

Presupuestos para los derechos de las mujeres

Monitoreo de los presupuestos gubernamentales en términos de su cumplimiento de la CEDAW

GUÍA RESUMIDA PARA ACTIVISTAS EN POLÍTICAS SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS



Presupuestos para los derechos de las mujeres

Monitoreo de los presupuestos gubernamentales en términos de su cumplimiento de la CEDAW

GUÍA RESUMIDA PARA ACTIVISTAS EN POLÍTICAS SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

Este folleto está basado en un informe por Diane Elson:
“Presupuestos para los derechos de las mujeres: Monitoreo de los presupuestos gubernamentales en términos de su cumplimiento de la CEDAW” por UNIFEM 2006. ISBN 1-932827-47-1

Para el informe completo, favor visitar:
www.gender-budgets.org

Editado por: Jayne Huckerby (2006)
Revisado por: Liisa Kytola y Nisreen Alami

Fecha de publicación: agosto 2008



Contenidos

INTRODUCCIÓN	1
¿Cuáles son los rasgos clave de los presupuestos gubernamentales?	1
¿Cómo se relacionan los derechos humanos con los presupuestos?	2
¿Asegurar que los presupuestos cumplan con la CEDAW?	4
I. INGRESOS PÚBLICOS	5
¿Cuáles son los rasgos clave de los ingresos públicos?	5
¿La recaudación de los ingresos puede discriminar contra las mujeres?	5
¿Cómo la CEDAW se aplica a las políticas de recaudación de ingresos al gobierno?	6
II. GASTOS PÚBLICOS	9
¿Cuáles son los rasgos clave de los gastos públicos?	9
¿Los gastos públicos pueden discriminar contra las mujeres?	9
¿Cómo la CEDAW se aplica a los gastos públicos?	9
III. MACROECONOMÍA DEL PRESUPUESTO	13
¿Cuáles son los rasgos clave de la macroeconomía del presupuesto?	13
¿Puede la política macroeconómica discriminar contra las mujeres?	13
¿Cómo la CEDAW se aplica a las políticas macroeconómicas?	14
IV. EL PROCESO PRESUPUESTARIO	17
¿Cuáles son los rasgos clave de los procesos de toma de decisiones presupuestarias?	17
¿Los procesos de decisiones presupuestarias pueden discriminar contra las mujeres?	17
¿Cómo se aplica la CEDAW a los procesos de decisiones presupuestarias?	18

Introducción

Se espera que los gobiernos formulen políticas y ejecuten programas que contribuyan eficazmente a alcanzar los objetivos de desarrollo social y económico en sus países. Estos objetivos y las herramientas utilizadas para lograrlos deben ser consistentes con los compromisos de los gobiernos con la igualdad para las mujeres. Si bien los gobiernos son los responsables de asegurar que cumplan con sus objetivos, otros actores, como la sociedad civil y organismos internacionales, pueden tomar medidas por fortalecer la rendición de cuentas por el gobierno, asegurando que los procesos de desarrollo social y económico tengan resultados sensibles al género.

En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la *Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Mujeres* (CEDAW). Ésta es la pieza central en un marco más amplio de derechos humanos que garantiza la igualdad de género y los derechos de las mujeres en todas las actividades del gobierno. 185 países han ratificado esta Convención. La ratificación de la CEDAW tiene importantes implicaciones para la obligación de los Estados de asegurar que se cumpla en las actividades del gobierno con las normas de derechos humanos standards sobre la igualdad de género – incluyendo en los presupuestos.

Desde mediados de los años 1990, más de 50 países se han dedicado a alguna clase de Iniciativas en Presupuestos de Género (IPG) con este objetivo. El gobierno, la sociedad civil, o ambas partes han colaborado sobre estas IPGs para examinar cómo los presupuestos pueden tender un puente que supere completamente las brechas de género. Y aunque pocas de estas iniciativas expresan un vínculo explícito entre los presupuestos y la CEDAW, constituyen una manera clave de ayudar a los gobiernos a alinear sus prácticas presupuestarias con los requisitos de la CEDAW.

Este folleto perfila el significado de un enfoque explícitamente basado en los derechos hacia los presupuestos gubernamentales

y presenta aprendizajes de las experiencias con IPG alrededor del mundo. Vincula los compromisos de los gobiernos bajo la CEDAW con las cuatro principales dimensiones de los presupuestos: ingresos; gastos; macroeconomía del presupuesto; y la toma de decisiones presupuestarias. Realiza estos vínculos para ayudar a aclarar cómo el análisis del presupuesto en términos de género puede ayudar a: controlar el cumplimiento por el gobierno de la CEDAW; identificar cómo la CEDAW puede ser utilizada para establecer criterios para reforzar la igualdad en las actividades presupuestarias; y guiar las IPGs y otras iniciativas para lograr la igualdad de género.

Este folleto pretende servir como herramienta de promoción y acción para actores/as clave en el área de los presupuestos gubernamentales y los derechos humanos de las mujeres, incluyendo formuladores/as de políticas y leyes a nivel nacional, y activistas en género y derechos humanos.

¿CUÁLES SON LOS RASGOS CLAVE DE LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES?

Los presupuestos explicitan cómo un gobierno planea recaudar sus recursos (ingresos) y usarlos (gastos). Los ingresos del presupuesto indican cuántos recursos el gobierno espera recibir. Las fuentes de ingresos incluyen: impuestos (tanto directos como indirectos), cobros a usuarios/as por servicios públicos, ventas de activos públicos (privatización), y recursos de la cooperación para el desarrollo. Los gastos del presupuesto indican cómo el gobierno distribuirá los recursos recibidos, incluyendo las cargas del servicio de su deuda y los programas públicos.

Las decisiones del gobierno sobre sus políticas de ingresos y gastos no son neutrales en términos de género. Los presupuestos son declaraciones de política esenciales que reflejan las prioridades socio-políticas y económicas del gobierno. Los presupuestos oficiales hacen impacto en las personas de varias maneras. El impacto más directo es el reparto de los recursos

entre el pueblo haciendo gastos y recaudando sus impuestos y tarifas. Los presupuestos también tienen impactos secundarios en la gente por su efecto en los niveles de empleo, inflación, y crecimiento económico. En muchos casos, estos impactos son diferentes para mujeres y niñas, que para hombres y niños varones.

¿CÓMO SE RELACIONAN LOS DERECHOS HUMANOS CON LOS PRESUPUESTOS?

Al ratificar la CEDAW y otros tratados sobre los derechos humanos, los Estados partes se comprometen en que la actividad del gobierno cumplirá con las normas de dichos tratados en materia de los derechos humanos. Entonces, estas normas se harán jurídicamente vinculantes para la toma de decisiones nacionales, en un grado que varía de un Estado a otro, dependiendo de factores como la relación entre las leyes internacional e internas en cada país. Independiente a estas diferencias potenciales, el presupuesto es una de las actividades del gobierno en la cual se aplicarían tales normas. De hecho, el presupuesto es una actividad clave del porque también regula cómo otras actividades del gobierno – por ejemplo, programas público con relación a la salud, el empleo, la educación, la eliminación de la violencia contra las mujeres – funcionarán. Aunque la CEDAW no contiene ninguna disposición específica sobre los presupuestos, las políticas y procesos presupuestarios están sujetos a otros principios de la CEDAW, siendo éstos los más pertinentes:

- **No discriminación.** El Artículo 2 prohíbe la discriminación directa e indirecta contra las mujeres. Este principio, por ejemplo, prohíbe que el sistema de impuesto a la renta discrimine implícita y explícitamente contra las mujeres.
- **Igualdad:** El Artículo 3 requiere que las mujeres tengan igualdad tanto formal como substantiva. En el área de los presupuestos, igualdad substantiva significa que las medidas presupuestarias deben mejorar la situación de las mujeres efectivamente, con relación a la situación de los hombres, en términos reales. Este

enfoque en el efecto substantivo de los presupuestos es importante porque, aun cuando los presupuestos parezcan neutrales en cuanto al género, sus efectos se sentirán de manera diferente en hombres y mujeres dependiendo de las distribuciones – según el género en la sociedad – del trabajo y las relaciones familiares. El requisito de igualdad no significa que siempre haya que tratar de manera idéntica a los hombres y las mujeres. CEDAW reconoce que habrá casos cuando se requiere un trato no idéntico para lograr la igualdad substantiva. Un ejemplo podría ser la adopción de medidas temporales especiales (Artículo 4(1)), como cuotas, para incrementar la participación de las mujeres en la toma de decisiones política.

