

Los DESC y los Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género

Bethsabé Andía Pérez

Síntesis

El presente ensayo reflexiona sobre la importancia de los presupuestos públicos con perspectiva de género para contribuir al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Así mismo se propone los elementos que deben ser considerados en los presupuestos con perspectiva de género para garantizar su contribución a la equidad.

Los DESC

En el Perú pese a que las cifras macroeconómicas muestran buenos resultados y somos el país que más ha crecido en la región, sin embargo, esto no se ha reflejado en las condiciones de vida de la mayoría de la población. Al contrario, los salarios reales se han visto disminuidos a la vez que existe una reducción en el acceso a la salud y la educación, especialmente entre las mujeres pobres, las niñas y los niños.

Al respecto es pertinente recordar que nuestro país ha asumido diversos compromisos internacionales¹ en los que se establecen obligaciones inmediatas en cuanto a la no discriminación de la mujer y la adopción de medidas para la plena realización de sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Se argumenta la falta de recursos como una justificación para el no cumplimiento de estos compromisos, olvidando que como lo establece el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales: “Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”².

Pero este principio no se cumple, de ahí la importancia de abordar el comportamiento del Estado en lo que se refiere a los DESC desde la perspectiva “del empleo del ‘máximo de recursos’ como un indicador de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado”³, para lo cual es importante encontrar propuestas que nos permitan vincular los DESC con las políticas macroeconómicas.

¹ Ver e.g. Pacto Internacional por los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC); Convención para erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

² Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General N°3 (La índole de las obligaciones de los Estados Partes) párrafo 10.

³ Bolívar, Ligia. “Derechos Económicos, Sociales y Culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes”. En: IIDH. *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*. San José de Costa Rica, 1996.

En este sentido, es particularmente importante distinguir el modo en que el ejercicio del gasto público, se traduce en servicios para la atención de los derechos económicos y sociales, a fin de descubrir si la manera en que se gasta, contribuye o no a disminuir la desigualdad de género. De la misma manera es necesario analizar el modo en que se recaudan los recursos, es decir la política tributaria. Si consideramos que los derechos económicos son complemento de los derechos civiles y políticos solo se puede combatir la inequidad de género, en la medida que las decisiones políticas inciden en la distribución de los recursos.

Para hablar de equidad es necesario construir las condiciones objetivas y subjetivas⁴ para el ejercicio pleno de los DESC por parte de las mujeres, lo que implica dos elementos básicos *poder* y *recursos*. *Poder* para tomar decisiones libres de coacción y violencia y *Recursos* para llevar adelante estas decisiones en condiciones adecuadas y efectivas.”⁵ De tal manera que los derechos no tienen significado, sin las condiciones habilitantes a través de las cuales éstos pueden ser ejercidos, las condiciones habilitantes implican factores materiales así como factores culturales y políticos (educación, empleo, autoestima).

Los presupuestos públicos con una perspectiva de género se convierten en una herramienta poderosa en la búsqueda de la equidad, en la medida que contribuyen al acceso equitativo de la ciudadanía a bienes y servicios públicos. Y contribuyen a producir más coherencia entre los objetivos sociales y económicos.

Importancia del presupuesto en el monitoreo de políticas

Los presupuestos públicos forman parte de la administración financiera, la cual está integrada por cinco sistemas: presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad, que se ocupan de la captación de recursos y su aplicación a la consecución de los objetivos y las metas del sector público⁶.

Pero el sistema presupuestario cumple un doble papel, además de ser uno de los sistemas que integran la administración financiera pública, es una herramienta de ejecución de políticas y planes a mediano y corto plazo⁷. Por

⁴ Betania Avila, María. *Reflexiones sobre los derechos reproductivos*. Revista Electrónica *Modemmujer*

⁵ Pimentel, Silvia. “Derechos reproductivos: Avances y nudos/retos. Fragmentos de reflexiones”. III Seminario Regional CLADEM: *Derechos reproductivos, derechos sexuales, derechos humanos*. Lima, 3-6 de Noviembre de 2001.

