de niños y niñas menores o adultos mayores; según inserción laboral de los miembros adultos; según tasa de dependencia.

Esto como forma de aproximarse a lo que debería ser una estudio de incidencia en términos de género, que requiere mucha información cuantitativa vinculada al costo en que incurre el gobierno al proveer y distribuir cierto bien o servicio, y de cómo se distribuyen estos beneficios entre la población y al interior de los hogares, información que puede llegar a captarse con encuestas de hogares, pero que frecuentemente requieren de trabajos más cualitativos.

4. Análisis de la incidencia de los ingresos públicos.

Esta herramienta busca estimar la carga diferencial del financiamiento público sobre varones y mujeres, así como identificar el impacto que ciertas características del mismo pueden tener sobre las relaciones de género.

Si bien todas las formas de financiamiento público (emisión, endeudamiento, realización de activos públicos) pueden ser analizadas desde la mirada de género, lo que se sugiere aquí es la necesidad de avanzar, particularmente, en la incidencia de la estructura tributaria sobre varones y mujeres. El supuesto aquí es que las características de esta estructura (el peso relativo de los distintos tipos de impuestos, si se reconocen o no las cargas de familia para conceder beneficios fiscales, si la imposición es a título individual o del hogar, la manera en que se determina la base imponible, etc.) tienen impactos diferenciales para varones y mujeres. En definitiva, es probable que la política de financiamiento público tampoco sea neutral en términos de género.

En general, esta herramienta se aplica estimando cómo se distribuye teóricamente la recaudación impositiva entre los distintos tipos de hogares, contribuyentes y entre varones y mujeres. Para ello se requiere amplia información sobre la recaudación impositiva por tipo de impuestos y de contribuyentes, así como información sobre la distribución de los ingresos y los patrones de consumo al interior de los hogares (información ésta que se obtendría básica, aunque no únicamente, de las encuestas a hogares).

5. Análisis desagregado por sexo, del impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo.

Esta herramienta busca identificar las relaciones entre el presupuesto público y el presupuesto de uso del tiempo de los hogares. Principalmente, busca identificar la contribución del trabajo de cuidado no remunerado al funcionamiento del sistema económico, y la medida en que la propia provisión de las políticas públicas cuenta con una dotación importante (y no explícitamente reconocida) de este tipo de trabajo.

El desarrollo de esta herramienta es importante, en la medida que la evidencia recogida desarticuladamente hasta ahora, da muestras que las mujeres destinan mayor parte de su tiempo que los varones a este tipo de tareas. Asimismo, que los recortes del gasto público (característicos de

¹² Como ejemplo de análisis de incidencia distributiva del gasto público en el caso de Argentina, puede verse Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2002).



la década del 90 en América Latina en general y Argentina en particular), tienen consecuencias sobre el tiempo de las personas, y mayormente de las mujeres, que tienen que hacerse cargo de las responsabilidades de cuidado abandonadas por el Estado (como ser, el cuidado de familiares internados en el servicio público de salud, atención de los niños y niñas cuando se reducen los tiempos de asistencia a la escuela, etc.).

Claramente, una de las mayores dificultades para adaptar y aplicar esta herramienta se vincula con el escaso desarrollo que todavía tienen las encuestas de uso del tiempo, insumo principal para este tipo de análisis.

6. Marco de política económica de mediano plazo con enfoque de equidad de género.

El objetivo de esta herramienta es introducir la dimensión de la equidad de género en el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de la política económica de mediano plazo. Ello implica introducir la desagregación por sexo de los agentes económicos involucrados en las herramientas utilizadas en estas actividades (modelos económicos y econométricos), así como la introducción de las dimensiones inherentes a la división sexual del trabajo, el trabajo de cuidado no remunerado y la distribución de recursos al interior de los hogares.

2.2

La adaptación del marco general al caso de Argentina

El análisis que aquí se presenta es un primer ejercicio exploratorio de la cuestión presupuestaria con perspectiva de equidad de género en Argentina. Por lo mismo, y dado que no se pretendía realizar un análisis exhaustivo sino identificar algunas primeras evidencias y tendencias, y espacios de investigación en el futuro, se procedió a realizar un recorte del conjunto de alternativas mencionadas precedentemente.

En primer lugar se avanzó con la **propuesta general** de clasificar los gastos públicos en relación con su potencialidad en términos de equidad de género. La clasificación originariamente propuesta (ver sección 2.1.), se desagregó de la siguiente manera:

1. Gastos etiquetados:
 - a. Gastos vinculados con la institucionalidad de la mujer.

- b. Gastos destinados principalmente a beneficiarias mujeres.
 - i. Vinculados con cuestiones de violencia hacia las mujeres y promoción de los derechos de las mujeres.
 - ii. Vinculados con promoción de la inserción económica de las mujeres (en el empleo, en la auto-producción, etc.)
 - iii. Vinculados con el apoyo al rol reproductivo de las mujeres (vinculados al cuidado, la atención y nutrición de los niños y niñas, etc.)
 - iv. Otros gastos etiquetados
2. Gastos destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público.
3. Gastos generales:
 - a. Gastos con potencialidad explícita en términos de equidad de género.
 - b. Resto de los gastos generales.

El caso de los gastos con potencialidad explícita en términos de equidad de género, se refiere a aquellos gastos que a pesar de no estar concretamente etiquetados, por el tipo de gastos o por las características de los beneficios que distribuyen, podrían estar afectando actualmente, o ser muy pasibles de afectar, positivamente a la situación de equidad de género.

Esta clasificación se aplicó al **Presupuesto Nacional 2007**, recientemente aprobado por el Poder Legislativo Nacional. Si bien se conoce que la ejecución efectiva del presupuesto dista de su propuesta inicial, se decidió realizar el ejercicio sobre lo presupuestado y no lo ejecutado porque en el primer caso se contaba con información más detallada que permitió profundizar en la dimensión de equidad de género del análisis. En cualquier caso, el presupuesto en sí mismo resulta una buena aproximación a las prioridades, al menos teóricas, de política pública de la actual gestión.

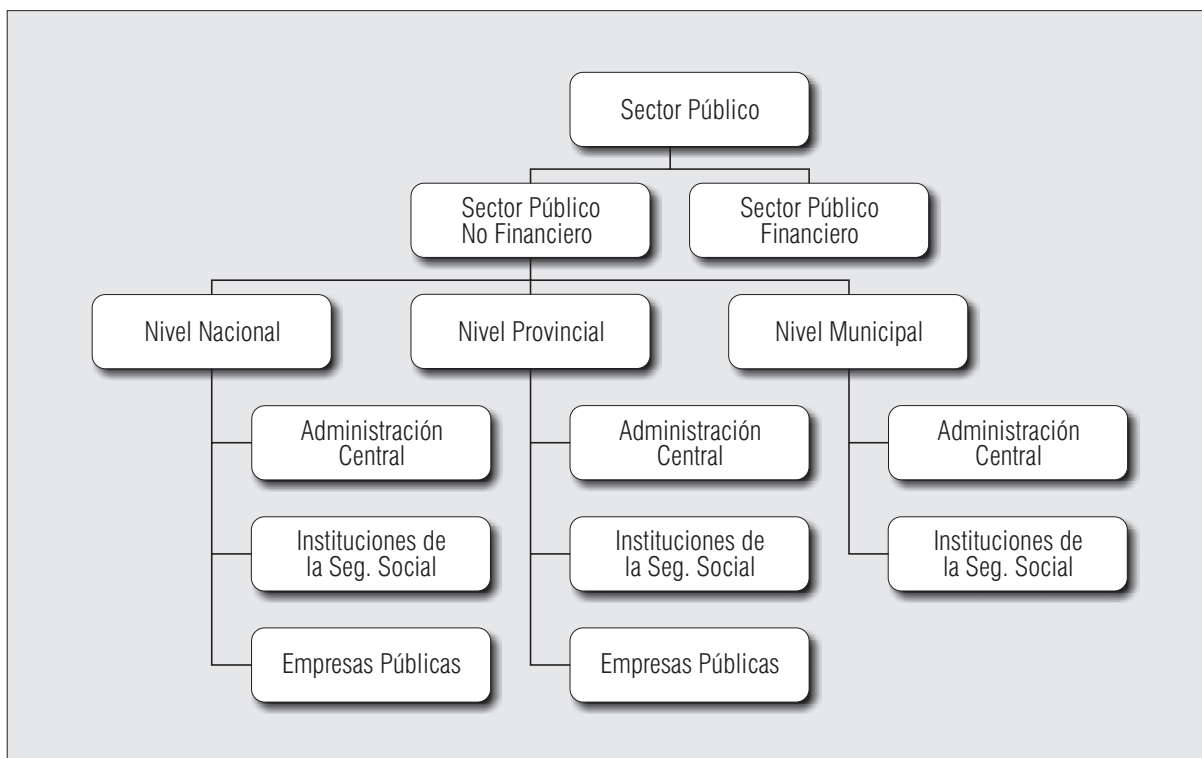
Para proceder a la clasificación de los gastos se tuvieron en cuenta los objetivos declarados de los programas, así como las características generales de los beneficios que distribuyen.

La fuente de información principal fue la documentación anexa al presupuesto, en particular las planillas de jurisdicción-entidad que permiten conocer la descripción y los créditos presupuestarios de cada programa, por jurisdicción y entidad.

Finalmente, atento a que Argentina es un país federal, resulta necesario destacar que en esta oportunidad el ejer-

cicio se aplica sobre el **Presupuesto de la Administración Nacional**. Esto tiene cierta implicancia importante en algunas funciones de gasto que han sido descentralizadas a niveles sub-nacionales (en particular, gran parte de los

gastos en educación y salud). El siguiente diagrama ilustra la estructura del Sector Público Argentino. A los efectos de este ejercicio, se consideró la columna de la izquierda correspondiente a la Administración Nacional.



En relación con las **herramientas específicas**, se decidió avanzar con la aplicación parcial de dos de ellas.

1. Evaluación de las políticas públicas con enfoque de género.

Para avanzar en el diseño de una propuesta metodológica que permita realizar análisis de políticas de gasto público con enfoque de equidad de género, se decidió tomar dos programas específicos. La elección de los programas fue arbitraria, ya que el objetivo primordial era la aplicación de la metodología, y no lograr un análisis acabado de las políticas más importantes. En cualquier caso, la contribución también resulta útil en términos de análisis de política, ya que se eligieron programas relevantes para la población más vulnerable en términos de ingresos. Y programas que además, se caracterizan por tener mayoría de beneficiarias mujeres. Los programas elegidos se encuentran vinculados entre sí y constituyen la columna vertebral de la política asistencial del gobierno: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familias por la Inclusión Social.

Las fuentes de información en este caso incluyeron: las normativas que dieron creación a los programas mencionados, información institucional sobre sus características y formas de funcionamiento, información presupuestaria, y estadísticas de beneficiarios/as provistas por las jurisdicciones correspondientes.

2. Análisis de la incidencia del gasto público por sexo.

Nuevamente, el objetivo aquí fue explorar procedimientos para aplicar análisis de incidencia de las políticas de gasto público desde la perspectiva de equidad de género. En este caso, se tomó una de las funciones más relevantes del gasto público social: el gasto en previsión social. De acuerdo a las posibilidades que brindó la información disponible, se procedió a realizar un estudio de la incidencia del gasto público, por sexo. Las fuentes de información consistieron en la información presupuestaria, y en estadísticas sobre cobertura previsional.



3 Los resultados obtenidos para el caso de Argentina

3.1 La clasificación de los gastos según la perspectiva de equidad de género

El Presupuesto 2007 de la Administración Nacional argentina incluye los gastos de 76 jurisdicciones y entidades (de la Administración Central, organismos descentralizados e instituciones de la Seguridad Social), que ejecutan **296 programas** de políticas públicas¹³.

Tras el análisis de los objetivos y características de los 296 programas, se aplicó la clasificación del gasto definida en la metodología para el caso argentino. La misma brindó un resultado muy poco alentador desde el punto de vista de la participación del gasto etiquetado o potencialmente favorable a la equidad de género en el total del gasto de la Administración Nacional.

Los 296 programas contemplan un monto total de \$142.641 millones¹⁴. De ese total, tal como indica el Cuadro 1, solamente el 0,21% corresponde a gastos etiquetados para mujeres, es decir, a programas o acciones de política pública que se dirigen explícitamente a atender derechos o necesidades de las mujeres (ver Cuadro 1).

En la descripción de actividades a nivel de programas, no se pudo identificar ninguna partida destinada a promover la equidad de género en el empleo público, en el ámbito de la Administración Nacional.

Por su parte, entre los mayoritarios gastos generales (representan el 99,79% del gasto total), un 37% corresponde a tipos de gastos que por sus características cuentan con importante potencialidad para afectar positivamente la equidad de género. Una mirada más cercana, tanto de los gastos etiquetados como de los gastos con potencialidad de equidad de género permitirá dimensionar las posibilidades efectivas de estas acciones.

En relación a los **gastos etiquetados**, los mismos están constituidos por tan sólo 5 programas que se enumeran

y describen en el Cuadro 2. Como se ve, más del 90% del gasto etiquetado se concentra en el programa «Atención de la Madre y el Niño», dependiente del Ministerio de Salud. Este programa tiene como objetivo garantizar la salud de la madre, embarazada o con niños y niñas pequeños, y también la nutrición de los hijos e hijas en la primera infancia. Este programa opera a través de la prestación de servicios básicos para la salud y la provisión de leche para los niños y niñas pequeños.

Cuadro 1. Argentina. Presupuesto 2007

	Total en \$	Porcentaje del Gasto Total
Gasto Público Total*	142.641.212.962	100,00
Gasto Etiquetado	297.359.654	0,21
Gasto en Empleo Público Equitativo	—	—
Gastos Generales	142.343.853.308	99,79
Gasto con Potencialidad de Equidad de Género	53.080.698.768	37,21
Resto de Gastos Generales	89.263.154.540	62,58

* Incluye gastos figurativos.

Fuente: Elaboración propia en base a información presupuestaria.

Como se ve en el Cuadro 2, éste es un programa destinado a las mujeres en su rol de madres, con lo que puede decirse que consolida la estructuración tradicional de género. Es decir, el principal gasto etiquetado, y el que concentra la casi totalidad de los fondos, no responde demasiado positivamente a la pregunta central: «esta acción de política fiscal, consolida, modifica o deja sin alterar la situación de inequidad de género?» Sin desconocer la necesidad de que el Estado asuma su responsabilidad en la garantía de la salud de las personas, y muy particularmente de los sectores más vulnerables, insiste en considerar a la mujer exclusivamente en su rol de madre, y como principal responsable del cuidado de los hijos e hijas.

También dependiendo del Ministerio de Salud de la Nación se encuentra el programa «Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable». Este programa tiene un crédito de \$12 millones que representa 4% del total de los recursos destinados a gastos etiquetados. Claramente,

¹³ Algunos programas están a su vez desagregados en subprogramas y en acciones. En este ejercicio se trabajó hasta la desagregación programática.

¹⁴ Esta cifra incluye los gastos figurativos. Si se extrajeran, el gasto público total de la Administración Nacional argentina alcanzaría los \$121.300 millones.

Cuadro 2. Argentina. Presupuesto 2007. Gasto Público Etiquetado

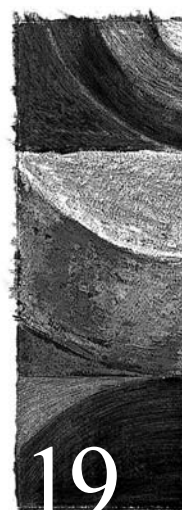
Jurisdicción/ Entidad	Programa	Observaciones	Crédito Presupuestario (en \$)	Participación en el total de gastos etiquetados (en %)
Gastos vinculados con institucionalidad de la mujer				
Consejo Nacional de la Mujer	Formulación e Implementación de Políticas Públicas para la Mujer	El Consejo Nacional de la Mujer tiene por objetivo la promoción de un nuevo contrato social basado en la legitimación y propensión de la equidad de género, con un sentido integral que revalorice el fortalecimiento de la familia y que aborde la resolución de los problemas y desventajas estructurales que afectan a las mujeres y a sus familias, a través de programas y proyectos sustantivos a desarrollarse en los ámbitos ministeriales y/o provinciales y locales. Asimismo se propone supervisar el cumplimiento de las recomendaciones específicas acordadas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sobre la Plataforma de Acción de Beijing. Las acciones se llevan a cabo en forma descentralizada a través de las áreas mujer provinciales que integran el Consejo Federal de la Mujer y las organizaciones de la sociedad civil.	1.891.799	0,64
Gastos vinculados con la promoción de los derechos de las mujeres – Violencia doméstica – Salud reproductiva				
Ministerio de Salud	Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	El subprograma apunta a promover la salud sexual y reproductiva de la población, desde una perspectiva de género y como un derecho fundamental de las personas.	12.100.000	4,07
Gastos vinculados con la promoción de la inserción económica de las mujeres				
Secretaría de Agricultura	Capacitación de la Mujer Campesina	Formulación de políticas para el sector agropecuario, entre ellas apoyo a pequeños productores y capacitación de la mujer campesina (con una meta de 1000 beneficiarias).	8.666.000	2,91
Gastos vinculados con la promoción de los roles reproductivos				
Ministerio de Salud	Atención de la Madre y el Niño	El programa tiene como propósito el desarrollo de distintas acciones e inversiones orientadas a la salud de madres, niños y adolescentes de todo el país. Estas acciones se traducen en hechos y actos normativos que permiten distribuir los recursos en la población asistida, en el marco de las políticas sanitarias vigentes. En lo referido a las inversiones, están destinadas a mejorar la calidad de vida y el estado sanitario y nutricional de las embarazadas y niños menores de 6 años. Incluye: Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño y Seguro Universal de Maternidad e Infancia.	274.391.855	92,28
Otros gastos etiquetados				
Ministerio del Interior	Construcción Consultorios Externos para Ginecología – Personal Policial y sus familias		310.000	0,10
Total			297.359.654	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a información presupuestaria.

éste es un programa que mejora sustantivamente la situación de equidad de género, toda vez que les reconoce a las mujeres como tales su derecho a tomar decisiones sobre su propio cuerpo, y las provee de recursos para ejercer efectivamente este derecho. Cabe destacar, además, que este programa fue puesto en práctica aún con la renuencia de vastos sectores corporativos poderosos y es un mérito a resaltar de la actual gestión.

Los gastos etiquetados vinculados con la promoción de la inserción económica de las mujeres son prácticamente inexistentes. Sólo pudo identificarse concretamente

el programa «Capacitación de la mujer campesina», dependiente de la Secretaría de Agricultura, del Ministerio de Economía. Se trata de un programa que busca promover la organización de microemprendimientos productivos en áreas rurales, y brinda para ello asesoramiento y capacitación especial para las mujeres. Tanto su crédito presupuestario (\$8,6 millones) como su meta (la capacitación de 1000 mujeres) son muy moderadas. Se podría evaluar que este es un programa que busca mejorar la situación de equidad de género, permitiendo a las mujeres el desarrollo de emprendimientos que les brinden mayor autonomía





económica. Sin embargo, debería evaluarse más detenidamente la efectividad del programa, habida cuenta de las evidencias respecto a programas similares que no han tenido resultados exitosos¹⁵.

En relación a los gastos vinculados con la institucionalidad de las mujeres, se observa que existe un solo programa constituido por el «Consejo Nacional de la Mujer». Su crédito presupuestario de \$1,9 millones (menos del 1% del total del gasto etiquetado) da cuenta de las dificultades para desarrollar acciones que tengan relevancia efectiva, con lo que su impacto positivo sobre la equidad de género es básicamente teórico.

Finalmente, los gastos etiquetados se completan con el proyecto de construcción de consultorios externos para la atención ginecológica del personal de la policía federal y sus familias.

En síntesis, el gasto etiquetado para las mujeres en el presupuesto 2007 es sumamente escaso, y las características de los programas permiten afirmar que solamente las acciones en términos de salud sexual y reproductiva representan un verdadero avance en materia de equidad de género.

La clasificación propuesta en este trabajo permite además identificar cuáles de entre los gastos generales podrían llegar a contar con cierta potencialidad para actuar a favor de la equidad de género. Para determinar cuáles de los gastos incluidos en el Presupuesto 2007 pueden funcionar en este sentido, se establecieron los siguientes criterios:

- ▶ Gastos vinculados con la mejora en las condiciones de capacitación o ingresos en sectores de empleo público con sobre-representación de fuerza de trabajo femenina.
- ▶ Gastos vinculados con promover mejoras en las condiciones de hábitat y vivienda de los hogares.
- ▶ Gastos vinculados con la promoción de la calidad de vida de los adultos mayores y los niños y niñas.
- ▶ Gastos vinculados con acciones que promuevan la capacitación laboral o la inserción en el empleo y las actividades económicas.
- ▶ Políticas sociales asistenciales vinculadas con los sectores de población más vulnerables, y particularmente, con el sostenimiento del ingreso de los hogares.

Los supuestos detrás de la adopción de estos criterios, contemplan: i) que toda mejora en las condiciones de empleo en los sectores donde las mujeres representan la mayor parte de la fuerza de trabajo, son positivos para las mujeres; ii) que las mejoras en las condiciones de vivienda y hábitat, y en la situación de la población dependiente, son positivos para las mujeres, en la medida que alivian sus responsabilidades de cuidado, o la carga de estas responsabilidades; iii) que toda acción que promueva efectivamente la inserción en el empleo, puede ser beneficiosa en tanto alcance a beneficiarias mujeres y permita dotarles de mayor autonomía en este sentido; iv) que las políticas asistenciales y los programas de sostenimiento del ingreso pueden favorecer la situación de las mujeres pobres. Desde ya, la verificación de todos estos supuestos en la práctica dependerá efectivamente de las características que adopten los programas.

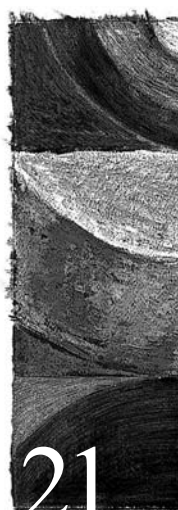
El Cuadro 3 presenta al conjunto de gastos generales que, con los criterios mencionados, fueron clasificados como potencialmente favorables a la equidad de género. Como se ve, la mayor concentración de recursos en estos gastos se encuentra en las políticas asistenciales y de sostenimiento del ingreso. De hecho, el gasto en prestaciones previsionales acumulan casi el 60% de los gastos generales con estas características. En las próximas sesiones se avanzará en una mirada de género de este gasto en particular.

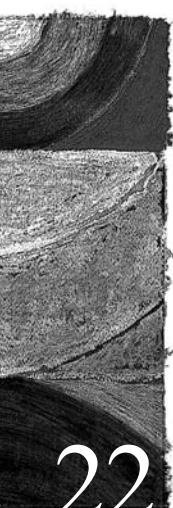
Si se excluyera el gasto en prestaciones previsionales, el gasto en políticas asistenciales y de sostenimiento del ingreso seguiría concentrando la mayor parte de los recursos (55% del total). Del resto de tipo de gastos comprendidos en esta clasificación, resultan relevantes los gastos para mejorar la calidad de vida de las personas dependientes y los gastos para mejorar las condiciones de hábitat y vivienda. Nuevamente, pareciera que el mayor foco de las acciones de política pública que podrían pensarse beneficiando en términos relativos a las mujeres, se da en aquellas acciones vinculadas a los roles reproductivos. Aquellas vinculadas con promover la inserción laboral y económica femenina son prácticamente inexistentes. En tanto la autonomía femenina es un requisito indispensable para avanzar en mejoras de la equidad de género, esto resulta un rasgo fuertemente preocupante.

¹⁵ Existe abundante literatura que demuestra que los programas que buscan promover micro-emprendimientos en Argentina no han tenido buenos resultados. En particular, presentan serias dificultades de sustentabilidad, son sumamente dependientes de la ayuda financiera pública, generan producciones al nivel de subsistencia y no logran insertarse en la lógica mercantil. Al respecto ver Villarraga y Pauselli (2006) y Maclsaac (1996).

Cuadro 3. Argentina. Presupuesto 2007. Gasto Potencialmente Favorable a la equidad de género

Jurisdicción / Entidad	Programa	Observaciones	Crédito Presupuestario (en \$)	Participación en el total del gasto general favorable a la equidad de género (en %)
Gastos en sectores de empleo público con sobre-representación femenina			1.800.582.296	3,39
Jefatura de Gabinete de Ministros	Capacitación de los Recursos Humanos del Sector Público		12.335.842	0,02
Ministerio de Salud	Formación de Recursos Humanos Sanitarios y Asistenciales	Este programa tiene como responsabilidad coordinar la adecuación de los recursos humanos de la salud con las necesidades asistenciales y sanitarias del país, a través de acciones de desarrollo y capacitación, atento a la reelaboración de perfiles y en respuesta a las necesidades cuali y cuantitativas, sistemáticamente analizadas	43.454.880	0,08
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Gestión Curricular, Capacitación y Formación Docente	La elaboración e implementación de políticas nacionales que articulen el desarrollo curricular con la formación docente continua incluida la capacitación para todos los ciclos, niveles y regímenes especiales del Sistema Educativo Argentino	126.791.574	0,24
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Fondo Nacional de Incentivo Docente	Constituye un complemento monetario al salario docente	1.618.000.000	3,05
Gastos para mejorar condiciones de vivienda y hábitat			3.660.544.919	6,90
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Acciones para la Provisión de Tierras para el Habitat Social	Este programa tienen como objetivo ejecutar una política nacional de regularización dominal de tierras que posibilite obtener el título de propiedad para consolidar su dominio y permitir el acceso a la propiedad de la tierra a aquellas familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad habitacional.	14.577.948	0,03
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico	El programa brinda asistencia técnica y financiera a municipios para la ejecución de pequeñas obras de infraestructura básica de saneamiento, en cuanto a provisión de agua potable, desagües cloacales, baños, y equipamiento para distribución de agua, recolección de líquidos cloacales y recolección de residuos. Dichas acciones están orientadas a disminuir la aparición de enfermedades de origen hídrico (diarreas, hepatitis, parasitosis, cólera), reducir el nivel de mortalidad infantil y adulta y mejorar las condiciones sanitarias, nutricionales y ambientales.	15.744.547	0,03
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Recursos Sociales Básicos	El objetivo general del programa es favorecer el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y su entorno, caracterizados como poblaciones con necesidades básicas insatisfechas, promoviendo la participación, capacitación y el compromiso comunitario. Las tareas que se llevan a cabo están destinadas a proveer servicios básicos para las comunidades marginadas en áreas fronterizas del noroeste y noreste argentino lindantes con los países firmantes del Tratado de la Cuenca del Plata	37.691.000	0,07
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Mejoramiento de Barrios	El objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas, asentada en barrios con carencia de infraestructuras, problemas ambientales y/o de regularización dominal.	161.068.619	0,30
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Desarrollo Urbano y Vivienda	Construcción de viviendas por parte de los organismos provinciales de vivienda y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el ámbito del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), buscando atender la demanda habitacional de familias de recursos insuficientes, mejorando la calidad de vida de los adjudicados y facilitando el acceso a la vivienda. Se otorgan préstamos individuales como también se provee materiales y/o mano de obra para la construcción, ampliación y/o terminación de viviendas. Mejoramiento habitacional e infraestructura básica	3.431.462.805	6,46
Gastos para mejorar las condiciones de vida de las personas dependientes			3.738.813.297	7,04
Ministerio de Desarrollo Social	Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores	El programa se propone ofrecer atención progresiva a la población, y prioritariamente a los mayores carenciados, a través de la implementación de acciones de prevención y promoción de instancias alternativas a la institucionalización, considerando también la atención directa en las residencias y centros de día con criterios de calidad en la prestación. Asimismo, apunta a promover la integración intra e intergeneracional de los adultos mayores.	17.424.920	0,03





Jurisdicción [cont.]	Programa	Observaciones	Crédito	Participación
Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia		30.475.583	0,06
Ministerio de Desarrollo Social	Acciones para la Protección de la Infancia, la Familia y la Adolescencia	La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es el organismo responsable de implementar las acciones de prevención, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito nacional, provincial y municipal, así como de ejecutar la asistencia directa desde esa misma perspectiva de derechos.	82.143.433	0,15
Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses)	Asignaciones Familiares	Transferencias monetarias a trabajadores y trabajadoras asalariados registrados por tener cargas de familia	3.608.769.361	6,80
Gastos en acciones para mejorar la inserción ocupacional y actividades económicas			545.491.035	1,03
Secretaría de Agricultura	Programa Social Agropecuario	Brinda apoyo a familias campesinas de todo el país, a través de capacitación y asistencia técnica, lo que les permite mejorar sus procesos productivos y aumentar los resultados obtenidos de sus actividades, tanto agrícolas como ganaderas.	35.713.800	0,07
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Acciones de Capacitación Laboral	Los proyectos territoriales de capacitación y promoción del empleo, que se basan en la gestión de acuerdos territoriales, tienen por objetivo fortalecer la empleabilidad de los grupos de población con mayores dificultades para incorporarse a empleos de calidad –jóvenes, mujeres de baja calificación, personas con discapacidad y adultos mayores– mediante la terminación de estudios básicos o la capacitación laboral de personas con problemas de empleo, especialmente aquellas beneficiarios del Plan Jefes de Hogar y del Seguro de Capacitación y Empleo.	43.735.569	0,08
Ministerio de Desarrollo Social	Promoción de Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local	Promoción de microemprendimientos productivos	153.892.862	0,29
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	Investigación Aplicada, Innovación y Transferencia de Tecnología	Contempla la asistencia técnica a pequeños productores familiares, y para la conformación de huertas	312.148.804	0,59
Políticas asistenciales y de sostenimiento del ingreso			43.335.267.221	81,64
Ministerio de Salud	Atención Médica a Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	A través de este programa se brinda asistencia médica a los beneficiarios de pensiones no contributivas y sus grupos familiares. Dicha atención, contratada con efectores mayoritariamente públicos y también con algunos privados y mixtos, se basa en la conformación de una red de prestadores que permite la atención médica de los beneficiarios con una estructura calificada, equitativa y solidaria.	390.491.674	0,74
Ministerio de Desarrollo Social	Seguridad Alimentaria	Brinda asistencia alimentaria directa a todas las personas que necesiten apoyo alimentario, dando prioridad a las familias indigentes (personas que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de alimentos), a las embarazadas, niños menores de 14 años, discapacitados y adultos mayores que se encuentren en situación de riesgo social. La asistencia, otorgada a través de comedores infantiles, escolares y de organizaciones sociales, busca garantizar la cobertura nutricional y calórica correspondiente para cada edad.	771.348.654	1,45
Ministerio de Desarrollo Social	Familias por la Inclusión Social	tiene como objetivo establecer un mínimo de protección y promoción a las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, alentando la permanencia de los niños en el sistema educativo y su participación en los programas de salud preventiva. El programa otorga un ingreso no remunerativo a las familias y está sujeto a las condicionalidades en materia de salud y educación de los niños.	1.261.134.560	2,38
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Tiene como objetivo brindar a sus beneficiarios herramientas para su inserción laboral, su incorporación en proyectos de autoempleo, de empleo transitorio y en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional que mejoren su empleabilidad. Opera a través de una transferencia monetaria mensual, contraprestación laboral o de capacitación y control de la asistencia educativa y los controles de saludos de los hijos e hijas.	1.877.962.471	3,54
Ministerio de Desarrollo Social	Pensiones no Contributivas	Transferencias monetarias	2.737.659.800	5,16

Jurisdicción [cont.]	Programa	Observaciones	Crédito	Participación
Obligaciones a Cargo del Tesoro	Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial	Transferencias a gobiernos provinciales	5.131.938.000	9,67
Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses)	Prestaciones Previsionales	Transferencias monetarias contributivas	31.164.732.062	58,71
Total			53.080.698.768	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a información presupuestaria.