- **Participación:** El Artículo 7 exhorta a los gobiernos a tomar medidas para eliminar la discriminación en la vida política y pública, y particularmente, para asegurar que las mujeres tengan el derecho, en igualdad con los hombres, de participar en la formulación y ejecución de las políticas estatales; de ocupar cargos públicos, y de participar en organizaciones no gubernamentales (ONGs). Esto significa, por ejemplo, que las mujeres deben poder participar activa y equitativamente en todas las etapas de las decisiones presupuestarias, de maneras que les permita pedir cuentas a sus gobiernos de sus formas de recaudar ingresos y distribuir los gastos.
- **Modificación de las pautas sociales y culturales de conducta para eliminar la discriminación contra las mujeres:** Los programas del gobierno que benefician a las mujeres y los sistemas de ingresos a los que contribuyen deben ser consistentes con el Artículo 5(a) de CEDAW, que requiere que los gobiernos modifiquen las relaciones sociales y culturales con miras a eliminar los prejuicios y prácticas basados en los estereotipos de género.

Si bien la CEDAW hace referencia a una serie de derechos específicos en los que se puede influir mediante el presupuesto (por ejemplo, el derecho a trabajar), su principal función es garantizar estos derechos mediante la igualdad entre hombres y mujeres y no limitarse cada vez a estipular exactamente lo que comprende dicho derecho. Esto significa que en muchos casos será necesari-

rio acudir a otros instrumentos de derechos humanos, particularmente el *Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (ICESCR), para ver las implicaciones substantivos de un derecho mencionado en la CEDAW. Además, el ICESCR también ha dado lugar a algunos principios sobre la asignación de los recursos que serán particularmente pertinentes para el caso que nos ocupa. Éstos son:

- Los gobiernos podrán implantar los derechos sociales y económicos “progresivamente”, pero en todo momento deben asegurar que dichos derechos sean gozados sin discriminación.
- Debe haber un “núcleo mínimo” de derechos que deben estar garantizados.
- Los gobiernos se comprometen a no reducir las normas de respeto a los derechos humanos una vez logrados ni a tomar medidas “retrogradativas” (por ejemplo, recortes financieros que debiliten el goce de los derechos). Si tales medidas afectan la igualdad en el derecho de las mujeres de gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, entonces dichas medidas violan el derecho internacional.

La cuestión de si una actividad determinada del presupuesto facilita la igualdad para las mujeres tendrá que resolverse finalmente examinando si esa actividad cumple con los requisitos generales de la CEDAW de no discriminación, igualdad substantiva, participación y modificación de las pautas de conducta social y cultural.

RECUADRO 1

CEDAW Y EL COMITÉ DE CEDAW

La CEDAW fue adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigencia en el año 1981. Es el eje de un marco más amplio de derechos humanos que asegura la igualdad de género y los derechos de las mujeres en todas las actividades del gobierno.

El Comité CEDAW es la entidad que hace monitoreo de la ejecución de la CEDAW. El Comité puede tomar una serie de medidas específicas para asegurar la ejecución correcta de la CEDAW, con considerable flexibilidad dentro de estos parámetros porque la CEDAW es un instrumento “dinámico” que requiere interpretación continua. Estas medidas incluyen:

- considerar los informes de los Estados partes y emitir Comentarios y Conclusiones;
- considerar denuncias o comunicaciones individuales y emitir criterios / decisiones;
- realizar averiguaciones si el Comité recibe información viable que contiene indicaciones fundadas de violaciones graves o sistemáticas de la Convención;
- emitir Recomendaciones Generales sobre un determinado artículo o tema del tratado;
- celebrar jornadas de Debate General; y
- convocar a reuniones de los Estados partes y reuniones con éstos.

El Comité CEDAW ya utilizó algunas de estas medidas para asegurar que los presupuestos observen los requisitos de la CEDAW. Por ejemplo, ha hecho referencia a los presupuestos de los gobiernos en sus Comentarios y Conclusiones, bien sea para encomiar a los países por sus propuestas de realizar el análisis de género con sus presupuestos o auditorías de los mismos en términos de género, o bien exhortando a los gobiernos a asegurar que el impacto del presupuesto en el género se evalúe en forma regular. El primer informe que hizo una referencia substancial a la igualdad de género y los presupuestos del gobierno fue el informe inicial de Sudáfrica en el año 1997. El Comité de la CEDAW también ha mencionado, en sus Recomendaciones Generales sobre los derechos específicos garantizados por la CEDAW (por ejemplo su Recomendación General No. 24, Artículo 12 Mujeres y Salud, 1999) la necesidad de asignar recursos del presupuesto para ejecutar el derecho.

ASEGURAR QUE LOS PRESUPUESTOS CUMPLAN CON LA CEDAW

Las siguientes secciones de este folleto examinan cómo las/los actores podrán aplicar los principios de la CEDAW (igualdad substantiva, no discriminación, participación y modificación de pautas de conducta sociales y culturales) y otros requisitos específicos de la CEDAW en los cuatro dimensiones del presupuesto: ingresos; gastos; macroeconomía del presupuesto; y la toma de decisiones presupuestarias.

Cada una de las siguientes secciones consta de tres partes:

- la primera parte delinea los rasgos clave de cada dimensión de un presupuesto;
- la segunda parte identifica el impacto de esta dimensión del presupuesto en las mujeres; y,
- la tercera parte especifica cómo la CEDAW podrá brindar guía para los gobiernos sobre cómo podrán utilizar los presupuestos para abordar la discriminación contra las mujeres y la desigualdad de género.

Aunque la CEDAW proporciona un marco general dentro del cual tienen lugar las acciones del gobierno, es variable el alcance preciso de las medidas que podrían tomar los gobiernos para ejecutar la CEDAW, según los diferentes contextos regionales, sociales y económicos. Con este fin, la lista de los tipos de medidas que cumplirían con la CEDAW no es ni exhaustiva ni definitiva, y en muchos casos deberá verse como punto de partida para la acción por parte del gobierno y la sociedad con relación a los presupuestos que refuerzan los derechos de las mujeres.

I. Ingresos Públicos

¿CUÁLES SON LOS RASGOS CLAVE DE LOS INGRESOS PÚBLICOS?

Los ingresos se relacionan con el volumen de recursos que recauda un gobierno para pagar por los gastos públicos. En el lado de los ingresos, el presupuesto indica este monto y también define cómo el gobierno pretende recaudar estos recursos. Generalmente hay cinco maneras en qué los gobiernos recaudan los ingresos:

- **Impuestos directos**, como el impuesto personal a la renta. Estos impuestos se pagan directamente a la autoridad tributaria.
- **Impuestos indirectos**, como el Impuesto al Valor Agregado (VAT), a las ventas y a las importaciones. Los impuestos indirectos se gravan a la compra de bienes y servicios. El IVA es un impuesto amplio a las ventas, gravado sobre la mayoría de los bienes y servicios. Los impuestos a las ventas se gravan sobre la compra de bienes específicos, que incluyen bienes selectos, como alcohol, cigarrillos y productos petroleros. Los aranceles aduaneros se cobran sobre los bienes cuando se introduzcan al país del exterior. Todos estos impuestos son indirectos en el sentido de que los valores recaudados son entregados a las autoridades tributarias por los negocios, pero su costo se trasmite total o parcialmente al consumidor mediante precios mayores.
- **Cobros a usuarios/as**. La gente paga derechos de uso para acceder a servicios públicos particular como salud, educación, agua, saneamiento, y electricidad.

¿LA RECAUDACIÓN DE LOS INGRESOS PUEDE DISCRIMINAR CONTRA LAS MUJERES?

Las medidas de recaudación tienen diferentes impactos sobre los diferentes grupos de la sociedad, y la forma de emplear lo recaudado puede redistribuir los recursos entre los diferentes grupos sociales. Los gobiernos pueden utilizar esta función redistributiva como una manera de abordar la discriminación contra las mujeres y adelantar su igualdad substantiva. En cambio, las prácticas de recaudación podrán en muchos casos discriminar explícita y/o implícitamente contra las mujeres:

- **El impuesto a la renta** normalmente es “progresista” ya que aplica una carga tributaria proporcionalmente mayor sobre los contribuyentes con mayores ingresos. El impuesto a la renta puede discriminar contra las mujeres, tanto explícita como implícitamente. Los sistemas de impuesto a la renta discriminan contra las mujeres explícitamente de varias maneras. Un caso de discriminación ocurre cuando los sistemas de impuesto a la renta sólo permiten que los maridos presenten la declaración conjunta para una pareja casada. Otro ejemplo es cuando se grava una mayor tasa de impuesto a las mujeres casadas, aunque se les permita presentar declaraciones individuales. Otro caso más es cuando las exoneraciones de los impuestos, diseñadas para ayudar a sostener a las cargas familiares, se paguen únicamente a los maridos. Los sistemas de declaración conjunta discriminan implícitamente contra las mujeres casadas cuando agregan los ingresos de esposas y esposos para los fines tributarios, y gravan el impuesto sobre los ingresos conjuntos. Esto significa que las mujeres pagan en realidad una mayor tasa de impuesto sobre lo que ganan que si pagaran el impuesto por separado, aparte de sus maridos.
- **Los impuestos indirectos** son “regresivos” si se gravan sobre los elementos esenciales, ya que afectan una mayor porción de los ingresos de los hogares de ingresos bajos que de los hogares con ingresos altos. Los impuestos indirectos no discriminan explícitamente contra las mujeres: las mujeres pagan la misma tasa tributaria como los hombres cuando compran el mismo producto que los hombres. Sin embargo, los impuestos indirectos sí pueden discriminar implícitamente contra las mujeres por la desigual asignación de recursos dentro de los hogares. Estos efectos pueden demostrarse examinando el impacto del IVA y de los impuestos a las transacciones sobre las mujeres a comparación de los hombres:
 - **IVA:** El IVA suele gravarse sobre muchos bienes esenciales que son requeridos para la vida cotidiana, como los alimentos, la parafina, el jabón, los productos sanitarios y la ropa infantil. Muchas veces son las mujeres las responsables de comprar estos bienes; Al mismo tiempo los ingresos de las mujeres suelen ser menores a los de los hombres. Esto quiere decir que las mujeres pagan una mayor proporción de sus ingresos para

comprar estos bienes de lo que pagarían los hombres. Muchas esposas no tienen suficiente poder negociador en sus hogares para persuadir a sus esposos a darles el dinero adicional que requieren para sus gastos en suministros del hogar, para que el costo del IVA se compartiera de manera justa. Si las mujeres no pueden afrontar los precios mayores por el aumento del IVA, deben asumir cargas adicionales de trabajo no remunerado, como cultivar ellas mismas los alimentos, y recoger la leña en lugar de comprarla.

- **Impuestos a las transacciones mercantiles:** Muchos de los bienes sobre los cuales se gravan los impuestos a las transacciones son 'suntuarios', como el tabaco y alcohol. En muchos países, los hombres tienden a consumir más de estos productos que las mujeres. Por lo tanto, es posible que los hombres paguen una mayor proporción de sus ingresos en impuestos a las transacciones que las mujeres. Sin embargo, los hombres también tienden a tener suficiente poder de negociación dentro de los hogares para transferir la carga tributaria hacia sus esposas e hijos/as, reduciendo la cantidad de dinero que ponen a disposición para la compra de los bienes y servicios consumidos conjuntamente por las/los miembros del hogar.
- **Cobros a usuarios/as:** Los cobros a usuarios/as son regresivos y usualmente impactan desproporcionalmente en las mujeres y niñas por las desigualdades de género dentro de los hogares. Por ejemplo, introducir cobros a usuarios/as para la educación y salud puede llevar a una reducción desproporcional en el uso de dichos servicios por mujeres y niñas. Esto es porque los padres y madres pobres priorizan la educación de los hijos varones, y las mujeres pobres no pueden afrontar el costo de pagar por los servicios de salud durante el embarazo. Cuando los gobiernos fijan el nivel de cobros a usuarios/as, es común que no tomen en cuenta que las mujeres suelen tener menores ingresos. Usar los ingresos familiares per cápita para establecer las tarifas del cobro a usuarios/as puede reducir el acceso a los servicios para las mujeres y niñas porque las tarifas consideradas alcanzables en términos de los ingresos totales de la unidad familiar pueden ser inalcanzables para las mujeres dentro de estos hogares. Por ejemplo, un proyecto de

agua en el occidente de Kenya descubrió que sus usuarios/as no pudieron pagar la tarifa total pese a altos ingresos familiares a nivel del área. Esto fue porque las mujeres eran las responsables de pagar las tarifas del agua, y los ingresos sobre los cuales ejercían control eran mucho menores a los ingresos medios per cápita de sus familias.

¿CÓMO LA CEDAW SE APLICA A LAS POLÍTICAS DE RECAUDACIÓN DE INGRESOS AL GOBIERNO?

Los principios de la CEDAW – igualdad substantiva, no discriminación, participación y modificación de las pautas de conducta sociales y culturales – requieren, en varios grados, que:

Los sistemas del impuesto a la renta estén diseñados para asegurar que la porción de las mujeres del impuesto causado sea conmensurado con su porción de los ingresos percibidos.

- El requisito de la CEDAW de la igualdad de género en la tributación no significa que los hombres y las mujeres deban pagar precisamente el 50 por ciento de los impuestos. Según los principios de las finanzas públicas, de amplia aceptación, la igualdad tributaria se fundamenta en la capacidad del contribuyente para pagar. Cuando los hombres tengan mayores ingresos a las mujeres, pueden soportar el pago de mayores impuestos y por lo tanto deberían gravarse con más impuestos que las mujeres y viceversa. Para hacer un monitoreo de la incidencia del impuesto a la renta por sexo, los gobiernos necesitan recoger datos desagregados por sexo sobre quienes pagan el impuesto a la renta. Por ejemplo, en México, la Iniciativa del Presupuesto Sensible al Género en el Estado de Oaxaca requiere que los datos sobre el sexo de la persona contribuyente sean registrados, y que la información sobre la porción de los impuestos de los hombres y las mujeres esté públicamente disponible.

La discriminación explícita en el impuesto a la renta se elimina mediante reforma de la ley tributaria.

- La discriminación explícita en los sistemas del impuesto a la renta es un incumplimiento del Artículo 2 de la CEDAW. También puede

implicar otras disposiciones de la CEDAW. Por ejemplo, asignar las exenciones y los créditos para el apoyo a las cargas familiares únicamente a los maridos viola el Artículo 13(a) de la CEDAW que obliga a los Estados a asegurar la igualdad entre mujeres y hombres en el derecho a beneficios familiares. Tales políticas asumen erróneamente que las mujeres no utilizan sus ingresos para apoyar a sus cargas familiares.

Los sistemas del impuesto a la renta no deben perpetuar los estereotipos de género en los cuales los hombres son el sustento del hogar y las mujeres son amas de casa, sino más bien apoyar la modificación de las pautas de conducta sociales y culturales para promover la igualdad substantiva

- El impuesto a la renta puede perpetuar los estereotipos, por un lado, desalentando la participación de las mujeres en el mercado laboral y, por otro, desalentando la participación de los hombres en el trabajo doméstico no remunerado. Por ejemplo, los estudios sugieren que la mayor tasa de facto de impuestos pagada por las mujeres, resultante de la presentación de declaraciones conjuntas para el impuesto a la renta crea desincentivos para que las mujeres casadas participen del mercado laboral. Estos impactos incumplen las disposiciones de la CEDAW sobre la igualdad substantiva (Artículo 3), el derecho de las mujeres de trabajar en igualdad de términos con los hombres (Artículo 11), que las mujeres y los hombres deben tener los mismos derechos y responsabilidades en las familias (Artículo 16) y la transformación de los estereotipos (Artículo 5). Más bien, los gobiernos deberían tener disposiciones tributarias que creen incentivos para cambiar la tradicional división del trabajo en el hogar y promuevan la participación de las mujeres en el mercado laboral, por ejemplo, brindando un crédito tributario reembolsable que podría dividirse entre las cónyuges que comparan por igual el trabajo no remunerado del cuidado.

Las necesidades básicas se exoneran del IVA para asegurar que el IVA sea equitativo en su impacto y carga para las mujeres pobres.

- El IVA no discrimina explícitamente contra las mujeres: Sin embargo, tiende a discriminar implícitamente porque la incidencia

del impuesto sobre las personas consumidoras es mayor para las personas pobres que para las ricas. Ya que los ingresos de las mujeres tienden a ser menores que los hombres, la incidencia tenderá a ser mayor en promedio para las consumidoras que para los consumidores. Una manera en que los gobiernos pueden evitar esta discriminación implícita es exonerando del sistema del IVA las necesidades o bienes básicos que sean consumidos típicamente por los hogares más pobres. Por ejemplo, en Sudáfrica, una selección de alimentos básicos como el pan negro, maíz, leche en polvo y frijoles secos se exonera. Las políticas del IVA también afectan a las empresas del sector informal, en el que se concentran las empresas de las mujeres. En muchos casos, los gobiernos establecen un tamaño mínimo de empresa para inscribirse y hacerse elegible para la devolución del IVA pagado (por los insumos utilizados en la producción). Si hay un tamaño mínimo para poder inscribirse, o si las mujeres tienden a registrarse menos que los hombres, esto puede producir una falta de igualdad substantiva en la carga tributaria entre los propietarios y propietarias de empresas. Para reducir las desigualdades en la carga tributaria del IVA, los gobiernos deben investigar y remediar los factores que impiden que las empresas informales de propietarias mujeres reclamen la devolución del IVA que pagan por los insumos que compran. Un análisis del IVA en Uganda, Vietnam y Sudáfrica encontró que un mayor número de mujeres tenían empresas que típicamente eran informales, o que las empresas de menor tamaño no podían reclamar las devoluciones del IVA pagado por sus insumos. Tales requisitos excluyen a muchos negocios de mujeres y tienen implicaciones discriminatorias.