⁶ Makón, Marcos P. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES, 2000. Serie gestión pública 3.

⁷ Idem.

lo que el presupuesto es la herramienta principal que tiene un gobierno para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos de calidad, costo, eficiencia, eficacia y equidad.

Entre las funciones del presupuesto tenemos la disciplina presupuestaria, la eficiencia de la repartición de los recursos y la eficiencia operacional. La primera función se vincula con la macro-presupuestación⁸ que se interesa en las grandes masas presupuestarias. Un análisis del presupuesto con perspectiva de género a este nivel nos ubica en el horizonte presupuestal, la sostenibilidad presupuestaria —entendida como la capacidad del gobierno a mantener un rumbo presupuestario dadas las condiciones económicas predecibles y el estado de sus ingresos y gastos— y sobre todo en la manera en que se puede orientar la economía a través del presupuesto.

A la segunda función del presupuesto referida a los temas redistributivos le conciernen la asignación de los costos y de los beneficios por la vía de las decisiones presupuestarias. La “presupuestación es por naturaleza un proceso asignativo (...) [su] principal problema (...) es saber cuánto debe percibir cada uno”⁹, en ese sentido los presupuestos sensibles al género reflejan este interés en la medida que buscan corregir la asignación no equitativa de los recursos presupuestarios.

La tercera función del presupuesto es promover la eficiencia de la oferta de los servicios públicos, ésta se concentra en la fase de ejecución del presupuesto, en tal sentido la presupuestación operacional es importante porque afecta el costo real y la calidad de los servicios, el volumen de los gastos públicos y las relaciones entre los(as) ciudadanos(as) y el gobierno.

Esta función nos conecta con los sistemas de gestión gubernamental ya sea a nivel nacional, regional o local y es que si queremos lograr cambios en la presupuestación operacional esto supondrá “cambios significativos en los sistemas de gestión en los que se inserta el presupuesto”¹⁰.

El doble papel que cumple el presupuesto como parte de la administración financiera pública, y como herramienta de ejecución de políticas y planes a mediano y corto plazo, convierte el análisis de los presupuestos con perspectiva de género en una herramienta poderosa de rendición de cuentas ya que permite identificar si se han considerado los intereses de las mujeres desde la definición de políticas hasta su ejecución. Lo cual nos permite

⁸ Shick, Allen. *¿La presupuestación tiene algún futuro?* Santiago de Chile: CEPAL /ILPES, 2002. Serie gestión pública 21.

⁹ Idem. Pág. 25.

¹⁰ Idem. Pág. 40.

relacionar sus demandas con el desarrollo local y nacional y transformar los compromisos con la equidad de género en compromisos presupuestales.

¿Qué aspectos se deben considerar en un presupuesto con perspectiva de género?

Los presupuestos con perspectiva de género se orientan a identificar el impacto y la incidencia diferenciados del ingreso y de los gastos públicos sobre las mujeres y los hombres y que se integren los temas de género en todas las políticas, planes y programas.

Sin embargo un presupuesto con perspectiva de género no significa producir presupuestos separados para las mujeres, ni se trata sólo de ver cuántos hombres y mujeres se benefician de determinadas partidas o de incrementar la cantidad de dinero gastada en programas específicos para las mujeres. Esto puede ser necesario en algunos casos pero no es suficiente.

De lo que se trata es de entender que las relaciones sociales, económicas y políticas están estructuradas a partir de una lógica de dominación que perpetua la discriminación a la mujer, por lo que el gran reto es modificar los supuestos sobre los que se construyen las dinámicas macroeconómicas, (que no consideran la economía del cuidado) y los modelos de desarrollo (que no se basan en el desarrollo humano ni valoran la naturaleza) que guían las políticas presupuestales.