Si se excluye entonces el gasto en prestaciones previsionales, sobre el que se comentará más adelante, los principales gastos generales con potencialidad de equidad de género son los siguientes:

i) Asistencia financiera para gasto social provincial:

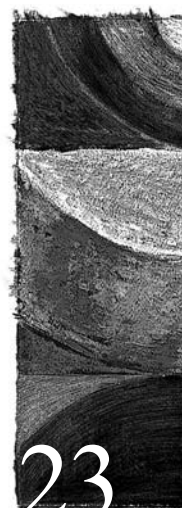
la existencia de este tipo de gastos se vincula con el hecho que Argentina es un país federal, y con el proceso de descentralización de las políticas públicas que operó en el país a lo largo de la década del 90. Se trata de transferencias que el gobierno central realiza a las provincias, para apoyar las políticas sociales de ese nivel jurisdiccional. De hecho, es muy difícil evaluar este rubro en términos de su potencialidad para afectar positivamente la equidad de género (en realidad, es difícil evaluarlo con cualquier criterio), ya que no se conoce específicamente el destino de los mismos, y su aplicación puede variar significativamente entre jurisdicciones territoriales. Este hecho señala uno de los principales desafíos para un análisis de presupuesto con enfoque de equidad de género en Argentina: la necesidad de avanzar en estudios en los niveles sub-nacionales.

ii) Asignaciones familiares: este es un programa histórico de transferencias monetarias para trabajadores y trabajadoras asalariados registrados, con base en la carga de familia por tener hijos e hijas menores de 18 años. En la actualidad este programa se encuentra bastante devaluado en sus beneficios, ya que sólo transfiere beneficios por hijo y escolaridad, por montos muy básicos, graduados además según el nivel salarial de los beneficiarios. El hecho del reconocimiento de una compensación por carga de familia puede tener un efecto positivo sobre la equidad de género, en la medida que puede entenderse como una valorización de las responsabilidades de cuidado. Sin embargo, el programa adolece de varias dificultades que limitan su potencialidad: a) está restringido a la fuerza de trabajo

registrada, que en Argentina representa apenas 30% del total de la población económicamente activa; b) sólo uno de los cónyuges puede ser titular del beneficio, en la mayoría de los casos el titular es el varón, porque los varones tienen relativamente más acceso a los empleos registrados que las mujeres; c) el impacto de los beneficios en el bienestar de los niños y niñas a quienes está dirigido, dependerá en última instancia de la distribución de los recursos al interior de los hogares; d) el valor de los beneficios que transmite es muy moderado.

iii) Desarrollo urbano y vivienda: este es el principal programa de apoyo al desarrollo habitacional y la construcción de viviendas. Todo recurso destinado a mejorar las condiciones de hábitat de las personas debe ser valorado en términos de su potencialidad para mejorar la situación de equidad de género. Esto es así, en la medida que las mujeres siguen siendo las principales responsables de la atención del hogar, y esta tarea resulta más fácil cuanto mejores son las condiciones en las que se vive. El mejoramiento de las condiciones de vivienda y hábitat puede ser importante en especial para las mujeres de los hogares de estratos socio-económicos más bajos, que muchas veces se encuentran solas, y no cuentan con recursos para transferir estas responsabilidades al mercado. Nuevamente, la forma de operar del Fonavi es descentralizada, por lo que el impacto efectivo de este programa sólo puede dimensionarse avanzando en estudios a nivel territorial sub-nacional.

iv) Pensiones no contributivas: éste también es un programa histórico de transferencias monetarias, para personas sin registros contributivos. Pueden otorgarse este tipo de pensiones por distintas razones. Una de las principales críticas que este programa ha concentrado, es que su manejo es sumamente arbitrario. Con todo, existen algunas categorías de pensiones no con-





tributivas específicas. Mirando las mismas con una perspectiva de equidad de género, puede remarcarse que sólo una de estas categorías está destinada específicamente a las mujeres. Son las pensiones para madres de más de 7 hijos. Según el Presupuesto 2007, este tipo de pensiones representan 23% del total de metas físicas (cantidad de beneficios pagados), lo que representa una magnitud para nada despreciable en términos de equidad de género.

v) Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: este programa constituye el eje central de las políticas asistenciales de transferencias monetarias del período post-convertibilidad en Argentina. Está destinado a personas jefes y jefas de hogar con hijos o hijas menores de 18 años a cargo, que se encuentren en situación de desempleo. Transfiere un monto de ingreso mensual básico (\$150,00) por el que se requiere, por un lado, demostrar la asistencia escolar y los controles sanitarios de los hijos e hijas y por otro lado, realizar una contraprestación vinculada con el empleo, ya sea en la forma de la concreción de una actividad laboral, o asistiendo a actividades de capacitación para el trabajo. Si bien este programa no estuvo originalmente diseñado para beneficiar principalmente a las mujeres, sino más bien al contrario, hoy concentra una población beneficiaria que es mayoritariamente femenina. La importancia de este programa en el conjunto de acciones asistenciales, así como sus particulares e interesantes rasgos de género, sustentan la decisión de tomarlo como ejemplo para realizar un análisis específico de política pública desde la perspectiva de equidad de género. Esto se realiza en la sección 3.2.1.

vi) Fondo Nacional de Incentivo Docente: este fondo se creó en el año 2001, con el objetivo de financiar una complementación salarial al personal docente, del nivel educativo básico. Siendo la fuerza de trabajo de este sector mayoritariamente femenina, este programa tiene un impacto considerable en términos de equidad de género, en la medida que transfiere ingresos y mejora las condiciones laborales de las mujeres ocupadas en el sector. Sin embargo, no ha estado exento de críticas. En primer lugar, porque plantea una situación de emergencia (que luego se prolonga por los años), en la forma de un complemento al salario, en lugar de reconocer la necesidad de mejorar sustantivamente los niveles salariales básicos del personal docente, y reconocer en definitiva, el derecho a una remunera-

ción digna. En segundo lugar, porque las fuentes de financiamiento del fondo han sido inestables, desde el original impuesto automotor (que la mayor parte de los contribuyentes potenciales rehusaron pagar), hasta su inclusión en el presupuesto general en los últimos años. Si se solucionaran estas debilidades podría considerarse ésta como una acción positiva en términos de equidad de género.

En síntesis, estos comentarios apuntan a resaltar la necesidad de avanzar en estudios específicos sobre las acciones de política pública para poder arribar a conclusiones sustantivas respecto de su impacto en términos de equidad de género. Las características que asuman efectivamente los programas, además de sus objetivos declarados, la composición y características de su población beneficiaria, las modalidades de distribución de los beneficios, las condiciones de su financiamiento, serán claves para responder a la pregunta central: en qué medida estas acciones de política mejoran, empeoran o dejan sin efecto la situación de equidad de género.

En lo que sigue, avanzamos con algunos ejercicios de análisis de políticas en este sentido.

3.2 Evaluación de las políticas públicas con enfoque de género

En esta sección se pretende realizar un ejercicio de análisis de dos programas asistenciales de transferencias monetarias, desde la perspectiva de equidad de género. El objetivo es ensayar una aproximación metodológica que pueda luego ser aplicada a otras acciones, y en el proceso sacar algunas conclusiones específicas sobre estos dos programas.

A los efectos de avanzar con este análisis se optó por aplicar una metodología de listado de preguntas relevantes. En esta oportunidad, no se realizó una organización sistematizada de respuestas a estas preguntas, sino que más bien las mismas resultaron una guía orientadora del análisis más general.

El listado de preguntas relevantes utilizadas fue el siguiente:

- ▶ Pregunta central: ¿las intervenciones que se llevan a cabo, consolidan o desafían las actuales relaciones de género y la inequidad de género?

- ▶ Preguntas derivadas:
 - ▷ ¿Cuál y cómo es la participación de mujeres y varones en el diseño de la acción de política? ¿Se tienen en cuenta sus necesidades específicas? ¿Su heterogeneidad y diversidad de situaciones?
 - ▷ ¿Cuál es la participación relativa de varones y mujeres como beneficiarios/as de la acción de política? ¿Cuáles son las características de los hogares en los que conviven?
 - ▷ ¿La acción de política contempla las compatibilidades/incompatibilidades con las responsabilidades domésticas de los/as beneficiarios/as?
 - ▷ ¿La acción de política está contribuyendo a involucrar a los varones en las tareas de cuidado?
 - ▷ ¿Se están potenciando las posibilidades de la acción de política para proveer servicios de cuidado a los hogares?
 - ▷ ¿La acción de política ha promovido la inserción de las mujeres en el empleo? ¿En qué condiciones? ¿Ha contemplado simultáneamente la tensión con las responsabilidades de cuidado?
 - ▷ ¿La acción de política ha contribuido a la inserción de las mujeres en actividades no tradicionalmente femeninas? ¿La acción de política ha contribuido a la inserción de los varones en actividades no tradicionalmente masculinas?
 - ▷ ¿La acción de política ha mejorado las capacidades de las mujeres? ¿Les ha permitido procesos de terminalidad educativa? ¿Las ha dotado de conocimientos vinculados con oficios específicos?
 - ▷ ¿La acción de política ha implicado un cambio sustantivo en el nivel de autonomía (económica y política) de las mujeres? ¿Ha profundizado su conocimiento sobre sus derechos? ¿Ha generado mecanismos para mejorar el nivel de independencia económica de las mujeres?
 - ▷ ¿La acción de política ha contribuido a fortalecer las redes comunitarias?
 - ▷ ¿Todo el material involucrado en la acción de política ha utilizado un lenguaje no sexista?
 - ▷ ¿Se ha generado, a lo largo de todo el proceso de intervención de política, información relevante

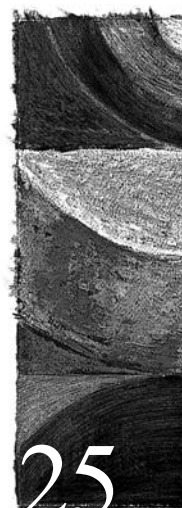
desagregada por sexo, que contemple datos relevantes para la explicación de las relaciones de género involucradas?

3.2.1 Análisis con perspectiva de equidad de género del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados¹⁶

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) fue instaurado a comienzos del año 2002 (plena crisis post-convertibilidad), bajo la denominación de «derecho familiar a la inclusión social». Se trata de una transferencia mensual directa (\$150,00, aproximadamente U\$50,00), dirigida a jefes y jefas de hogar desocupados, con hijos e hijas menores de 18 años a cargo, y que a cambio de la transferencia deben: i) comprobar la asistencia escolar y el control sanitarios de los hijos e hijas, y ii) realizar una contraprestación vinculada con el empleo. Esta última puede consistir en la realización de una actividad laboral o en la asistencia a actividades de capacitación (formación para un oficio, terminalidad educativa). La inscripción al programa estuvo abierta por un período de tiempo limitado, llegó a contar con 1,8 millón de beneficiarios¹⁷. Si bien se previó que se inscribirían básicamente los varones jefes desocupados, el programa fue demandado fundamentalmente por mujeres provenientes de la inactividad laboral.

El PJJHD representó un esfuerzo importante del Gobierno Nacional por extender prestaciones asistenciales a un número significativo de personas alcanzadas por inéditos niveles de pobreza e indigencia, y en contraste con los programas sociales focalizados de los últimos años, no cabe duda que adquiere dimensiones cuantitativas relevantes. Sin embargo, no significó en ningún sentido una modificación a la lógica general de las políticas sociales que se aplicaron en la década anterior. En tal caso, su innovación pasó por reconocer a la prestación monetaria como una herramienta adecuada para enfrentar los problemas sociales y por la magnitud de la población atendida y de los recursos involucrados.

De igual modo que sus antecesores, el PJJHD opera en forma descentralizada transfiriendo la responsabilidad



¹⁶ Parte de este análisis está basado en Rodríguez Enríquez (2005) y Pautassi y Rodríguez Enríquez (2005).

¹⁷ Desde su nivel máximo a fines del 2002, el PJJHD fue reduciendo paulatinamente su magnitud. La meta física para el ejercicio 2007 es de algo más de 900 mil beneficiarios/as.



del gasto, la gestión y la ejecución de la política a los niveles provinciales y municipales. Pero a diferencia de los programas de empleo de la última década, la focalización no opera en función de los organismos ejecutores que seleccionan la población objetivo, sino que se promueve la auto-focalización. Esto significa que los propios destinatarios —oficialmente denominados «beneficiarios»— son quienes se reconocen como tales y se presentan espontáneamente a inscribirse.

Una vez cumplidos los requisitos de inscripción se les asigna a los y las jefes una contraprestación, ya sea de tipo formativa o de inserción en una actividad productiva. Nuevamente se presenta una diferencia con los programas de empleo transitorios ya que la contraprestación no estaría definida previamente, sino que es un trámite posterior a la incorporación al Plan.

Un aspecto que cobra centralidad en relación con los objetivos y el propio impacto del plan, es ¿a través de qué elemento se busca promover la inclusión social? Si es a través del ingreso (y por eso la transferencia monetaria) o a través del empleo (y por eso el foco en los desocupados y la exigencia de una contraprestación laboral). Tal vez puede pensarse que el programa lo que busca justamente es fortalecer la idea que sólo se puede garantizar ingresos por medio del empleo y de esta forma se constituye simultáneamente en un programa de fomento del empleo y de sostenimiento del ingreso. Así concebido, ¿cuáles han sido los principales impactos del programa?

En primer lugar, considerado como una política de ingresos, y pensando su vinculación con la problemática de la pobreza, pueden señalarse los siguientes aspectos del programa¹⁸:

- i. **El nivel del beneficio:** El nivel del beneficio transferido es insuficiente frente al monto de la «línea de pobreza». Según los últimos registros, el beneficio alcanzaba a cubrir tan sólo 20% del valor de la canasta de pobreza de una familia tipo.
- ii. **Su cobertura:** Dados los criterios de focalización, centrados en los jefes o jefas de hogar desocupados con menores a cargo, el plan excluye de la cobertura a distintos grupos poblacionales que pueden encontrar-

se en situación de vulnerabilidad, como por ejemplo: ocupados pobres o adultos mayores pobres. Asimismo, la exigencia de contraprestación también limita el acceso a aquellos grupos que cumplen con las condiciones de acceso pero cuentan con otras restricciones para incorporarse a un empleo, como por ejemplo, las madres solas con hijos menores a cargo.

- iii. **El beneficio familiar constante:** El PJJH no discrimina según el tamaño y la composición de los hogares. Así, el beneficio «per capita» es decreciente cuanto más numeroso es el hogar que atiende. De esta forma, impacta con menor fuerza allí donde más se necesita. Adicionalmente el diseño del programa no tiene en cuenta la distribución heterogénea de la pobreza al interior de los hogares.
- iv. **El impacto en términos de pobreza e indigencia:** Todo lo anterior se refleja en los indicadores cuantitativos: tanto la pobreza como la indigencia sólo se redujeron en una mínima proporción desde su implementación¹⁹.
- v. **El clientelismo:** acorde con la experiencia histórica de los programas asistenciales focalizados en Argentina, el PJJHD también ha sido víctima del uso clientelar de la distribución de los beneficios. Abundan denuncias de todo tipo sobre su uso por parte de actores políticos locales y la propia «comercialización» del derecho al acceso. La discrecionalidad que permite el programa en la distribución de los beneficios, su tamaño y las propias dificultades de fiscalización, facilitan estas prácticas. Las mismas reciben una valoración social muy negativa, la cual puede hacerse extensiva a los beneficiarios, quienes en muchos casos no tienen otro modo para acceder al beneficio que pasar por esta «intermediación».

Entendido como programa de empleo, el PJJHD se asemeja en sus arreglos normativos a los programas de *workfare* que se aplican en los países centrales, que requieren de una contraprestación laboral del beneficiario para efectivizar la transferencia monetaria. En este sentido, debería evaluarse no sólo su impacto en la atención de las personas desocupadas, sino también su capacidad para

¹⁸ Se sigue aquí lo desarrollado por Rodríguez Enriquez (2005) y Barbeito et al (2003).

¹⁹ Según la última información provista por el Indec, correspondiente al 1er semestre de 2006, si se excluyera el beneficio del PJJHD del ingreso de los hogares, la pobreza aumentaría de 31,4% a 31,7% de la población, mientras la indigencia pasaría de 11,2% a 11,9% de la población.



generar nuevos empleos plenos, y reducir el desempleo y la precariedad de los empleos existentes. A este respecto pueden realizarse las siguientes observaciones:

- i. Déficit de cobertura:** por las propias características del programa, el mismo excluye a importantes sectores de la población desocupada, como los no jefes y los jefes mayores de 45 años (que es más probable que no tengan hijos menores a cargo); entre los excluidos del beneficio se concentran algunos de los grupos poblacionales con mayores problemas de acceso al empleo.
- ii. Fallas de focalización:** la información existente permite comprobar el acceso al PJJHD de personas que: i) no son jefes de hogar desocupados (se trata principalmente de cónyuges que provienen de la inactividad); ii) siendo pobres, no reúnen los requisitos de elegibilidad del programa; iii) no tienen menores a cargo²⁰.
- iii. Promueve los empleos no registrados:** el PJJHD ofrece un beneficio monetario exiguo y contraprestaciones de tiempo parcial y, simultáneamente, impide legalmente que sean beneficiarios quienes tienen ingresos por otra ocupación. Esto genera, en algunos casos, una suerte de «trampa del desempleo» y «del empleo no registrado», por cuanto el hecho de acceder a una ocupación registrada significaría la pérdida automática del beneficio.
- iv. Promueve una inserción laboral precaria:** las evidencias estadísticas muestran que la mayoría de los empleos ocupados por beneficiarios/as del PJJHD son puestos de baja productividad, escasa o nula calificación, subocupación horaria, bajo salario (dado el reducido monto del beneficio), que no cuentan con ningún tipo de protección social y que no implican registros contributivos a la seguridad social.
- v. Presenta un impacto atenuable en la reducción del desempleo estadístico:** el PJJHD provoca una reducción del desempleo estadístico al considerar como ocupados a aquellos trabajadores que declaran a la contraprestación del programa como su ocupación principal²¹.

En síntesis, si bien el PJJHD funcionó efectivamente como instrumento de contención de la explosiva situación social en la que fue implementado, y sin lugar a dudas se convirtió en un elemento central en la estrategia de sobrevivencia de muchos hogares de escasos recursos, se mostró como una herramienta contradictoria desde sus inicios, con discutibles impactos en términos de generación de empleo y reducción de la pobreza, con múltiples filtraciones, e incluso con la generación de distorsiones poco deseables en una política pública de su tipo. Entre ellas, se pueden mencionar la ausencia de consideración de la equidad de género en el diseño del Plan, que condice con la implementación sistemática en la última década de programas sociales focalizados como si fuesen «neutros» en términos de género. La evidencia demuestra que esta neutralidad no es tal.

Una observación a las características socio–demográficas de los destinatarios del PJJHD y su organización familiar, permite una primera aproximación a sus aspectos de género. A partir de la información provista por MTESS (2005) y Pautassi (2004) se pueden señalar los siguientes aspectos:

- ▶ El 70% de los destinatarios son mujeres; la mayoría de ellas en edades reproductivas.
- ▶ Casi la mitad de las mujeres recipientes provienen de la inactividad, aunque más del 80% del total declara tener experiencia laboral.
- ▶ Lo que caracteriza la trayectoria laboral de los destinatarios (varones y mujeres) es una dinámica de circulación por la inactividad, el desempleo y el empleo precario e informal.
- ▶ El perfil ocupacional de los varones se encuentra vinculado principalmente con la construcción y la producción industrial. En el caso de las mujeres, en cambio, con el servicio doméstico, la producción industrial y las tareas administrativas.
- ▶ Entre los recipientes predominan perfiles de baja calificación ocupacional, siendo ésta aún más pronunciada entre las mujeres (75% de mujeres sin calificaciones laborales, mientras que los varones en igual situación alcanzan el 50%).

²⁰ Monza y Giacometti (2003) presentan evidencias cuantitativas al respecto.

²¹ Según la información provista por el Indec para el tercer trimestre de 2006, la tasa de desocupación abierta pasaría de 10,2% a 12,1% si no se considerara a los beneficiarios del PJJH que realizan una contraprestación como ocupados.



- ▶ El hecho que buena parte de las mujeres beneficiarias provenga de la inactividad, revela cómo los hogares han aprovechado la posibilidad de acceder al PJJHD como parte de su estrategia de sobrevivencia. En este sentido, se ha dado un proceso de «activación» de las mujeres para complementar los ingresos del hogar. Así, los hogares con beneficiarias mujeres presentan una mejor situación comparativa en materia de ingresos, ya que con una cantidad de miembros similar en promedio, su ingreso total supera a los hogares con beneficiario varón en un 30%.
- ▶ Sin embargo, este proceso de «activación» femenina se dio sin una oferta acorde de servicios de cuidado. Esto es, las mujeres que estaban activas en su «inactividad», realizando trabajo de cuidado no remunerado, sumaron la contraprestación del PJJHD a sus responsabilidades domésticas. Es decir, desde la política pública se está promoviendo una inserción de las mujeres al mercado laboral, que a la manera tradicional ajusta la tensión entre trabajo remunerado y responsabilidades de cuidado, vía sobrecarga en el tiempo de las mujeres, y por ende, deterioro en su calidad de vida²².
- ▶ Por otro lado, el tipo de contraprestación exigido por el PJJHD, también reproduce de alguna manera, la segregación ocupacional del mercado laboral. Si bien, por las propias características del programa, la mayoría de los recipientes realizan su contraprestación en el ámbito de proyectos comunitarios, los hombres se «especializan» en tareas de mantenimiento en general y construcción, y las mujeres lo hacen en tareas de cuidado (limpieza, cuidado de personas, arreglo y reparación de ropa y calzado) y en menor medida en tareas administrativas.
- ▶ A pesar de las características de precariedad asociadas a la contraprestación laboral, la mayoría de los recipientes manifiesta «sentirse satisfecho por su participación en dichas actividades. La realización de las mismas no sólo les permite cumplir con los requisitos del Programa, sino que además los incluye en actividades de tipo laboral, de ayuda a la comunidad y les brinda la oportunidad del aprendizaje, tanto en el caso de la asistencia a la escuela o en los cursos de capacitación, como en el desarrollo de actividades en general. Entre aquellos beneficiarios que se declararon insatisfechos el principal motivo se relacionó con el monto de sus ingresos.»(MTESS, 2005: 53).
- ▶ Sin embargo, y justamente dada la precariedad tanto del beneficio, como de la situación económica de los beneficiarios, el 70% de los mismos se encuentra activo más allá de la contraprestación (89,5% de los varones y 62,4% de las mujeres)²³.
- ▶ Una parte de estos recipientes activos se encuentran ocupados. Esto es, 63% de los varones y 36% de las mujeres recipientes tienen una ocupación, además de la contraprestación impuesta por el programa. Lógicamente, estas ocupaciones son no registradas, dado que la propia normativa del programa establece que el beneficio se pierde si se obtiene un trabajo remunerado²⁴.
- ▶ Los beneficiarios que no tienen otra ocupación ni la buscan (10,5% de los varones y 37,6% de las mujeres) señalan razones diversas que justifican esta situación. «Las mujeres argumentaron principalmente falta de tiempo por encontrarse a cargo de los hijos o de familiares enfermos. Se identificó también un grupo de mujeres inactivas que no buscaban trabajo por encontrarse embarazadas. Los varones declararon principalmente problemas de salud (incluyendo a beneficiarios físicamente impedidos de trabajar) y la edad (beneficiarios mayores de 50 años).» (MTESS, 2005: 57)
- ▶ Cerca del 70% de los beneficiarios afirma que desearía continuar sus estudios formales y cerca del 80% aceptaría realizar un curso de capacitación para el trabajo. La mayoría no lo hace porque necesita ocuparse en una actividad que le remunere, a la vez que manifiestan la necesidad de becas y de guarderías donde poder dejar a sus hijos e hijas mientras se capacitan.
- ▶ Una mínima parte de los recipientes del PJJHD ha encontrado un empleo registrado. El 77% de ellos son

²² Según la información provista por MTESS (2005), los recipientes destinan al trabajo en la contraprestación laboral, en promedio, 19 horas semanales.

²³ La alta vulnerabilidad social de los recipientes del PJJHD y sus hogares, se manifiesta también en que más del 60% de ellos recibe algún tipo de ayuda adicional en especie, fundamentalmente a través de alimentos, asistencia a comedores escolares y comunitarios y remedios. En definitiva, el PJJHD es un eslabón más en la estrategia de supervivencia de estos sectores sociales, que combinan ingresos por empleo precario con transferencias públicas en dinero y en especie.

²⁴ Los beneficiarios destinan, en promedio, 18 horas a las tareas de la ocupación «extra-PJJHD».

varones, a pesar de ser ellos minoría entre los beneficiarios. Según consigna MTESS (2004), la experiencia anterior en el sector formal parece ser un atributo clave para la obtención de un empleo. El salario promedio recibido por estos trabajadores provenientes del PJJHD es 46% inferior al promedio de los trabajadores registrados²⁵.

En síntesis, el PJJHD ha mostrado impactos positivos y negativos en términos generales y también en términos de género. Sin lugar a dudas, resultó una herramienta positiva para producir una mejoría relativa en los ingresos de las mujeres, pero lo hizo con inequidad de género. De esta forma, la vulnerabilidad histórica de las mujeres respecto a la discriminación se reconstituye en este programa, fundamentalmente a través de la figura de la contraprestación (Rodríguez Enriquez, 2005).

Como se observa de la descripción anterior, la contraprestación laboral recrea de alguna manera la inequidad de género presente en el mercado laboral, básicamente a través de dos elementos. En primer lugar, replica la tensión que sufren las mujeres para conciliar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado de cuidado realizado al interior de los hogares. Esto es así, porque el PJJHD se implementó de una manera ciega en términos de género, y así no se contempló la oferta de servicios de cuidado o arreglos alternativos para las mujeres que debían realizar la contraprestación.

Las dificultades que enfrentan las beneficiarias, y que no enfrentan los beneficiarios varones, se evidencia en su mayor participación en la inactividad a causa de las responsabilidades domésticas, y en la propia observación de no poder acceder a actividades de capacitación por ausencia de guarderías donde dejar los niños y niñas.

En segundo lugar, las propias actividades de contraprestación reproducen la segregación ocupacional presente en el mercado de empleo, relegando a las mujeres a tareas tipificadas como «femeninas», sin darles opción a algo diferente y reproduciendo además la dinámica propia de los anteriores programas de empleo.

En definitiva, si bien el PJJH ha sido un vehículo que permitió que muchas mujeres se incorporaran al espacio

de la producción y el trabajo remunerado, esto sucedió en un ambiente de elevada precariedad y fuertes inequidades de género. Si se entiende que desde la política pública debe promoverse la equidad, que implica igualdad en las oportunidades de crecimiento personal, de acceso a los recursos y de participación en la decisión de los destinos personales y colectivos, resulta fundamental remover los obstáculos que, desde los programas asistenciales como el PJJHD, impiden el pleno desarrollo de las capacidades de mujeres y varones.

3.2.2 Análisis con perspectiva de equidad de género del Plan Familias por la Inclusión Social

El Plan Familias por la Inclusión Social tiene su antecedente inmediato en el Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano, una experiencia piloto e incipiente. En el año 2004, este programa se relanza bajo la denominación de Plan Familias y como parte de una estrategia de migración al mismo, de la totalidad de beneficiarios del IDH y, voluntariamente, de los beneficiarios del PJJHD con dos o más hijos a cargo²⁶.

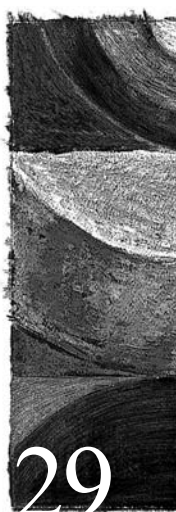
Según señala la documentación oficial, el objetivo del traspaso del PJJHD al Plan Familiar «no es una mera cuestión formal, sino que apunta a incluir a 750 mil madres solas que al optar por el nuevo plan, **en lugar de una contraprestación laboral, tendrán como obligación preocuparse por la escolaridad y la salud de sus hijos**, además de tener la posibilidad de capacitarse laboralmente.»²⁷

Previo a la determinación de la migración lo que ocurrió fue un proceso de clasificación de los beneficiarios del PJJHD, según criterios de «empleabilidad». En efecto, MTESS (2005) realiza un primer ejercicio de agrupamiento de los recipientes del PJJHD, para reflejar, en primer lugar, su comportamiento en el mercado laboral: activos e inactivos; en segundo lugar, las condiciones de acceso al mercado laboral, en función de las variables que orientan la demanda de trabajo remunerado: calificación laboral, nivel educativo y tramos de edad. Así, en base a las característi-

²⁵ El PJJHD presenta un componente destinado a la «reinserción laboral» en empleos privados de los beneficiarios. En estos casos el beneficio de \$150 funciona como un subsidio al salario que el empleador debe pagar para cubrir, al menos, los mínimos establecidos en los convenios colectivos de trabajo, y el pago a las contribuciones a la seguridad social.

²⁶ Este proceso de lanzamiento/creación del Plan Familias, está reglada por el Decreto 1506/04.

²⁷ Estas afirmaciones pueden contactarse en: www.desarrollosocial.gov.ar





cas de los beneficiarios y beneficiarias actuales, se llega a la conformación de los siguientes grupos:

- i. 18,2% de los beneficiarios actuales son personas jóvenes, con nivel educativo medio–alto, y alguna calificación laboral;
- ii. 20,1% de los beneficiarios actuales son personas adultas jóvenes, con nivel educativo medio–bajo, y sin calificación laboral;
- iii. 30,3% de los beneficiarios actuales son personas de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo, y sin calificación laboral;
- iv. el resto, esto es 34,4% de los beneficiarios actuales, son personas inactivas y mayores de 60 años, en su mayoría mujeres.

Las personas pertenecientes al grupo i) se consideran aquellas con más chances de insertarse en el mercado laboral. Para ellas, el gobierno implementaría un seguro de desempleo con un diseño más tradicional, acotado en el tiempo, al que complementaría con actividades que faciliten la inserción laboral (agencias de empleo, convenios sectoriales, etc.).

Las personas pertenecientes a los grupos ii) y iii) también se consideran empleables, aunque con algún grado de dificultad mayor. Para ellas, el gobierno estaría pensando en el mismo seguro de desempleo, pero se reforzarían las acciones complementarias de inserción y reinserción laboral, incluyendo actividades de capacitación para el trabajo.

Finalmente, las personas pertenecientes al grupo iv) se consideran directamente *inempleables*. Como puede desprenderse de la descripción de las características socio–demográficas de los beneficiarios, a este grupo pertenecerían fundamentalmente las **mujeres con responsabilidades familiares**, que se han refugiado en la inactividad principalmente porque no pueden resolver la tensión entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado no remunerado. Para ellas, el gobierno propone el Plan Familias.

Para que quede claro, el Plan Familias tiene una impronta de género muy marcada desde su creación. Con esta «nueva» orientación de política, el gobierno parece re-

conocer las dificultades de inserción laboral que enfrentan las mujeres pobres, con baja o nula calificación laboral y las responsabilidades familiares que les insume una cuota considerable de trabajo de cuidado no remunerado. Ahora bien, ¿cómo responde el gobierno a este reconocimiento? **Asumiendo la inserción laboral de estas mujeres como imposible y recluyéndolas a sus responsabilidades domésticas, por una mínima compensación monetaria.**

De alguna manera, esto parece la culminación de un período en donde las mujeres de ser consideradas «grupos vulnerables», «necesitadas de asistencia», se las termina directamente considerando fuera de toda posibilidad de inserción laboral precisamente porque han asumido la maternidad y las responsabilidades que el grupo familiar trae consigo. En otros términos, las mujeres –pobres– que asumen individualmente la tarea de la reproducción social, se ven tratadas como un grupo vulnerable, receptoras no de una compensación por su trabajo, indispensable para el sistema en su conjunto, sino de una «ayuda» de subsistencia, que les imposibilita cada vez más cualquier otra estrategia de inclusión social.

Para las mujeres, esta orientación de política implica perder la posibilidad de consolidar uno de los elementos que las destinatarias de estos programas –que han cumplido eficientemente con la contraprestación– más valoraban, esto es, «tener un trabajo», a pesar de todas las dificultades y la tensión que esto les implicaba en relación con sus responsabilidades domésticas²⁸. En lugar de avanzar en el diseño de una política pública de cuidado, que permitiera a las mujeres conciliar estos dos espacios, el gobierno avanza en la dirección de tratarlas como un grupo vulnerable y recluirlas en sus hogares, donde puedan ejercer su «obligación» de hacerse responsables exclusivas del cuidado de sus hijos e hijas.

El plan Familias (PF)²⁹ transfiere un beneficio monetario graduado según la cantidad de hijos e hijas menores en el hogar. El beneficio puede alcanzar un máximo de \$200,00 mensuales. Son elegibles los hogares beneficiarios del PJJHD que cumplan con los siguientes requisitos: i) residan en los municipios identificados como prioritarios;

²⁸ Entre las beneficiarias del PJJHD, el trabajo productivo aparece claramente como un valor positivo en sus vidas y se constituye en una aspiración legítima, y en algunos casos, es apropiado como un derecho. Para las mujeres, el acceso a la fuerza de trabajo es un paso importante en un proceso más amplio de autonomía y ejercicio de la ciudadanía económica.

²⁹ La descripción del Plan Familias que aquí se realiza surge de documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social y de las agencias financiadoras del programa.



ii) tengan dos o más hijos (o menores a cargo) de menos de 19 años de edad y/o discapacitados de cualquier edad; iii) el nivel de escolaridad de la madre o del titular varón sea menor a secundaria completa. **Para ser elegibles para el traspaso, los actuales titulares varones del PJJHD cuyos hogares cumplan con las condiciones de elegibilidad establecidas, deberán efectivizar el cambio de titularidad del subsidio a la cónyuge o madre de los hijos.**

El programa consiste en tres componentes:

Ingresos no remunerativos: se trata de un beneficio monetario mensual, con un mínimo de \$100,00 para la mujer embarazada u hogares con un hijo, y \$25,00 por cada hijo adicional, hasta un máximo de 5 hijos y de \$200,00 por hogar. Las condicionalidades para recibir y permanecer en el beneficio son: i) en salud, el cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos e hijas y menores a cargo conforme sea indicado por el Ministerio de Salud de la Nación, y controles bimestrales para las mujeres embarazadas; y ii) en educación, matriculación inicial y continuidad de cumplimiento de las condiciones de alumno regular según la normativa vigente en cada provincia, para cada uno de los niños y niñas a cargo del titular, desde 5 años de edad hasta los 19 o la culminación del nivel secundario o polimodal (lo que ocurra primero).

Promoción familiar y comunitaria local: este componente incluye tres líneas de actividades: (i) apoyo escolar; (ii) talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario; y (iii) remoción de barreras para acceder a servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa. Este último componente incluye el pago de un estipendio adicional (\$50,00 mensuales) para cubrir costos de cuidado infantil en caso que las beneficiarias se matriculen en cursos de educación, capacitación o formación profesional.

Comunicación y difusión, atención al beneficiario y fortalecimiento institucional: Este componente está orientado a la creación y/o fortalecimiento de las capacidades del programa para difundir y comunicar sus objetivos y reglas de operación, mejorar sus capacidades de atención y seguimiento de sus beneficiarios, y cumplir con sus requerimientos de gestión administrativa y financiera.

La evolución del proceso migratorio de beneficiarios del PJJHD al PF avanza muy lentamente, con lo cual no es posible todavía contar con información sustantiva que permita evaluar sus éxitos y fracasos. La evaluación de pruebas piloto de traspaso de beneficiarios del PJJHD al PF permite señalar:

- ▶ La mayor parte de los beneficiarios que optan por el traspaso tienen 3 o más hijos o menores a cargo.
- ▶ La principal motivación de los beneficiarios por declarar la opción por el PF tiene que ver en primer lugar con la posibilidad de percibir mayores ingresos, y en segundo lugar, con la posibilidad de no realizar la contraprestación.
- ▶ Los varones que optan por la migración entre planes presentan en general mayores edades (más de 40 años) y núcleos familiares con muchos menores a cargo.
- ▶ Los varones que optan por la migración no muestran resistencia a cambiar la titularidad del beneficio a favor de la mujer.

La lentitud en el proceso de migración de los beneficiarios del PJJHD al PF se demuestra en lo poco que ha crecido la cantidad de beneficiarios en el último año y la meta de duplicación de los mismos prevista para el 2007. En efecto, mientras en el 2005 los beneficiarios alcanzan los 225.760, durante el 2006 se incrementaron a 335.415, y la meta presupuestaria para el 2007 los ubica en 636.000.

A partir de la escasa información existente, teniendo en cuenta fundamentalmente el diseño del programa, y orientándonos por el listado de preguntas enunciado para realizar un análisis desde la perspectiva de equidad de género, se pueden realizar las siguientes observaciones respecto del PF:

En un sentido positivo,

- ▶ El PF (o para ser más estrictos, la propuesta del traspaso de beneficiarios del PJJHD al PF) surge de alguna manera como reconocimiento de una situación de inequidad de género: que las mujeres con hijos e hijas menores enfrentan dificultades para cumplir con la contraprestación laboral, así como para intentar insertarse en el mercado de empleo.
- ▶ La casi totalidad de los beneficiarios del PF son mujeres, con lo cual podría incluso considerarse dentro de los gastos etiquetados.
- ▶ La cuestión del cuidado aparece en el centro del diseño del programa.
- ▶ Su componente de fortalecimiento comunitario parece tener potencialidad para fortalecer las redes a este nivel.