Los cobros a usuarios/as por los servicios públicos son limitados y regulados.

Los tratados sobre los derechos humanos no implican que los cobros a usuarios/as por los servicios públicos sean en sí una violación de los derechos humanos, pero sí obligan a los gobiernos a limitar los cobros de varias maneras. En términos más amplios, las normas de derechos humanos indican claramente la obligación de los Estados de asegurar la 'accesibilidad económica' (costo módico) de los derechos, y el cumplimiento

y respeto a estos derechos. Los cobros a usuarios/as por los servicios básicos de educación y salud producen resultados que violan la CEDAW, especialmente sus Artículos 10, 12 y 14 que garantizan la igualdad de derechos en la educación y en acceso a la salud.

- Con relación a la educación básica hay la prohibición explícita de cobros por la educación primaria en el Artículo 13 del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que cualquier cobro a usuarios/as se considera como contradictorio a los principios de la educación gratuita y obligatoria. Cuando se introduzcan cobros a usuarios/as por los servicios de educación y salud, es más probable que se retire a las niñas que a los niños varones de sus estudios o que queden privadas de atención a su salud. Esto indica un vínculo fuerte entre los cobros a usuarios/as y la discriminación contra las niñas.

Los cobros a usuarios/as por el agua, saneamiento y electricidad afectan más a los hogares pobres. Más específicamente, los cobros a usuarios/as afectan a las mujeres en los hogares pobres, ya que ellas son quienes proporcionan la mayor parte del cuidado a la familia. Por lo tanto, la estructura de tarifas del agua, saneamiento y electricidad deben permitir que las mujeres pobres, particularmente las campesinas, tengan acceso a niveles adecuados de servicios básicos. Esto puede implicar que las tarifas sean bajas o que no se cobren a los hogares pobres, cuando sea necesario. Los gobiernos también podrán optar por subsidiar los costos para los hogares pobres, cobrando más por los servicios a sus usuarios/as más pudientes. En Sudáfrica, el Regulador Nacional de la Electricidad tiene una tarifa menor para sus consumidores/as más pobres. El Gobierno cobra una tarifa mensual única (independiente al consumo eléctrico) para una corriente de bajo amperaje, idónea para la iluminación, televisión, radio y refrigeración. Los hogares que reciban una corriente idónea para todo uso tienen medidores, y pagan una tarifa mayor sobre la cantidad que efectivamente consumen.

II. Gastos Públicos

¿CUÁLES SON LOS RASGOS CLAVE DE LOS GASTOS PÚBLICOS?

Los gastos gubernamentales pueden dividirse en dos categorías: cobros por servicio a las deudas y programas gubernamentales. La proporción que el gobierno dedique a cada categoría varía. Por ejemplo, los países pobres y fuertemente endeudados gastan más pagando los intereses de su deuda externa que en el financiamiento de sus servicios públicos. La presentación de sus gastos programáticos en los presupuestos varía entre los gobiernos. Por ejemplo, pueden presentarse los gastos por organismos administrativos, por funciones económicas, o por tipos de programa. Típicamente, los tipos de programas financiados incluyen: servicios como educación; transferencias de ingresos como pensiones; subsidios como estipendios para adquisición de alimentos; e infraestructura como carreteras y sistemas de agua.

¿LOS GASTOS PÚBLICOS PUEDEN DISCRIMINAR CONTRA LAS MUJERES?

Los gastos públicos también pueden discriminar contra las mujeres en términos de las políticas y las prácticas. La mayoría de los gastos en los programas públicos no son específicos según el género, lo que quiere decir que los gastos no se focalizan específicamente para las mujeres y niñas o para los hombres y niños varones. Los gastos aparentemente neutrales al género pueden tener beneficios diferenciados por género y por ende no promoverán la igualdad de género. En algunos casos esto podrá ser porque las leyes que rigen el acceso a los programas discriminan contra las mujeres. Por ejemplo, las reglas sobre el acceso a las transferencias de ingresos del gobierno, como asignaciones familiares y seguridad social, pueden restringir el acceso independiente para las mujeres. Harán esto tratando a las mujeres como cargas para los miembros hombres de la familia antes que como individuos por derecho propio – dando acceso a beneficios para las mujeres únicamente por intermedio de sus esposos - o restringiendo el acceso a las personas en empleo

formal, cuando la vasta mayoría de las mujeres están dedicadas al empleo informal.

En el caso de los servicios públicos e infraestructura, el problema no está en las reglas de acceso discriminatorias, sino en las fallas de diseño, prestación y financiamiento de los programas. La discriminación ocurre cuando los programas no toman en cuenta las barreras sociales que enfrentan las mujeres y niñas para acceder a los servicios; cuando no toman en cuenta las diferentes necesidades y prioridades de las mujeres y niñas; y cuando no asignan niveles adecuados de financiamiento a los programas para remediar las desventajas enfrentadas por las mujeres y niñas.

Los programas también pueden focalizar a las mujeres y niñas (lo que se permite bajo la CEDAW). Sin embargo, los gastos por estos programas suele constituir una porción mínimo – normalmente apenas del 0, al 1 por ciento – del total de los gastos por programas gubernamentales. No todos los gastos focalizados en las mujeres promueven la igualdad de género, y muchos programas que no se focalizan específicamente en las mujeres tienen un impacto que refuerza la igualdad para las mujeres.

¿CÓMO LA CEDAW SE APLICA A LOS GASTOS PÚBLICOS?

Los principios de la CEDAW – igualdad substantiva, no discriminación, participación y modificación de las pautas de conducta sociales y culturales – requieren, en varios grados, que:

Los gastos públicos prioricen a los programas que facilitan la igualdad de género

- Los gobiernos deberían priorizar el financiamiento para los programas que incrementen la igualdad de género. No existen criterios sencillos para evaluar el probable aporte de un programa hacia la igualdad de género, o el monto de financiamiento que sea necesario para lograr esto. Hay que tomar decisiones sopesando los beneficios inmediatos contra los beneficios a largo plazo

RECUADRO 2**REFERENTES PARA LOS GASTOS NO DISCRIMINATORIOS**

Los programas por separado son los servicios públicos que estén disponibles únicamente a uno de los sexos, como los centros educativos, u hospitales, para mujeres o varones. Los gobiernos deben gastar montos iguales de recursos en servicios comparables para ambos sexos, a menos que se requieran más fondos para los programas para que las mujeres y niñas logren la igualdad substantiva, incluyendo para satisfacer las necesidades específicas del un sexo, como por ejemplo los exámenes durante el embarazo.

Los programas generales con beneficiarios/as individuales son los que prestan servicios a ambos sexos y lo hacen en forma individual, como en programas de educación, salud, creación de empleo y alivio de pobreza. Un referente general recomendado para estos programas es que la porción de los gastos para las mujeres debe ser al menos igual que su participación de la población respectiva, a menos que dicho monto sea insuficiente para lograr la igualdad. Por ejemplo, las desigualdades en la educación de las niñas significan que, aunque las niñas típicamente constituyen el 50 por ciento de la población en edad escolar, la participación de los gastos para las niñas necesitará ser más del 50 por ciento para lograr la igualdad substantiva en los resultados. A veces los gobiernos adoptan cuotas en el intento de hacer que la distribución de los gastos no sea discriminatoria (por ejemplo en Sudáfrica, los programas especiales de obras públicas requieren que el 60 por ciento de sus empleados/as sean mujeres porque las mujeres son el 60 por ciento del grupo objetivo). Las/los actores necesitarán escudriñar si la cuota adoptada sea suficiente para superar a las desigualdades substantivas.

Los bienes públicos son los programas destinados a los hogares comunidades para los cuales el uso individual del programa es difícil de identificarlo, como en el alumbramiento público, los sistemas de saneamiento, defensa y policía. Ya que es difícil identificar a los beneficiarios individuales, es difícil identificar la porción de los gastos para hombres y mujeres. No obstante, las mujeres y los hombres suelen tener diferentes prioridades para los gastos en los bienes públicos. Por ejemplo, las mujeres suelen dar mayor prioridad que los hombres a los gastos en agua y saneamiento para sus hogares. Un referente alternativo para los gastos es examinar si las prioridades de las mujeres y hombres sean cumplidas por igual. Bajo este referente, los gastos en los bienes públicos no serán discriminatorios cuando den peso igual a las prioridades de mujeres y hombres y pongan el énfasis en las prioridades que adelanten la igualdad substantiva.

también. Por ejemplo, el financiamiento para que las mujeres tomen cursos de capacitación en destrezas sencillas y mal remuneradas como la costura, antes que para trabajos más complejos y mejor remunerados como la informática, puede tener beneficios inmediatos para las mujeres, pero al mismo tiempo refuerzan los roles desiguales tradicionales (esto viola potencialmente los Artículos 3 y 5 de la CEDAW.) Estas complejidades implican que no es posible utilizar una sola regla o referente uniforme para determinar si un programa mejora la igualdad para las mujeres. Más bien, las/los actores necesitan someter los programas al escrutinio detallado, utilizando los criterios establecidos en la CEDAW y tomando en cuenta el contexto particular de las mujeres y niñas. Un primer paso puede ser de documentar sistemáticamente los gastos públicos focalizados en los esfuerzos por promover los derechos de las mujeres e igualdad de género. Por ejemplo, Francia introdujo un informe presupuestario sobre los derechos de las mujeres y su igualdad en 2000, con la intención de hacer un monitoreo efectivo y medir los gastos públicos en tales esfuerzos.