Un ejemplo de esto es cómo conceptuamos el desarrollo y por lo tanto cómo calificamos la pobreza al respecto Vandana Shiva¹¹ nos dice: *“Se considera pobres a las personas que comen mijo (cultivado por mujeres) en vez de los alimentos preparados que se producen y distribuyen comercialmente y los venden ciertas firmas dedicadas a negocios agrícolas que operan en todo el mundo. Se las considera pobres si viven en casas construidas por ellas mismas con materiales naturales como el bambú y el barro en vez de vivir en casas de cemento. Se las considera pobres si usan prendas de vestir hechas a mano con fibras naturales en vez de sintéticas. La subsistencia, como pobreza percibida culturalmente, no necesariamente implica una baja calidad material de vida”*. Al querer eliminar este tipo de “pobreza” digna en nombre del desarrollo, se ha hundido a la población y en especial a las mujeres en una miseria de privación por no tener dinero para adquirir los productos que el mercado ofrece, porque el modelo de desarrollo dominante no atiende a las necesidades reales, sino a la lógica de explotar hasta el máximo los recursos naturales para producir beneficios.

¹¹ Ecofeminista de origen hindú, en su obra *Abrazar la vida: mujer, ecología y desarrollo*. Montevideo: ITEM, 1995.

Por lo que la lucha por la equidad se ve confrontada en nuestra sociedad por la lógica del mercado, donde los Estados que deben garantizar los derechos de la población primero tienden a responder a los intereses de los que detentan el poder económico que no son precisamente los intereses y necesidades de la ciudadanía. A su vez se ve enfrentada con una espiral de violencias que se retroalimentan. Así como los hombres ejercen la violencia contra las mujeres para mantener sus privilegios de género, las corporaciones ejercen la violencia económica, cultural y social para mantener sus beneficios y acumular poder.

En tal sentido un aspecto fundamental de los presupuestos con perspectiva de género es el **análisis de la política económica** que sustenta el presupuesto y de las prioridades del gobierno reflejadas tanto en la política tributaria como en el gasto público.

Otro aspecto primordial es la **incorporación del trabajo no remunerado al análisis “macro”** ya que permita hacer visible el lugar (físico además de metafórico) de las grandes desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a la distribución de los tiempos de trabajo, las rentas y las responsabilidades¹².

Situar el trabajo no remunerado dentro de una perspectiva macroeconómica, permite desligarlo de una connotación exclusivamente “femenina” y familiar y ubicarlo como una cuestión de eficiencia de todo el conjunto del sistema socioeconómico. En este contexto, pierde sentido la dicotomía entre equidad y eficiencia: la equidad aparece como un factor para alcanzar la eficiencia, puesto que de ella depende la sostenibilidad de las convivencias (privadas y sociales) y el sostenimiento de las condiciones de vida, materiales y cualitativas, no sólo frente a la exclusión social y la pobreza, sino para la existencia primordial y normal de las condiciones de vida¹³.

La mayoría de los gobiernos han expresado el compromiso de incorporar la transversalidad de género, pero a menudo hay un abismo entre las declaraciones políticas y la manera en que los gobiernos recaudan y gastan dinero, las iniciativas de presupuestos sensibles al género ayudan a llenar esa fisura.

Si consideramos que el presupuesto refleja tanto la política económica de un gobierno, como sus prioridades. Es por lo tanto más que una herramienta de gestión, un proceso fundamentalmente político. De ahí la necesidad de fortalecer el movimiento social en especial el movimientos de mujeres para participar activamente en estos procesos, y por otro lado contar con

¹² Picchio, Antonella. «Un Enfoque Macroeconómico Ampliado de las Condiciones de Vida». Cristina Carrasco (editora). *Tiempos, trabajos y género*. Publicado por Universitat de Barcelona. 2001.

¹³ Idem.

herramientas y propuestas que cuestionen de raíz la lógica de desarrollo dominante, en ese camino las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género aportan herramientas, ideas y utopías y apuestan por la justa causa de las mujeres, para contribuir a la equidad, y a que la democracia ofrezca un carácter más auténtico.