Sin embargo,

- ▶ El reconocimiento de la situación de inequidad de género como consecuencia de las relaciones que ubican



a las mujeres como principales responsables del cuidado de las personas dependientes, tiene como respuesta de política una consolidación de este rol. De hecho, y tal como ya fuera señalado textualmente, el gobierno considera positivo el traspaso, en la medida que «libera» a las mujeres de la contraprestación laboral y les permite cumplir con su «obligación» de atender el cuidado de los hijos e hijas.

- ▶ De esta manera, al problema de «empleabilidad» de las mujeres como consecuencia de los roles tradicionales de género, se le responde con su regreso a la inactividad laboral.
- ▶ En este sentido, los componentes de capacitación del programa parecen más bien una muestra de cinismo. Si el diagnóstico es que la «inempleabilidad» está dada por la incompatibilidad entre vida laboral y responsabilidades domésticas, en qué contribuyen, a este respecto, las ofertas de capacitación?
- ▶ Sí podría apreciarse positivamente que las mismas mejorarían las capacidades de las mujeres, capacidades que no podrían ser puestas en práctica en el espacio laboral, hasta tanto no se modifique la situación que impide el ingreso de las mujeres al mercado de empleo.
- ▶ Claramente, este programa no involucra a los varones en las responsabilidades de cuidado. La mayor demostración de esto es la condición de cambio de titularidad del beneficio, del varón a la mujer, para poder ingresar al programa.
- ▶ El monto que transfiere el beneficio, si bien puede llegar a ser superior al del PJJHD, resulta de todas formas escaso. Más aún si se lo piensa o concibe como una remuneración al ejercicio de las responsabilidades de cuidado.
- ▶ En este sentido, la manifestación de las propias beneficiarias, señalando que la principal motivación para transferirse de programa tiene que ver con incentivos económicos, permite presumir que no es la búsqueda del regreso a la inactividad lo que desean, sino que se trata de una simple estrategia de sobrevivencia del hogar.
- ▶ Finalmente, existe una gran debilidad por parte del programa en poner a disposición del público información relevante para el análisis.

En conclusión, esta acción de política que puede entenderse originada en un análisis de género, brinda una respuesta en las antípodas de lo que sería una estrategia

de remoción de los principales condicionantes para transformar las relaciones de género y dotar a las mujeres de mayor autonomía.

3.3

Análisis de incidencia del gasto público por sexo

Como último ejercicio se propone en esta sección una aproximación a la estimación de la incidencia del gasto público por sexo. Esto es, estimar cómo se distribuye el gasto público seleccionado, entre varones y mujeres. Dada la relevancia en términos cuantitativos del gasto público en previsión social en el caso de Argentina, y dado que se considera además como un gasto que presenta potencialidad para actuar positivamente en términos de equidad de género, es que se aborda el análisis de este sector en particular.

Para proceder con el análisis debieron combinarse distintas fuentes de información:

1. Información sobre gasto público en previsión social, provista por la Dirección de Gasto Público Social, del Ministerio de Economía.
2. Información sobre cantidad de beneficiarios, por sexo, y haber promedio provista por la Secretaría de Seguridad Social.

Dado que la información de haber promedio no se encontraba desagregada por sexo, esta información se ajustó según:

3. Información sobre la brecha de ingresos por jubilación o pensión, entre varones y mujeres, tomada de la información de la encuesta de fuerza de trabajo de Argentina (la Encuesta Permanente de Hogares, relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos).

El Cuadro 4 sintetiza la información correspondiente al gasto en previsión social de la Administración Nacional. Como puede verse, el gasto manifiesta un incremento (tanto en términos constantes como en términos del PBI) hasta mediados de la década del 90, para virtualmente estancarse a partir del año 1996 y comenzar a descender con posterioridad a la crisis de la salida de la convertibilidad (2002 en adelante).

Cuadro 4. Argentina. Gasto Público en Previsión Social. Administración Nacional

	Gasto en \$ corrientes (1980–1986: miles de pesos; 1987–2003: millones de pesos)	Gasto en \$ constantes (millones de \$ de 2001)	Gasto en % del PBI
1980	0,179	10.815	4,21
1981	0,356	10.339	4,12
1982	0,733	6.602	2,91
1983	3,434	6.783	2,78
1984	26,79	7.665	3,12
1985	254,17	9.497	4,28
1986	474,44	10.301	4,67
1987	1,27	12.242	5,40
1988	5,05	9.963	4,61
1989	197,52	11.388	5,79
1990	4.145	12.454	6,37
1991	10.892	14.010	6,58
1992	13.512	15.208	6,44
1993	13.794	14.657	5,83
1994	16.290	16.900	6,33
1995	16.569	16.289	6,42
1996	17.716	17.095	6,51
1997	17.910	17.229	6,12
1998	18.011	17.531	6,02
1999	17.950	17.917	6,33
2000	17.980	17.684	6,33
2001	17.204	17.204	6,40
2002	17.199	11.317	5,50
2003	19.610	11.152	5,22
2004	22.298	11.956	4,98

Fuente: Dirección de Gasto Público Social – Mecon.

Esta evolución del gasto en previsión social está vinculada con el proceso de reforma del sistema previsional. Como se sabe, Argentina transformó en el año 1994 su sistema público de reparto en un sistema mixto que combina un componente de capitalización individual, administrado privadamente y un componente público de reparto. Los principales rasgos del sistema previsional post-reforma señalan: i) alrededor del 70% de los aportantes optaron por el sistema de capitalización individual; ii) se verifica una fuerte disminución de los aportantes efectivos; iii) se verifi-

ca un deterioro del valor real de los haberes; iv) a partir del año 2000 comienza a verificarse en los hechos una disminución en el número de beneficios pagados³⁰.

En este contexto de deterioro general del sistema previsional, ¿cómo ha sido distribuido el gasto provisional entre varones y mujeres? Debido a la necesidad de compatibilizar las fuentes de información, debió recortarse fuertemente el período histórico del análisis, que quedó restringido a 2000–2004.

La compatibilización y ajustes de la información de las distintas fuentes dió como resultado la distribución del gasto entre varones y mujeres que se describe en el Cuadro 5.

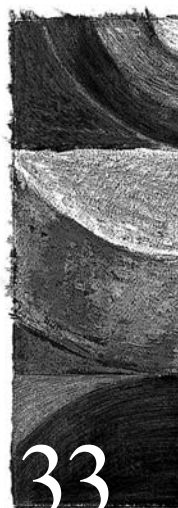
Cuadro 5. Argentina. Incidencia del Gasto en Previsión Social por Sexo

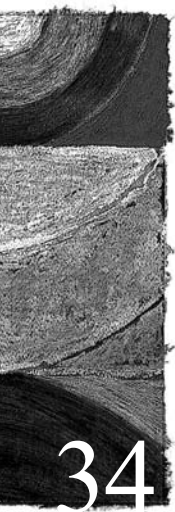
	Cantidad de Beneficiarios	
	Varones	Mujeres
2000	1.160.146	1.940.915
2001	1.143.110	1.930.321
2002	1.105.924	1.913.346
2003	1.098.098	1.882.321
2004	1.061.490	1.859.708
	Incidencia del Gasto (en millones de \$)	
2000	8.155,3	9.528,5
2001	7.894,1	9.309,7
2002	5.124,8	6.192,0
2003	5.075,9	6.076,5
2004	5.377,0	6.579,0
	Incidencia del Gasto (participación en %)	
2000	46,12	53,88
2001	45,89	54,11
2002	45,28	54,72
2003	45,51	54,49
2004	44,97	55,03

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, SSS, Mecon.

Como se observa, la incidencia del gasto en previsión social resulta positiva en términos de género, para el período bajo estudio. En efecto, las mujeres reciben una mayor proporción del gasto que los varones, e incluso la participación ha crecido en el quinquenio. La principal razón para esta circunstancia, es que **existen más beneficiarias mujeres que varones**, y aún cuando **su haber promedio**

³⁰ Para una análisis pormenorizado del proceso de reforma en el sistema de previsión social ver Goldberg y Lo Vuolo (2006).





es menor, la diferencia cuantitativa en cantidad de beneficiarias, más que compensa la diferencia en el nivel de los haberes. Cabe destacar, finalmente, que las mujeres son mayoritariamente recipientes de pensiones.

El resultado obtenido en el análisis de incidencia del gasto en previsión social, no debe llamar a confusión. Existe abundante literatura que demuestra lo inequitativo en términos de género de los sistemas de previsión contributivos³¹. Sintéticamente estos trabajos señalan:

- ▶ El acceso al beneficio previsional en el caso de las mujeres aparece no como un derecho propio, sino como un derecho derivado (pensión por viudez del marido trabajador jubilado).
- ▶ Las condiciones de discriminación en el mercado laboral tienen su correlato en el sistema previsional. Las mujeres tienen menos acceso, registros contributivos más intermitentes y por ende, haberes previsionales más bajos.
- ▶ La estructuración de los sistemas de previsión social no tienen en cuenta las consecuencias en las trayectorias laborales femeninas de las dificultades de compatibilización de la vida laboral y las responsabilidades de cuidado.

Los ejercicios aquí presentados permiten enfatizar las siguientes **conclusiones**:

- ▶ Es posible y necesario desarrollar metodologías que permitan identificar impactos y componentes de género en las políticas de gasto público.
- ▶ Estas metodologías permiten identificar situaciones donde las propias políticas están consolidando, o no están ayudando a transformar, situaciones de inequidad de género.
- ▶ Sin embargo, estas metodologías deben considerar abordajes lo más integrales posibles para garantizar conclusiones consistentes. Para que quede claro, el hecho de que un determinado programa tenga una incidencia en términos de la distribución de su gasto o beneficios favorable a las mujeres en términos relati-

vos, no garantizará un impacto positivo en términos de género. Esto dependerá de que esa ventaja cuantitativa, se corresponda con un diseño de programa que contemple las particularidades de las relaciones de género involucrada, y modifique en un sentido positivo la situación de inequidad de género.

- ▶ En el caso de Argentina, la evidencia demuestra que existe una casi nula visión de género al momento de diseñar las políticas públicas. La poquísima relevancia de los gastos etiquetados para mujeres son un ejemplo al respecto.
- ▶ Asimismo, el hecho que los gastos se encuentren etiquetados para mujeres, no implican de por sí acciones positivas en términos de equidad de género, porque como también se verifica en el caso argentino, éstas iniciativas para las mujeres pueden estar consolidando los roles tradicionales de género.
- ▶ Esta presunción queda en evidencia, para el caso argentino, cuando se realizan análisis desde la perspectiva de género de las políticas públicas. Los dos casos estudiados (el PJJHD y el PF), resultan muy cuestionables y aparecen, sobre todo en el caso del PF, consolidando la más tradicional concepción de los roles femeninos y masculinos.
- ▶ La incidencia positiva para las mujeres del gasto en previsión social en el caso de Argentina, no debe soslayar las fuertes inequidades que mantiene el sistema, al reproducir las discriminaciones propias del mercado laboral.

En definitiva, experiencias conceptuales, metodológicas y analíticas como las que aquí se presentaron, permiten simultáneamente: i) evidenciar las posibilidades para ejercer la política pública desde una mirada de equidad de género; ii) reconocer las inequidades de género implícitas en las políticas actuales; iii) reconocer la potencialidad positiva en términos de género de algunas intervenciones; iv) identificar el largo camino que aún queda por recorrer en la construcción de políticas públicas sensibles a la equidad de género, que permitan entonces colaborar en la construcción de una sociedad más justa.

³¹ Al respecto, ver Marco (2004).



Referencias Bibliográficas

- Andía Pérez, B. y A. Beltrán Barco (2003).** «Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género. Sistematización de las experiencias en la región andina.» Quito: UNIFEM Región Andina.
- Barbeito, A., N. Giosa Zuazua y C. Rodríguez Enríquez (2003).** «La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados». Buenos Aires: Proyecto de cooperación técnica OIT – Gobierno Argentino (MTESS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina.
- Bundleder, D. y Rhonda Sharp (1998).** *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Sydney: Commonwealth Secretariat – Australian Agency for International Development.
- Cooper, J. y F. Guzmán Gallangos (2003).** *Un análisis presupuestario con un enfoque de género*. México: UNAM – Facultad de Ciencias Económicas – Programa Universitario de Estudios de Género.
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2002).** El impacto distributivo de la política social en Argentina. Buenos Aires: Mecon.
- Elson, D. (1998).** «Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options.» *Journal of International Development* 10, 929–941.
- Elson, D. (2003).** «Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos». En: P. De Villota (ed) *Economía y género*. Barcelona: Icaria.
- Elson, D. y N. Cagatay (2000).** «The Social Content of Macroeconomic Policy.» *World Development* 28(7), 1347–64.
- Ferber, M. y J. Nelson (eds) (1993).** *Beyond Economic Man*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ferber, M. y J. Nelson (eds) (2003).** *Feminist economics today: beyond economic man*. Chicago–Londres: The University of Chicago Press.
- Gómez Sabaini, J. C. y Gaggero, J. (2002).** *Argentina: Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias*. Buenos Aires: Ciepp – Fundación Osde.
- Holfabuer, H. y C. Vinay (2002).** «Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México.» México DF: Fundar.
- Lo Vuolo, R. y L. Goldberg (2006).** *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila Editores.
- Maclsaac, N. (1996).** «Micro–Enterprise Support: A Critical Review.» Background Paper for the Micro–Enterprise Learning Circle, The Canadian Council for International Cooperation (CCIC) Policy Team.
- Marco, F. (coord) (2004).** *Los sistemas de pensiones en América Latina: Un análisis de género*. Santiago: Cepal – Reino de los Países Bajos.
- Monza, A. y C. Giacometti (2003).** «Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.» Buenos Aires: Proyecto Cooperación OIT/Gobierno Argentino (MTSS): Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina.
- MTESS (2004).** «Inserción laboral de los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar Desocupados.» Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTESS (2005).** «Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios.» Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.



Pautassi, L. (2004). «Beneficios y Beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados de Argentina». En: Valenzuela, M. (Ed.) *Políticas de Empleo para superar la pobreza*. Santiago de Chile, Oficina Regional de la Organización Internacional de Trabajo.

Pautassi, L. y C. Rodríguez Enríquez (2005). «Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Asistencia sin Género?». Ponencia presentada en el taller: *Efectos Distributivos del Gasto Social en Educación y Formación de Trabajadores*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) – Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET) – Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación.

Pérez Fragoso, L. y M. C. Martínez Medina (2004). «Investigación comparativa de experiencias de iniciativas de presupuestos sensibles al género.» México: Equidad de Género – Fundación Böll.

Rodríguez Enríquez, C. (2005). «Gender Aspects of Social Policy in Argentina: The case of Money Transfer Policy». Ponencia presentada en la 6th International Conference Engendering Macroeconomics and International Economics. Salt Lake City: GEM–IWG – University of Utah.

Rodríguez Enríquez, C. (2006). «Resistiendo la ceguera del mercado. Elementos básicos para el análisis de género en economía». En: Nancy Bedford y Marisa Strizzi (eds) *El mundo palpita. Economía, género y teología*. Buenos Aires: Instituto Universitario Isedet – Consejo Latinoamericano de Iglesias.

Villarraga, J. y E. Pauselli (2006). «Microfinanzas vinculadas al desarrollo de Población Pobre y Excluida: Otra Visión. Reflexiones para que las microfinanzas contribuyan efectivamente al desarrollo de Nuestra América.» Buenos Aires: Documento de Organización Poleas www.organizacionpoleas.net



POLÍTICA FISCAL
Y GÉNERO:

EL CASO DE COLOMBIA

INVESTIGADOR PRINCIPAL:
César Augusto Giraldo Giraldo¹

INVESTIGADORAS ASISTENTES:
Martha Lucía Bernal Suárez²
Sandra Milena Barrios Pulido³

¹ Director Académico de la Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo. (Fundación CESDE) y Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas. Miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

² Economista de la Universidad Nacional de Colombia e Investigadora de la Fundación CESDE.

³ Estudiante de último semestre de Contaduría de la Universidad Nacional de Colombia e Investigadora de la Fundación CESDE.

INDICE

Presentación	39
1. Introducción.....	39
2. Estudios sobre presupuestos con perspectiva de género en Colombia	40
2.1 Antecedentes Presupuestos Sensibles al Género – Colombia	40
2.1.1 Propuestas y Recomendaciones para incluir la Perspectiva de Género en los Procesos de Presupuestos Participativos.....	41
2.1.2 Transversalidad de Género en el Desarrollo.....	42
2.1.3 Presupuestos Pro–Equidad de Género en Colombia.....	43
2.1.4 Proyectos de Inversión con Equidad de Género	47
2.2 Reflexiones para concluir.....	48
3. Diagnóstico: situación de las mujeres en Colombia.....	48
3.1 Características de la Población	49
3.1.1 Jefaturas de Hogar.....	49
3.1.2 Tipos de Familia.....	49
3.1.3 Tamaño de la Familia	50
3.2 Educación.....	51
3.2.1 Cobertura a Nivel Nacional.....	51
3.2.2 Nivel de Educación y Asistencia a Centros de Enseñanza	51
3.2.3 Tasas de Repitencia y Deserción	52
3.2.4 Educación y Situación de las Mujeres en Edad Fértil.....	52
3.3 Empleo	52
3.3.1 Trabajo Femenino.....	53
3.3.2 Colombianos en el Exterior	54
3.3.3 Autonomía de la Mujer	55
3.3.4 Cuidado de los Hijos.....	55
3.4 Salud	55
3.4.1 Tipo de Unión	56
3.4.2 Fecundidad.....	56
3.4.3 Embarazo Adolescente.....	56
3.4.4 Mortalidad Infantil y Salud Materna.....	56
3.5 Reflexiones Finales sobre la Situación de la Mujer en Colombia	57
4. Presupuesto General de la Nación	58
4.1 Análisis de la estructura y contenido del Presupuesto en Colombia y del Proceso Presupuestal.....	58
4.1.1 Etapas del Proceso Presupuestal	58
4.1.2 El Presupuesto General de la Nación (PGN) y su Composición.....	60
4.1.3 Diagnóstico del Proceso Presupuestal: Principales Dificultades	61
4.2 Presupuesto y Política Fiscal	62
4.2.1 La problemática Fiscal	62
5. Gasto y género en Colombia.....	70
5.1 Metodología para el estudio de caso: Colombia.....	70
5.2 Análisis del gasto clasificado desde una perspectiva de género.....	70
5.2.1 Gasto etiquetado para mujeres años 2004 a 2006.....	73
Reflexiones.....	75
5.3 Análisis de los programas: Hogares Comunitarios de Bienestar Social-HOCOBIS y Familias en Acción – FA	75
5.3.1 Hogares Comunitarios de Bienestar Social (HOCOBIS): Origen	76
5.3.2 Familias en Acción.....	78
Conclusiones	80
Bibliografía	82



Presentación

El documento que se presenta a continuación recoge los resultados arrojados por la investigación sobre presupuestos sensibles al género para el caso de Colombia en el marco del proyecto «Políticas de gasto público y equidad de género: Los casos de Argentina y Colombia».

El documento consta de seis capítulos, el primero es una breve introducción a la temática sobre presupuestos sensibles al género, el segundo capítulo recoge los antecedentes relacionados con presupuesto y género elaborados en Colombia, el tercero es un diagnóstico de la situación actual de las mujeres como punto de partida para evaluar los esfuerzos gubernamentales encaminados a la reducción de las inequidades entre hombres y mujeres, el cuarto capítulo hace referencia, en primer lugar, a la estructura del Presupuesto General de la Nación en Colombia, la caracterización de las etapas presupuestales para la elaboración y ejecución del mismo, y las limitaciones que tiene el presupuesto; y en segundo lugar, analiza la situación fiscal y presupuestal del país, como marco contextual y político para entender la lógica del presupuesto y sus impactos para las mujeres; el quinto capítulo muestra los resultados de la investigación y evalúa dos programas sociales que están relacionados con el papel de la mujer en el cuidado de los niños; y finalmente el último capítulo recoge las principales conclusiones de la investigación.

1. Introducción

Los presupuestos sensibles al género se han establecido como una herramienta útil dirigida a reducir las inequidades existentes entre mujeres y hombres; en primer lugar este tipo de análisis nos permite identificar y evaluar los programas gubernamentales y el monto de los recursos que se destinan para mejorar las condiciones de las mujeres, y en segundo lugar se constituyen en un instrumento adecuado para el control y el seguimiento de los presupuestos por parte de la ciudadanía en esta materia. Hoy más que nunca, es evidente que a pesar de que los gobiernos en los últimos años hayan pactado compromisos y decretado leyes para mejorar las condiciones de las mujeres⁴, permanecen las desigualdades de género.

Los presupuestos más allá de ser considerados como un simple instrumento técnico, donde se materializa la actividad económica de un país, son el resultado de intereses y lógicas de poder, que reflejan unas determinadas relaciones económicas en el marco de un modelo de desarrollo. En los presupuestos, se reflejan las políticas y las prioridades de los gobiernos, se determina el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a bienes y servicios públicos y se definen mecanismos redistributivos y de inclusión (o exclusión) social.

⁴ En el marco de las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los gobiernos acordaron cumplir metas relacionadas con el avance de las condiciones de las mujeres. [Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994); la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)].



El actual modelo de desarrollo implementado a principios de los noventa en América Latina, denominado Modelo Neoliberal, está sustentado en la teoría económica dominante, la cual establece que la «conducta de los individuos es racional, centrada en sus propios intereses y orientada por el mercado. Se presupone que el individuo no tiene un sexo, un género, una clase, una edad o etnicidad y que vive fuera de cualquier contexto histórico, social y geográfico particular. Se considera que estos individuos toman decisiones sin que los obstaculice la desigualdad en las relaciones de poder. Las particularidades de las mujeres y los hombres, y las diferencias entre ambos, no son reconocidas bajo el supuesto de que los objetivos e instrumentos políticos son ampliamente aplicables, de ahí que sean vistos como neutrales al género.» (Hofbauer, 2003).

Como consecuencia los presupuestos se han alimentado de este marco teórico enfocando las necesidades de todos de una manera uniforme y aparentemente neutral al género.

Los presupuestos con enfoque de género buscan explorar el presupuesto de los gobiernos para establecer cuáles y cómo se responde a las necesidades de las mujeres, hombres, niñas y niños y los impactos que generan. Es así como los presupuestos con enfoque de género pueden contribuir de manera importante a la equidad, igualdad y la realización de los derechos de las mujeres, como también al seguimiento y control por parte de la población. Su propósito y objetivo se plasma en dos etapas, una primera que está relacionada con el análisis de los presupuestos y una segunda que es formulación de un presupuesto sensible al género.

2. Estudios sobre presupuestos con perspectiva de género en Colombia

El análisis con perspectiva de género es uno de los enfoques que nos permite abordar las relaciones entre hombres y mujeres en una sociedad. Una de las formas de desentrañar estas relaciones es a través de los Presupuestos Sensibles al Género, que definidos según el Departamento Nacional de Planeación–DNP son: «El medio a través del cual se analiza el impacto diferenciado que tienen los presupuestos sobre hombres y mujeres desde su diversidad. Su objetivo prioritario es la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas nacionales» (Pardo, 2006).

Siendo así, la Política Pública de Género en Colombia y los estudios diagnósticos sobre la situación de la mujer en Colombia se promueven con la creación de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (para ver su evolución ver Cuadro 1) que fue creada para dar cumplimiento a los compromisos pactados por el Estado Colombiano, tanto a nivel nacional como internacional en esta materia; sus esfuerzos están encaminados para trabajar a favor de la mujer y lograr la equidad entre mujeres y hombres.

Cuadro 1. Evolución de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer – CPEM

1990	Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia
1995	Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres
1999	Transformación de la Dirección en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Fuente: Elaboración de los autores

Es pues, el Observatorio de Asuntos de Género – OAG de la CPEM, la institución que tiene la responsabilidad de investigar, documentar, sistematizar, analizar y hacer visible la situación de las mujeres y la equidad de género en Colombia, con el objeto de formular recomendaciones en materia de políticas, planes, programas y normas, que contribuyan a cerrar las brechas de equidad de género en el país. A través principalmente, de la construcción de indicadores, categorías de análisis y mecanismos de seguimiento para hacer reflexiones críticas sobre las políticas, los planes, los programas, las normas, la jurisprudencia y la información cuantitativa y cualitativa relevante para el mejoramiento de la situación de las mujeres y de la equidad de género en Colombia.

En el marco del proyecto de **Políticas de Gasto Público y Equidad de Género** para el **Caso de Colombia**, se hace relevante presentar los estudios nacionales de incidencia de la política fiscal sobre la equidad de género, y a su vez hacer una evaluación del estado de avance de estos estudios.

2.1 Antecedentes Presupuestos Sensibles al Género – Colombia

Los antecedentes en Colombia para los estudios de Presupuestos Sensibles al Género, tienen como protagonistas en



su elaboración a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer – CPEM, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para Colombia – PNUD Colombia, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidad para la Mujer – UNIFEM Región Andina, y Organizaciones No Gubernamentales como ARD. Los documentos versan en su mayoría en propuestas metodológicas y pedagógicas para la implementación de análisis de presupuestos sensibles al género en instancias como los presupuestos participativos y los presupuestos de inversión (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Estudios de Presupuestos Sensibles al Género en Colombia

1. Propuestas y recomendaciones para incluir la perspectiva de género en los procesos de presupuestos participativos	CPEM, PNUD Colombia, UNIFEM Región Andina
2. Transversalidad de género en el desarrollo	CPEM
3. Presupuestos pro equidad de género en Colombia. Convenio	DNP, CPEM, UNIFEM, PNUD, GTZ
4. Guía complementaria para proyectos de inversión con equidad de género	DNP

Fuente: elaboración de los Autores.

2.1.1 Propuestas y Recomendaciones para incluir la Perspectiva de Género en los Procesos de Presupuestos Participativos

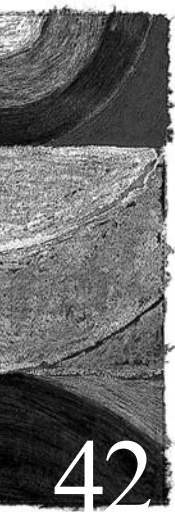
La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer – CPEM, El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Colombia, y El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidad para la Mujer – UNIFEM Región Andina en convenio con La Organización No Gubernamental ARD-Colombia, presentan en el documento *Propuestas y Recomendaciones para incluir la Perspectiva de Género en los Procesos de Presupuestos Participativos*, una iniciativa para incluir como lo dice su título la perspectiva de género en los procesos de presupuestos participativos; es un ejercicio de análisis en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Democracia Local que ha iniciado en varios municipios del país el desarrollo de presupuestos participativos, facilitando un proceso conjunto entre las administraciones municipales y grupos comunitarios.

El proyecto llevado a cabo por ARD principalmente en los municipios del departamento de Nariño, consta de cuatro etapas de observación de los procesos en la construcción y ejecución de Presupuestos Participativos en las comunidades. El análisis que se presenta abarca diversas etapas: preparatoria y primera etapa, en las cuales se realiza contacto con los municipios, se recolecta información y se obtiene compromiso; en un siguiente paso se hace contacto con la comunidad y se les invita a participar, para finalmente presentar las conclusiones.

Se aborda el tema de los Presupuestos Participativos como «procesos innovadores de formulación de políticas, que incorporan a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre políticas y asignación de recursos, y la involucran en el seguimiento al cumplimiento de los compromisos a través de mecanismos de veeduría ciudadana» (CPEM, 2003). Por lo anterior y debido a los cambios en las relaciones establecidas entre la comunidad y el gobierno, se requieren mecanismos que faciliten según el análisis: la participación activa de todos los sectores, sensibilización en temas de política pública, manejo de herramientas relacionadas con la política pública, y finalmente desarrollo de habilidades para la negociación, concertación y consenso.

Ahora bien, después de un proceso inicial de capacitación en los conceptos y definiciones de los Presupuestos Participativos este documento nos invita a preguntarnos: ¿Cómo pensar Presupuestos Participativos con perspectiva de Género? Teniendo como base que las políticas, programas, proyectos y presupuestos no son neutrales al género, que tienen impactos diferenciales a causa de los roles particulares que asumen hombres y mujeres, las limitaciones para una participación equitativa y la priorización en diferentes categorías que se realizan a los programas y proyectos.

Se encuentra por tanto, que existen elementos que caracterizan las limitaciones para una participación equitativa y por tanto una participación más activa de las mujeres: La existencia de diversos intereses en la comunidad, las relaciones de poder inequitativas, la reducción del espacio de decisión de la mujer a un espacio privado, la reducción de las posibilidades de las mujeres en tiempo, dadas sus responsabilidades en el hogar. Por las limitaciones mencionadas, el documento elabora propuestas y recomendaciones para incorporar la perspectiva de género en los procesos de presupuesto participativo en las comunidades; pues en el proceso de formulación y priorización de proyectos no se tiene en cuenta un impacto diferenciado.



Por tanto, las recomendaciones giran alrededor de promover seis puntos:

- a. Mecanismos para la participación de un número equitativo de mujeres y de hombres, así como de organizaciones de mujeres.

Este eje concentra todos sus esfuerzos en convocar a todo tipo de organizaciones de mujeres que puedan existir en los municipios, facilitar la participación de las mujeres, permitir que su participación en los procesos de presupuesto participativo sea de manera cualificada. En cuanto a los proyectos priorizados: debe haber información desagregada por sexo y la utilización de un apropiado lenguaje.

- b. La priorización de proyectos propuestos desde y para las mujeres.

En el proceso de priorización de proyectos, debe haber en cada uno de los proyectos información acerca de: la desagregación por sexo, beneficiarias, impacto diferenciado y la forma como se disminuyen las brechas de género.

- c. Inclusión del enfoque de género en el conjunto de los proyectos priorizados.

Cada uno de los proyectos con enfoque de género, debe generar una ficha que incluya información sobre: impacto diferenciado de género, número de beneficiarios, y desigualdades mitigadas con el proyecto.

- d. Sensibilizar al personal del municipio.

A nivel municipal, debe haber un esfuerzo por incrementar el uso de un lenguaje adecuado, tener el máximo de información desagregada por sexo y procesos de sensibilización al personal del municipio.

- e. Inclusión del enfoque de género en los mecanismos de seguimiento.

El control público que deben tener cada uno estos proyectos incluye: la presencia equitativa de hombres y mujeres, se deben generar transformaciones en las relaciones.

- f. Inclusión del enfoque de género en los mecanismos de institucionalización.

Los procesos de Presupuesto Participativo en las comunidades requieren de un fuerte proceso de acompañamiento, en lo relacionado con el diseño de instrumentos, manejo de herramientas, trabajo con el personal encargado y la comunidad.

El trabajo presentado pretende contribuir en el fortalecimiento de los procesos de Presupuesto Participativo en Colombia con un enfoque de género. Y parte de este fortalecimiento constituye el esfuerzo por la capacitación y la comunicación sobre estos procesos al interior de la comunidad.

El documento también incluye tres anexos con recomendaciones a las fichas relacionadas con la matriz de evaluación para priorizar proyectos, de recopilación de información sobre los municipios, el folleto de presentación. Las recomendaciones pasan por incluir y detallar información desagregada por sexo en relación a las necesidades, al impacto, los recursos propios con los que cuenta la comunidad, los beneficiarios, las inequidades de género, datos sobre el municipio y finalmente sugerencias para un adecuado lenguaje en la presentación de los proyectos.

2.1.2 Transversalidad de Género en el Desarrollo

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer CPEM, presenta el documento *Transversalidad de Género en el Desarrollo*, en el marco del Proyecto Fortalecimiento Institucional de la CPEM en el segundo semestre del año 2006.

El documento tiene como objetivo «*guiar a los funcionarios del sector público, a las autoridades de orden nacional, y a las organizaciones de mujeres en la incorporación e implementación de la dimensión de género en las políticas, planes, programas y presupuestos*» (CPEM, 2006). De forma tal que, el concepto de Transversalidad de Género, constituye un medio para promover y alcanzar la equidad de género

El documento se constituye en un Manual, que presenta los elementos que se consideran necesarios para capacitar, orientar y permear el accionar del Estado y de la sociedad con el enfoque de Género (CPEM; 2006). De tal manera, se resaltan los fundamentos políticos y pedagógicos que orientan el manual. Éste consta de tres módulos, uno introductorio, otro donde se presentan las herramientas pedagógicas e instrumentales para el desarrollo de un taller aplicado, y finalmente los elementos conceptuales centrales del manual y el taller a aplicar.



De esta forma, el módulo introductorio es una justificación del ¿Por qué trabajar Transversalidad de Género en el Desarrollo?, profundizando sobre los compromisos del Estado frente a éste tema, y reconociendo el impacto que generan estas acciones, es decir ¿A quiénes se dirigen las herramientas de Transversalidad de Género?

Con referencia al Manual se especifica la estructura metodológica, la función de las personas que aplican el manual, y las características de los procesos pedagógicos que pretenden incorporar el enfoque de género en el desarrollo.

Así pues, los pasos previstos para lograr la equidad de género en el país pasan por:

1. Acciones de formación
2. Ubicar el tema de género en la Agenda de la Política Pública
3. Incorporación del tema desde las experiencias personales

Y con el objetivo de lograr una Transversalidad de Género en las políticas públicas, la capacitación de los funcionarios públicos constituye el primer paso.

2.1.3 Presupuestos Pro–Equidad de Género en Colombia

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPM), el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), UNIFEM–Región Andina, UNDP Colombia y GTZ firmaron un convenio para coordinar esfuerzos con el propósito de institucionalizar la perspectiva de género en la planeación y presupuestación de Colombia; en el marco de este convenio surge el documento *Presupuesto Pro Equidad de Género en Colombia*. El propósito es coordinar esfuerzos para iniciar un proceso de revisión de los mecanismos e instrumentos de planeación y elaboración del presupuesto nacional hacia la justicia de género; en esta línea de trabajo las consultoras Martha Sánchez y Patricia Osorio elaboraron un diagnóstico y una propuesta dirigida a institucionalizar gradualmente el enfoque de género en el proceso de la presupuestación.

El objetivo es construir «*elementos, momentos e instancias presupuestales claves relacionados con el Presupuesto General de la Nación, de modo que posteriormente se defina el diseño de lineamientos metodológicos que*

impulsen la inclusión del análisis de género en toda la estructura y ciclo del presupuesto, desde su formulación hasta su evaluación» (Sánchez y Osorio, 2005).

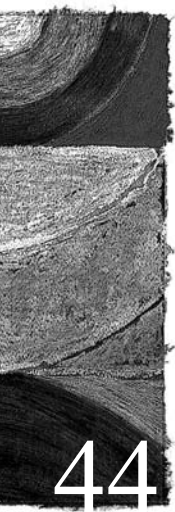
El documento se concentra en el proceso de presupuestación del rubro de inversión, de forma que la meta es que los funcionarios diseñen los proyectos de inversión considerando las sugerencias y recomendaciones propuestas. Se propusieron nuevos indicadores y se examinaron los ya existentes, para recomendar cuáles son susceptibles de una desagregación por sexo. Debido que en sectores como salud y educación ya existe parcialmente información desagregada, el trabajo se concentró en los sectores Comunicación, Seguridad y Defensa, Industria y Comercio, donde la información desagregada por sexo tradicionalmente está más ausente. Un logro adicional ha sido convencer al personal técnico del DNP para transformar la práctica (Sánchez y Osorio, 2005).