Los programas financiados por los gastos públicos no son discriminatorios.

- Los Artículos 2 y 3 de la CEDAW dan un mandato para la actividad gubernamental que no sea discriminatoria y sí refuerce la igualdad, tanto en su diseño como en sus resultados. Este enfoque en los resultados alienta a las/los actores a evaluar si los gastos superarán en la práctica las barreras a la igualdad substantiva. También significa que los gobiernos podrán dar apoyo a medidas especiales y temporales para las mujeres – como un financiamiento mayor para los créditos a mujeres – sin que estas medidas se vean como discriminatorias contra los hombres.
- Aunque no existe una sola regla sencilla sobre cómo determinar si los gastos público discriminan o refuerzan la igualdad, hay algunos principios general que deben observarse (véase el Recuadro 2). Al aplicar estos principios generales a programas en particular, las/los actores también necesitan consultar a la CEDAW para ver si contiene alguna regla específica sobre el

programa bajo consideración. Por ejemplo, los gastos educativos se guiarían por el Artículo 10 de la CEDAW y los programas para creación de empleos públicos deben ser consistentes con el Artículo 11 de la CEDAW.

El monto de los gastos públicos es adecuado para lograr la igualdad substantiva.

- Pueden no ser discriminatorias las asignaciones de recursos, pero seguirán siendo insuficientes para lograr la igualdad substantiva. Por ejemplo, un análisis de la suficiencia del presupuesto para ejecutar las Leyes contra la Violencia Doméstica aprobadas en Sudáfrica, Barbados y siete países latinoamericanos demostró que no hubo casos de asignación suficiente en el presupuesto nacional para los programas e intervenciones contra la violencia doméstica. Para cumplir con la CEDAW, los gastos públicos deben ser no-discriminatorios y también suficientes para lograr los derechos garantizados por la CEDAW.

Las/los actores deben colaborar para determinar exactamente cuánto dinero se necesita para financiar las actividades requeridas para alcanzar la igualdad de las mujeres. Para hacer esto, necesitarán primeramente ponerse de acuerdo sobre cuáles deberán ser los resultados de los gastos y entonces investigar cuáles medidas alcanzarán mejor estos resultados y cuánto costarán dichas medidas. Una manera en que los/las actores podrán evaluar la suficiencia de las asignaciones de recursos es aprovechar los métodos para estimar los costos de servicios desarrollados por la ONU. El Proyecto del Milenio (por ejemplo al referirse a los costos de servicios requeridos para alcanzar el Objetivo 3 de Desarrollo del Milenio: Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres). Estos costos necesitarán compararse entonces con el monto del dinero que el presupuesto ha asignado para gastarlo para un determinado fin, como la reducción de la violencia doméstica.

Si el análisis muestra que el financiamiento es insuficiente, entonces necesitarán ubicarse recursos adicionales (por ejemplo, redistribuyendo el financiamiento o incrementando los ingresos tributarios) de maneras que cumplan con la CEDAW. Aunque esto a fin de cuentas es responsabilidad del gobierno, las actividades

de monitoreo del presupuesto por la sociedad civil son especialmente útiles para identificar las insuficiencias y también realizar propuestas concretas sobre cómo adquirir los recursos adicionales. Por ejemplo, el programa de Incidencia por el Género, ONG con su base en el Cabo, identificó las deficiencias financieras para la ejecución de la Ley contra la Violencia Doméstica en Sudáfrica y también continuó para identificar cómo podrían cambiarse las prioridades y mejorarse la eficiencia para liberar los recursos para ejecutar la Ley idóneamente.

Un desafío clave es asegurar que, al determinar el nivel suficiente de financiamiento, se tome en cuenta adecuadamente el rol del trabajo no remunerado de las mujeres. Esto implica reconocer que el trabajo no remunerado de las mujeres suele constituir un subsidio oculto a los programas públicos. Por ejemplo, el análisis de género de un programa de asistencia alimentaria en Villa El Salvador, Perú mostró que recurrir al trabajo no remunerado de las mujeres para distribuir los alimentos ahorra al Municipio el equivalente del 20 por ciento del presupuesto del programa. El trabajo no remunerado que sea genuinamente voluntario y contribuido por las mujeres que cuentan con tiempo de ocio no es violación de la CEDAW. Sin embargo, hay motivo de preocuparse si las mujeres pobres, ya con sobrecarga de trabajo, tienen la obligación de contribuir su trabajo sin remuneración con el fin de acceder a los programas para el público. Hay que tener cuidado de asegurar que este tipo de dependencia del trabajo no remunerado no sea un sustituto discriminatorio en lugar de asignar financiamiento adecuado.

Finalmente, las/los actores podrían considerar si es útil introducir cuotas cuantitativas de financiamiento para asegurar montos suficientes para las mujeres. Algunas IPGs han bogado por la adopción de tales cuotas. Por ejemplo, una IPG organizada por una ONG, la Coordinadora Política de Mujeres, en Quito, Ecuador, sostenía que al menos el 30 por ciento de las personas beneficiarias de los proyectos municipales debían ser mujeres y que el 30 por ciento de los contratos municipales debían adjudicarse a mujeres. Así como con las cuotas gubernamentales para la distribución de recursos, las/los actores necesitarán evaluar qué cuota se necesita para asegurar un financiamiento adecuado.

Los gastos públicos facilitan la igualdad substantiva en su impacto.

- Al asignar suficientes fondos, los gobiernos cumplen con lo que se conoce como su “obligación de conducta”. La obligación de adelantar la igualdad de género en el Artículo 3 de la CEDAW también incluya la “obligación de resultado”, mediante la cual lo gastado debe lograr un impacto real en la transformación de la situación de las mujeres. Es importante subrayar esto porque suele existir una laguna enorme entre lo que se supone que debe suceder y lo que sucede realmente en los presupuestos. Por ejemplo, una investigación sobre el impacto de los gastos públicos asignados a los programas de Género y Desarrollo en las Filipinas encontraron que los rubros de gastos no tenían ningún enfoque en la igualdad de género y que hubo una falta de sistemas de monitoreo.

Hay tres principales maneras de evaluar el impacto de los gastos gubernamentales.

1. Los estudios de seguimiento a los gastos para asegurar que los recursos sí lleguen al punto donde se debe prestar el servicio.
2. Evaluaciones a las/los beneficiarios para determinar si las mujeres reciben servicios de maneras que respeten sus derechos humanos.
3. Investigación cuantitativa mediante la cual los resultados presupuestarios se miden utilizando indicadores desagregados por sexo, como los índices de alfabetización entre mujeres y varones.

Algunas IPGs se han enfocado en investigar los resultados de los presupuestos. Por ejemplo, en México, la ONGs Fundar, Foro y Equidad de Género investigó el impacto de gastos en la mortalidad materna en Chiapas y Oaxaca.

El resultado de los gastos presupuestarios cumple con la CEDAW cuando se puede demostrar que los recursos llegaron al punto donde se presta el servicio, que estuvieron satisfechas/os sus beneficiarios/as, y que se mejoró la posición de las mujeres.

Los programas de reformas de los gastos públicos promueven la igualdad de género.

- Esto quiere decir que, si reformas, como los presupuestos orientados hacia el desempeño, la descentralización, los gastos más focalizados y la privatización, son introducidas, deberán ejecutarse de tal manera que no sólo contrarresten los efectos potencialmente negativos de las reformas para las mujeres, sino que los conviertan en oportunidades para adelantar su posición. Únicamente las reformas que cumplan con estos criterios deben introducirse.

Por ejemplo, en los presupuestos orientados hacia el desempeño, la igualdad de género debe ser uno de los criterios para medir el desempeño presupuestario. En los procesos de descentralización, debe fortalecerse la capacidad de las mujeres para que puedan participar por igual en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos. Aunque la focalización extrema de los gastos concentra los escasos recursos sobre los grupos marginados, también puede tener costos ocultos, como los costos de administrar y de documentar la elegibilidad, así como los costos de alguna focalización errada. En general, los programas públicos con acceso universal tienen mayor probabilidad de promover la igualdad de género. Las reformas privatizadoras deberán asegurar que las mujeres no pierdan su acceso a los servicios al no poder pagar su costo.

III. Macroeconomía Del Presupuesto

¿CUÁLES SON LOS RASGOS CLAVE DE LA MACROECONOMÍA DEL PRESUPUESTO?