El documento está dividido en cinco partes: un marco de referencia, unos determinantes de contenido, un diagnóstico referencial, una plataforma instrumental, y finalmente una reflexión sobre el papel del DNP en el análisis de los presupuestos pro–equidad de género.

La primera parte del documento (Marco de Referencia) tiene por objeto centrarse en definir los lineamientos metodológicos necesarios para incluir el análisis de género en el Presupuesto General de la Nación. Se inicia pues, con una descripción de los datos más relevantes de la República de Colombia; aspectos políticos administrativos, la conformación y organización del estado colombiano, seguido de una sección tendiente a determinar para el estudio los conceptos de género y de equidad de género, la noción de equidad e igualdad de oportunidades. Y finalmente el alcance relacionado con la transversalización de las políticas de género en el Estado Colombiano y de las políticas públicas.

Se hace un recuento de las políticas gubernamentales relacionadas con la mujer y la equidad de género en los últimos gobiernos. De esta forma, la necesidad de una política de equidad entre mujeres y hombres está fundamentada conceptualmente en los principios constitucionales, estableciendo la mejor forma de actuación del estado en relación con el tema de género, traduciendo su acción a través de la formulación de políticas públicas con perspectiva de género y analizando de manera diferenciada: necesidades, relaciones de poder, e impacto de las políticas públicas.

Como elemento determinante del contenido, encontramos los análisis de presupuestos con perspectiva de género desde dos ámbitos: Un marco institucional colombiano,



en donde se hace una descripción de las ramas del poder público; y uno evaluativo que caracteriza y contextualiza los presupuestos pro-equidad de género.

El proceso presupuestal relacionado con las inversiones tiene un origen en el mandato constitucional, a través de la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo; se destaca el papel de Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes y el Departamento Nacional de Planeación – DNP en el proceso de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo.

En lo relativo al Presupuesto General de la Nación – PGN se hace una descripción de los niveles que lo conforman, sus diferentes componentes, los principios que lo rigen; el presupuesto de ingresos, su composición; el presupuesto de gastos y su composición; el presupuesto de inversión y la forma como se elabora.

También realiza un análisis de la situación de las finanzas colombianas con datos del año 2003, un recuento de los ingresos de la nación, de la estructura tributaria nacional, una relación de los gastos y su ejecución, se hace una revisión de la evolución de los gastos de funcionamiento, inversión y deuda. La forma en la cual se componen las transferencias de la nación y su evolución, especialmente en educación y salud.

Las autoras hacen énfasis en el presupuesto de inversión y la forma cómo se puede incluir el análisis de género. Para esto las autoras anotan la inflexibilidad del presupuesto de inversión, y elaboran una clasificación del presupuesto según criterios de flexibilidad o inflexibilidad, y los tipos de programas que podrían entrar dentro de esta categoría. Todo lo anterior circunscritos en el funcionamiento del Departamento Nacional de Planeación – DNP entidad encargada de coordinar la elaboración del Proyecto de Inversión, en su departamento de Inversión y Finanzas Públicas.

Centrados en el Presupuesto de Inversión, se detallan los momentos de: formulación de proyectos, la inscripción de éstos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN, y dentro de éste último se enfatiza: sus componentes, la forma como fluye la información; en cuanto a la metodología del Banco de Proyectos de Inversión Nacional sus diferentes etapas y especialmente en aquellas en las que puede incluirse la perspectiva de género.

Como carácter analítico tenemos: la exposición de los presupuestos pro equidad de género, su relación con las políticas públicas, su impacto en la mitigación de las desigualdades, y las diferentes metodologías de análisis sensibles al género. Los análisis del gasto pro equidad de

género se encuentran por su parte (según revisión de las autoras) en las experiencias realizadas en otros países, que categorizan el gasto de manera estándar para posibilitar su clasificación (Gasto etiquetados, equidad de empleo, otros gastos de inversión)

EL tercer apartado del documento denominado *Diagnóstico Referencial*, hace un recuento de lo que se proyecta como política pública para las mujeres desde el Plan de Desarrollo «Hacia un Estado Comunitario 2002–2006» en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, especialmente la política de «Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo» reflejada en los documentos CONPES y la normatividad relacionada al respecto.

Las autoras realizan una correlación entre los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo y la forma en la cual la ejecución de cada uno de éstos afecta a las mujeres de manera tanto directa como indirecta, tal como se muestra en el Cuadro 3.

En cuanto a la operacionalización de la política de equidad de género a través de los Consejos de Política Económica y Social – CONPES, en los documentos CONPES no hay alusiones directas sobre equidad de género, y en la mayoría de las problemáticas estudiadas no hay una desagregación por sexo. Los temas que se tratan son por ejemplo:

- ▶ Sector de las Comunicaciones: fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y la eliminación de estereotipos en los medios de comunicación así como en los ámbitos cultural y deportivo.
- ▶ Acciones afirmativas para las poblaciones negra o afro colombiana de las cuales 52% son mujeres.
- ▶ Optimización del programa de subsidio familiar de vivienda, para las mujeres cabeza de familia en condiciones de informalidad.
- ▶ La Política nacional para la construcción de paz y convivencia familiar Haz–Paz. En especial las causas de la violencia familiares donde encontramos la subordinación de la mujer al hombre.
- ▶ El avance y ajuste de la política de equidad y participación de la mujer, con el lema de «Planeación con equidad».

Los recientes desarrollos normativos en Colombia (ver Cuadro 4), sobre la Equidad de Género sirven como marco de referencia, y a pesar de no constituirse como un desarrollo acabado, no existe una total y efectiva implementación de la normatividad en materia de género.



Cuadro 3. Plan de Desarrollo «Hacia un estado comunitario 2002–2006»

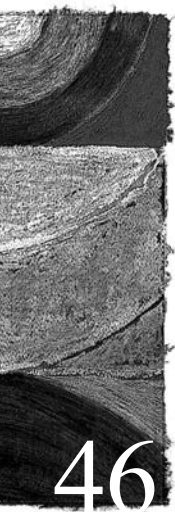
Objetivo 1. Seguridad Democrática	No hay una alusión directa a las mujeres. Pero se acepta que es sobre las mujeres y sobre todo las mujeres desplazadas cabeza de familia para las cuales no hay en el período 2002–2004 acciones, políticas o programas que atiendan su situación.
Objetivo 2. Crecimiento Económico Sostenible y la Generación de Empleo	Se necesita un análisis diferenciado por género según las autoras, en áreas sensibles como la vivienda, el transporte, los servicios públicos, las comunicaciones, y la formulación de políticas que generen empleo.
Objetivo 3. Construcción de una Sociedad más Equitativa	Tiene una incidencia en la búsqueda de consolidación de políticas de equidad de género (aunque no se hace explícito). Como ejemplo de ello tenemos la política de la revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social, impulso a la economía solidaria, gestión social del campo, desarrollo de las mipymes, fortalecimiento de grupos étnicos. – Política «mujeres constructoras de paz y desarrollo». El apoyo, promoción y fomento al deporte, la recreación física y la educación física tiene igualmente una incidencia no explícita en la situación de la mujer en Colombia.
Objetivo 4. Incrementar la Transparencia y Eficiencia del Estado	El enfoque de transversalización del enfoque de género y mediante la instrumentalización del Plan de Igualdad de Oportunidades en el Estado Colombiano.

Fuente: Elaboración de los autores con base en (DNP;2005).

Cuadro 4. Desarrollos Normativos en Colombia

Mandatos Nacionales Constitución política de Colombia de 1991	
Artículo 2, 5, 15, 17, 40 Otros Artículos 42, 43, 44, 45, 46	
Leyes	
Ley 82 de 1993	Apoyo a la mujer cabeza de familia
Ley 115 de 1994	Principio de respeto a la equidad como fin de la educación
Ley 152 de 1994	Promoción de la participación de las mujeres en Consejos Territoriales de Planeación
Ley 160 de 1994	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural – Beneficios a favor de la mujer campesina indígena
Ley 387 de 1997	Prelación a las mujeres desplazadas por la violencia (viudez y mujeres cabeza de familia)
Ley 581 de 2000	Reglamenta la participación de la mujer en las diferentes ramas y órganos del poder público
Ley 708 de 2001	Normas relacionadas con el Subsidio Familiar para la vivienda de interés social
Ley 731 de 2002	Normas para el favorecimiento de la mujer rural
Ley 750 de 2002	Prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer jefe de hogar
Ley 755 de 2002	Ley maría: Concede al esposo o compañero permanente una licencia de paternidad
Ley 812 de 2003	Plan Nacional de Desarrollo: Consagra la Política de Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo
Ley 823 de 2003	Normas para la igualdad de oportunidades de las mujeres
Ley 1009 de 2006	Creación del Observatorio de Asuntos de Género
Decretos	
Decreto 1974 de 1996	Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños.
Decreto 1262 de 1997	Convenio para la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina.
Mandatos internacionales	
<i>Asumidos por Colombia relacionados con la Equidad para la Mujer.</i>	
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW– adoptada en 1979	
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará– ratificada por Colombia en 1996	

Fuente: Elaboración de los autores con base en (DNP;2005).



En la Plataforma Institucional, después de revisar la información disponible en el DNP sobre los proyectos de inversión, las autoras analizaron los momentos de la presupuestación de la inversión en Colombia. Teniendo en cuenta la intencionalidad de la inversión, así como la asignación efectiva de recursos a proyectos. Se trabajó solamente con aquellos proyectos que corresponden a la *Categoría 1: Gastos Etiquetados*.

Según la intencionalidad de la inversión de los proyectos que son inscritos en el BPIN, teniendo en cuenta el sector al que va dirigido y la entidad que lo propone, en el período estudiado se encontraron cuatro proyectos etiquetados:

- ▶ 4 proyectos con alusión a «mujer y género»
- ▶ 0 proyectos dirigidos a hombres
- ▶ 10 proyectos con la población objetivo mujeres, hombres, niñas o niños

Los temas que abordan los proyectos son: mujer rural, tierras, generación de microempresas, empleo, pensiones, población en situación de desplazamiento, medios de comunicación, protección a derechos vulnerados.

Para el análisis de los proyectos de inversión ejecutados, las autoras realizaron un seguimiento para el período 1990–2005. Las autoras anotan como conclusión que los presupuestos dirigidos a las mujeres son bastante vulnerables, son más sensibles a las crisis económicas como parte del gasto social, además que el gasto dirigido a las mujeres es muy marginal (ver Cuadro 5).

No es posible identificar para éste último gobierno una conexión entre diagnóstico, políticas y presupuestos orientados hacia las mujeres, en sus ocho ejes de la política del Plan de Desarrollo. Y finalmente a través de la década estudiada, la inversión dirigida a la mujer no alcanza al 1% del total del presupuesto de inversión.

Como elemento propositivo, el análisis que hacen las autoras para determinar el papel del DNP en el análisis de los presupuestos pro equidad de género, implica implementar una serie de acciones tales como: hacer evaluación de las políticas con enfoque de género, incluir el análisis de género en los documentos CONPES y en el desarrollo e implementación de políticas. Además, contar con evaluaciones de la población beneficiada, realizar análisis de la incidencia tanto del gasto público como de los ingresos.

Cuadro 5. Comparativo entre número y monto de proyectos total de inversión frente a proyectos etiquetados para mujer 1990 – 2005

Años	Total Proyectos de Inversión	Total Presupuesto Inversión	Proyectos Etiquetados para Mujer	Presupuesto Inversión Proyectos Etiquetados	% Proyectos Etiquetados / Total Proyectos	% Presupuesto Inversión Proyectos Etiquetados / Total Presupuesto de Inversión
1990	9024	1.563.528.483.485	20	870.847.500	0,22	0,06
1991	10287	1.847.699.106.814	33	2.995.879.000	0,32	0,16
1992	7443	3.075.006.393.737	47	3.586.069.232	0,63	0,12
1993	6912	2.818.154.164.763	50	3.833.488.450	0,72	0,14
1994	6081	3.263.167.434.585	10	2.098.848.810	0,16	0,06
1995	10408	4.613.315.528.860	11	2.439.749.457	0,11	0,05
1996	8177	6.592.902.160.502	21	10.256.657.000	0,26	0,16
1997	14651	7.451.219.770.625	37	11.452.408.574	0,25	0,15
1998	8634	7.309.640.223.359	19	15.454.763.172	0,22	0,21
1999	2236	8.551.397.400.596	5	2.250.000.000	0,22	0,03
2000	2261	7.038.011.951.270	4	2.428.000.000	0,18	0,03
2001	1818	11.466.405.759.797	4	3.458.000.000	0,22	0,03
2002	1715	10.632.660.553.130	5	6.574.467.388	0,29	0,06
2003	1857	8.962.854.665.679			0,00	0,00
2004	2131	11.175.574.574.310	4	5.684.926.115	0,19	0,05
2005	1316	12.463.984.824.445	4	6.500.000.000	0,30	0,05

Fuente: Cálculo de las autoras con base en bases de datos DNP.



Y finalmente y no menos importante: realizar análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo y un informe del estado del presupuesto con perspectiva de género.

Desde el punto de vista de las autoras la posibilidad de institucionalizar el tema de género en el DNP, pasa por hacer un seguimiento a los resultados, hacer evaluaciones focalizadas y difundir los resultados, con el fin de incluir la equidad de género en la evaluación de las políticas.

El respaldo de las recomendaciones realizadas por las consultoras se traduce en que la Metodología General Aplicada (MGA) con la cual las entidades gubernamentales formulan sus proyectos de inversión será complementada con preguntas e indicadores destinados a escudriñar la perspectiva de género de un proyecto. Después del análisis realizado, la metodología con que las entidades gubernamentales diseñan proyectos de inversión pública será modificada de manera tal que en todas las fases (Guía 13 – DNP), desde la formulación de un proyecto hasta su ejecución y evaluación, se podrán considerar aspectos de género, en particular a través de la inclusión de nuevos indicadores.

2.1.4 Proyectos de Inversión con Equidad de Género

El Departamento Nacional de Planeación – DNP y su Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, establece en la Guía No. 13 titulada «Guía Complementaria para proyectos de inversión con equidad de género» cambios en la Metodología General Ajustada (MGA) para la identificación y evaluación de proyectos dentro de la Dirección. Lo anterior se enmarca en el convenio de cooperación y en la consultoría «Equidad de género en el presupuesto de inversión».

Esta es una guía para proyectos de inversión con equidad de género, que sirve como complemento para aclarar conceptos e información de la Metodología General Ajustada del Banco de Proyectos. Es un proceso de diseño e implementación de estrategias, programas y proyectos dirigidos a modificar las condiciones de inequidad existentes.

La guía se encuentra dividida en los módulos de: Identificación, Preparación, Evaluación Ex Ante y Programación. El módulo de Identificación incluye formatos para identificar y describir el problema o necesidad, informar acerca de las características demográficas, hacer análisis de participaciones, y describir el objetivo del proyecto con enfoque de género. En el módulo de Preparación encontramos un

estudio legal, un formato de estudio institucional y los aspectos comunitarios. Y finalmente el módulo de Evaluación Ex Ante y Programación hace parte de la operacionalización del proyecto.

De esta forma, la Guía es parte integrante del proceso que continúa las conclusiones y recomendaciones de la consultoría «Equidad de género en el presupuesto de inversión», en donde se proponen cambios para la Metodología General Ajustada – MGA, cuyo objetivo principal es incorporar el enfoque de género desde el momento de la formulación del proyecto.

La metodología utilizada para desarrollar la guía consiste principalmente en la revisión de los formatos actuales de la Metodología General Aplicada – MGA; se planteó entonces el diligenciamiento de unos formatos adicionales. Estos nuevos formatos contienen información relevante para según los objetivos de la guía lograr una mayor participación ciudadana y el fortalecimiento institucional en el tema de género.

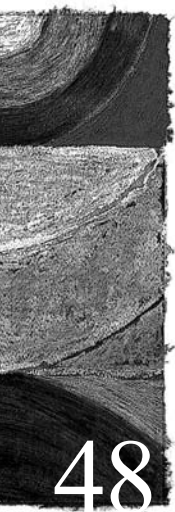
La guía debe aportar para una adecuada formulación de proyectos con perspectiva de género, que faciliten la condición y posición de las mujeres en Colombia.

Módulo 1. Identificación

- ▶ Elaborar un esquema para identificar causas – efectos (Árbol de Problemas), para así identificar los problemas y ordenarlos según su importancia e impacto. Determinar paralelamente, ¿Cuáles son las brechas de género que se derivan del problema central? ¿Cómo se pueden solucionar tales brechas?
- ▶ Tras identificar los problemas y los actores participantes, se debe identificar a quienes afecta el problema, una identificación en número, en edad, en características socioeconómicas; además de todos los demás actores que sean susceptibles a tener un vínculo con el proyecto.
- ▶ Tener en cuenta los diferentes actores que participan implica considerar su diversidad (en etnia, sexo, edad, región, y nivel socioeconómico), su papel en la sociedad, sus intereses, la capacidad de participación en espacios de concertación y de participación.

Módulo 2. Preparación

- ▶ Es necesario tener conocimiento de la normatividad y las herramientas que ha puesto el Estado a la mano de la ciudadanía, para disminuir las inequidades de género en Colombia. Por tanto, es indispensable un trabajo legal que reconozca la normatividad vigente en materia



de género, al igual que contar con personal calificado que domine adecuadamente el tema de género.

- ▶ A través del fortalecimiento de los procesos participativos de la ciudadanía hará más eficiente la administración pública así como la vigilancia y seguimiento de los proyectos.

Desde los autores, trabajar el presupuesto (de inversión) desde una perspectiva de género permite una mayor eficiencia en el uso de los recursos y hace más eficiente la acción redistributiva del estado. Asimismo, el percibir las problemáticas de manera diferenciada, hace que tanto hombres como mujeres participen en la resolución de problemas de forma más activa (PARDO, 2006).

2.2 Reflexiones para concluir

El que un país como Colombia cuente con políticas públicas que incidan en la equidad de género exige: Un desarrollo normativo lo más acabado posible que sea coherente y no riña con los acuerdos internacionales vigentes en la materia; Sistemas de Información que cuenten con datos e información desagregada por sexo tanto a nivel nacional como territorial, con el fin de investigar, documentar, sistematizar, analizar y visibilizar la equidad de género en el país; construcción e implementación de indicadores, para poder realizar seguimiento y evaluación a la ejecución de políticas públicas que inciden en la equidad de género; y finalmente la Transversalidad de Género en las políticas públicas, planes y programas.

Los antecedentes colombianos sobre «Presupuestos Sensibles al Género» pasan por una etapa diagnóstica y propositiva en los elementos anteriormente mencionados. Ha sido a través de la asesoría de instituciones internacionales como el PNUD Colombia, UNIFEM Región Andina, GTZ y Organizaciones No Gubernamentales como ARD que se han desarrollado iniciativas para incorporar el análisis de género en las políticas públicas.

Es claro que la elaboración de estos estudios corresponde al cumplimiento de un mandato constitucional y al esfuerzo de la Consejería Presidencial para la Equidad de Mujer –CPEM como institución delegada para velar por la equidad de género en Colombia; son evidentes, sin embargo, la ausencia de herramientas que permitan hacer seguimiento a los compromisos que en materia de equidad de

género ha asumido el estado en Colombia, como consecuencia principalmente de la inexistencia de información desagregada por sexo en la mayoría de áreas vitales (Salud, Educación, Empleo, Participación Política), pues no basta con estimaciones a nivel nacional, sino que es necesario datos confiables a nivel territorial. La falta de información desagregada afecta la construcción de indicadores, para asimismo hacer seguimiento y evaluación a los programas que afectan la equidad de género o están simplemente dirigidos a un grupo poblacional específico.

Los elementos mínimos de consenso de los estudios anteriormente referenciados están relacionados con promover una mayor participación no sólo política, sino económica de y para las mujeres en las políticas públicas; se destaca como limitación la no participación equitativa de hombres y mujeres en los espacios de construcción, seguimiento y control de las políticas públicas, para el caso del documento elaborado por la ARD y los Presupuestos Participativos.

La estrategia asumida por la CPEM ha sido realizar esfuerzos por la formación y capacitación en asuntos de género, como primer paso para la concientización de las comunidades, los administradores públicos y el Ejecutivo en Colombia.

3 Diagnóstico: Situación de las Mujeres en Colombia

Para abordar el análisis del gasto público con perspectiva de género, es importante tomar como punto referencia y partida la situación social, económica y política en la que se encuentran actualmente las mujeres y su correspondencia con la inequidad por sexo.

Con este diagnóstico podemos registrar las situaciones de inequidad y desventaja de las mujeres frente a los hombres, permitiéndonos de esta manera evaluar los esfuerzos que en materia de gasto público realiza el gobierno para reducirlas. Además, nos permite subrayar la importancia que adquiere la sensibilización de la perspectiva de género en cada una de las etapas del proceso presupuestal, desde su planeación hasta el seguimiento y evaluación.

Para lograr que el diagnóstico se acerque a la realidad, fue necesario para su elaboración tomar en cuenta, además de las cifras oficiales, los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del año 2005 (ENDS 2005)

realizada por **Profamilia**⁵, en la cual se toma como una de sus poblaciones objetivo a las mujeres, sobre todo en lo que respecta a su estado de salud.

El propósito de este capítulo es dar un panorama general de la situación actual de hombres y mujeres en los últimos años en algunos ámbitos sociales como la educación, la salud, el empleo, el uso del tiempo en el espacio doméstico, de conformidad a la disponibilidad de esta información.

3.1 Características de la Población

De acuerdo con el último censo del año 2005 realizado en Colombia por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de los 41.468.384 millones de habitantes, el 51.2% son mujeres y 48.8% son hombres. La proporción de hombres en relación a las mujeres en los primeros años de vida, de 0 a 19 años, es un poco mayor. Pero a partir de los 19 años esta relación se invierte y se mantiene hasta el penúltimo segmento de edad, es decir hasta los 110 años.

En el año 2005, 31.5 millones de personas se localizaron en las cabeceras; allí se encontró que el número de mujeres fue mayor al de los hombres. Caso contrario para lo que se denominó resto del país, con 9.9 millones de habitantes en el que la proporción de mujeres fue menor a la de los hombres; situación que en parte puede ser explicada por fenómenos como el desplazamiento forzado que, en algunos casos, es predominantemente femenino y tiene como uno de sus destinos principales las ciudades (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Población total censada en hogares particulares y lugares especiales de alojamiento, por sexo y según áreas

Área	Total	Hombre	Mujer
Total Nacional Cabecera	31.507.441	15.085.288	16.422.153
Total Nacional Resto	9.960.943	5.250.829	4.710.114

Fuente: Datos DANE Población 2006.

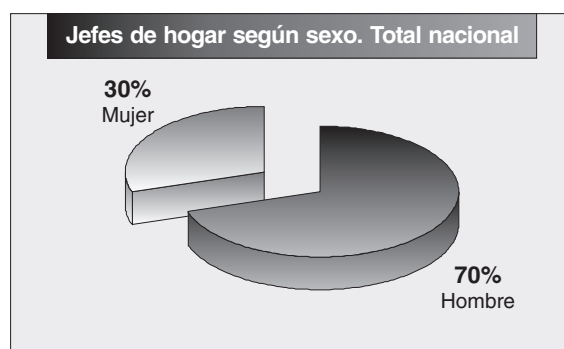
3.1.1 Jefaturas de Hogar

Según la encuesta de Profamilia (ENDS 2005), el porcentaje de hogares con jefe de hogar mujer es del 30.3%, para la zona urbana es 33.1% y para la rural 21.7% (ver Gráfico 1).

«Una característica de los hogares que se viene observando hace un tiempo, es la feminización de la jefatura de los hogares. En 1995 una cuarta parte (24 por ciento) de los jefes de hogar eran mujeres, en el 2000 el 28 por ciento, mientras que en el 2005 la proporción subió a 30 por ciento.» (ENDS 2005)

Para la zona urbana se encontró que uno de cada tres hogares tiene a una mujer cabeza de familia y para la zona rural la misma situación se presenta en una de cada cinco familias. En los últimos quince años la jefatura femenina ha aumentado seis puntos porcentuales.

Gráfico 1.

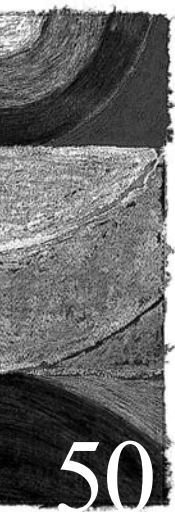


Fuente: Datos DANE Población 2006.

3.1.2 Tipos de Familia

De los hogares encuestados (ENDS 2005), hay 8% de hogares unipersonales, 36% de hogares nucleares completos, 11% de hogares nucleares incompletos (faltan el padre o la madre) y 7% de parejas, jóvenes o viejas, sin hijos en el hogar. También se encontraron 16% de hogares de familia extensa completa (la pareja con hijos solteros vive con otras personas de la familia, que pueden ser otros hijos con su pareja y/o con hijos); una de cada diez familias son

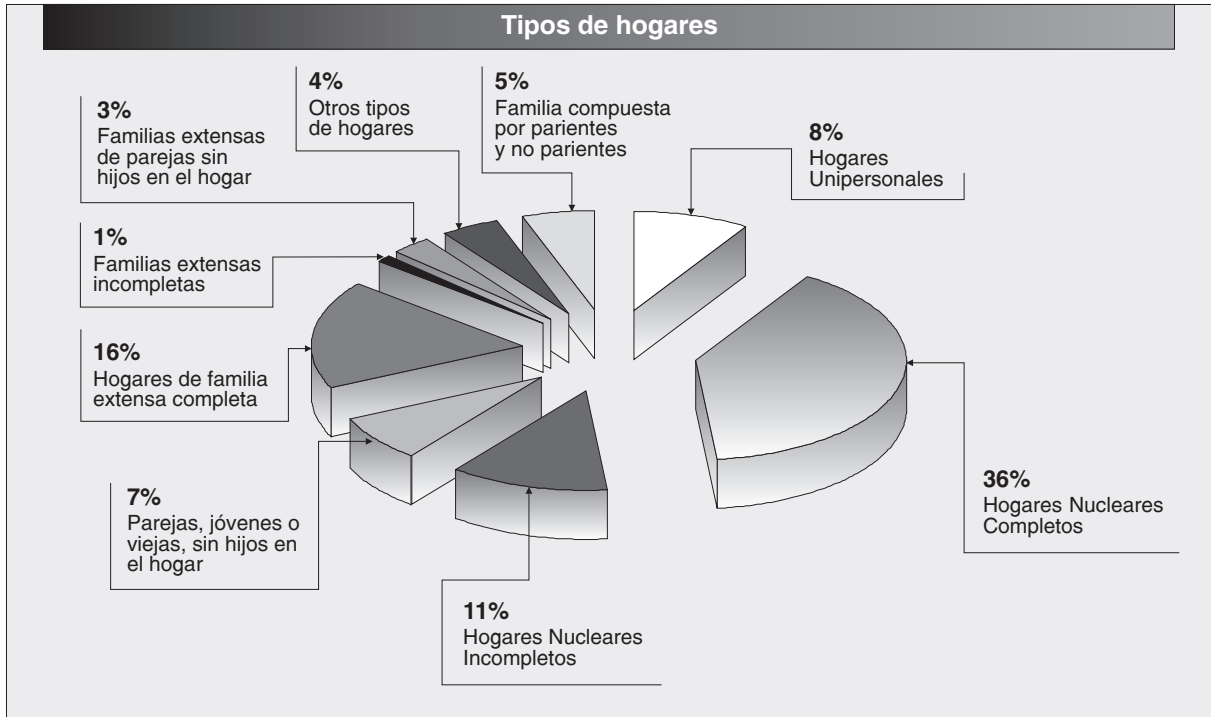
⁵ La ENDS 2005, tuvo cobertura nacional, con representatividad urbana y rural, por seis regiones, por 16 subregiones y por departamentos. La primera información recopilada estuvo relacionada con la vivienda y los hogares, en total fueron encuestados 37.211 hogares y se tomó información de 157.000 personas. También se obtuvo información de 41.344 mujeres en edad fértil (13 a 49 años), información de sus esposos o compañeros y de todos sus hijos menores de cinco años. Un tercer nivel capturó información de 9.756 mujeres entre 50 y 69 años en lo referente a citología y mamografía. Finalmente se obtuvieron medidas antropométricas de 117.205 miembros de los hogares encuestados.



extensas incompletas (el o la jefe sin cónyuge vive con sus hijos solteros y otros parientes); 3% son extensas de parejas sin hijos en el hogar y otros parientes y 4 % son otros

tipos de hogares en que viven el jefe, otros parientes. Finalmente, la familia compuesta por parientes y no parientes pesa 5%⁶ (ver Gráfico 2).

Gráfico 2.



Fuente: ENDS 2005.

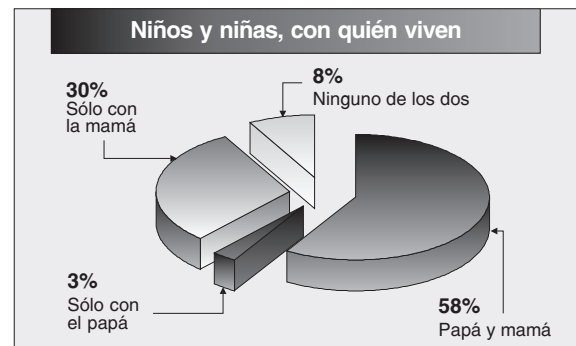
3.1.3 Tamaño de la Familia

El tamaño de la familia ha venido cambiando en las últimas cuatro décadas. Los hogares numerosos de antaño que tenían, en promedio, siete personas y más, pasaron a ser pequeños. Para el año 2005 el número de miembros del hogar es 4.1 personas, un poco menor a los registrados en el año 2000, 4.2 personas; y en 1995, 4.4 personas (ENDS 2005).

De cada diez niños y niñas, cerca de seis viven con ambos padres, tres viven únicamente con la mamá y uno vive sin sus padres. Los niños y niñas que viven con ambos padres, con respecto al año 2000 disminuyeron del 61 al

58 por ciento; y los que viven sólo con la mamá pasaron del 27 al 30 por ciento (ver Gráfico 3).

Gráfico 3.



Fuente: ENDS 2005.

⁶ Los hogares se clasificaron en unipersonales, nucleares, extensos y compuestos. Los primeros son aquellos hogares en que vive sólo una persona, tenga o no servicio doméstico. En los hogares nucleares sólo hay ambos padres (familia completa) o uno de ellos (familia incompleta), con sus hijos solteros menores de 18 años o mayores de esta edad pero sin dependientes en el hogar; otro grupo es el de la pareja sin hijos. En el tipo de familia extensa se tienen estos tres tipos más el jefe solo, siempre con otros parientes diferentes a cónyuge e hijos solteros. El resto, cuando pueden aparecer otros parientes pero siempre hay no parientes, se denomina familia compuesta. (ENDS 2005)

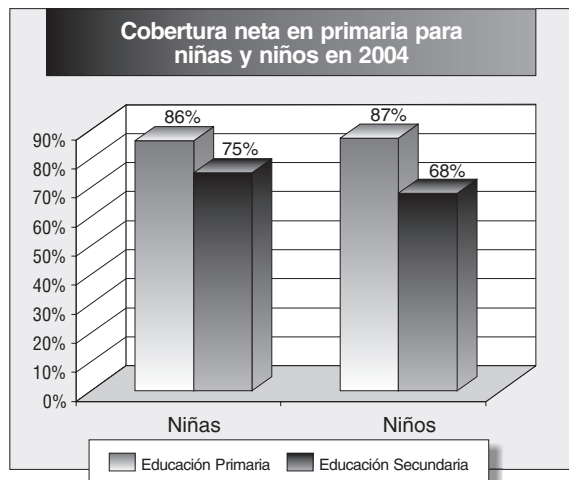
3.2 Educación

3.2.1 Cobertura a Nivel Nacional

En los últimos diez años de 1996 a 2005 la asistencia escolar de la población de 5 a 17 años aumentó 6 puntos (pasó de 82% a 88%). Aunque disminuyó a finales de la década de 1990, en los últimos años se ha recuperado. No obstante, para 2005 aún 12 de cada 100 niños y jóvenes en edad escolar no asistían al colegio (Plan Decenal de Educación).

Entre 1996 y 2005, la tasa de cobertura bruta para la población entre 5 y 6 años (transición) pasó del 45% al 88%. La cobertura neta en primaria ha sido similar durante la última década; en el 2004 era de 86% para las niñas y 87% para los niños. En el mismo año, en secundaria la cobertura para las mujeres (72%) es mayor que para los hombres (68%) (ver Gráfico 4).

Gráfico 4.



Fuente: ENDS 2005.

En educación media el número de jóvenes matriculados pasó de 757 mil en 1996 a 1.119.000 en 2005; de esta manera la tasa de cobertura bruta pasó del 47% al 65%. La oferta de programas de educación media técnica aumentó levemente entre 1997 y 2005, los establecimientos que ofrecían esta modalidad pasaron del 28% al 30%.

La asistencia escolar de los jóvenes entre 18 y 23 años se redujo continuamente al final de la década de 1990 y comienzos de la presente, como consecuencia de la crisis económica que afectó al país, y que obligó a los jóvenes a salir al mercado laboral en busca de fuentes de ingresos complementarias. En efecto, entre 1996 y 2002 pasó del

30% al 25%. No obstante, a partir de ese año se recuperó y en 2005 llegó al 27%.

Por nivel de ingresos, en el año 2004 el 86% de las personas que asistía o tenía algún grado de formación universitaria pertenecía al 40% de la población con mayores ingresos del país (quintiles 4 y 5); y el 90% de las que tenían postgrado eran del quintil 5.

El acceso equitativo a la educación para las mujeres es uno de los avances del país en la última década. Adicionalmente, éstas presentan menores niveles de repitencia y deserción escolar. En primaria, las diferencias en cobertura entre niños y niñas son mínimas, mientras que en secundaria están a favor de las jóvenes. Este hecho puede estar relacionado con la necesidad de que los hombres empiecen a trabajar para ayudar económicamente a sus familias.

3.2.2 Nivel de Educación y Asistencia a Centros de Enseñanza

Cuadro 6. Departamentos con mayores promedios de educación (en años)

Departamentos	Hombres	Mujeres
Bogotá	7,7	7,9
San Andrés	7,6	7,9
Atlántico	6,7	7,2
Valle	5,7	5,6
Quindío	5,5	6

Fuente: ENDS 2005.