La macroeconomía del presupuesto se relaciona con el impacto del presupuesto en la economía en general, incluyendo su forma de influir en los factores tales como el nivel de empleo, el crecimiento y los cambios en el nivel medio de precios de los bienes y servicios (inflación o desinflación).

Buena parte del debate sobre las políticas macroeconómicas se concentra en cómo los presupuestos gubernamentales puedan contribuir de la mejor manera a una mejora global de la economía nacional. Muchos países prefieren una política macroeconómica que priorice un incremento del Producto Nacional Bruto (PNB) y mantenga baja la inflación reduciendo los déficits presupuestarios, principalmente recortando los gastos en lugar de aumentar los ingresos tributarios. Este sesgo desinflacionario, a su vez, puede oprimir los niveles de creación de empleos. Desde principios de los años 1980s, estas políticas han tenido éxito en reducir la inflación a menos del 10 por ciento en la mayoría de las regiones del mundo, pero no han logrado alcanzar niveles adecuados de crecimiento ni empleo para sostener a sus poblaciones. La posición alternativa en este debate sostiene que el enfoque focalizado estrechamente tan sólo en la reducción de la inflación es un error y que deben tener igual prioridad los objetivos de crear trabajos y lograr el crecimiento.

¿PUEDE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA DISCRIMINAR CONTRA LAS MUJERES?

El debate sobre la estrategia macroeconómica rara vez examina o prioriza las dimensiones de género de la política macroeconómica. La política macroeconómica puede discriminar contra las mujeres adoptando políticas que perpetúen la desigualdad de las mujeres en los mercados laborales y obligando a las mujeres a soportar una carga desigual de los costos del ajuste por la recesión, altos índices de inflación, y crisis financieras. El sesgo desinflacionario perpetúa y profundiza las tendencias de que las mujeres tengan

mayores tasas de desempleo que los hombres; que tengan menores índices de participación en la fuerza laboral que los hombres; y que se concentren en trabajos informales y de baja remuneración sin derecho a la protección social. Esto perpetúa y profundiza las obligaciones de las mujeres de actuar como la red de seguridad para sus familias y comunidades.

El sesgo desinflacionario está arraigado en muchos países por sus reglas que establecen límites estrictos sobre los déficits presupuestarios y el endeudamiento gubernamental, independiente a que la economía esté en recesión, tenga altos índices de desempleo y producto decreciente, o en un período de bonanza con desempleo bajo y crecimiento rápido del producto. Estas reglas han tenido un impacto negativo sobre las mujeres, ya que han: estrechado el “espacio fiscal” en el cual los gobiernos puedan abordar las necesidades de las mujeres; frenado el crecimiento; e incrementado el desempleo y el empleo informal. Además, los déficits presupuestarios se han reducido generalmente recortando los gastos antes que incrementando los ingresos tributarios, lo que obliga a las mujeres a soportar una carga desproporcional de los recursos.

Las mujeres normalmente soportan esta carga desproporcional, porque los recortes suelen hacerse en los programas para las mujeres o en los programas en los cuales las mujeres son las principales beneficiarias (véase el Recuadro 3). Estos recortes suceden durante el transcurso del ciclo presupuestario y no estarían sujetos al escrutinio parlamentario. Por ejemplo, un estudio de los datos para un período de once años en Jamaica encontró que, después de la aprobación del presupuesto, los factores políticos durante su fase de ejecución llevaron a mayores recortes en los servicios sociales y comunitarios que en los servicios económicos. Los servicios sociales y comunitarios eran particularmente importantes para las mujeres pobres, mientras que los servicios económicos beneficiaban a los negocios. El riesgo de que las mujeres experimenten desproporcionalmente el impacto de los recursos en los gastos también se aumenta por

la presión social de que las mujeres compensen por los recortes en los servicios mediante su trabajo no remunerado (por ejemplo, dedicando más tiempo a cargar agua si el gobierno gasta menos en el agua y saneamiento).

¿CÓMO LA CEDAW SE APLICA A LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS?

Los principios de la CEDAW – igualdad substantiva, no discriminación, participación y modificación de las pautas de conducta sociales y culturales – requieren, en varios grados, que:

Las políticas macroeconómicas promueven medidas que pongan fin a la discriminación contra las mujeres y aseguren su igualdad

- Analizar la política macroeconómica desde una perspectiva de género significa evaluar cuáles políticas macroeconómicas son más conducentes al pleno desarrollo y adelanto de las mujeres. Por ejemplo, la evidencia sugiere que la política macroeconómica que prioriza tanto los impuestos altos como los gastos públicos altos reducirá la desigualdad de género, por ejemplo, al incrementar los servicios públicos que reducen el trabajo no remunerado de las mujeres y les permite continuar con su participación en el mercado laboral con trabajo remunerado. Así como evalúan sus propias políticas macroeconómicas internas, los gobiernos también deben considerar la condonación de la deuda pendiente de los países pobres, con el fin de permitir que incrementen sus gastos para reforzar la igualdad de género, por ejemplo, al financiar la educación para las niñas.

La política macroeconómica garantiza el derecho de las mujeres a trabajar en igualdad de condiciones con los hombres.

- A más de los requisitos generales de la igualdad substantiva (Artículo 3) y no discriminación (Artículo 2), CEDAW también tiene algunas implicaciones específicas para el diseño y ejecución de las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, se requiere que los gobiernos utilicen sus políticas macroeconómicas para garantizar el derecho de las mujeres de trabajar en igualdad de condiciones con los hombres (Artículo 11). Esta obligación incluye reducir las

diferencias de género en los índices de desempleo, asegurar un pago igual por un trabajo igual, asegurar que las mujeres y hombres gocen de niveles iguales de empleo digno, y crear incentivos para compartir igualmente el trabajo doméstico no remunerado. Un primer paso para cumplir con esta obligación es que los gobiernos recopilen los datos sobre el empleo y desempleo de maneras que tomen plenamente en cuenta las experiencias de las mujeres. Por ejemplo, las definiciones del desempleo suelen excluir a las personas que desearían tener un empleo pero que no lo buscan activamente porque consideran que no hay trabajos disponibles, o porque enfrentan una serie de barreras físicas o sociales que les enfrentan cuando tratan de encontrar un empleo. Estos trabajadores/as “desanimados/as” son en su mayoría mujeres. Durante los períodos de alto desempleo, las trabajadoras mujeres tienen mayor probabilidad que los hombres de salir totalmente de la fuerza laboral. Además, cuando el desempleo se incrementa y caen los niveles de ingresos, las mujeres soportan la carga de suplir, con los bienes y servicios domésticos no remunerados a los que la familia ya no alcanza a comprar en el mercado. Para medir éstos, las/los actores deberían realizar encuestas del uso del tiempo.

Los recortes de gastos no impactan desproporcionalmente en las mujeres.

- La CEDAW, al leerla conjuntamente con otros instrumentos internacionales como el ICESCR, también requiere que las reducciones de los déficits presupuestarios mediante los recortes de los gastos no tengan un impacto desproporcional sobre las mujeres. Bajo el principio de la “no retrogresión”, el gobierno deberá justificar cualquier recorte de los gastos. Sin embargo, la obligación de no discriminación elimina la posibilidad de justificar un recorte que tenga un efecto desigual o discriminatorio sobre las mujeres. Las mujeres y niñas suelen tener la obligación social de producir sustitutos para suplir la falta de bienes y servicios antes suministrados por el Estado. Por esta razón, los recortes de los gastos pueden impactar en las mujeres desproporcionalmente.

Para prevenir contra el riesgo de que las mujeres tengan que soportar la carga desproporcional de los recortes en los gastos,

los gobiernos deben escudriñar detenidamente los recortes propuestos, por ejemplo, consultando a las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las que representan a mujeres de los grupos más marginados. Las organizaciones de la sociedad civil pueden dar un aporte importante al hacer monitoreo de los gastos para identificar las tendencias en los gastos que sean perjudiciales para las mujeres (véase el Recuadro 3).

La política macroeconómica está diseñada con consideración cuidadosa de todas las alternativas desde una perspectiva de género y de maneras que maximizan la flexibilidad para poder cumplir con la CEDAW.

- El tipo de política macroeconómica suele determinarse –y así es como debe ser – mediante una consideración detenida de todas las políticas macroeconómicas alternativas. Aun después de que un rumbo político macroeconómico se haya elegido, es importante que los gobiernos retengan alguna opción de flexibilidad en su toma de decisiones para poder responder a los cambios en las pautas sociales. De hecho, las pautas de género en el trabajo, los gastos, el consumo y la inversión pueden cambiar con el tiempo y los gobiernos siempre necesitan tener la capacidad de reajustar sus prácticas para continuar abordando las necesidades de las mujeres y cumplir con sus obligaciones, incluidas las del CEDAW. Una manera en que los gobiernos pueden mantener esta flexibilidad es adoptando reglas flexibles para sus presupuestos que les permitan cuadrar sus presupuestos durante el ciclo económico (normalmente 4 a 8 años) antes que cada año. Por ejemplo, gobiernos como en el Reino Unido tienen reglas presupuestarias que permiten adoptar lo que se conoce como una política fiscal “anti-cíclica”. Esto significa que los gobiernos gasten más dinero que los ingresos en la parte descendiente del ciclo y compensan por esto gastando menos de lo que recaudan durante la parte ascendiente del ciclo.

Para permitir que los gobiernos lleven un registro de los cambios que requiere abordar la política macroeconómica, los gobiernos deben crear las condiciones para un diálogo y aportes amplios sobre la estrategia macroeconómica. La sociedad civil puede cumplir un

RECUADRO 3

ESCU德里ÑAR LOS RECORTES DE LOS GASTOS: EJEMPLOS DE MÉXICO Y NEPAL

IPG en México

En 1998-2000, el Ministerio de Finanzas Mexicano anunció recortes de gastos que afectarían a la Comisión Nacional de Electricidad, la empresa petrolera estatal (PEMEX), y el Departamento de Comunicación y Transporte. Recortes adicionales en 2002 afectaron los presupuestos de los Ministerios de Salud y Educación, y el Instituto de Seguridad Social. Los presupuestos del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de la Armada y el Ministerio de Seguridad Pública no sufrieron ningún recorte.

Un escrutinio por las organizaciones de la sociedad civil reveló que los recortes en 1998-2000 habían afectado en realidad al Ministerio de Asuntos Sociales, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación. Además, los recortes del 2002, aunque no se dirigieron a programas específicamente para las mujeres, afectaron a los programas anti-pobreza cuyas beneficiarias principales eran las mujeres.

En respuesta a estos hallazgos, la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados intervino activamente en las negociaciones del presupuesto 2003 y logró mayores asignaciones de las originalmente propuestas por el Gobierno para los programas de salud reproductiva, reducción de la mortalidad materna, mujeres en agricultura y mujeres inmigrantes.

Auditoría del Presupuesto de Género, Nepal

En 2003, el Instituto para Estudios del Desarrollo Integral realizó una auditoría del Presupuesto de Género que examinó las tendencias en los gastos sociales (educación, salud, agua potable y desarrollo local) a comparación del total de los gastos en Nepal. Encontró que los recortes impactaron más fuertemente en los gastos sociales que en el total general. La auditoría también examinó otro tipo de gastos que impacta en las mujeres: gastos en subsidios. Encontró que los subsidios que impactaban particularmente en las mujeres pobres (como subsidios para alimentos y fertilizantes) fueron recortados, mientras que otros que eran importantes para los políticos (como subsidios para los medios de comunicación social) se mantuvieron.

rol crucial en esto, contribuyendo a la formulación de políticas macroeconómicas alternativas al producir un presupuesto alternativo. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en Canadá, donde cada año desde 1995, 50 organizaciones de la sociedad civil han creado un Presupuesto Federal Alternativo (AFB). El AFB ha propuesto diferentes estrategias para reducir el déficit del presupuesto sin tener que recortar los gastos y ha recomendado que el superávit presupuestario sea utilizado para restaurar los programas sociales antes que para dar recortes tributarios y reducir la deuda pendiente.

IV. El Proceso Presupuestario

¿CUÁLES SON LOS RASGOS CLAVE DE LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES PRESUPUESTARIAS?

El proceso presupuestario consta de cuatro etapas: formulación del presupuesto, establecer los ingresos proyectados y los gastos planificados; consideración y adopción del presupuesto por los miembros de la legislatura y su transformación en ley; ejecución del presupuesto; y auditoría y evaluación del presupuesto que verifican que los recursos sean gastados de la manera autorizada y evalúa el desempeño general del gobierno.

Cada una de las cuatro etapas de la toma de decisiones sobre el presupuesto implica a una variada gama de actores/as del gobierno y sociedad civil (véase el Recuadro 4). El gobierno es el actor clave en la toma de decisiones presupuestarias y sus poderes ejecutivo y legislativo cumplen roles diferentes cada uno, según la etapa del proceso. A más de los actores gubernamentales, esta última década ha visto un incremento en la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones presupuestarias. Por ejemplo, en el Brasil, individuos en más de 100 municipalidades han participado del proceso del presupuesto participativo desarrollado originalmente por el Partido de los Trabajadores en Porto Alegre. Los presupuestos pueden ser participativos en diferentes fases del ciclo presupuestario y a todo nivel del gobierno. La naturaleza precisa de la participación depende de factores como la voluntad política del gobierno y la capacidad de la sociedad civil. La relación entre el gobierno y la sociedad civil varía desde una toma de decisiones conjunta (como en el proceso de Porto Alegre) hasta la consulta (por ejemplo cuando la sociedad civil contribuye a los Documentos de Estrategia para Reducción de la Pobreza (PRSPs) que son fuentes clave de información para la formulación de presupuestos en los países en vías de desarrollo que pretenden recibir préstamos del Banco Mundial). La relación sufre influencias de otros actores poderosos/as (como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial).

¿LOS PROCESOS DE DECISIONES PRESUPUESTARIAS PUEDEN DISCRIMINAR CONTRA LAS MUJERES?

No todos los individuos tienen las mismas oportunidades de contribuir a los procesos presupuestarios. Las mujeres son consistentemente sub-representadas en los organismos gubernamentales que formulan, aprueban, y ejecutan los presupuestos oficiales, así como en los grupos de la sociedad civil que hacen monitoreo y evaluación de los presupuestos resultantes. Las mujeres en el gobierno tienden a asignarse a comités parlamentarios o carteras ministeriales “suaves” o “sociales” (como los Ministerios de Asuntos Familiares y Asuntos de las Mujeres) y tienden a quedar excluidas de los ministerios (como el Ministerio de Finanzas) donde se toman las decisiones clave sobre los presupuestos.

Aun cuando las mujeres estén presentes en estos espacios, su participación puede ser limitada. Las dificultades que enfrentan las mujeres representantes electas (MREs) se resaltan en una investigación por el Centro Karnataka de Información y Recursos de las Mujeres (KWIRC) en la India. Este proyecto examinó el rol de las MREs en la determinación de los presupuestos de dos consejos, a nivel comunitario y municipal. El proyecto encontró que, como resultado de la discriminación de género y las normas culturales, las mujeres representantes fueron excluidas de muchos debates del presupuesto, negándoles el acceso a los documentos presupuestarios y estados financieros pertinentes, privándoles de la información detallada sobre el presupuesto, y des-priorizándose sus solicitudes de financiamiento a comparación de las solicitudes presentadas por los representantes hombres. El acceso a la información también es una preocupación clave para las mujeres en los grupos de la sociedad civil. A más de los problemas para acceder a la información oficial, un problema aun más es que los propios gobiernos no suelen producir los datos desagregados por sexo que se requieren para una imagen fidedigna de las implicaciones en materia del género de los presupuestos que están por surgir.

RECUADRO 4**OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE DECISIONES PRESUPUESTARIAS**

Formulación: En esta fase, el presupuesto es elaborado por las entidades pertinentes del Ejecutivo. El proceso normalmente es liderado por la Oficina del Presupuesto del Ministerio de Finanzas (o la entidad comparable). Hay mucha continuidad de un año al otro. No obstante, hay que tomar decisiones de políticas sobre qué debe continuar y qué debe modificarse. Las mujeres de la sociedad civil pueden influir en estas opciones: proponiendo proyectos en base a las necesidades y prioridades de las mujeres; desarrollando los presupuestos alternativos que establecen diferentes prioridades de gastos para las mujeres; y participando en el desarrollo de los PRSPs.

Aprobación y Transformación en Ley: En esta fase, el presupuesto es analizado por la legislatura y entra en vigencia al aprobar la ley del presupuesto. Las posibilidades de que los miembros de la legislatura puedan modificar el presupuesto durante este proceso son variables. El enfoque de la sociedad civil dependerá de cuánta flexibilidad haya para que la legislatura modifique el presupuesto. Las actividades de la sociedad civil en esta etapa del proceso incluyen proporcionar información a la legislatura sobre el probable impacto de la propuesta presupuestaria sobre las mujeres a comparación de los hombres.

Ejecución: La ejecución corre por cuenta de las/los ministros, administradores y funcionarios pertinentes del sector público. La sociedad civil puede cumplir un rol crucial en esta fase dando seguimiento para averiguar si los recursos asignados llegan efectivamente a los destinatarios/as planeados por el programa del gobierno.