Según los resultados que arroja la ENDS 2005, el nivel educativo de la población mayor de 5 años muestra alguna superioridad de las mujeres respecto de los hombres. La mediana de años de educación de las mujeres es de 5.3 años, contra 4.9 de los hombres; esto se debe a que las primeras han completado más la secundaria y la educación superior.

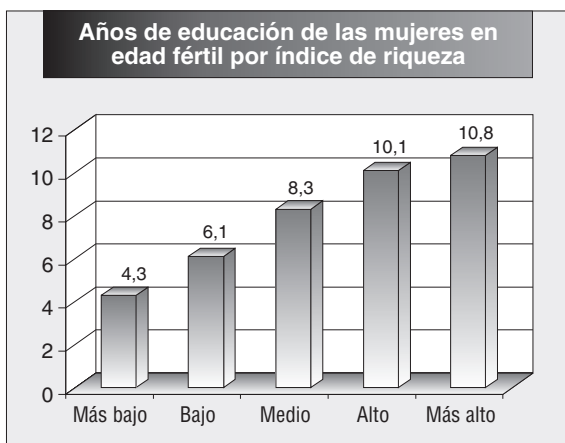
Con relación al índice de riqueza se observa alta correlación con los años de educación, tanto entre los hombres como entre las mujeres: mientras los del quintil más pobre sólo tienen 2.6 años de estudio, los del quintil más alto tienen en promedio 4 veces más años de estudio (10 años) (ver Gráfico 5).

La mediana de educación para las mujeres en edad fértil es de 8.6 años, cifra que se incrementa con respecto al año 2000 que fue de 7.6. Las mujeres más pobres reci-





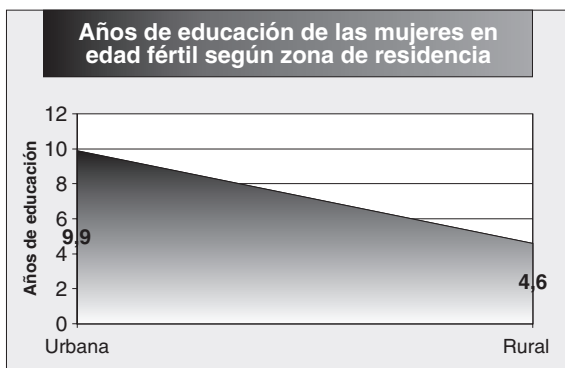
Gráfico 5.



Fuente: ENDS 2005.

ben 6.5 años menos de educación que las del quintil más alto. Entre el grupo de mujeres más pobres 9 por ciento se encuentra sin educación y un 11 por ciento no sabe leer (ENDS 2005).

Gráfico 6.



Fuente: ENDS 2005.

3.2.3 Tasas de Repetencia y Deserción

Los resultados de la encuesta (ENDS 2005) muestran que las tasas de repetencia en primaria disminuyen a medida que se aumenta el grado, desde 13 por ciento para el grado 1º, hasta 2 por ciento para el grado 5º. Estas tasas son inferiores a las que se presentaron en la encuesta del 2000, que tenían un rango entre 21 por ciento para el grado uno y 4 por ciento para el grado 5º. La mayor tasa de repetencia en primero de primaria se observa en las zonas rurales —19 por ciento— en comparación con 8 por ciento en las zonas urbanas. Bogotá es en donde menos se repite en todos los 3 primeros grados de primaria.

En cuanto a las tasas de repetición en Secundaria, se observa que disminuyen desde 6 por ciento en el grado 6º, a sólo 2 por ciento en el grado 11º o último. Repiten más los hombres que las mujeres, más en la zona urbana que en la rural. Los que repiten sexto y séptimo aumentan con el nivel de pobreza, mientras que los repitentes de otros grados pertenecen a estratos medios y altos de riqueza.

Las tasas de deserción de Secundaria suben de 6 por ciento en el sexto grado a 60 por ciento en el grado 11. Esta tasa es menor que la del año 2000, cuando se encontró una tasa de deserción en el grado 11 de 69 por ciento.

3.2.4 Educación y Situación de las Mujeres en Edad Fértil

El nivel de educación de las mujeres define en gran medida las actitudes y prácticas relacionadas con la salud y el comportamiento reproductivo, sus actitudes hacia el tamaño ideal de la familia y la práctica de la planificación familiar. Además, el nivel de educación está relacionado con la situación socioeconómica, la cual determina la demanda de servicios de salud y de planificación familiar.

Estos fueron algunos hallazgos al analizar el nivel de educación y sus diferenciales para varias características de las mujeres entrevistadas:

- ▶ «Entre las mujeres en edad fértil (MEF) solamente hay 3 por ciento sin educación; 13 por ciento con primaria incompleta y 14 por ciento ha terminado la primaria; 28 por ciento tiene secundaria incompleta y 23 por ciento ha terminado la secundaria. El 20 por ciento de las mujeres tiene educación superior en el 2005 en comparación con 15 por ciento en el 2000 y 10 por ciento en 1995.
- ▶ Examinando las proporciones de mujeres con educación superior, la región Atlántica es la que presenta los mayores aumentos, al ganar 7 puntos porcentuales en los últimos 5 años, mientras en todas las otras regiones el aumento fue de 4 puntos y en la Central de menos de 3 puntos» (ENDS 2005).

3.3 Empleo

En los años de 1990 a 1995, se presentó un proceso de expansión de la economía acompañado por una tasa de

desempleo baja con un promedio de 8.3 por ciento. Entre 1998 y 2001, el país enfrentó un periodo de recesión y crisis económica caracterizado por la desaceleración de la

tasa de crecimiento del PIB e incrementos en las tasas de desempleo, como producto de la burbuja especulativa que explotó a finales de 1997.

Cuadro 7. Participación de la población desocupada (cesante) según rama de actividad económica y sexo

2004 y 2005 julio–septiembre				
Rama de Actividad y Sexo	2004		III – 2005	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	6,3	1,6	6,3	2
Industrias Manufactureras	6,7	7,3	6,3	8,3
Construcción	8,7	0,3	8,7	0,4
Comercio al por mayor y menor – Hoteles	8,6	17,2	9,5	16,9
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	5,2	2,1	4,6	2,2
Intermediación Financiera	0	0	0	1,3
Actividades Inmobiliarias, Empresariales – Alquiler	1,9	2,9	2,3	2,8
Servicios, Comunales, Sociales y Personales	5,1	23,3	5,7	20,9
Otras ramas [⊙]	0,8	0,4	0,8	0,4
Total	43,4	55,0	44,7	55

Fuente: DANE – Encuesta Continua de Hogares⁷.

En el Cuadro 7 se observa que la tasa de desempleo es mayor en las mujeres (55%) que en los hombres (45%); y se destaca que en el sector servicios (Comercio al por mayor y menor / Servicios, Comunales, sociales y personales y otros) es donde se ubica mayoritariamente la oferta de trabajo femenina, de allí sus altas tasas de desempleo que alcanzan hasta el 50%.

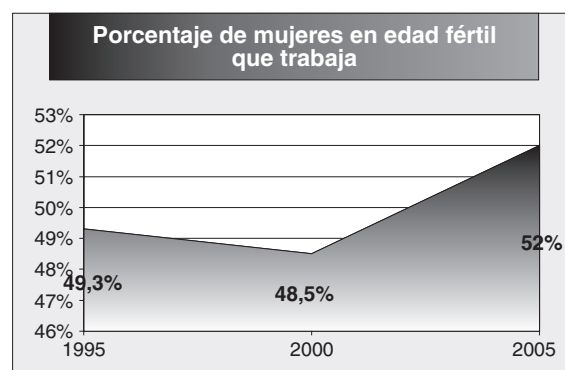
3.3.1 Trabajo Femenino

Desde la segunda mitad del siglo XX, las mujeres en Colombia se han ido incorporando al mercado laboral del país. Los cambios sociales, económicos y culturales de la sociedad colombiana, al igual que en muchos países, han ido condicionando que la mujer tenga que trabajar fuera del hogar, situación que influye en el desarrollo de los hijos, en la integración del hogar y en la propia salud de la mujer, al tener que desempeñar múltiples funciones.

De cada 100 mujeres en edad fértil, 64 trabajó en los últimos doce meses, de éstas 52 continúan laborando, pero

12 ya no lo hace. Hoy existen más mujeres trabajando que hace cinco años (ENDS 2005) (ver Gráfico 7).

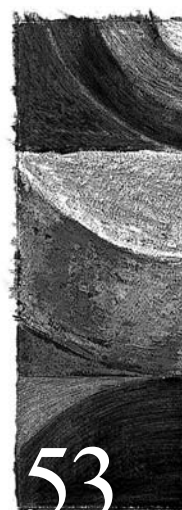
Gráfico 7.

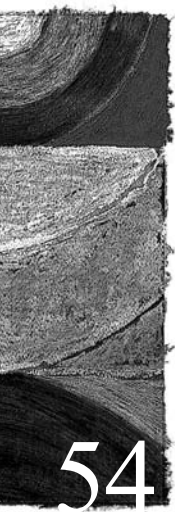


Fuente: ENDS 2005.

«El grupo de población femenina que trabaja aumenta con la edad de la mujer. Aquellas más jóvenes tienen menos empleo. Entre las menores de 20 años una de cada cinco está laborando, frente a tres de cada cinco entre las que tie-

⁷ Nota: Datos expandidos con proyecciones demográficas respecto a la población en edad de trabajar (P.E.T.), por dominio de estudio. Toda variable cuya proporción respecto a la PEA sea menor al 10%, tiene un error de muestreo superior al 5%, que es el nivel de calidad admisible para el DANE. Nota: CIU Rev. 3, adaptada para Colombia. [⊙] Datos con errores de muestreo superiores al 10%





nen 35 y 39 años de edad. Una de cada dos mujeres que vive en la zona urbana tiene trabajo (55%), frente a dos de cada cinco (40%) en la zona rural» (ENDS 2005) (ver Gráfico 8).

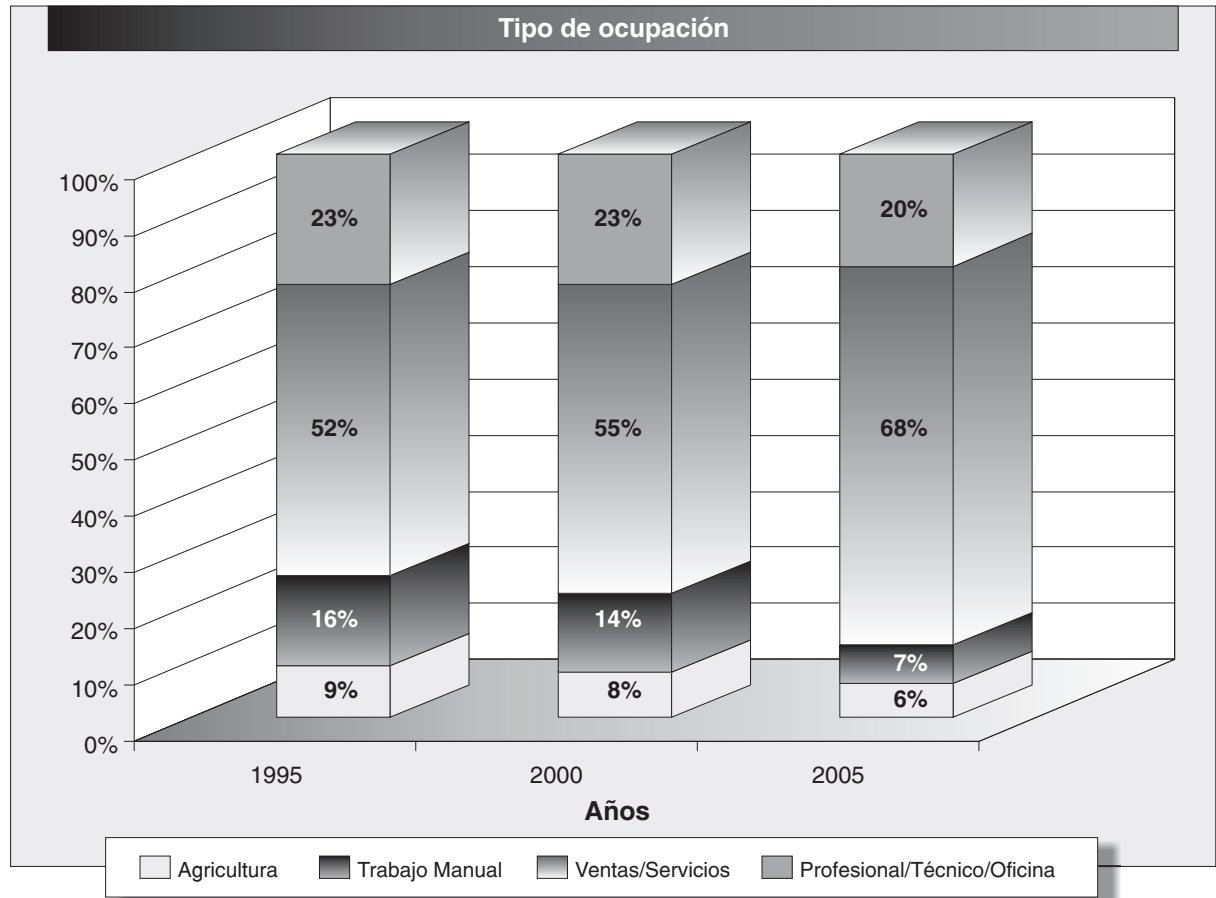
Los cargos profesionales están ocupados, principalmente, por mujeres que tienen educación superior, índice de riqueza alto y más alto, que viven en la zona urbana, son solteras, sin hijos y que tienen entre 25 y 39 años de edad.

Las mujeres que actualmente tienen cónyuge se ubican en agricultura. Las solteras lo hacen en servicios, oficina o como profesionales. Las que tienen tres o más hijos

también trabajan predominantemente en la agricultura, como obreras o en ventas. (Ver Gráfico 8) De cada 100 mujeres que trabajan, al noventa por ciento las remunerar exclusivamente con dinero, al cinco por ciento con especie y dinero y al cuatro por ciento restante no le pagan.

La ocupación más frecuente entre las mujeres en edad fértil son las ventas y servicios. Llama la atención que sólo el 20% de las mujeres se desempeña en trabajos profesionales, técnicos o gerenciales, cifra que registra un descenso con respecto al año 2000 cuando era de 23% (ENDS 2005).

Gráfico 8.



Fuente: ENDS 2005.

3.3.2 Colombianos en el Exterior

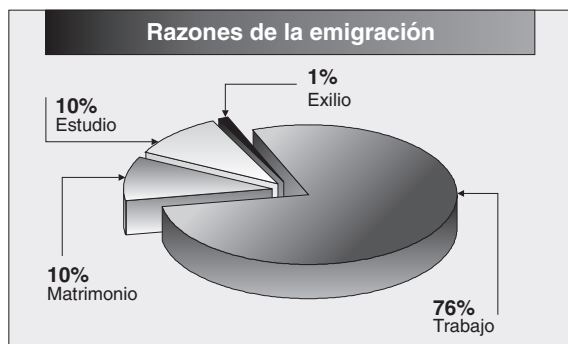
En relación al tema de colombianos en el exterior, los resultados muestran que el cuatro por ciento de los hogares colombianos tiene emigrantes; y más de la mitad son mujeres (52%). Las regiones que reportan un mayor porcentaje de hogares con personas que han dejado el país son Atlántica, Bogotá y Pacífica.

El principal destino de los emigrantes colombianos es Venezuela con el 34.7%, seguido de Estados Unidos con el 28.4% y España con el 18%. Otros destinos con menor porcentaje de colombianos, pero también significativos son Ecuador, Panamá y Canadá.

Según la encuesta, las razones de la emigración de los colombianos en su mayoría son de trabajo (76%), seguido

por el matrimonio, el estudio y finalmente el exilio (ENDS 2005) (ver Gráfico 9).

Gráfico 9.



Fuente: ENDS 2005.

3.3.3 Autonomía de la Mujer

«La Encuesta indagó sobre las decisiones que toma la mujer con respecto a su salario y a su vida sexual y reproductiva. Actualmente, el 90 por ciento de las mujeres decide sola cómo y en qué gastar su dinero o hacer sus inversiones, el 9 por ciento comparte la decisión con otra persona y el 1 por ciento no puede decidir sobre sus gastos porque alguien más lo hace por ella.

Mientras cerca de la mitad de las mujeres tiene la última palabra en todas las decisiones del hogar, aún hay un 8 por ciento que es ignorada y no se le tiene en cuenta en las decisiones de la familia.

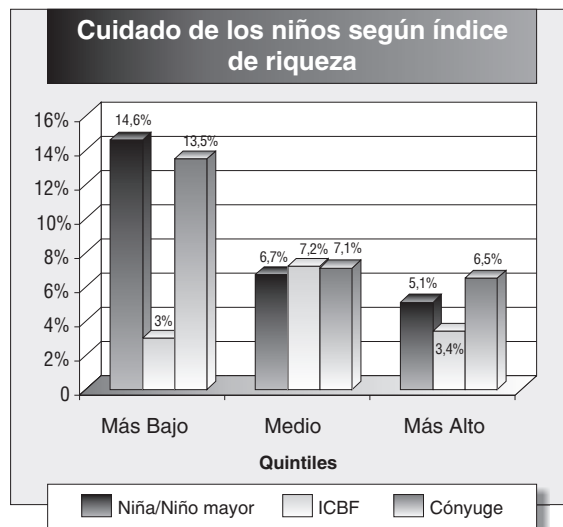
En el ámbito laboral los derechos de las mujeres se pueden ver vulnerados cuando son sometidas a algunas prácticas y pruebas diagnósticas que legalmente están prohibidas, como la prueba de embarazo o de VIH/sida. Entre las mujeres que han solicitado trabajo, una de cada tres ha tenido que presentar prueba de embarazo como requisito para acceder al empleo, un 2 por ciento certificaciones de esterilización, 5 por ciento prueba de VIH/sida y un 4 por ciento de las mujeres ha sido despedida de su trabajo estando embarazada». (ENDS 2005)

3.3.4 Cuidado de los Hijos

Cuando la mujer trabaja, en el 48% de los casos el cuidado de los niños y niñas queda en manos de las abuelas, especialmente en la zona urbana. Dependiendo del nivel de

ingresos los hijos mayores y el cónyuge deben cuidar a los menores. Una de cada cinco mujeres debe llevar su hijo al lugar de trabajo, situación que se presenta de manera frecuente en la zona rural (ver Gráfico 10).

Gráfico 10.

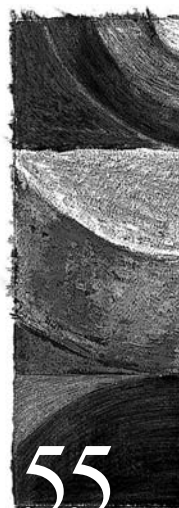


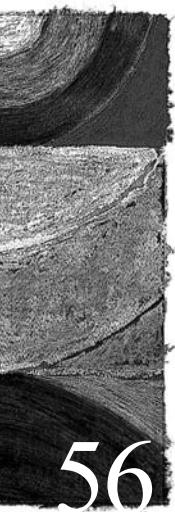
Fuente: ENDS 2005.

3.4 Salud

Las transformaciones en las modalidades de contratación inciden negativamente en el número de personas que accedan al Sistema de Salud en Colombia (ya sea en el régimen contributivo o en el régimen subsidiado), la población no cubierta en los anteriores regímenes es la más desprotegida. Cuando tienen algún problema recurren a su patrimonio o buscan atención en la red pública financiada con los aportes de presupuesto que subsisten bajo la modalidad de subsidios a la oferta (CGR–CID; 2004).

En las modalidades de afiliación al Sistema de Salud encontramos diferentes grupos: El primero conformado por los regímenes exceptuados de las FFMM, Policía, Magisterio y Ecopetrol, todos dependientes del presupuesto oficial, con diversos niveles de contribución y con derecho a todos los servicios; hay alrededor de 1,2 millones de personas, entre afiliados y beneficiarios, y el requisito de acceso es estar vinculado laboralmente a alguna de las instituciones involucradas. El segundo grupo es el del régimen contributivo, al que puede pertenecer todo aquel que esté dispuesto a cotizar según su capacidad de pago, con aproxi-





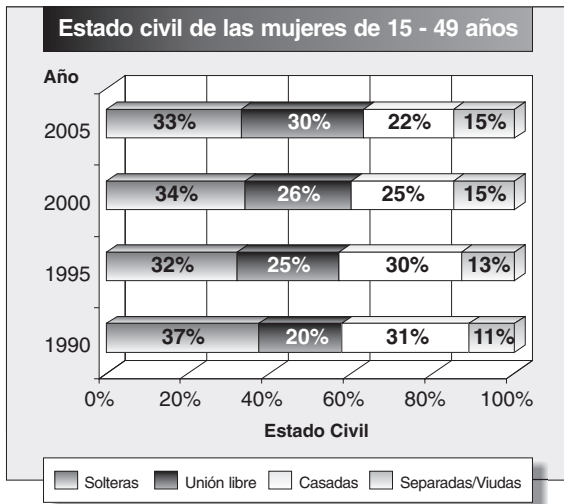
madamente unos 13 millones de colombianos; en el tercer grupo se encuentran los que han sido catalogados como los más pobres del país, según la encuesta SISBEN, y son beneficiarios de un subsidio, por lo que se la conoce como régimen subsidiado, con una cobertura de 11 millones de personas; y finalmente, un cuarto grupo en el que están todos los colombianos que no se encuentran en ninguno de los anteriores, que corresponde a los 18 millones de personas excluidas del sistema.

Por características de la población, la afiliación al sistema de salud es mayor entre las mujeres que entre los hombres; 70.7 por ciento para las primeras y 67.2 por ciento para los segundos. Por zona de residencia, en la zona urbana el porcentaje de no afiliación es del 28 por ciento, frente al 40 por ciento de no afiliados en la zona rural (ENDS; 2005).

3.4.1 Tipo de Unión

De cada 100 mujeres encuestadas en edad fértil 52 contestaron tener algún tipo de unión (de ellas 22 están casadas y 30 viven en unión libre); 33 dijeron estar solteras, 14 están separadas o divorciadas y una es viuda (ver Gráfico 11).

Gráfico 11.



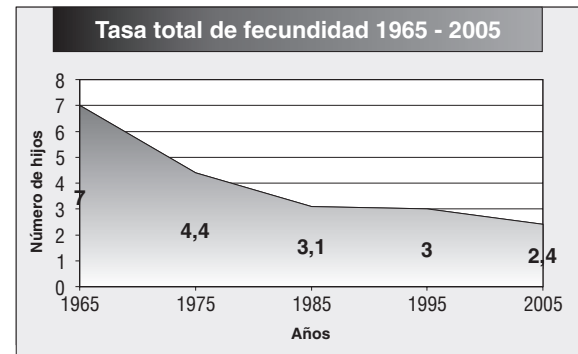
Fuente: ENDS 2005.

Para esta encuesta la unión libre aumentó cuatro puntos porcentuales con respecto al año 2000 y el matrimonio disminuyó tres puntos. Entre las mujeres de 15 y 40 años predomina la unión libre. A partir de los 35 años aumentan las mujeres casadas.

3.4.2 Fecundidad

La tasa total de fecundidad para el país ha ido disminuyendo en las últimas décadas; en el periodo 2002 – 2005 es 2.4 hijos por mujer. Esta cifra, menor que la del año 2000 (2.6), ratifica el deseo de las colombianas de controlar su reproducción (ver Gráfico 12).

Gráfico 12.



Fuente: ENDS 2005.

Según lo reporta la ENDS 2005, en los últimos cinco años la fecundidad en la zona urbana bajó de 2.3 a 2.1 hijos por mujer y en la zona rural de 3.8 a 3.4 hijos por mujer. Aunque la cifra desciende, la relación entre números de hijos y nivel de educación e ingreso de la mujer es determinante: las mujeres sin educación y con más bajo nivel de ingresos tienen tres hijos más que aquellas con educación superior y con alto índice de riqueza (ver Gráficos 13 y 14).

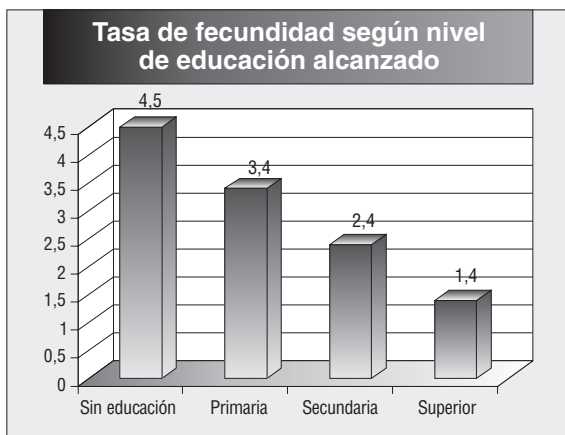
3.4.3 Embarazo Adolescente

Para el 2000 la ENDS mostró que el 19% de las adolescentes entre los 15 y 19 años de edad ya eran madres, estaban embarazadas o habían estado alguna vez embarazadas. Sin embargo, la ENDS 2005 alerta que el embarazo adolescente sigue en aumento al pasar del 19 al 21 por ciento (Ver Gráfico 15). Lo anterior significa que una de cada cinco adolescentes entre los 15 y 19 años de edad está o ha estado alguna vez embarazada (ver Gráfico 15).

3.4.4 Mortalidad Infantil y Salud Materna

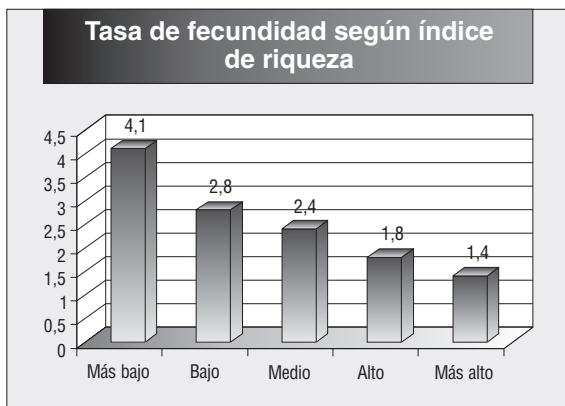
En el año 2000 se registraron 21 muertes por cada mil nacimientos. Para 2005 la cifra bajó a 19 defunciones por cada

Gráfico 13.



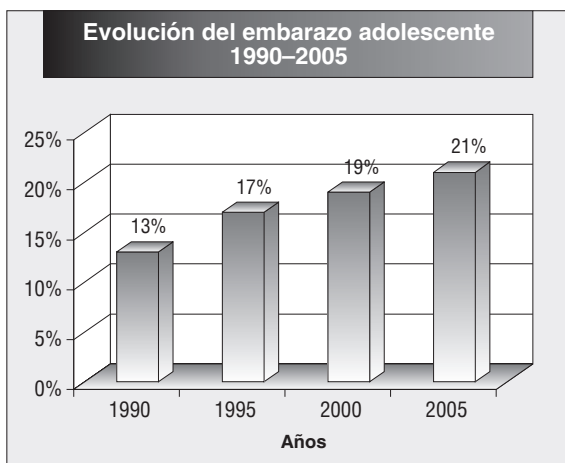
Fuente: ENDS 2005.

Gráfico 14.



Fuente: ENDS 2005.

Gráfico 15.

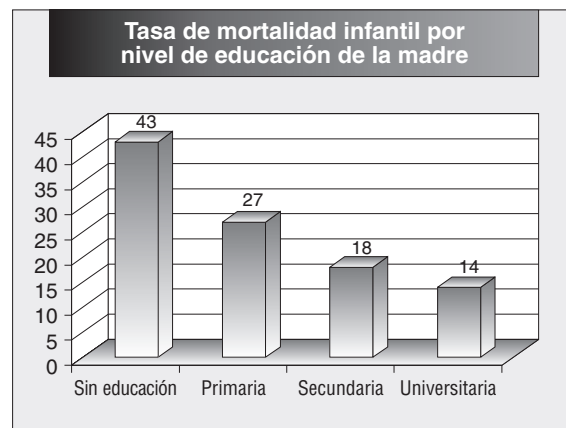


Fuente: ENDS 2005.

mil niños nacidos vivos. La mortalidad infantil muestra un descenso sostenido desde la década del ochenta. Para el quinquenio 1980-1985 era de 41 por mil nacimientos.

Para los hijos de mujeres sin educación es de 43 por mil, tres veces mayor que la de los niños de mujeres con educación superior, 14 por mil (ver Gráfico 16).

Gráfico 16.

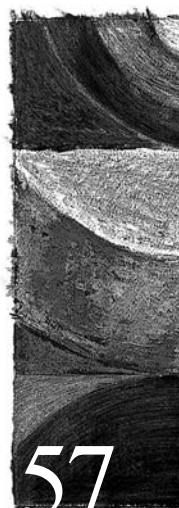


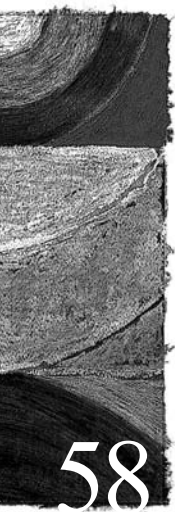
Fuente: ENDS 2005.

3.5 Reflexiones Finales sobre la Situación de la Mujer en Colombia

El crecimiento de la economía colombiana ha sido muy inequitativo, las ganancias de las empresas aumentaron más que los salarios, el sector financiero se concentró más, la distribución de la tierra empeoró, los impuestos son más regresivos, etc. (CID; 2006) Lo anterior, acompañado por los fenómenos de violencia y desplazamiento, afecta por supuesto la situación de las mujeres en Colombia no sólo a nivel económico sino socialmente.

Los hogares Colombianos han cambiado en los últimos años, ha aumentado la jefatura del hogar en cabeza de mujeres, siendo mayor la proporción de éstas en las zonas rurales. La ENDS del 2005 nos muestra que sólo un tercio de los hogares en Colombia cuenta con todos sus miembros, y que el tamaño de los hogares se ha reducido para un promedio de cuatro personas por hogar. Para aquellos hogares que tienen emigrantes, más de la mitad son mujeres que van en busca de trabajo y mejores oportunidades (a través del matrimonio y el estudio). Adicionalmente, las mujeres están experimentando una mayor autonomía en





sus decisiones con relación a la forma de cómo gastar su salario, y cómo controlar su salud sexual y reproductiva.

El estado civil de las mujeres ha sufrido transformaciones, pues ha aumentado el número de mujeres en unión libre y se ha reducido el número de mujeres casadas, predominando en las mujeres jóvenes la unión libre y para las mujeres mayores el estado de casadas. Finalmente, un fenómeno que preocupa a la sociedad colombiana actual, y a los hogares más vulnerables en particular, es el significativo aumento del embarazo adolescente que presentan las adolescentes con menores promedios de educación y de acceso a los servicios de salud preventiva.

En educación existe el mayor avance en el acceso equitativo para las mujeres, lo que ha generado un mejor balance en las áreas relacionada con la salud reproductiva, el tamaño de la familia y la planificación familiar a nivel nacional. La tasa de cobertura en la educación básica primaria y secundaria ha aumentado en los últimos años de manera significativa para hombres y para mujeres, aunque las mujeres colombianas presentan un promedio de años de educación mayor al de los hombres. Se observa sin embargo, una brecha entre los años de educación para las mujeres según su índice de riqueza y zona de residencia.

Por su parte, la incorporación de las mujeres al mercado laboral Colombiano ha sido un fenómeno influenciado por la crisis económica con la consecuente reducción de ingresos para las familias, los cambios en la estructura de las familias y el incremento de la jefatura femenina; y el ingreso de las mujeres no se ha desarrollado en condiciones equitativas, no sólo por el tipo de trabajo que se demanda sino por los salarios que reciben. El fenómeno del desempleo afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres, y actualmente la concentración de éstas es mayor en las áreas de servicios, comercio, industria y agricultura, en donde se observa malas condiciones laborales y un menor reconocimiento social (OAG; 2004); además, las mujeres son sometidas a prácticas que están prohibidas por la legislación laboral, como lo son la prueba de embarazo y la de VIH/Sida.

En lo relacionado con la salud materno infantil, como se mencionó anteriormente, el aumento de la cobertura en educación ha influido por ejemplo en que la tasa total de fecundidad haya disminuido en los últimos años, lo que significa que las mujeres están controlando su reproducción. Se han reducido los índices de mortalidad infantil, aunque se presenta una brecha importante para las mujeres que no cuentan con educación.

Dentro de la población femenina se presentan grandes brechas como consecuencia del nivel socioeconómico, especialmente reflejado por el nivel de educación, el índice de riqueza y lugar de residencia. No son por tanto las mujeres ajenas a los fenómenos que deterioran la calidad de vida de los colombianos, como son la violencia, el desplazamiento, la precarización del trabajo y la exclusión social.

4 Presupuesto General de la Nación

4.1 Análisis de la estructura y contenido del Presupuesto en Colombia y del Proceso Presupuestal

4.1.1 Etapas del Proceso Presupuestal

Fase de Planeación

Con la Constitución Colombiana de 1991, se expidieron las normas orgánicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Ley 152 de 1994) y del Presupuesto General de la Nación (Decreto 111 de 1996), disposiciones que establecen los requisitos para preparar, presentar, aprobar, modificar y realizar el seguimiento, evaluación y ejecución del Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan debe contener los objetivos sectoriales de mediano plazo y las estrategias para lograrlos. Además incluye el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y las proyecciones de su financiación que deben ser coherentes con las metas de inflación y crecimiento económico: este PPI define y describe todos los programas y subprogramas de gasto público, sus objetivos, y los indicadores para evaluarlos.

El PND es discutido con el Consejo Nacional de Planeación, y presentado ante el Congreso, el cual tiene tres meses para aprobarlo y convertirlo en Ley.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP– Decreto 111 de 1996) es la ley que regula las fases del proceso presupuestal. Son 4 las fases del proceso presupuestal:

1. Preparación
2. Discusión y Aprobación

3. Ejecución
4. Monitoreo y Evaluación

Fase de Preparación del Presupuesto Anual

El Presupuesto anual se preparará de acuerdo a las prioridades del PND. En esta fase el presupuesto incluye tres documentos: el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones (POAI), y el proyecto de ley del presupuesto.

El Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo, es elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y debe contener las proyecciones anuales de ingresos, gastos, déficit, y las formas de financiación, además de ser consistente con las finanzas públicas. Este documento es la base para el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI.

El Plan Operativo Anual de Inversiones es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) e incluye todos los proyectos de inversión clasificados por sector, órganos y programas.

Estos dos documentos son aprobados en primera instancia por el Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS y luego por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES.