Auditoría y Evaluación: En esta fase, las entidades como la Oficina del Auditor General investigan si los gastos del gobierno fueron autorizados; determinan si las cuentas del gobierno son exactas; e informan a la legislatura (en muchos casos a un Comité de Cuentas Públicas) sobre sus hallazgos. Cada vez más, a más de las auditorías financieras, se realizan evaluaciones para saber qué se ha logrado con lo gastado. La sociedad civil puede cumplir un papel en esta etapa realizando sus propias auditorías y evaluaciones para determinar si los programas se desempeñan de una manera que adelante la igualdad de género. Las herramientas incluyen una “libreta de calificaciones” o encuesta para averiguar las experiencias de las mujeres con los programas del gobierno.

Se han logrado algunos adelantos en la participación de las mujeres en los procesos presupuestarios. Las IPGs han dado prioridad al monitoreo de la presencia de las mujeres en el gobierno y en los grupos de la sociedad civil, y un número cada vez mayor de países han adoptado medidas especiales temporales, como cuotas, para asegurar que más mujeres sean representadas en las entidades presupuestarias. Muchas IPGs también se han enfocado en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para contribuir a los presupuestos una vez que lleguen a estos cargos. Por ejemplo, en Bengala Occidental y Rajasthan, las mujeres que han sido empoderadas para contribuir efectivamente a los procesos presupuestarios han cumplido un rol activista por mejores en los gastos gubernamentales para las prioridades de las mujeres (por ejemplo, mayores asignaciones de recursos para el agua y saneamiento).

¿CÓMO SE APLICA LA CEDAW A LOS PROCESOS DE DECISIONES PRESUPUESTARIAS?

Los principios de la CEDAW – igualdad substantiva, no discriminación, participación y modificación de las pautas de conducta sociales y culturales – requieren, en varios grados, que:

Las mujeres participan en igualdad de términos con los hombres en los procesos de toma de decisiones presupuestarias.

- Así como se bosqueja en estas explicaciones, el Artículo 7 de la CEDAW requiere medidas para eliminar la discriminación en la vida política y pública, y particularmente, para asegurar que las mujeres tengan el derecho, en igualdad de términos con los hombres, de participar en la formulación y ejecución de la política gubernamental, de ocupar cargos públicos, y de participar en organizaciones no gubernamentales (ONGs). En el área de los presupuestos, asegurar la participación en igualdad de términos con los hombres significa eliminar

las barreras formales a la participación de los procesos presupuestarios. Algunos ejemplos de barreras formales pueden ser las leyes que prohíban a las mujeres participar de elecciones; a más de abrogar tales leyes, hay que dar pasos adicionales para asegurar que las mujeres gocen de igualdad plena o sustantiva en los procesos de decisión. Esta obligación se aplica a todas las mujeres – no sólo los grupos de mujeres privilegiadas (por ejemplo mujeres urbanas con posibilidades económicas) tienen derecho a expresar sus opiniones sobre cómo recaudar y gastar los recursos. En términos concretos, el requisito de asegurar la participación en igualdad de términos implica por un lado incrementar el número de mujeres en los respectivos espacios gubernamentales y de la sociedad civil, y por otro incrementar la capacidad de las mujeres en estos cargos de participar en el proceso de decisiones presupuestarias.

Número de mujeres en roles de decisión

El primer paso para decidir cuáles medidas se necesitan para incrementar la presencia de las mujeres es identificar el número de mujeres que participan en las diferentes etapas del proceso de presupuestación y la importancia de sus cargos. Esto es necesario porque las mujeres suelen ser bien representadas en las entidades menos influyentes a nivel local, pero son minoría en las entidades más influyentes a nivel local, regional o nacional.

Una vez que esta información sea recopilada, las medidas que se puede exigir que los gobiernos adopten incluirán:

- Introducción de medidas especiales temporales para incrementar el número de mujeres en las entidades electas. El Comité de la CEDAW ha recomendado cuotas con este fin y apoya como objetivo interino que las mujeres ocupen un 30 a 35 por ciento de los cargos. También pueden ser necesarias medidas especiales para incrementar el número de mujeres en las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, algunos Estados de la India han introducido reglas sobre la proporción de mujeres en las asambleas comunitarias que tratan sobre los presupuestos. La CEDAW requiere que estas medidas permanezcan vigentes hasta que sus resultados se hayan logrado y esté claro que sus beneficios continuarán.

- Incrementar el rol del mecanismo nacional de las mujeres en los procesos de decisiones presupuestarias. Por ejemplo, desde 2002, el Mecanismo Nacional de las Mujeres en Chile (Servicio Nacional de la Mujer-SERNAM) ha trabajado con la Oficina del Presupuesto en el Ministerio de Finanzas para transversalizar el género por las prácticas de gasto gubernamentales. Esto implica evaluar si los gastos públicos adelantan la igualdad de género y certificar que los departamentos hayan tomado en cuenta el género para asignar los gastos. Esta certificación es importante; no lograrla implica la pérdida de una bonificación salarial del dos por ciento para el personal de dicho departamento.
- Reforzar las posibilidades para que los grupos de mujeres de la sociedad civil fijen sus prioridades para los gastos. Es importante que estas posibilidades estén abiertas para todo tipo de gastos, no sólo los fondos marcados para asuntos de las mujeres. Por ejemplo, en Kerala, India, grupos totalmente de mujeres establecieron sus prioridades sobre cómo debían gastarse los recursos del Fondo de Desarrollo para las Mujeres. Sin embargo, este Fondo representa tan sólo el diez por ciento del presupuesto. Las mujeres no contribuyen de manera igual a las decisiones sobre cómo emplear la mayor parte de los recursos presupuestarios.

Capacidad de las mujeres que toman decisiones

La CEDAW requiere más que sólo incrementar el número de mujeres en el gobierno y la sociedad civil. También requiere que se escuchen en forma igual las voces de las mujeres una vez que alcancen dichos cargos. Esto a su vez exige medidas que fortalezcan la capacidad de las representantes electas y de la sociedad civil para analizar los presupuestos, particularmente desde una perspectiva de género. Por ejemplo, en México, una ONG, Equidad de Género, realiza talleres sobre las finanzas públicas para las mujeres líderes. En India, el Centro Karnataka de Información y Recursos para las Mujeres (KWIRC) ha iniciado un proyecto con RMEs locales – pobres y en muchos casos iletradas - para capacitarles para construir presupuestos. La IPG en Uganda (organizada por el Foro para las Mujeres en la Democracia (FOWODE) y las parlamentarias mujeres) ha utilizado las fuentes oficiales y otra información para

producir una serie de breves documentos informativos para ayudar a las mujeres parlamentarias a emprender en el análisis de género de los presupuestos.

La reforma de los procesos de toma de decisiones presupuestarios asegura que las mujeres participen en igualdad de términos con los hombres y que las decisiones presupuestarias incorporen una perspectiva de género.

- Este requisito se origina en el Artículo 7 y del requisito de la igualdad substantiva (Artículo 3) y exige reestructurar los procesos de decisión para superar los factores inherentes que impiden que las mujeres gocen de una participación plena y equitativa. Estos factores generalmente caen en dos categorías: falta de transparencia y falta de rendición de cuentas. Estas dos áreas han sido un enfoque particular de las IPGs en la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

Los pasos que pueden tomar los gobiernos para asegurar que sus procesos presupuestarios sean más abiertos y transparentes, incluyen asegurar que los presupuestos contengan toda la información pertinente (incluyendo las implicaciones del presupuesto en materia de la distribución de sus recursos) y que los presupuestos sean presentados de una manera fácil de comprender.

Las reformas para rendición de cuentas incluyen las que aseguran el derecho a la información (particularmente la información desagregada por sexo); el derecho de contribuir significativamente a las deliberaciones sobre el presupuesto; y el derecho a la remediación cuando las garantías del presupuesto no se cumplan apropiadamente (como cuando la prestación de los servicios no sea adecuada). Cuando hay problemas para recolectar la información desagregada por sexo, los gobiernos pueden considerar la introducción de una ley que ordena dicha recolección. La sociedad civil puede ayudar a promover esta opción. Por ejemplo, en Oaxaca, el Instituto de Mujeres de Oaxaca tuvo éxito en su cabildeo ante el Gobernador para que aprobara una ley que requiere que el gobierno produzca información desagregada por sexo. Para que la sociedad civil pueda utilizar esta información, las/los actores podrán abogar por medidas

como la auditoría participativa desarrollada por la Mazdoor Kisan Shakthi Sangathan en Rajasthan, donde las cuentas del presupuesto son presentadas en audiencias públicas para que las personas interesadas de la población campesina puedan identificar alguna instancia de malversación o corrupción. Para asegurar la rendición de cuentas, tales mecanismos deben incluir una manera de que los individuos consigan compensación si se encuentra un problema. Todos los/las actores deben comprobar si las barreras a la ejecución de este derecho a la remediación (por ejemplo, el temor a la intimidación, las dificultades para que las mujeres pobres hagan escuchar sus denuncias) verdaderamente se hayan superado, y que se hayan maximizado las oportunidades para asegurar los derechos de las mujeres.

304 East 45th Street, 15th Floor, New York, NY 10017
www.gender-budgets.org