La Ley de Presupuesto General es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Está conformada por el Presupuesto de la Nación y el Presupuesto de los Establecimientos Públicos del orden nacional, para una vigencia fiscal (anual); es elaborada por la dirección de presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien es la entidad encargada de presentarlo ante el congreso.

En la fase de preparación participa todo el gabinete ministerial, aunque la toma de decisiones de los recursos públicos se centraliza en el MHCP y el DNP (recursos de inversión). Finalmente es el MHCP el que consolida el presupuesto y lo presenta al Congreso.

Fase de Discusión y Aprobación

En esta fase el ejecutivo presenta al Congreso un anteproyecto de presupuesto durante la primera semana de abril, y luego presenta el proyecto de ley definitivo durante los primeros diez días del año legislativo que empieza el 20 de julio. El proyecto de ley se debate en primera instancia de manera conjunta por las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes, aunque los votos se toman por separado para cada una de las cámaras.

El primer debate debe concluir antes del 15 de septiembre y en él las comisiones deben decidir el monto definitivo del presupuesto de gastos. El segundo debate en las comisiones económicas debe concluir antes del 25 de septiembre y en éste solo puede modificarse la composición del presupuesto. Entre el 1º y el 20 de octubre debe darse el debate final (de manera conjunta o separada entre el Senado y la Cámara) en sesiones plenarias. En esta instancia sólo se permiten cambios en la composición.

El Congreso no tiene la facultad de aumentar el monto total del presupuesto. Por ello, las Modificaciones deseadas por el Congreso deben ser avaladas por el Ejecutivo e incluidas en documentos denominados Cartas de Modificación.

Fase de Ejecución

A través del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) el MHCP controla la ejecución del presupuesto. Éste define el monto máximo (apropiación presupuestal) que cada entidad ejecutora puede ejecutar mes a mes.

Son tres los tipos de mecanismos de modificación al presupuesto durante su fase de ejecución. En primer lugar, el Ejecutivo puede reducir o aplazar por decreto las apropiaciones presupuestales en el caso en que los ingresos se encuentren por debajo de sus metas proyectadas, si la coherencia macroeconómica lo exige o si la agencia ejecutora está ejecutando su presupuesto por debajo de cierto nivel. Para ello, previo concepto del consejo de ministros, el MHCP expide el decreto de recorte o aplazamiento correspondiente.

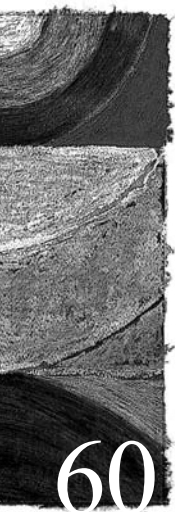
La segunda modificación son los traslados presupuestales, a través de los cuales una entidad pide la transferencia de recursos de un determinado rubro a otro. Cuando los rubros tienen la misma clasificación de cuenta, en el caso de gastos de funcionamiento y deuda, y de programa, en el caso de gastos de inversión, estas modificaciones se realizan por decreto. De lo contrario, se debe tramitar como un proyecto de ley ante el Congreso.

En tercer lugar, para aumentar el monto y la financiación del gasto, el MHCP puede presentar al Congreso una propuesta de adición presupuestal.

Fase de Control, Monitoreo y Evaluación

El Estatuto Orgánico de Presupuesto es la ley que regula esta fase. Existen dos tipos de control, el político, en cabeza del Congreso, y el fiscal, en manos de la Contraloría General de la República. Para el monitoreo y la evaluación,





el EOP obliga al MHCP a hacer un seguimiento financiero, y al DNP a hacer un seguimiento de las metas fiscales. El primero se hace a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el segundo, a través del Sistema SINERGIA, donde las metas fiscales de cada programa están en manos de un «gerente de meta» en las entidades ejecutoras. El sistema, en cabeza del DNP, recopila la información y prepara reportes de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, con información tanto física como financiera. Estos reportes se presentan semestralmente al Congreso. Adicionalmente, existe un sistema en línea que le permite a la ciudadanía en general obtener información del avance de los proyectos de inversión.

4.1.2 El Presupuesto General de la Nación (PGN) y su Composición

Como se mencionó anteriormente, el PGN es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Está conformado por el Presupuesto de la Nación y el Presupuesto de los Establecimientos Públicos del orden nacional, para una vigencia fiscal (MIN HACIENDA: 2006)

El PGN se compone de las siguientes partes:

- ▶ **Disposiciones generales**
- ▶ **Ingresos**
- ▶ **Gastos**

El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del Presupuesto General, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Los ingresos del Presupuesto General de la Nación están constituidos por los **ingresos de la Nación** y por los **recursos propios de los establecimientos públicos nacionales**.

Ingresos de la nación

Ingresos Corrientes

Son los recursos que percibe la Nación en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribucio-

nes, siempre que no sean ocasionales. De acuerdo con su origen se identifican como tributarios y no tributarios. Los primeros se clasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos incluyen las tasas, multas, contribuciones y otros ingresos no tributarios.

Recursos de Capital

Los recursos de capital son ingresos de carácter ocasional que percibe la Nación, obtenidos por operaciones de crédito público o generado por activos públicos.

Contribuciones Parafiscales

Las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hace exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros generados que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del PGN se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. (Art. 29 EOP).

Fondos Especiales

Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos creados y definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. (Art. 30, EOP).

Recursos propios de los establecimientos públicos nacionales

Ingresos corrientes

Son de carácter no tributario e incluyen tanto a las rentas propias provenientes de la venta de bienes y servicios y su operación comercial, así como los aportes y transferencias de la Nación.

Ingresos de Capital

Son todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras, los excedentes financieros que el CONPES les reasigne y las donaciones. (Art. 34, EOP).



Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações, incluye los gastos que se pretenden realizar en la respectiva vigencia fiscal, distinguiendo entre **funcionamiento, servicio de la deuda** e **inversión** a nivel de programas y subprogramas.

Gastos de funcionamiento

Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley. Se incluyen dentro de gastos de funcionamiento:

Gastos de Personal

Corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios de personal que recibe.

Gastos Generales

Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución y la ley, así como con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente.

Transferencias Corrientes

Son recursos que transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, – con fundamento en un mandato legal. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social, cuando el órgano asume directamente la atención de las mismas.

Gastos de Comercialización y Producción

Son los que realizan las entidades para adquirir bienes y servicios destinados directamente a la comercialización, producción de bienes o prestación de servicios.

Servicio de la deuda

Los gastos por concepto del servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones, los imprevistos y los gastos de contratación originados en operaciones de crédito público.

Gastos de inversión

Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital. Asimismo, se incluyen como

gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto es que su asignación permite acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

4.1.3 Diagnóstico del Proceso Presupuestal: Principales Dificultades

Para comprender las principales limitaciones del PGN, se hace necesario presentar sus dificultades en cada uno de los momentos del proceso presupuestal, evaluando paralelamente sus dimensiones política, técnica y administrativa; este diagnóstico se toma del Proyecto de Lectores del Presupuesto, estudio financiado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Conciencias, y dirigido por el investigador César Vallejo. (MIN HAC; 2006)

Fase de Planeación y Programación

La ausencia de prioridades sociales estratégicas se convierte más en una maximización de objetivos individuales, que hacen del carácter de presupuesto un tipo de botín.

A Nivel Político

- ▶ Conflicto de poderes (Legislativo y Ejecutivo) en torno al presupuesto, en sus fases de formulación y ejecución; conflictos que tienden a resolverse vía imposición. Debe propenderse por garantizar una complementariedad y una intervigilancia.
- ▶ En la construcción del PGN, no es claro cuál es el acuerdo de la sociedad en torno a las prioridades de desarrollo a largo plazo, los esfuerzos y la ruta que la sociedad está dispuesta a seguir. Por lo tanto, el PGN se convierte en un proceso de reparto, que no necesariamente beneficia a grupos legítimos y representativos de la sociedad.
- ▶ Las limitaciones políticas anteriores hacen incomprendible el presupuesto debido a que no hay un referente social; se genera una tensión entre flexibilidad e inflexibilidad presupuestal, haciendo que los programas pierdan su continuidad.
- ▶ No existe responsabilidad política sobre los parámetros macroeconómicos, ni claridad sobre cuáles son los que sirven de base y restringen al mismo tiempo el presupuesto. Por tanto, estos sesgos tienen efectos nocivos, por ejemplo las discusiones fiscales se concentran en el tamaño del déficit fiscal, partiendo de la base que el

déficit es nocivo. Debería pues, existir transparencia en cuanto a la macroeconomía del presupuesto.

A Nivel Técnico y Administrativo

- ▶ Debido a los procesos de presión sobre el presupuesto en su fase de planeación y programación, los responsables técnicos protegen su gestión mediante los mecanismos de encriptamiento y establecimiento de áreas de reserva.
- ▶ La asignación presupuestal se pasa en costos previsibles y gastos históricos, que no permiten evaluarse con criterios claros. Las clasificaciones se han hecho inmanejables, lo que permite que se logre una lectura adecuada.
- ▶ No existe una gestión por resultados en los entes públicos, lo que conduce a la ingobernabilidad y falta de transparencia del presupuesto.

Fase de Ejecución Presupuestal

El principal problema consiste en la actuación frente a las contingencias de comportamiento de los ingresos, los gastos y los actores del presupuesto.

A Nivel Político

- ▶ Existe una reelaboración del presupuesto en su fase de ejecución, por las presiones permanentes para modificar la programación. Tenemos presiones de dos tipos: políticas y económicas. De las políticas podemos hablar, por ejemplo, de la falta de mecanismos para la resolución de conflictos territoriales; a nivel económico hablamos de la falta de rigor en las estimaciones, además de la vulnerabilidad a los choques externos, desastres naturales y desequilibrios macroeconómicos.

A Nivel Técnico y Administrativo

- ▶ En esta fase existe un problema de manipulación permanente por parte de las autoridades presupuestales; de carácter dictatorial, no es sometida al dominio y aprobación pública.
- ▶ Los problemas para entender las reglas de juego hace que la ejecución presupuestal deba ser encomendada a expertos en trámites, y no a expertos en eficiencia y eficacia del gasto.

Fase de Evaluación y Contabilización

En esta fase las dificultades de diseño del presupuesto, hace difícil la evaluación y podemos decir que no existe un verdadero proceso de rendición de cuentas.

A Nivel Político

- ▶ Al no someter el presupuesto a una rendición de cuentas, sus logros no son examinados, gracias en parte a la no existencia de criterios de evaluación política. Las evaluaciones no logran hacerse en términos entendibles para los ciudadanos, por lo que no hay una evaluación sistemática y global de dominio público.

A Nivel Técnico y Administrativo

- ▶ No hay una evaluación técnica que identifique las fortalezas y debilidades de la gestión presupuestal. Igualmente, la contabilización es débil y poco relevante. Los mecanismos de evaluación consisten en suponer que quien gasta más es más eficaz.
- ▶ No hay incentivos a nivel institucional de rendir cuentas a la comunidad.

A manera de conclusión

De las limitaciones anteriormente descritas, las consecuencias pasan por una ausencia de **transparencia**, pues el presupuesto no es conocido ni vigilado por los ciudadanos. Al ser víctima de presiones de poder y conflicto de intereses, el presupuesto pierde legitimidad y siempre está en sospecha. La no comprensibilidad del presupuesto, hace que pierda la posibilidad de ser una expresión de los acuerdos sociales, y finalmente la dictadura fiscal en la que nos encontramos inmersos se torna poco deseable frente a la necesidad de que el presupuesto sea un instrumento de cohesión social y maduración de la capacidad ciudadana.

De igual manera, es imposible analizar la **efectividad** del presupuesto ante un proceso que privilegia los procesos y los montos, pero que no se compromete con las metas y los resultados.

4.2 Presupuesto y Política Fiscal

4.2.1 La problemática Fiscal

Los programas económicos de los países de América Latina que aplican las políticas del Consenso de Washington, como es el caso de Colombia, parten del supuesto que los desequilibrios macroeconómicos son consecuencia de los desajustes fiscales, y sobre esta base las recomendaciones de política económica se basan en programas de ajuste fiscal: aumento de los impuestos y las tarifas de los servicios



públicos, y reducción de los gastos y los beneficios sociales. Ello significa descargar los costos de la crisis en los hombros de la población con medidas tales como rebajar en términos reales la remuneración a los trabajadores estatales y a los pensionados, aumentar el IVA a los bienes de la canasta familiar, eliminar la inversión pública y privatizar la salud y la educación. Cuando se acusa al manejo de las finanzas públicas como causa de la crisis económica se parte de un diagnóstico equivocado porque se desconoce que la causa de la crisis es resultado de la lógica especulativa del capital financiero. Y ese diagnóstico equivocado lleva a la conclusión que la política económica correcta es la que propende por el retiro del Estado y el incremento del papel del mercado. Pero el dilema entre Estado y mercado que se pretende presentar como eje del debate actual resulta ser un falso dilema, porque el dilema verdadero está entre la especulación financiera y el desarrollo de las fuerzas productivas de una sociedad. Es el desarrollo de tales fuerzas el que debe promover una propuesta progresista; ello significa, entre otras cosas, ampliar el mercado interno, aumentar los ingresos de los colombianos, proveer beneficios sociales a través del Estado, crear las condiciones materiales para el desarrollo de la industria y el sector agropecuario, reformar al sector financiero para que esté al servicio de las actividades productivas y la acumulación de capital. Por otra parte, el capital financiero también debe pagar los costos de los ajustes económicos en la medida en que ha sido responsable de las crisis.

Es evidente que existe una relación directa entre los ajustes fiscales de un país y el tratamiento que ese país recibe por parte de la banca internacional. Cuando un país hace un ajuste fiscal la banca señala que está tomando el camino correcto para la solución de la crisis económica. Sin embargo, dicha banca, cuando avaló el aumento del gasto público otorgando créditos externos e internos a manos llenas en la década del 70 y en la del 90, para colocar sus recursos y así obtener grandes beneficios financieros, no mencionó el déficit fiscal que ella misma estaba causando. Aquí hay una posición inmoral que ha sido reconocida por la literatura especializada.

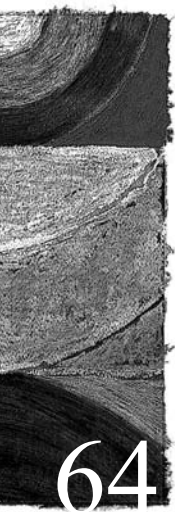
El origen fiscal de la crisis económica es el planteamiento de la tecnocracia colombiana y de las autoridades económicas criollas, y sobre la base de dicho diagnóstico se han firmado diferentes acuerdos con la banca interna-

cional a través del FMI. En el marco de estos acuerdos se han adoptado reformas fiscales de envergadura, tales como la Reforma Pensional, del régimen de transferencias a los gobiernos locales, limitación de los gastos corrientes de los gobiernos locales, aumento del IVA, y la privatización de las entidades públicas y la infraestructura básica. Una condición adicional de tales acuerdos es el «freno al gasto público **diferente al pago de intereses**». Esta cláusula, que aparece en los acuerdos con el FMI, se puede leer como que el ajuste del gasto público tiene como propósito reducir todos los demás gastos diferentes al pago de los intereses de la deuda para posibilitar el pago de la misma, es decir para posibilitar que el capital financiero garantice su retorno.

Como puede verse, la política fiscal de los últimos gobiernos es producto de un acuerdo con la comunidad financiera internacional, a través de la mediación del FMI. Para las autoridades monetarias y fiscales la necesidad del Acuerdo con el Fondo surge como consecuencia del deterioro del sector externo y la crisis del sistema financiero colombiano. Son muchas las cosas por las cuales la banca internacional nos retiraría el respaldo. Lo retiraría si se garantiza el valor real de los salarios públicos (actualización equivalente a la inflación); si se hace provisión pública de salud y seguridad social; si se amplía la financiación pública de la educación superior; si el Estado asume la inversión pública en infraestructura; si se amplía con recursos públicos la atención pública a la niñez, la capacitación pública, y el subsidio familiar a los hogares de menores ingresos⁸. El desmonte de todo esto es pedido por las diferentes misiones de la banca multilateral (llámese Banco Mundial, BID, FMI), por las consultorías financiadas con recursos provenientes de dicha banca, y es bien visto por las firmas calificadoras de riesgo quienes son las encargadas de informarle a la banca internacional privada que se están tomando las medidas «correctas». Dicho desmonte queda plasmado en las condicionalidades de los créditos externos que se le otorgan al país.

Para las autoridades monetarias y fiscales los Acuerdos con el Fondo surgen como consecuencia del deterioro del sector externo y la crisis del sistema financiero colombiano. El deterioro externo se evidenció con la caída de la banda cambiaria, la cual fue abandonada a finales de septiembre de 1999 demostrando la incapacidad del Banco de la República para sostener el valor del tipo de

⁸ En cuanto a lo tres últimos puntos, en diferentes oportunidades los organismos multilaterales, y sus consultores, vienen recomendando el desmonte del ICBF, del SENA y de las Cajas de Compensación Familiar.



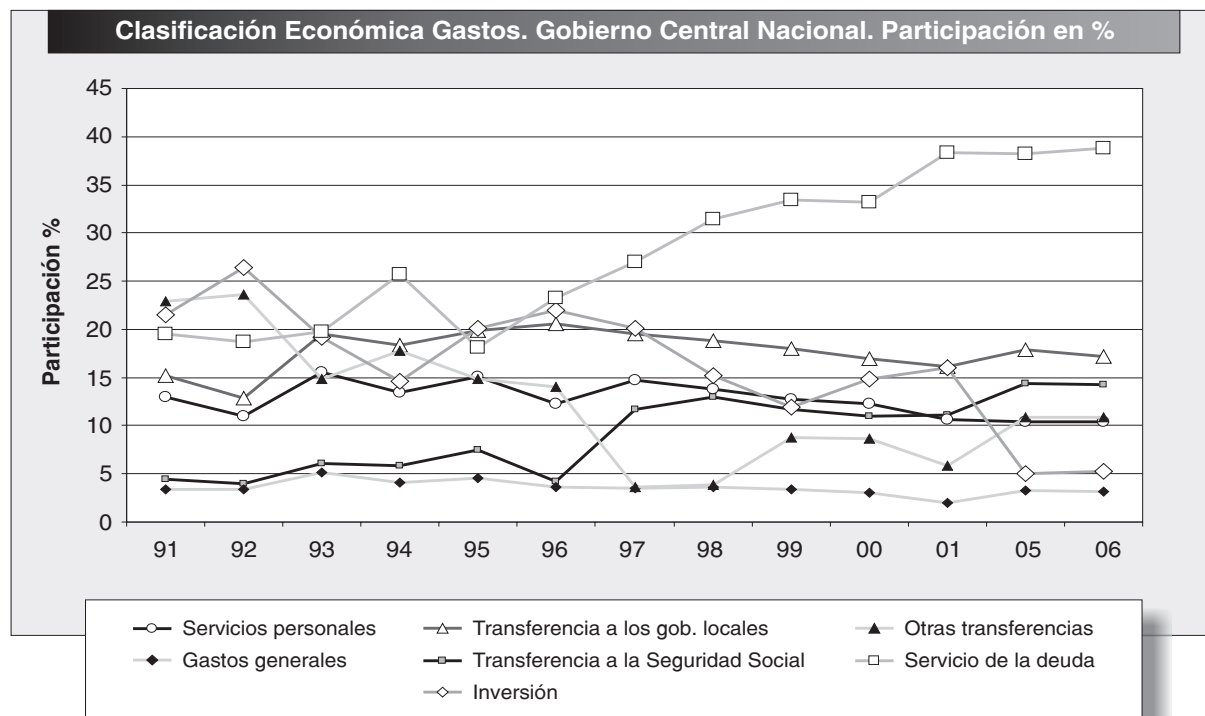
cambio, y de atajar una fuga de capitales privados que se venía presentado desde mediados de 1997, como reacción a la crisis financiera del sudeste asiático y la evidencia de un sobreendeudamiento de la economía colombiana (Kalmánovitz, 1999), y el desmonte de los controles sobre el sector externo: eliminación del control de cambios, de importaciones y de capitales externos. En la actualidad ese deterioro se evidencia ante una revaluación continua del dólar que le está restando competitividad a la economía colombiana, revaluación ante la cual la autoridad monetaria se declara impotente.

Ante la ausencia de controles, la única forma para la recuperación de los equilibrios externo y financiero a la que acuden las autoridades gubernamentales es a través de comprimir la demanda interna vía un ajuste fiscal. En la medida en que la demanda interna es reducida, la producción nacional que se deja de consumir puede ser realizada en los mercados externos, con lo cual se generan las divisas necesarias para que los mercados de capitales puedan realizar sus ganancias en moneda extranjera⁹.

Ésta es la esencia de la política fiscal actual, y en consecuencia del manejo del Presupuesto Nacional. Resulta evidente la existencia de un vínculo entre los intereses del capital financiero nacional e internacional, la política fiscal y la crisis económica. ¿Cuál es la naturaleza de este vínculo?

Para trabajar en esta dirección empecemos por la deuda pública, que representa lo que los gobiernos le tienen que tributar al sistema financiero. Ésta se ha convertido en la principal causa del desequilibrio fiscal. Para visualizar su crecimiento hagamos una comparación con el gasto directo en salarios: en 1991 los servicios personales y el servicio de la deuda representaban el 13 y 19.5% de los gastos del Gobierno Nacional, mientras para el año 2006 el primero representa el 10.0% (baja 3.0 puntos porcentuales) y el segundo el 39.4% (sube 19.9 puntos) (ver Gráfico 17). Es claro que la deuda pública es la que produce el desajuste fiscal, y por el contrario el pago de salarios ha venido perdiendo participación en los gastos.

Gráfico 17.



Fuente: Contraloría General de la República. El 2000 y 2001, la fuente es el Ministerio de Hacienda, Mensaje Proyecto de Presupuesto 2001. Datos 2005– 2006 Mensaje Presidencial Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación años 2005 y 2006.

⁹ Esto puede ser formalizado de acuerdo a los esquemas de programación financiera del FMI, los cuales están basados en el «Enfoque Absorción» y el «Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos». Sin embargo, la formalización no es el objetivo del presente artículo.



Pero a pesar de la contundencia de las cifras se argumenta que la causa del déficit es la burocracia improductiva, como lo ha dicho repetidamente el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional. De acuerdo con esta visión el pago de funcionarios –tales como mensajeros, conductores, secretarías, trabajadores y trabajadoras, albañiles, electricistas, carpinteros, mecánicos, profesores, jueces– y profesionales –tales como administradores, abogados, economistas, médicos, agrónomos, enfermeras–, se considera que es un gasto en funcionamiento, un gasto corriente, un gasto que hace un consumo improductivo de los recursos públicos. Esto tiene la acepción de que el trabajo de las personas es una actividad estéril, y por oposición lo que vale es el gasto de inversión y el pago de la deuda, que son gastos para el capital. O más bien el pago de la deuda porque la inversión se está privatizando. De manera que lo que vale es el capital y no el trabajo de las personas.

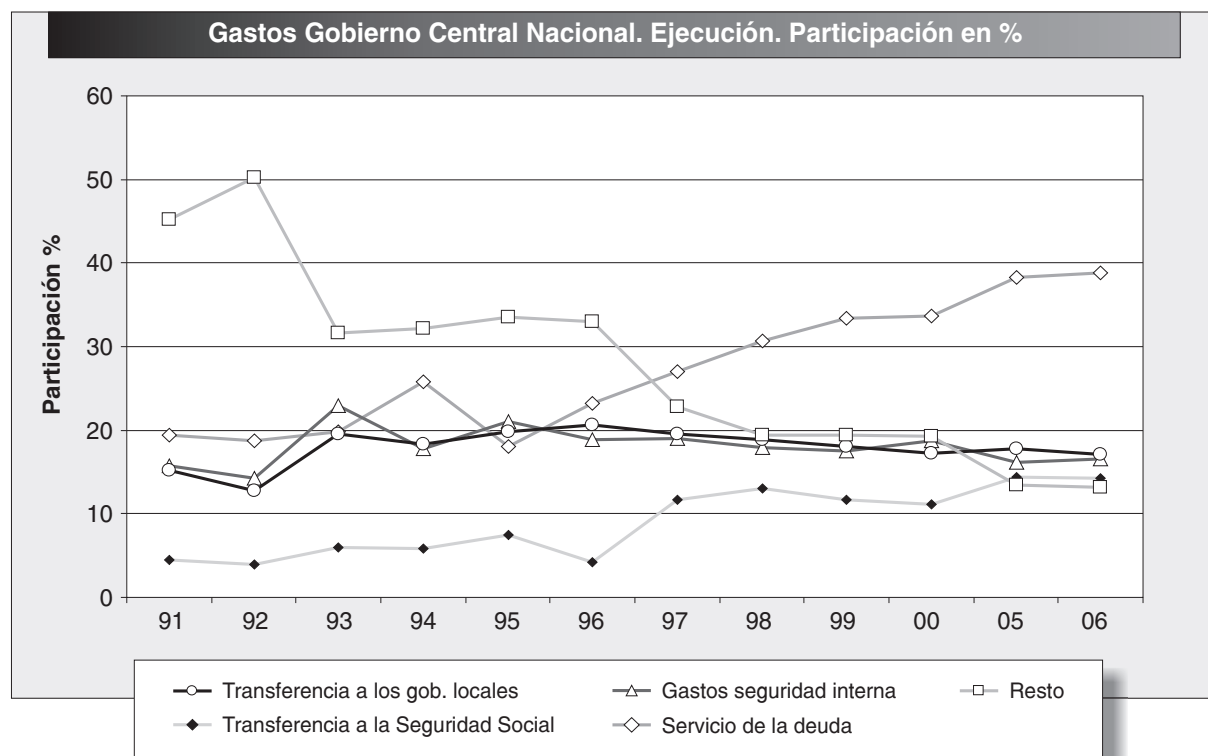
Estamos ante una discusión de carácter político y es el enfoque principal para abordar el tema del Presupuesto Público y la política fiscal. Y si se trata de introducir el enfoque político al Presupuesto entonces hay que determinar a quién se le cobran los

impuestos que lo financian, y hacia dónde se dirigen los gastos. Los impuestos se basan en tributación sobre el consumo de la población, en el desmonte de los impuestos al capital, y los gastos se dirigen fundamentalmente a pagar rentas al capital financiero. Esa es la propuesta del gobierno de Uribe a través de su Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla.

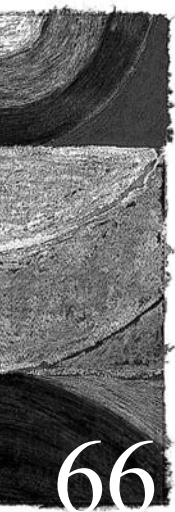
Incluso las transferencias a la seguridad social se convirtieron en rentas al sector financiero en la medida en que se constituyeron aportes a intermediarios financieros, llámense Fondos de Pensiones o EPSs y ARSs privadas, transferencias que pasaron del 4% de los gastos de la Nación a comienzos de la década al 14.8% en el 2005. Si observamos la suma de los dos rubros (deuda y transferencias a la seguridad social) presupuestales encontramos que allí se origina el principal desajuste de las finanzas públicas (ver Gráfico 18), al pasar en conjunto del 22.7% de los gastos en 1992, al 54.2 en el 2006, es decir en la actualidad abarcan más de la mitad del Presupuesto Nacional.

Hagamos un análisis político del Presupuesto Nacional con datos del 2006, que son las últimas cifras completas de las cuales disponemos. Son cuatro rubros que copan el

Gráfico 18.



Fuente: Contraloría General de la República. Ejecución Presupuestal. Mindefensa, Polinal, DAS, Fiscalía, Minjusticia, Rama Judicial. Datos 2005– 2006 Mensaje Presidencial Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación años 2005 y 2006.



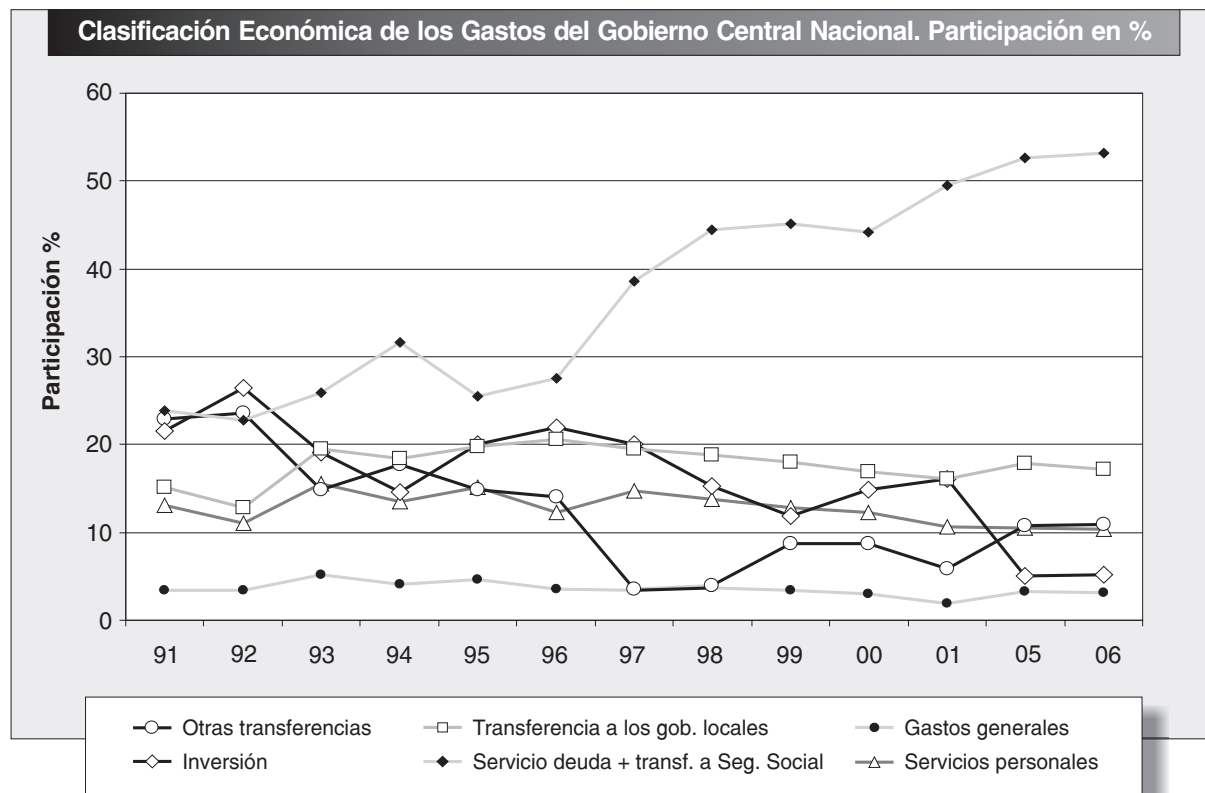
87% de los gastos de la Nación. En su orden son: Deuda Pública (39%), Seguridad Interna (17%), Transferencias a los Gobiernos Locales (17%) y Transferencias a la Seguridad Social (14%) (ver Gráfico 19). La resolución de la llamada crisis fiscal debe tocar esos cuatro rubros.

Empecemos por la deuda pública, que es la que más ha producido los desbalances fiscales. El peso de esta deuda sobre las finanzas estatales se originó cuando la Constitución de 1991 introdujo la prohibición de utilizar los recursos de la emisión monetaria para financiar el Presupuesto Nacional, lo cual obligó al gobierno a emitir bonos de deuda pública (los llamados TES) que se colocaron en los mercados financieros pagando tasas de interés de mercado, de tal forma que una porción creciente de los impuestos fue absorbida por el costo financiero de los mismos. Esta circunstancia hace que el **servicio de la deuda se vuelva una carga cada vez mayor del Presupuesto, constituyéndose en el principal gasto**, y en el principal causante de los desbalances fiscales.

La captación de bonos públicos incluso puede rebasar las necesidades de financiamiento del Presupuesto. Este es

el caso cuando se emiten para trasladar los costos de la política monetaria al Presupuesto, que es lo que viene haciendo Colombia desde 1999. Hay que recordar la experiencia mexicana con los famosos tesobonos mexicanos, modelo que colapsó a finales de 1994. En México se llegó a la situación paradójica que existiendo superávit fiscal (lo que en teoría significa que no era necesario utilizar los recursos del crédito para financiar el gasto público) se emitió deuda pública para efectos del control monetario. Los bonos públicos se utilizaron con el objetivo de recoger masa monetaria (esterilización) que quedaba depositada en las arcas del Banco Central. Y para ello se pagó un costo financiero altísimo porque los bonos estaban indexados a la tasa de cambio (que se devaluó) y pagaban una tasa de interés adicional. De manera que los impuestos de los mexicanos se gastaban en pagarle rentas al capital financiero. Lo mismo está sucediendo en Colombia. Se supone que en el 2005 tuvimos un déficit fiscal del sector consolidado de 0% del PIB, y sin embargo debemos aumentar la colocación de TES para compensar el efecto monetario de la compra de dólares por parte del Banco de la República, y el servicio de la deuda de esos TES se está

Gráfico 19.



Fuente: Datos 2005–2006 Mensaje Presidencial Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación años 2005 y 2006.

pagando con los impuestos de los colombianos, es decir se está tributando para pagar rentas financieras. Si el déficit es cero no se necesita endeudamiento público.

La sustitución de los recursos de la emisión monetaria por recursos captados en el mercado de capitales se justificó con el argumento de que los recursos provenientes de la Banca Central eran inflacionarios. Sin embargo este argumento resulta inconsistente porque a la par que se le cierra al gobierno el acceso a los recursos de la emisión monetaria, se abre esta posibilidad al sistema financiero privado. La liquidez monetaria del país, diferente a la que se origina por la monetización de las reservas internacionales, se crea a través de la emisión monetaria que hace el sistema financiero privado por la vía del crédito, como consecuencia de la desregulación financiera que se introdujo a comienzos de la década del 90.

Las reformas han potenciado la capacidad del sistema financiero privado para la generación de crédito en dos sentidos. El primero, la desregulación financiera, principalmente vía eliminación de las limitaciones administrativas y reducción de los encajes, lo que se tradujo en la eliminación de las trabas existentes para la generación de créditos¹⁰. El segundo es que, en el contexto de un sistema financiero desregulado, la eliminación de los controles a la inversión extranjera y la privatización del mercado de divisas (eliminación del control de cambios) hace que el sistema financiero se convierta en un vehículo expedito para convertir en crédito (expansión de la masa monetaria) las inversiones financieras de origen externo que se tramitan en el país.

Los medios de pago han crecido por la vía del multiplicador bancario, y no por la base monetaria que es lo que correspondería si el déficit se financiara con emisión monetaria. De manera que mientras se cierra la puerta de la emisión pública se abre la de la emisión privada; mientras se le cierra al gobierno la posibilidad de apropiarse de una parte del excedente social vía emisión, se le abre esta posibilidad al sector financiero privado. Simplemente se privatizó la emisión monetaria.

El crecimiento del crédito se tradujo en una presión sobre la demanda agregada que jalonó el PIB pero sobre

la base de una economía al debe, produciendo presiones monetarias, déficit en cuenta corriente, y sobreendeudamiento. Se configuró una típica burbuja especulativa que vino a reventarse con la crisis de 1997¹¹ con la consecuente distorsión económica. A partir de ese momento comienza la desaceleración de la economía, que se mantuvo desde finales de los 90s y comienzos del siglo XXI. Este comportamiento fue reconocido por el Banco de la República, el DNP, y es un fenómeno que la teoría económica ya ha tratado (ver Krugman, 1993 y 1997). En la actualidad se evidencian de nuevo los síntomas de la burbuja.

El sobreendeudamiento fue de las familias, de las empresas y del sector público. En cuanto a las familias cabe destacar la quiebra de los tenedores de vivienda (crisis del UPAC). En cuanto al sector público, vale destacar la deuda de la Nación y la crisis de los fiscos regionales. La conclusión que se deriva de esto es que la crisis fiscal en particular, como la crisis económica en general, es consecuencia de la lógica especulativa del capital financiero. O dicho en otras palabras, la causa de la crisis económica no está en la crisis fiscal.

Otro gasto que ha tenido un crecimiento muy alto y por tanto se convierte en el segundo factor que explica el desequilibrio de las finanzas públicas, después de la deuda pública ya mencionada, es el de las transferencias de la seguridad social, tal como se mencionó atrás.

Este rubro ha tenido un crecimiento muy significativo después de la ley 100 de 1993, y de acuerdo con lo consignado por la Comisión de Gasto Público¹² será el componente de gasto que tendrá mayor crecimiento en los próximos años, componente que la Comisión bautizó como «la bomba de tiempo» del Presupuesto Nacional.

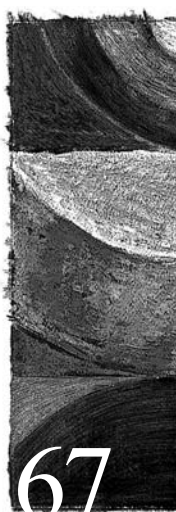
Lo consignado en el Presupuesto hasta la fecha por este concepto no refleja ni siquiera de cerca la verdadera dimensión del monto que se debe asignar en el futuro. En el momento sólo se ha pagado una fracción minoritaria de los bonos pensionales que la Nación debe girar para el tránsito de los afiliados del régimen de seguridad social tradicional al nuevo esquema creado por la ley 100 de 1993.

Y aquí estamos frente a las grandes mentiras que se le han presentado al país en cuanto a la reforma pensio-

¹⁰ Los encajes hacen referencia a los depósitos obligatorios en el Banco Central de acuerdo al volumen de captaciones; a medida que se disminuyen una porción mayor de los recursos captados puede ser prestada. La reducción de las limitaciones administrativas remueve la especialización de las entidades en diferentes áreas, tales como créditos hipotecarios, banca tradicional, banca de inversión, ahorro, etc.; con la desregulación cualquier entidad puede hacer cualquier operación financiera.

¹¹ Crisis que fue empujada por la crisis que en ese entonces se presentó en el sudeste asiático por una dinámica similar.

¹² Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997, tema IV.





nal. Se nos dijo que con la privatización de la seguridad social el costo fiscal disminuirá, y en la práctica éste ha venido aumentando de forma acelerada. Que la cobertura en pensiones aumentaría y ésta ha disminuido, porque más de la mitad de los afiliados al sistema no están activos. Que aumentaría el ahorro nacional a través del estímulo a la capitalización privada, y el ahorro nacional se ha desplomado. El ahorro pensional en gran parte se ha destinado a la especulación financiera, y la mayoría de ello a través de los títulos de deuda pública.

Y otra afirmación que genera una gran desconfianza es el monto del pasivo pensional, porque cada vez que el gobierno presenta las cifras las aumenta en proporciones colosales. Las cifras iniciales de la Comisión de Gasto Público señalaban que el déficit pensional era del 40% del PIB, las cifras finales hablaban del 70%, posteriormente el Ministerio de Hacienda en el Mensaje Presupuestal para el Presupuesto del 2000 señalaba que era del 120%, y en el mensaje presidencial para la aprobación del Presupuesto General de la Nación para el 2006 se dio la cifra del 143% del PIB, equivalentes a \$433 billones. Cada vez que anuncian las cifras el pasivo pensional crece como la espuma.

El pasivo pensional aparece como un pesado fardo sobre el Presupuesto. Dada su magnitud (la cifra que maneja ahora el gobierno vale 5 veces el Presupuesto General de la Nación)¹³ se convierte en una restricción financiera ante la cual cualquier negociación que se quiera hacer sobre la distribución de las partidas presupuestales resulta apabullada ante la carga de una deuda que apareció de la noche a la mañana. Además, se está creando un escenario en el cual la sociedad está abocada al caos, suponiendo que la sociedad en el futuro no será más rica, que no tendrá un stock de capital ni un flujo de ingreso mayor con el cual pueda hacer frente al pasivo pensional. Se está suponiendo que continuaremos siendo una economía colonizada sin perspectivas de futuro, supuesto que resulta cierto si seguimos con el modelo económico que se nos viene aplicando.

Dicha deuda apareció a partir de la expedición de la ley 100 de 1993, que privatizó el régimen de seguridad social en Colombia. Es necesario revisar de nuevo las cifras de la seguridad social, y desmontar la ley 100, porque ella misma está creando la «bomba de tiempo» que señala el gobierno, creando deudas que por su magnitud estratos-

férica se vuelven irreales porque no se van a poder pagar. Además, a través de la seguridad social privada se pretende alcanzar la cobertura universal, cuando dicha cobertura fue alcanzada en el mundo (en los países que la lograron) a través de un sistema público de reparto. De manera que con el régimen actual estamos dando un salto al vacío, estamos entrando en la dimensión desconocida.

Una consideración puntual en torno a la Seguridad Social. Se pretende ampliar la cobertura sobre la base de un sistema de aseguramiento que supone una relación salarial de dependencia, sin embargo, el empleo se está precarizando y el 90% de los trabajos nuevos no tienen esa característica, de manera que los nuevos trabajadores o no se van a afiliar al sistema o si se afilian no van a poder garantizar la continuidad en los aportes, a lo cual hay que sumar los que ni siquiera consiguen trabajo, los desempleados. De manera que la sociedad queda desamparada, la cobertura del sistema se reducirá, y será mayor su crisis financiera.

Atrás dijimos que (1) la deuda pública, (2) las transferencias a la seguridad social, (3) los gobiernos locales, y (4) los gastos en seguridad interna representan el 87% de los gastos. Para resolver la crisis fiscal es imprescindible atacar estos rubros. Entonces ¿qué habría que hacer?

- ▶ Desmontar la ley 100 y volver a un sistema público de pensiones;
- ▶ Hacer una revisión de la deuda pública. Es necesario revisar cuál de esa deuda ya ha sido pagada teniendo en cuenta los onerosos intereses y costosas refinanciaciones (por ejemplo la colocación de TES para pagar más TES), cuál es ilegítima porque hace parte del financiamiento de la guerra (por ejemplo el Plan Colombia, en especial los créditos para estos efectos del BID y el Banco Mundial), cuál se destinó para desfalcos (por ejemplo Guavio o Dragacol), cuál es originada en reformas que promueven los mismos prestamistas que a la postre llevan a fracasos económicos y sociales (por ejemplo las condicionalidades de la banca multilateral, y las «sugerencias» de las firmas calificadores de riesgo y los operadores financieros), cuál no puede pagarse por fuerza mayor.
- ▶ Hacer la paz para desmontar los gastos en seguridad interna, y;

¹³ Valores del año 2006.

- ▶ Llegar a un nuevo pacto con la clase política para el manejo de las transferencias, que implica descientelizarlas, y establecer un control social sobre su uso.
- ▶ Además del ajuste en el componente del gasto, habría que aumentar la tributación directa al capital, desmontar los impuestos al consumo, y restablecer la soberanía del gobierno sobre la moneda para evitar la dependencia de los acreedores de la deuda pública.

Como se puede apreciar, los intereses que habría que tocar para resolver el problema fiscal son tan poderosos, e implicaría un cambio profundo en el régimen económico y político, que para el gobierno, para el FMI, para los representantes del sector financiero nacional e internacional, resulta más cómodo echarle la culpa de la crisis a los trabajadores estatales, y con ello justificar las rebajas de salarios, y los despidos.

El meollo del asunto fiscal es la llamada «financiación» de las Finanzas Públicas, esto es que las finanzas estatales están determinadas por la lógica financiera. No se trata sólo del tema de la deuda pública, que es lo obvio. Es que la seguridad social se convirtió en el pago de rentas a intermediarios financieros, y el pasivo pensional se convirtió en una deuda financiera de magnitudes colosales que quiere ser administrada por los intermediarios financieros.

La conclusión general que se obtiene hasta este punto es que los desajustes fiscales son originados por las cargas financieras que se le imponen al Presupuesto Nacional. Y el resultado del Presupuesto refleja un fenómeno que se da en toda la economía. No sólo las finanzas públicas están hipotecadas, está hipotecada toda la sociedad en su conjunto: empresas, familias, agricultores, sector público; todo esto como consecuencia de un capital financiero ávido de rentas para lo cual estimuló el endeudamiento.

Esta actitud entraña un «riesgo moral» como lo señalaran Paul Volcker (expresidente de la Reserva Federal), Carla Hills (exrepresentante de Comercio de E.U.) y George Soros (importante inversionista financiero), quienes reconocen que los inversionistas privados asumen riesgos excesivos con la esperanza de ser sacados de apuros financieros mediante una intervención oficial¹⁴. También afirman que «los acreedores privados deben ser obligados a asumir su justa responsabilidad en las crisis financieras», lo que

implica afirmar que no toda la responsabilidad debe ser trasladada a los pueblos de los países endeudados a través de los ajustes fiscales.

Esta misma actitud la comparte las Naciones Unidas (Comité Ejecutivo 1999), quien indica que «No cabría extender la condicionalidad a áreas relacionadas con las estrategias e instituciones de desarrollo económico y social que, por su misma naturaleza, deben ser determinadas por las autoridades nacionales legítimas, sobre la base de un amplio consenso social. De hecho, en caso de crisis, la imposición de cambios estructurales e institucionales ajenos a la situación nacional o al consenso nacional puede crear inestabilidad, ya sea económica y política, nacional e internacional» (p.120).

El organismo, siguiendo el criterio de los expertos indicados atrás, señala que las condicionalidades del FMI deben abarcar lo financiero, más allá de lo fiscal. Indica la necesidad de establecer regulaciones y supervisiones financieras internas, y una reforma de la arquitectura financiera que permita mantener la autonomía de las economías en desarrollo y en transición en el manejo de la cuenta de capitales (p.125). «Entre ellas podrían estar la imposición de encajes a las entradas de capitales de corto plazo, de diversos impuestos para desincentivarlas, y de requisitos sobre plazos mínimos o liquidez a los bancos de inversión y los fondos mutuos interesados en invertir en un país. Podrían incluirse también, en forma complementaria, regulaciones prudenciales a las instituciones financieras nacionales, tales como encajes o requisitos de liquidez más elevados a los depósitos a corto plazo en el sistema financiero» (p.126).

Lo planteado por Naciones Unidas refleja el centro de las críticas que se le han hecho a los programas del FMI: la imposición de programas de ajuste contraccionistas que se concentran en la parte fiscal, y la exigencia de mantener abierta las cuentas de capital. Lo primero tiene un costo social sobre la población que se expresa principalmente en menor gasto social, mayores impuestos, y contracción de la actividad económica (con las secuelas de desempleo y pobreza que ello conlleva) (STIGLITZ, 1998). Lo segundo, en la pérdida de control de los equilibrios macroeconómicos que terminan sujetos a los vaivenes de los flujos de capital, o más descarnadamente, a los ataques especulativos de dichos capitales (Ramonet, 1997).

¹⁴ Reseña del Financial Times (Reproducido por el periódico Portafolio de 21 septiembre 1999, p.27) acerca del informe «Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture», elaborado por los autores mencionados.





5. Gasto y género en Colombia

5.1

Metodología para el Estudio de Caso: Colombia

Para analizar el Presupuesto General de la Nación (PGN) de Colombia en su componente de gasto desde un enfoque de género, aplicamos la metodología creada y diseñada por la investigadora Rhonda Sharp para la iniciativa denominada Presupuestos de las Mujeres Australianas en el año de 1984; esta metodología clasificó los gastos en tres principales categorías:

- ▶ «Gastos específicamente dirigidos hacia asuntos de género o a las mujeres, tales como programas de salud para las mujeres, asesoría en violencia doméstica para hombres y programas especiales de empleo para mujeres desempleadas con niños pequeños.
- ▶ Gastos relacionados con oportunidades de empleo igualitarias dentro de la administración pública, por ejemplo, facilidades de sala cuna y permisos parentales pagados.
- ▶ Gastos generales o principales disponibles tanto para mujeres como para hombres, pero analizados en su impacto diferencial sobre el género, por ejemplo, un análisis de los usuarios de la salud primaria, clases de alfabetización financiadas por el gobierno, y subsidios agrícolas» (Budlender, 2001).

Para complementar esta clasificación se han diseñado siete herramientas metodológicas que contribuyen a visibilizar las implicaciones de género de las asignaciones presupuestarias, más allá de la mera clasificación y la identificación del monto de los recursos asignados.

El presente estudio escogió la herramienta denominada Apreciación Sensible al género de las políticas en la cual se busca «analizar políticas y programas desde una perspectiva de género e identificar las formas en que estas políticas y los recursos que se les asignan tienen la probabilidad de reducir o incrementar las desigualdades de género existentes» (Hofbauer, 2003)

Debido a la falta de información precisa que presenta la ejecución presupuestal del PGN, fue necesario incorporar una subcategoría a la primera clasificación; se tomó

como punto de referencia el ejercicio de presupuesto con enfoque de género aplicado en México (COOPER Y GUZMÁN, 2003); esta nueva categoría denominada Gasto Indirecto dirigido a Mujeres, cubre aquellos gastos que no están etiquetados con las palabras mujeres o madres, pero que implícitamente se reconoce que son recursos dirigidos y que impactan a las mujeres.

Las fuentes de información utilizadas fueron las bases de datos del Presupuesto General de la Nación que suministró tanto la **Contraloría General de la República** como el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** del año 2004 al 2006, este último con corte al mes de agosto. En estas bases de datos se llega a un nivel de desagregación hasta programa, más allá de esto se tiene que hacer el seguimiento en la respectiva entidad ejecutora del programa.

Es importante anotar que inicialmente la investigación había contemplado analizar un año y se había escogido el año 2005, pero las limitaciones para el análisis que implicaba escoger un solo año, nos llevó a incluir el año 2004 y el 2006.

De esta forma para el año 2004 y 2005 aplicamos a las apropiaciones definitivas la clasificación de las cuatro categorías mencionadas; para el caso del año 2006 sólo aplicamos la categoría de gastos etiquetados para mujeres, ya que esta base de datos tenía la ejecución presupuestal hasta el mes de agosto y podíamos tener impresiones en relación con la clasificación del resto de categorías.

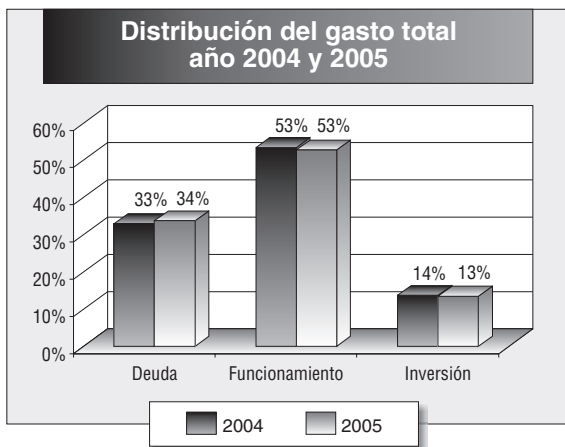
5.2

Análisis del gasto clasificado desde una perspectiva de género

Para el año 2004 y 2005 los gastos de funcionamiento tienen la misma participación en el gasto total, con el 53%, en los otros tipos de gasto se observa un aumento de un punto para el año 2005 en el gasto de deuda y respectivamente una disminución en la misma proporción de los gastos de inversión, con respecto al año 2004 (Gráfico 20). En la vigencia fiscal del 2004, el presupuesto total ejecutado por el gobierno fue de 81.707.136.486.046,5 pesos y para el año 2005 fue de 93.475.167.986.936,3 pesos, es así como el presupuesto se incrementó del año 2004 a 2005 por un valor de 11.768.031.500.889,8 pesos.

La clasificación del gasto público en las cuatro categorías propuestas nos muestra que en el año 2004, del gasto total, apenas 0.01% fue etiquetado para mujeres y 1.73% se

Gráfico 20.



Fuente: Elaboración propia de los autores.

destinó indirectamente a ellas. En el caso del año 2005 del gasto total, sólo el 0.02% fue etiquetado para mujeres y el 1.76% se destinó a gasto indirecto (Gráfico 21). Es decir, que agrupando las dos clasificaciones para los años 2004 y 2005 se encontró que tan solo 1.74% y 1.78% respectivamente del gasto total fue dirigido a las mujeres.

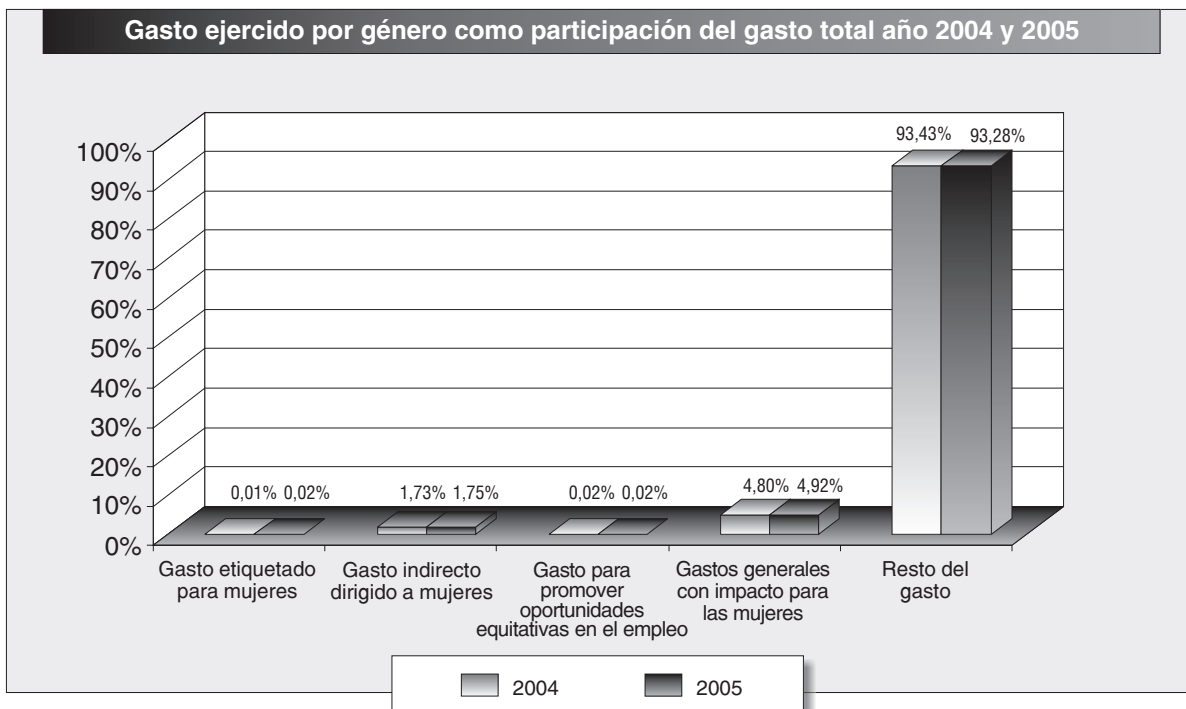
En la categoría de gasto para promover oportunidades equitativas para el empleo se registró sólo un 0.02% para

ambos años, identificándose el mismo programa del Ministerio de Protección Social denominado **Aportes del Fondo de Solidaridad Pensional para respaldo de pensiones del Personal del Servicio Doméstico**. La mayor parte del gasto ejecutado fue clasificado como gastos generales con impacto para las mujeres con el 4.8% para el 2004 y con el 4.92% para el 2005. En estos gastos generales es probable que se registren gastos que benefician a las mujeres, pero es muy difícil capturar esta información debido a la forma en que se presenta el presupuesto en las bases de datos y a la escasa información que se tiene relacionada con los beneficiarios de estos programas.

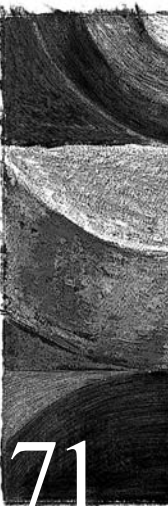
Estos primeros resultados del análisis nos permiten concluir que los intereses y las necesidades de las mujeres aún están lejos de ser expresados en el gasto público (ver Gráfico 21).

Al agrupar las cuatro categorías de clasificación nos damos cuenta que de este total las categorías que tuvieron mayor participación fueron las de gasto indirecto dirigido para mujeres con el 26.8% para el 2004 y 26.1% para 2005, seguidas de la categoría de gastos generales con impacto para las mujeres con el 73.2% y el 73.3% respectivamente. (Gráfico 22)

Gráfico 21.



Fuente: Elaboración propia de los autores.



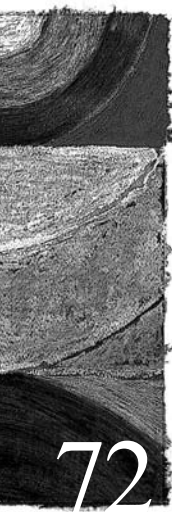
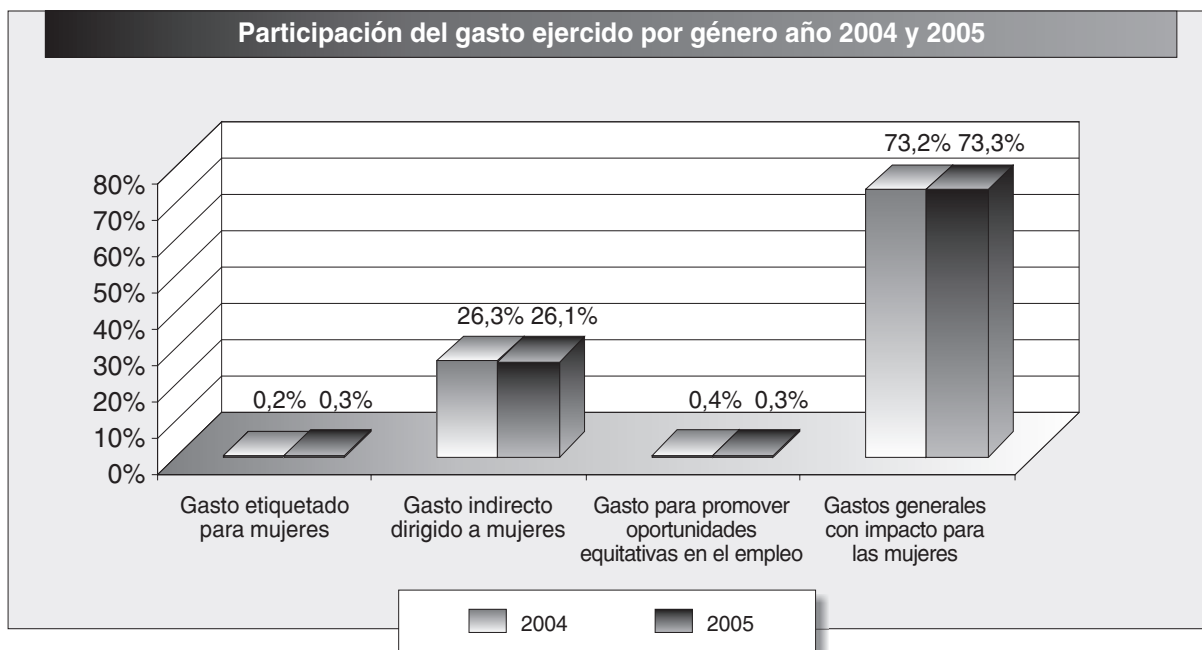


Gráfico 22.



Fuente: Elaboración propia de los autores.

De los programas clasificados en las tres primeras categorías se encontró que para el año 2004 sólo un programa correspondía a gastos de funcionamiento, éste es el programa denominado *Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer INSTRAW* del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, con un monto asignado de 5.000.000 de pesos y clasificado en la categoría de gasto etiquetado para mujeres. Para el año 2005 se encontraron dos programas, el primero corresponde al mismo programa del año 2004, pero con un monto mayor equivalente a 11.154.009,24 de pesos, y un segundo programa del Ministerio de Educación denominado *Educación de Niñas y Niños en situaciones especiales* con un monto de 512.726.101 de pesos, clasificado como gasto indirecto dirigido a mujeres. El resto de programas de estas tres clasificaciones pertenecen a gastos de inversión.

Para responder a la pregunta: ¿Cuáles fueron las entidades encargadas de ejecutar el gasto?, se tomó en cuenta sólo las tres primeras categorías de clasificación (gastos etiquetados para mujeres, gasto indirecto dirigido a mujeres y gasto para promover oportunidades equitativas en el empleo). Para los dos años estudiados, se observó que alrededor del 98% del gasto clasificado se concentró en tres entidades particularmente: en primer lugar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (2004:68%,

Cuadro 8. Distribución del gasto etiquetado para mujeres según entidad ejecutora 2004

Entidad ejecutora	2004	participación 2004
ICBF	979.078.643.000	68,0%
FONVIVIENDA	230.496.626.200	16,0%
Presidencia <i>Gestión General</i>	201.711.720.000	14,0%
Protección <i>Gestión General</i>	25.066.660.000	1,7%
MININTERIOR <i>Gestión General</i>	2.784.921.494	0,2%
FONRELACIONES	5.000.000	0,0%
Total Tres Primeras Clasificaciones	1.439.143.570.694	100,0%

Fuente: elaboración propia de los autores.

2005:67.9%) con los programas relativos a la atención de la niñez y la familia; en segundo lugar el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA (2004:16%, 2005:15.1%) con los programas de subsidio familiar de vivienda; y finalmente la Presidencia de la República – Gestión General (2004:14%, 2005:14.7%) con programas sociales dirigidos a poblaciones específicas, que en han algunos casos han sido afectadas por el conflicto armado. (Cuadros 8 y 9)

Cuadro 9. Distribución del gasto etiquetado para mujeres según entidad ejecutora 2005

Entidad ejecutora	2005	Participación 2005
ICBF	1.139.961.200.000	67,9%
FONVIVIENDA	254.000.000.000	15,1%
Presidencia <i>Gestión General</i>	246.271.838.196	14,7%
Ministerio Protección Social <i>Gestión General</i>	26.816.840.000	1,6%
MININTERIOR y Justicia <i>Gestión General</i>	10.827.827.800	0,6%
Ministerio Educación Nacional <i>Gestión General</i>	512.726.101	0,0%
MINAGRICULTURA <i>Gestión General</i>	500.000.000	0,0%
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	11.154.009	0,0%
Total Tres Primeras Clasificaciones	1.678.901.586.106	100,0%

Fuente: Elaboración propia de los autores

5.2.1 Gasto etiquetado para mujeres años 2004 a 2006

En la Gráfica 23 se observa el comportamiento de los gastos etiquetados para mujeres en los tres últimos años. Del año 2004 al 2005 el gasto se duplicó, y en el 2006 presentó una ligera disminución.

Este aumento significativo del gasto se explica en gran medida por la implementación de los programas del Minis-

Gráfico 23.



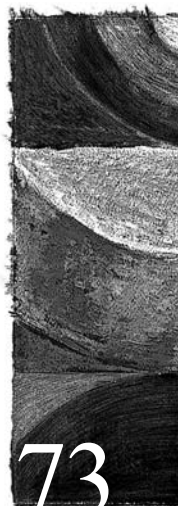
Fuente: Elaboración propia de los autores.

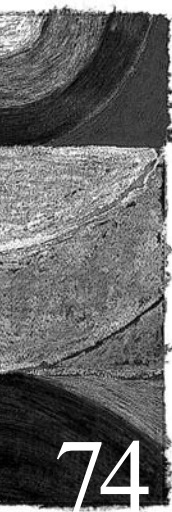
terio del Interior y Justicia relacionados con la adecuación, ampliación, dotación y construcción de centros de reclusión para las mujeres; en el 2004 a estos programas se les asignó recursos por un valor de 2.784 millones de pesos (1.2 millones de US, aproximadamente) correspondiente al 31% del gasto etiquetado para ese año; en el 2005 se asignaron recursos por valor de 10.827 millones de pesos (4.8 millones de US, aproximadamente) que representaron al 60.6% del gasto etiquetado, y en el 2006 se asignaron recursos por un monto de 12.194 millones de pesos (5.4 millones de US, aproximadamente) correspondientes al 82% del gasto etiquetado (ver Cuadro 10).

Para el año 2004 se clasificaron como gasto etiquetado para mujeres 6 programas, de los cuales dos programas del Ministerio de Protección Social registraron la mayor cantidad de recursos con los subsidios a la demanda para la atención en salud de las Madres Comunitarias encargadas de la atención de los niños y niñas en los Hogares Comunitarios de Bienestar Social; estos programas representaron el 52% del gasto etiquetado. El programa que le sigue en recursos es ejecutado por el Ministerio del Interior y Justicia con el 31% del gasto etiquetado y está relacionado con la ampliación, adecuación y dotación de los centros de reclusión de mujeres en Bogotá. (Cuadro 10) Los restantes programas fueron ejecutados: dos por la Presidencia de la República relacionados con la asistencia y seguimiento a la política de equidad y participación de las mujeres (11%) y con la transferencia de recursos a mujeres jefas de hogar (6%) y finalmente el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores ejecutó un programa de gastos de funcionamiento para el Instituto INSTRAW.

En el año 2005, se mantienen los programas registrados en el año 2004, pero se incluye un programa del Ministerio de Agricultura relacionado con la capacitación e impulso a proyectos productivos para las mujeres rurales, este programa representa 2.8% del gasto etiquetado. (Cuadro 11). En este año se destaca un aumento significativo de los programas del Ministerio del Interior y Justicia relacionado con los centros de reclusión para las mujeres llegando a registrar el 60.6% del gasto etiquetado.

Para el año 2006 se mantienen todos los programas del año anterior, pero el monto del gasto total etiquetado para mujeres disminuye con respecto al 2005. Los programas del Ministerio del Interior y Justicia relacionados con los centros de reclusión para las mujeres alcanzan en este año el 82% del gasto, mientras que los recursos asignados en los otros programas disminuyeron o se mantuvieron constantes (Cuadro 12).





Cuadro 10. Programas etiquetados para mujeres año 2004

Entidad ejecutora	Tipo de gasto	Rubro	Apropiación definitiva 2004
Ministerio Protección Social <i>Gestión General</i>	Inversión	Subsidio a la demanda atención en salud régimen especial madres comunitarias	3.511.000.000
MININTERIOR y Justicia <i>Gestión General</i>	Inversión	Ampliación, adecuación y dotación de la reclusión de mujeres de Bogotá	2.784.921.494
Ministerio Protección Social <i>Gestión General</i>	Inversión	Subsidio a la demanda atención en salud déficit madres comunitarias	1.161.000.000
Presidencia <i>Gestión General</i>	Inversión	Asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación y desarrollo de la política de equidad y participación de las mujeres	1.000.000.000
Presidencia <i>Gestión General</i>	Inversión	Implantación programa de apoyo integral a mujeres jefas de hogar	500.000.000
FONRELACIONES	Funcionamiento	Instituto internacional de investigación y capacitación para la promoción de la mujer. Instraw (ley 13/45).	5.000.000

Fuente: Elaboración propia de los autores

Cuadro 11. Programas etiquetados para mujeres año 2005

Entidad ejecutora	Tipo de gasto	Rubro	Apropiación definitiva 2005
MININTERIOR y Justicia <i>Gestión General</i>	Inversión	Construcción y dotación complejo penitenciario, carcelario y reclusión de mujeres de Cartagena–Bolívar	5.127.005.080
Ministerio Protección Social <i>Gestión General</i>	Inversión	Subsidio a la demanda atención en salud régimen especial madres comunitarias	3.122.000.000
MININTERIOR y Justicia <i>Gestión General</i>	Inversión	Construcción y dotación Complejo Penitenciario, Carcelario y Reclusión de Mujeres de Jamundi Valle	2.851.267.640
MININTERIOR y Justicia <i>Gestión General</i>	Inversión	Construcción y dotación Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad, Carcelario y Reclusión de Mujeres de Cúcuta–Norte de Santander	2.849.555.080
Ministerio Protección Social <i>Gestión General</i>	Inversión	Subsidio a la demanda atención en salud déficit madres comunitaria rendimientos financieros	2.394.000.000
Presidencia <i>Gestión General</i>	Inversión	Asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación y desarrollo de la política de equidad y participación de las mujeres	500.000.000
Presidencia <i>Gestión General</i>	Inversión	Implantación programa de apoyo integral a mujeres jefas de hogar	500.000.000
MINAGRICULTURA <i>Gestión General</i>	Inversión	Apoyo al fondo de fomento para las mujeres rurales – FOMMUR	500.000.000
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Funcionamiento	Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer. Instraw. (ley 13/45)	11.154.009

Fuente: Elaboración propia de los autores

Cuadro 12. Programas etiquetados para mujeres año 2006

Entidad ejecutora	Tipo de gasto	Rubro	Apropiación definitiva 2006
MININTERIOR y Justicia <i>Gestión General</i>	Inversión	Construcción y dotación Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad, Carcelario y Reclusión de Mujeres de Cúcuta – Norte de Santander – previo concepto DNP	4.064.671.091
MININTERIOR y Justicia <i>Gestión General</i>	Inversión	Construcción y dotación Complejo Penitenciario, Carcelario y Reclusión de Mujeres de Jamundi – Valle –previo concepto DNP	4.064.671.091
MININTERIOR y Justicia <i>Gestión General</i>	Inversión	Construcción y dotación Complejo Penitenciario, Carcelario y Reclusión de Mujeres de Cartagena – Bolívar – previo concepto DNP	4.064.671.090
Ministerio Protección Social <i>Gestión General</i>	Inversión	Subsidio a la demanda atención en salud déficit madres comunitarias – rendimientos financieros	2.000.000.000
Presidencia <i>Gestión General</i>	Inversión	Asistencia técnica, asesoría y seguimiento para la aplicación y desarrollo de la política de equidad y participación de las mujeres – previo concepto DNP	250.000.000
Presidencia <i>Gestión General</i>	Inversión	Implantación programa de apoyo integral a mujeres jefas de hogar – previo concepto DNP	200.000.000
MINAGRICULTURA <i>Gestión General</i>	Inversión	Apoyo al fondo de fomento para las mujeres rurales – FOMMUR a nivel nacional	200.000.000
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Funcionamiento	Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer. In straw. (ley 13/45)	7.258.630

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Reflexiones

Del total del gasto público ejecutado, el gasto dirigido explícitamente a las mujeres es muy reducido y limitado para alcanzar las metas de equidad y mejoramiento de la situación de las mujeres. La mayor parte del gasto etiquetado se destinó a la ampliación, dotación y construcción de centros de reclusión para mujeres, los restantes programas se ejecutaron como subsidios y transferencias a programas y/o proyectos dirigidos a mujeres en situación de vulnerabilidad y pobreza.

Las mujeres en situación de reclusión, las madres comunitarias y algunas mujeres en situación de pobreza fueron las principales beneficiarias del gasto público. Los gastos se dirigieron, principalmente, a infraestructura, subsidios en salud, apoyo a la conformación de proyectos productivos, y actividades institucionales que sustentan el desarrollo de las actividades dirigidas a las mujeres.

Los programas que buscan ser una alternativa en materia de ingresos por medio del financiamiento de proyectos productivos o microempresas como es el caso de FOMMUR dirigido a mujeres rurales y el programa dirigido a mujeres jefas de hogar, son programas que no generan mayor impacto en la situación de estas mujeres, debido

a que el monto destinado no es suficiente para que estos proyectos sean rentables, estos proyectos se pueden leer más como apoyos dirigidos al consumo y a la inserción de estas mujeres al sistema financiero a través del crédito, mas no a la producción.

5.3

Análisis de los programas: Hogares Comunitarios de Bienestar Social–HOCOBIS y Familias en Acción –FA

La implementación del paquete de reformas del modelo Neoliberal en los países latinoamericanos, condujo a la formulación de nuevos criterios para la asignación del gasto público, expresados en las privatizaciones, la reducción del aparato del Estado, la focalización y la descentralización de los servicios sociales. Estos nuevos criterios impactaron de forma negativa la situación de las mujeres, ya que crearon barreras de acceso a los servicios sociales, y aumentaron la carga de trabajo no pagado a las mujeres como producto de las reformas desde el Estado en materia social.





Básicamente la privatización de los servicios sociales se puede leer como una transferencia de costos del sector público al sector privado, transferencia que es proporcional al aumento del tiempo del trabajo doméstico en estas actividades.

De esta manera, los programas seleccionados para el análisis desde una perspectiva de género están relacionados con el papel de la mujeres en el cuidado de los niños y niñas. Los programas escogidos fueron: Hogares Comunitarios de Bienestar Social (HOCOBIS), programa coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el programa Familias en Acción impulsado desde hace algunos años por la Presidencia de la República.

Dentro de los criterios que se tuvo en cuenta al momento de seleccionar los programas, nos pareció relevante destacar y poner en la discusión pública el tema del cuidado de los niños y niñas, actividad que han realizado principalmente las mujeres, pero que a través de la historia ha sido desvalorizada socialmente, a pesar de lo indispensable que es para la reproducción social.

Para el caso de Colombia este tema se ha venido discutiendo ligeramente a propósito de la implementación del programa Familias en Acción impulsado por el Banco Mundial, que fundamentalmente promueve la transferencia de ingresos; frente a un programa como los Hogares Comunitarios, de iniciativa comunitaria y agenciado por el Estado desde la década de los ochenta. En palabras de una madre comunitaria, la discusión sobre el tema está en los siguientes términos: «*«El gobierno actual quiere acabar con nuestro programa», dice Olinda García, madre comunitaria y Presidenta del Sintracihobi. Con su reproche no sólo se refiere a «las condiciones precarias y a menudo indignas en las que tenemos que trabajar», sino también a los planes del gobierno de privatizar el servicio que las madres comunitarias prestan a los niños más pobres del país»* (Entrevista a Olinda García, 2002).

El tema del cuidado de los niños y niñas es una tarea compleja relacionada con salud, educación, servicios públicos; que la familia y particularmente las mujeres no pueden cumplir por sí solas; se requiere, más allá de un programa, una política donde confluyan diferentes actores tanto públicos como privados.

5.3.1 Hogares Comunitarios de Bienestar Social (HOCOBIS): Origen

El programa de Madres Comunitarias surge en la década de los setenta, como respuesta y alternativa a las nuevas con-

diciones socioeconómicas de la época que presionaron la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral.

Bajo este nuevo escenario, los cambios relacionados con las necesidades de protección y cuidado de la familia, en especial de los niños y niñas, no se hace esperar, sobre todo en zonas populares donde se ubica la población con más bajos ingresos y mayores necesidades. Es así como se crean grupos de mujeres pertenecientes a las comunidades con el propósito de asumir el cuidado y la protección de los hijos e hijas de padres y madres que trabajaban y que se veían obligados a dejarlos solos. Esta iniciativa de las mujeres, de carácter solidario, se sostuvo con los recursos de las mismas mujeres y de las comunidades. Según Olinda García, madre comunitaria y presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadoras al Cuidado de la Infancia en Hogares de Bienestar – SINTRACIHOB: «*En 1982 nació la idea de formar un hogar infantil pues en el barrio había muchos niños y niñas que no tenían quien los cuidara. Esta fue otra experiencia que arrancó sin nada: poníamos las ollas, la casa, los muebles, y a los padres de familia les tocaba pagar dos pesos diarios. Todo era nuestro, no teníamos apoyo del Estado»* (entrevista a Olinda García, 2002).

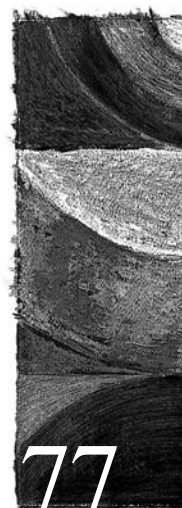
Del mismo modo, a finales de la década del setenta, y ante la preocupación del gobierno por la creciente dificultad que tenían los hogares más pobres para cumplir con las obligaciones referentes a la protección, socialización y alimentación de los hijos, especialmente de aquellos en edad preescolar; se empiezan a diseñar e implementar modelos y programas de atención al niño y a la familia, coordinados y regulados por el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (ICBF).

Para el año de 1987 los programas estatales que a la fecha se habían implementado, no lograban ampliar de manera importante la cobertura de niños y niñas de hogares pobres en edad preescolar. Por ello, en el gobierno de Virgilio Barco (1986–1990) con la Ley 89 de 1988 se crean los Hogares Comunitarios de Bienestar Social (HOCOBIS).

En diciembre de 1988 El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el «Plan de Lucha Contra la Pobreza Absoluta», en el cual uno de los programas era el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribe el proyecto de los HOCOBIS, creados para la atención de la población objetivo del ICBF, es decir, los menores de edad de sectores sociales carentes de servicios básicos en zonas urbanas y rurales.

Objetivo del Programa

De acuerdo a los lineamientos del gobierno los HOCOBIS son definidos como, «*aquellos que se constituyen*



a través del otorgamiento de becas del ICBF a las familias, con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país...El Programa Hogares Comunitarios de Bienestar está dirigido a fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos, la participación comunitaria en la autogestión y solución de sus problemas, orientando sus recursos y trabajo solidario en beneficio de los niños» (ICBF,1996)

Funcionamiento

Los HOCOBIS pueden funcionar en la casa de las madres comunitarias, en espacios comunitarios apropiados o en un lugar cedido por persona pública o privada. Los hogares deben contar con las condiciones físicas, ambientales y de seguridad adecuadas que permitan la realización de actividades con los niños y niñas.

El Programa Hogares Comunitarios de Bienestar de acuerdo con la ley es ejecutado y administrado directamente por la comunidad, a través de Asociaciones de Padres de Familia de los menores beneficiarios del Programa o de otras Organizaciones Comunitarias.

Estos Hogares funcionan bajo el cuidado de una madre comunitaria en el caso de un Hogar Comunitario Familiar o varias madres comunitarias si es Hogar Comunitario Múltiple o Empresarial. Las madres son escogidas por la Asociación de Padres de Familia o la organización comunitaria designada.

El perfil y los requisitos para ser madre comunitaria se pueden resumir en:

- ▶ Actitud y aptitud para la atención y el cuidado de niños y niñas.
- ▶ Mayor de edad y menor de 55 años,
- ▶ Demostrar buen comportamiento social y moral,
- ▶ Contar como mínimo con cuatro años de educación básica primaria,
- ▶ Poseer vivienda adecuada o tener disposición para atender a los niños en espacio comunitario,
- ▶ Aceptar la vinculación al programa como un trabajo solidario y voluntario,

- ▶ Estar dispuesto a capacitarse para dar una mejor atención a los beneficiarios,
- ▶ Contar con el tiempo necesario para dedicarse a la atención de los niños.

Los Hogares están diseñados para atender a niños y niñas menores de 7 años organizados en grupos de diferentes edades, con lo cual se garantiza el proceso de socialización e interacción familiar. El hogar debe funcionar con jornadas de mínimo 4 horas y hasta 8 horas diarias.

Existen tres modalidades en las que se puede organizar un Hogar de Bienestar; dependiendo de las necesidades de la comunidad y en particular de los niños y niñas y las familias beneficiarias:

1. Para atender niños de cero a siete años, pudiéndose incluir dentro de ellos niños discapacitados,
2. Para atender niños menores de dos años y
3. *Para atender mujeres gestantes, madres lactantes y niños menores de dos años* (ICBF,1996).

Cuota de participación

Los padres de familia deben pagar en los primeros 10 días de cada mes a la Asociación de Padres de Familia o a la Organización Comunitaria a la que pertenezca el hogar, una cuota mensual de participación por cada niño (según el acuerdo 021 de 1996) equivalente a:

- ▶ 37.5% del salario diario mínimo legal vigente para los Hogares de 0 a 7 años o menores de 2 años.
- ▶ 25.5% sobre el mismo salario para los Hogares FAMI.

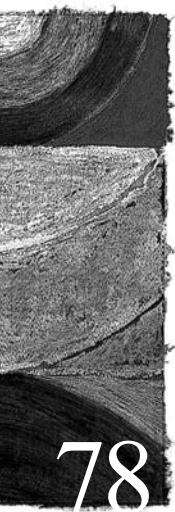
Del 100% de la cuota de participación que se recauda cada mes, en cualquier modalidad, se destina el 66% para completar la Beca de la Madre Comunitaria y el 34% restante se invierte en actividades específicas con los menores.

Fuentes de financiación del programa

El Programa Hogares Comunitarios de Bienestar se ejecuta con los siguientes recursos:

- ▶ Recursos asignados por el Gobierno a través del ICBF: se destinan para la dotación inicial de los HOCOBIS a escala nacional; la capacitación; la Beca¹⁵; la supervisión y la evaluación.

¹⁵ En palabras de Olinda García madre comunitaria y presidenta del sindicato SINTRACIHOBÍ : «La «Beca» es a lo que ellas llaman sueldo, es de \$207.000 (92 US) el cual les tiene que alcanzar para los servicios públicos de la casa, los arreglos que se le hacen a la casa de los daños de los niños, el transporte que algunas madres necesitan pues no viven en el mismo sector; el arriendo, pues la mayoría de estas casas no pertenecen ni al bienestar ni a la madre comunitaria; esto es menos de la mitad de una salario mínimo.» (entrevista a Olinda García, 2002).



- ▶ Recursos asignados por las Entidades Territoriales.
- ▶ Cuotas de Participación de los padres de familia.
- ▶ Otros Aportes: los que vienen de personas naturales y jurídicas públicas y privadas y los organismos internacionales.

Cobertura

El programa actualmente cuenta con 82.925 mujeres en todo el país que atienden aproximadamente a 1.500.000 niños y niñas.

En 20 años de implementación del programa la cobertura ha aumentado significativamente, favoreciendo a los niños y niñas de hogares vulnerables (ver Cuadro 13).

Cuadro 13. Crecimiento y Cobertura del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar Social

Año	Nº Hogares	Cobertura Total de Niños y Niñas
1987	8.247	123.705
1988	23.552	353.280
1989	46.450	696.750
1990	49.098	736.470
1991	62.446	1.044.645
1992	68.521	1.197.060
1993	72.918	1.292.970
1994	72.548	1.289.190
1995	72.730	1.291.605
1996	73.629	1.322.850
1997	77.975	1.418.220
1998	80.772	1.480.230
1999	81.119	1.486.035
2000	81.817	1.495.807

Fuente: Programa Derechos Humanos ILSA.

Dificultades del programa

Las madres comunitarias han jugado un papel fundamental en la gestión y ejecución de los programas gubernamentales relacionados con la atención de la infancia en edad preescolar desde la década de los ochenta. A través de este programa se ha logrado una considerable cobertura a nivel nacional de esta población objetivo; sin embargo el trato

que reciben estas madres por parte del gobierno no retribuye de una forma justa la gran labor que están desempeñando estas mujeres ya que no tienen derecho a ganar siquiera el salario mínimo .

No existe un marco legal que regule la vinculación de las 82.925 Madres Comunitarias y Jardineras a los programas del ICBF y del DABS que las emplean. Las normas que existen sobre los programas invisibilizan aspectos relacionados con el derecho fundamental al trabajo, ya que no existe un contrato formal de trabajo que indique o señale su relación laboral con las entidades públicas que dirigen los programas de atención a los menores.

Este programa en los últimos años se ha visto afectado por recortes permanentes del presupuesto, lo cual ha afectado sustancialmente la atención integral a los menores y las condiciones socioeconómicas de las mismas madres comunitarias; en muchos casos estas mujeres se han visto obligadas a complementar los recursos que vienen del Estado con sus propios recursos.

El programa de Hogares Comunitarios, a pesar de que mantiene el rol tradicional de las mujeres en el cuidado de los niños y niñas, es un programa que ha contribuido al empoderamiento de las madres comunitarias al interior de sus comunidades, de allí que en los últimos años las reivindicaciones de estas mujeres busquen el reconocimiento por parte del Estado y la sociedad a través de la exigencia de una remuneración justa y un mejor trato.

5.3.2 Familias en Acción

El Programa de Familias en Acción, hace parte de un conjunto de programas que pertenecen a la Red de Apoyo Social – RAS, componente del Sistema Social de Riesgo coordinado por el Ministerio de Protección Social, que iniciaron en el año 2002; estos programas responden a la necesidad de proteger a la población más pobre, en vista del alto nivel de desempleo del país y la consecuente caída del ingreso que éste ha producido en sus familias. Los ejes sobre los cuales trabaja Acción Social son:

- ▶ Abandono de la escuela
- ▶ Incremento en desnutrición de los menores de 7 años
- ▶ Aumento de enfermedades más frecuentes
- ▶ Mejorar temporalmente el ingreso de las familias más pobres.

- ▶ Aumentar las posibilidades de empleo de los jóvenes de bajos recursos clasificados en SISBEN 1 y 2, quienes presentan las tasas de desempleo más altas (cerca del 40%).
- ▶ Generar empleos transitorios y contribuir a la expansión de la infraestructura física y social de la población más pobre.

Son tres las formas de intervención directa (focalización) sobre las problemáticas anteriores. Ver Cuadro 14.

Cuadro 14. Formas de Intervención de la Red Acción Social

Familias en Acción	Entrega subsidios de nutrición y educación a las madres de familia
Empleo en Acción	Genera empleo a través de la financiación de proyectos de infraestructura para zonas deprimidas
Jóvenes en Acción	Se capacita laboralmente a jóvenes desempleados de bajos recursos

Ahora bien, es en el marco del Programa de Familias en Acción donde las mujeres y más específicamente las madres encuentran un papel destacado, pues es a través de la transferencia directa de recursos que las madres deben velar por el estado nutricional de los niños entre 0 y 7 años, y garantizar la asistencia escolar de los niños entre 7 y 17 años; al menos así se presenta en los documentos de política social.

Objetivo del programa

Familias en Acción tiene como objetivo mitigar los efectos de la crisis económica y el ajuste fiscal en los grupos poblacionales más pobres del país, evitando daños irreversibles en el capital humano tales como: abandono de la escuela, incremento en desnutrición de los menores de 7 años, aumento de la morbilidad infantil (GOMEZ, 2006), a través del mejoramiento temporal del ingreso de las familias más pobres (nivel 1 del SISBEN).

Funcionamiento

Como se mencionó anteriormente, es un apoyo monetario directo que se paga a las madres a través de dos tipos de subsidios: el nutricional por 12 meses y uno escolar por 10 meses, los cuales se pagan cada dos meses.

Subsidio de nutrición a las familias con niños menores de 7 años: \$46.500 mensual

Subsidio escolar a los niños entre 7 y 17 años:

- \$14.000 por cada niño en primaria
- \$28.000 por cada niño en bachillerato.

La madre tiene como responsabilidad administrar los recursos, garantizar la asistencia de los niños más pequeños a controles de crecimiento, desarrollo y vacunación, además de la asistencia escolar de los niños, por lo cual los niños no deben presentar más de 8 faltas injustificadas durante el bimestre.

¿Cómo se eligen los beneficiarios?

Familias del nivel 1 del SISBEN con menores de 18 años y familias desplazadas registradas con hijos con menores de 18 años.

Los municipios que son elegibles para la recibir el Programa de Familias en Acción deben: estar Inscritos en SISBEN 1, tener presencia de entidades bancarias, no ser capital de departamento, tener menos de 100.000 habitantes, y no ser beneficiario de otros programas.

Impacto

A través del Programa de Familias en Acción, se registró un aumento en el consumo de los hogares que se refleja en un mejor estado de nutrición, salud y educación (DNP, 2004).

Según el Reporte de Evaluación del DNP en 2004 podemos categorizar el programa en tres áreas:

Consumo de las familias beneficiarias: Se incrementó el consumo de las familias en alimentos, zapatos, ropa, útiles escolares y transporte para la educación. En relación al consumo por alimentación, se presentó un incremento en el consumo de proteínas además de leche, hortalizas, huevos y carne en niños menores de 5 años.

Impactos en nutrición y salud de los niños: Principalmente se redujo la desnutrición crónica en los niños de 0 a 2 años en las zonas rurales. En relación con la salud se redujo la enfermedad diarreica aguda, mejoraron las tasas de vacunación y hubo una mayor asistencia de las familias a los controles de crecimiento y desarrollo.

Impactos en educación y trabajo infantil: el aumento en las tasa de asistencia escolar de los niños y jóvenes redujo la intensidad de la jornada laboral de los menores en las zonas rurales y urbanas; en igual sentido se presentó una sustitución del trabajo infantil por el trabajo de los adultos del hogar.

Los límites del Programa Familias en Acción

La Red de Acción Social – RAS de la Presidencia de la República a través de los programas que encabeza como





Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en Acción y por medio de los servicios que ofrece pretende establecer las bases de un Sistema de Protección Social paralelo al Sistema de Seguridad Social ya existente en Colombia, volviendo de alguna forma a la centralización de la prestación de los servicios de educación y salud.

El programa de *Familias en Acción* se constituye como un programa de transferencia condicionada de ingreso dirigido a las mujeres más pobres en condición de madres; está basado en los roles tradicionales de género como lo son el cuidado de los hijos (su alimentación, su educación, etc.) y las tareas del hogar. Circunstancia que no permite reducir la brecha existente entre las mujeres según su educación e índice de riqueza, es decir, orienta a las mujeres a una situación de dependencia y pasividad de su situación. Debido a que el programa no cuenta con actividades complementarios, como por ejemplo programas de educación y formación de calidad que le permitan mejorar su nivel de educación, que le proporcione mejores condiciones para afrontar la vida laboral, es indispensable preparar a la mujer para que ejerza su papel como ciudadana y actor social activo; en una sola frase «mujeres responsables de su futuro y el de su familia». Por lo anterior, el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar con las madres comunitarias como protagonistas, proporcionan mayores oportunidades de progreso para las familias.

Finalmente, la evaluación del Programa de Familias en Acción a un año y medio de su ejecución por parte del Departamento Nacional de Planeación destaca el papel del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar pues los niños que asisten a los Hogares tienen en promedio 2 cm. más de estatura que los que no asisten; se evidencia un mejor desempeño escolar de jóvenes de 12 a 17 años, que tuvieron la oportunidad de asistir a algún hogar comunitario antes de cumplir 7 años. Adicionalmente, hay un efecto positivo en la vinculación al mercado laboral de las madres que envían sus hijos a los hogares comunitarios.

Conclusiones

A partir de la recolección de información efectuada en el marco de esta investigación para identificar y analizar los antecedentes colombianos sobre «Presupuestos Sensibles al Género», podemos concluir que hasta el momento se ha alcanzado una etapa diagnóstica y propositiva en la

temática; y que estas iniciativas en su mayoría han sido impulsadas por instituciones del orden internacional como el PNUD, UNIFEM, GTZ entre otros y la Consejería Presidencial para la Equidad de Mujer –CPEM como institución delegada para velar por la equidad de género en Colombia.

Sin embargo, la elaboración de estos estudios evidencia la ausencia, en diferentes sectores y niveles de gobierno, de herramientas que permitan hacer seguimiento a los compromisos que en materia de equidad de género ha asumido el estado colombiano, como producto en gran parte de la falta de información desagregada que impide la construcción de indicadores. Al mismo tiempo, uno de los puntos en los que concurrió la mayoría de estudios fue el relacionado con la necesidad de promover una mayor participación no sólo política, sino económica de y para las mujeres en las políticas públicas.

En relación a la situación y condiciones socioeconómicas de las mujeres en Colombia, podemos mencionar que la incorporación de las mujeres al mercado laboral ha sido un fenómeno presionado por la crisis económica, los cambios en la estructura de las familias y el incremento de la jefatura femenina. Además, el ingreso de las mujeres al mercado laboral se ha dado en condiciones de inequidad, determinadas no solo por el nivel de salarios que reciben, sino por el tipo de trabajo que se demanda, que actualmente se concentra en las áreas de servicios, comercio, industria y agricultura, en donde se observan malas condiciones laborales y un menor reconocimiento social; igualmente, las mujeres son sometidas a prácticas que están prohibidas por la legislación laboral como lo son la prueba de embarazo y la de VIH/Sida.

Frente a la salud materno infantil, el aumento de la cobertura en educación puede explicar de alguna manera la disminución en los últimos años de la tasa total de fecundidad, lo que significa que las mujeres están controlando su reproducción.

Finalmente, en relación con la situación y condiciones socioeconómicas de las mujeres, uno de los factores que en la población femenina es determinante al aumentar las brechas de inequidad es el nivel socioeconómico en el que se encuentren, lo cual se ve reflejado en el nivel de educación alzado, el índice de riqueza y lugar de residencia de las mujeres.

Otro de los temas trabajados en la investigación, fue el concerniente a la estructura y las etapas del presupuesto en Colombia; en el tema encontramos que uno de sus principales problemas es la ausencia de transparencia, lo cual ha obstaculizado el proceso de seguimiento y vigilancia por par-



te de los ciudadanos. El proceso presupuestal en Colombia está afectado por presiones de poder y conflicto de intereses, lo cual hace que pierda legitimidad y siempre esté en sospecha; por lo demás hace que se quebrante la posibilidad de ser una expresión de los acuerdos sociales. De igual manera, es imposible analizar la efectividad del presupuesto ante un proceso que privilegia los procesos y los montos, pero que no se compromete con las metas y los resultados.

Para abordar el tema del Presupuesto Público es fundamental una discusión de carácter político que determine a quién se le cobran los impuestos que lo financian, y hacia dónde se dirigen los gastos. Ello lo evidencia la actual distribución del presupuesto en Colombia, donde uno de sus principales gastos es el servicio de la deuda; lo cual refleja el indiscutible vínculo entre los intereses del capital financiero nacional e internacional, la política fiscal y la crisis económica.

Como se puede apreciar, los intereses que habría que tocar para resolver el problema fiscal y presupuestal son tan poderosos, implicando un cambio profundo en el régimen económico y político, que para el gobierno, para el FMI, para los representantes del sector financiero nacional e internacional, resulta más cómodo echarle la culpa de la crisis a los trabajadores estatales, y con ello justificar las rebajas de salarios, y los despidos.

Los resultados que arrojó el análisis del Presupuesto General de la Nación (PGN) de Colombia en su componente de gasto desde un enfoque de género, muestra que del total del gasto público ejecutado, el gasto dirigido explícitamente a las mujeres fue muy reducido y limitado para alcanzar las metas de equidad y mejoramiento de la situación de las mujeres. En el año 2004, del gasto total apenas 0.01% fue etiquetado para mujeres y 1.73% se destinó indirectamente a ellas; en el caso del año 2005 del gasto total, solo el 0.02% fue etiquetado para mujeres y el 1.76% se destinó a gasto indirecto. Al agrupar las dos clasificaciones para los años 2004 y 2005 se encontró que tan solo 1.74% y 1.78% respectivamente del gasto total fue dirigido a las mujeres

Las principales beneficiarias del gasto público fueron mujeres en situación de reclusión, madres comunitarias y algunas mujeres en situación de pobreza. Los gastos se dirigieron, principalmente, a infraestructura, subsidios en salud, apoyo a la conformación de proyectos productivos, y actividades institucionales que sustentan el desarrollo de las actividades dirigidas a las mujeres.

Los programas que buscan ser una alternativa en materia de ingresos por medio del financiamiento de proyectos productivos o microempresas, son programas que no generan mayor impacto en la situación de las mujeres beneficiarias, ya que el monto destinado no es suficiente para que las iniciativas sean rentables, y además estos proyectos terminan siendo simplemente apoyos monetarios dirigidos al consumo y a la inserción de estas mujeres a través del crédito al sistema financiero, y no alternativas sostenibles de trabajo e ingresos.

Finalmente, fueron seleccionados para el análisis desde una perspectiva de género dos programas ligados al tema del cuidado de los niños y niñas; estos son: el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Social (HOCOBIS) coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el programa Familias en Acción impulsado desde hace algunos años por la Presidencia de la República.

Una de las principales conclusiones que extraemos del análisis es que el cuidado de los niños y niñas es una tarea compleja que implica la articulación de muchos sectores como la salud, la educación, y los servicios públicos entre otros; y que la familia y particularmente las mujeres no puede cumplir por sí solas; para ello se requiere, más allá de un programa, una política donde confluyan diferentes actores tanto públicos como privados.

En conclusión, estamos hoy de cara ante una situación crítica, donde la mujer al estar atada social y culturalmente a sus roles tradicionales relacionados con el cuidado de la familia, debe asumir aquellas tareas que el Estado abandonó como producto del modelo Neoliberal y del enfoque que éste tiene de la política social.

Bibliografía

Banco de la República – BANREP (2006). Informe de la Junta Directiva del Banco De la República al Congreso de la República. Julio 2006. Bogotá. Disponible en <http://www.banrep.gov.co>

Budlender, Debbie (2001). «*La economía política de los presupuestos de las mujeres en el sur*» Isis Internacional. Ediciones de la Mujeres No 32.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo–CID (2004). Bien–Estar: Macroeconomía y Pobreza. Informe de Coyuntura 2003, CID, Universidad Nacional, CGR, Bogotá. Disponible en <http://www.cid.unal.edu.co>

Centro de Investigaciones para el Desarrollo– CID (2006). Bien–Estar: Macroeconomía y Pobreza. Informe de Coyuntura 2005, CID, Universidad Nacional, CGR, Bogotá. Disponible en <http://www.cid.unal.edu.co>

Congreso de la República de Colombia (2003). Ley 812 de 2003. Plan de Desarrollo «2002–2006 Colombia Hacia Un Estado Comunitario». Junio.

Cooper, Jennifer y Guzmán, Flérida (2003). Un análisis presupuestario con un enfoque de género. Universidad Nacional Autónoma de México.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer – CPEM. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Colombia. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – UNIFEM Región Andina (2003). Propuestas y Recomendaciones para Incluir la Perspectiva de Género en los Procesos de Presupuestos Participativos. Disponible en <http://www.gtz.org.mx/pro–equidad/>

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer CPEM (2006). Transversalidad de Género en el Desarro-

llo. «Proyecto fortalecimiento institucional de la CPEM». Agosto.

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2006). Boletín de Prensa: Mercado Laboral por sexo, Encuesta Continua de Hogares II trimestre 2006. Bogotá. Septiembre. Disponible en <http://www.dane.gov.co>

Departamento Nacional de Estadística – DANE (2006). Datos DANE Población 2006. Disponible en <http://www.dane.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación– DNP (2004). Sistema Nacional de Resultados de la Gestión Pública – SINERGIA. Reportes de Evaluación No. 16. Familias en Acción mejora las condiciones de vida de sus beneficiarios. Evaluación de impacto de la Red de Apoyo Social. Bogotá. Agosto. Disponible en <http://www.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación– DNP. Sistema Nacional de Resultados de la Gestión Pública –SINERGIA. Banco Mundial– BM. Banco Interamericano de Desarrollo– BID (2004). Evaluación de Políticas Públicas No. 3. Red de Acción Social: Conceptualización y Evaluación de Impacto. Bogotá. Noviembre. Disponible en <http://www.dnp.gov.co>

Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS (2005). Financiada por: Profamilia, ICBF, USAID, MPS y UNFPA.

Entrevista a Olinda García (2002). Una madre comunitaria hecha a pulso.

Gómez Rojas, Ana (2006). EVALUACIÓN DE IMPACTO DE FAMILIAS EN ACCIÓN. Departamento de Planeación Nacional – DNP Septiembre. www.dnp.gov.co

Hofbauer, Helena (2003). Género y Presupuestos: Informe General. BRIDGE (desarrollo – género).

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (1996). Acuerdo 21 de 1996 del ICBF.

Kalmanovitz, Salomón (1999). «Los equilibrios macroeconómicos y el banco central: el caso colombiano». Revista del Banco de la República Vol. 72, No. 856. p. 48–73. Bogotá. Febrero

Krugman, Paul R. (1993). Economía Internacional: Teoría y Política. McGraw–Hill. Madrid

Krugman, Paul R. (1997). Crisis de la Moneda, traducción de Fabio Sánchez. Grupo Editorial Norma. Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional (2006). Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. La Revolución Educativa 2002 – 2006: Informe de gestión a 7 de agosto de 2006. Bogotá. Agosto. Disponible en <http://www.mineducacion.gov.co>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2000). Dirección General de Presupuesto. Proyecto Lectores del Presupuesto: Informe Final. Gestión y Desarrollo LTDA. Bogotá. Agosto.

Pardo, María Teresa (2006). Guía 13: Guía Complementaria para Proyectos de Inversión con Equidad de Género. Departamento Nacional de Planeación – DNP. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública. Agosto. Disponible en <http://www.dnp.gov.co>

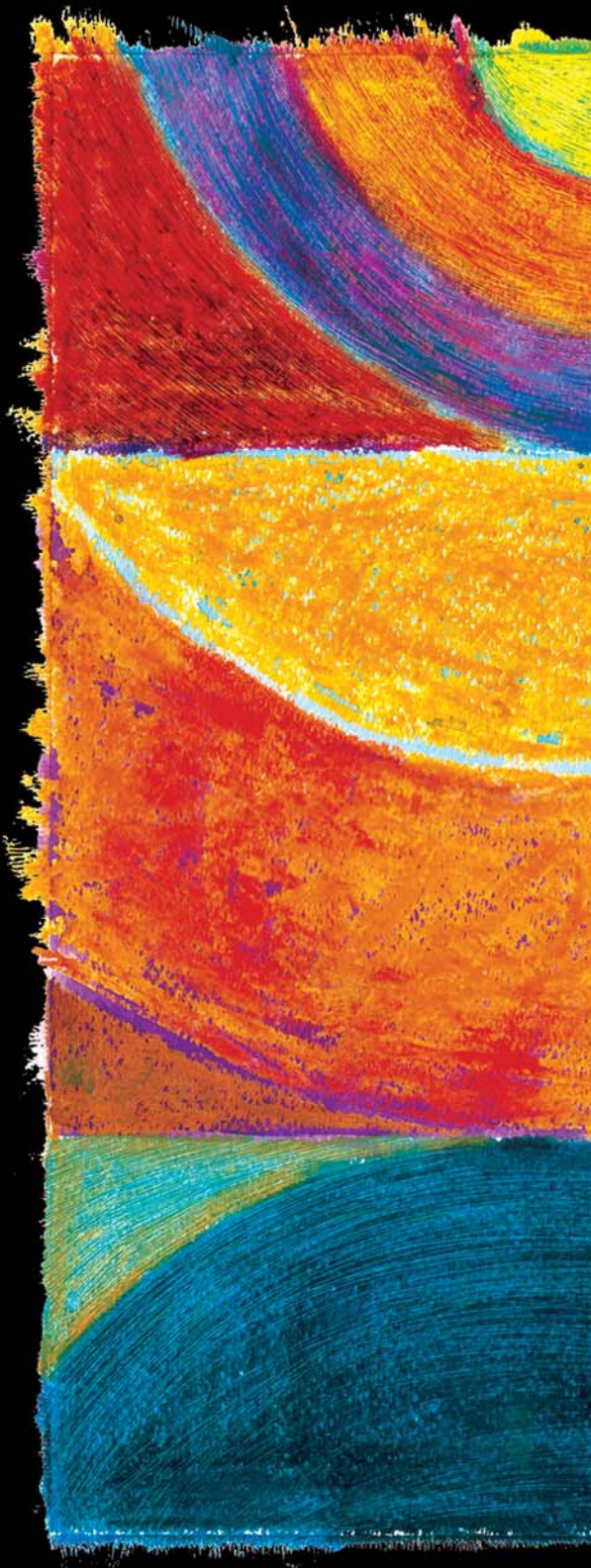
Ramonet, I. (1997). Un mundo sin rumbo. Debate, Madrid, España.

Sánchez, Martha Lucía y Osorio, Patricia (2005). Presupuestos Pro Equidad de Género en Colombia. Convenio Proyecto: «Política Fiscal Pro–Equidad de Género en América Latina y el Caribe». Departamento Nacional de Planeación, Consejería para la Equidad de la Mujer, UNIFEM, PNUD, GTZ. Mayo.

Simpson, Mary (2006). Centro de Estudios para el Desarrollo Económico–CEDE. Balance del Plan Decenal de Educación 1996–2005: La educación un compromiso de todos. Ministerio de Educación Nacional. Agosto. Disponible en <http://www.mineducacion.gov.co>

Stiglitz, Joseph E. (1998). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post–Washington. Desarrollo Económico, Vol. 38, No. 151 (Oct. – Dec.).





FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL
LA FUNDACIÓN POLÍTICA VERDE

INICIATIVA FEMINISTA
DE CARTAGENA



REPEM