

Reflexiones sobre el análisis y el diseño del gasto público desde la perspectiva de género

LUCÍA PÉREZ FRAGOSO*

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo evidenciar la importancia de la integración de la perspectiva de equidad de género en el análisis y en el diseño de las políticas de gasto público. Se inicia resaltando las características, la importancia y el potencial de influencia de la política fiscal. Se continúa con una definición del concepto de género, y se explica el significado de incorporar la perspectiva de equidad de género en las políticas públicas, para de allí obtener un apartado donde se cuestiona la neutralidad de los impactos de la política fiscal, en específico la de gasto público. Se concluye con una discusión acerca de las ventajas, y el señalamiento de los requisitos necesarios para dar los primeros pasos hacia la integración de la perspectiva de equidad de género en el análisis y diseño de las políticas de gasto público.

Política fiscal

Se considera prioritario que la política fiscal, que juega un papel central en el logro del

crecimiento económico y del empleo, la estabilización de la economía y la redistribución de la riqueza, así como de la provisión de bienes públicos y servicios sociales, cuente con la incorporación de la perspectiva de equidad de género en su diseño.

Tradicionalmente la economía considera a mujeres y hombres como “agentes económicos” en igualdad de condiciones y posibilidades, con la misma capacidad de decisión para efectuar sus actividades de consumo y producción. No obstante, esta definición, no ocurre así en la realidad. A la fecha, se reconoce que existe una diferenciación entre los grupos de población en cuanto a los impactos tanto del crecimiento como del estancamiento de la economía.

La política económica y en específico el presupuesto público expresan la estrategia de desarrollo del gobierno, sus prioridades y la orientación de su política social. Se considera que allí se plasma una declaración de los valores imperantes en el país.

Integrar la perspectiva de género en el diseño de la política fiscal significa fortalecer y ampliar los marcos teóricos y conceptuales utiliza-

* Coordinadora del Área de Presupuestos Públicos en Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, AC.

dos con el fin de obtener mejores resultados en la instrumentación de dicha política.

Incorporación de la perspectiva de género

Se entiende por género, la construcción cultural de la diferencia sexual,¹ lo que significa que cada sociedad y cada cultura manifiestan una forma de relacionarse entre mujeres y hombres, que conlleva una determinada distribución del poder.

Aun y cuando hay igualdad de derecho para mujeres y hombres, en la sociedad existen patrones diferenciados de conducta relacionados con lo femenino y lo masculino transmitidos por la cultura, los cuales se traducen en circunstancias de vida diferenciadas para cada grupo, de donde resulta que la afectación por las políticas públicas sea desigual en mujeres y hombres, siendo mayor la desventaja que la cultura transmite hacia las mujeres.

En el caso que nos ocupa, incorporar la categoría de género implica resaltar cómo el impacto de las intervenciones de política fiscal en la economía, se ve determinado por las creencias culturales y los diferentes roles que juegan en la sociedad los diversos grupos de población, es decir, cómo la recolección de impuestos y su distribución a través del gasto público los afecta de forma distinta.

Según Gita Sen² es importante señalar las tres implicaciones básicas que tiene la incorporación de la categoría de género en las políticas públicas: primero su incorporación implica identificar el impacto diferenciado entre mujeres y hombres de las políticas, programas y presupuestos públicos.

Las políticas públicas se diseñan considerando que cuentan con impacto neutral al género, es decir que tienen los mismos efectos en las mujeres y en los hombres. Incorporar la perspectiva de género significa cuestionar esta supuesta neutralidad y evidenciar los impactos diferenciados. Es más claro con un ejemplo: en México, al igual que en muchos países Latinoamericanos, en los años ochenta se dieron las políticas de ajuste estructural, que en muchos casos significaron una disminución del gasto social, el destinado a atender las necesidades básicas de la población, como son salud, educación, desarrollo social, vivienda, entre otros. Dentro de este gasto social una de las reducciones mayores la experimentó el gasto en salud, lo que significó un decremento de las asignaciones monetarias antes establecidas, entre otras cosas, a la hospitalización. Con menos servicios médicos y de enfermería, menos insumos para la atención de pacientes, escasos recursos para infraestructura de hospitales...etcétera, el resultado fue que el tiempo de estancia en los hospitales de la población enferma, disminuyó y las y los pacientes, aún en convalecencia deben abandonar los cuidados de los servicios de salud para acabar de recuperarse en los hogares. Así se transfirieron los costos de atención a “los hogares”. Tradicionalmente dentro de éstos, las labores de cuidado han sido realizados por las mujeres, siendo así que el efecto de contracción de la economía, significó una carga extra de trabajo para un grupo específico de población: las mujeres.

Éste es un ejemplo claro del impacto diferenciado de las políticas públicas entre mujeres y hombres, en este caso, el supuesto implícito

¹ Marta Lamas, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, UNAM, PUEG, Porrúa, 1996.

² Gita Sen, “Integración del género en los ministerios de finanzas”, pp. 77 a 96, en Rosalba Todaro y Regina Rodríguez, editoras, *El género en la economía*, Ediciones de las mujeres, núm. 32, Santiago de Chile, Isis Internacional. 2001.

es que el tiempo de las mujeres es infinitamente elástico y que ellas “asumirán” este costo independientemente de lo que signifique, entre otras cosas, en relación con su vida laboral.

Transferir costos de la macroeconomía a la microeconomía es una característica de los modelos de corte neoclásico, donde las funciones antes cubiertas por el Estado se trasladan al mercado y a las familias, junto con sus costos.

Una segunda implicación de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, consiste en reconocer la existencia de relaciones de poder entre las personas, implícitas o explícitas en cada cultura, que determinan el comportamiento de las personas en las esferas política, económica y social. Por ejemplo, la toma de decisiones dentro de las instituciones, no se da siempre de manera democrática, mujeres indígenas que forman parte de cabildos municipales, regidos por usos y costumbres en el estado de Oaxaca, comentan que por ser mujeres no se les permite decidir sobre los asuntos presupuestales que atañen a sus comunidades. En 2001, las mujeres presidentas municipales sólo representaban 3.9% del total, es decir, que en nuestro país había 95 presidentas municipales en el ejercicio del poder de un total de 2 443 presidencias, lo que permite ejemplificar también las relaciones genéricas de poder imperantes en la sociedad mexicana.³

La tercera implicación básica de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas es la valoración de la contribución de las mujeres a través de la economía del cuidado. Volviendo al sector salud, en un análisis del Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), en su primera fase, es decir, cuando

operaba a nivel federal, se realizó un cálculo asumiendo que si el número de personas que ofrecían trabajo voluntario, recibieran el salario mínimo, el costo del PAC en su conjunto se habrá incrementado 12.04%.⁴ En los modelos actuales se llama “corresponsabilidad” a la participación de la comunidad en los programas sociales, en el PAC, dicha corresponsabilidad significaba mantener limpias las instalaciones donde se ofrecían los servicios de salud, convocar a la población en las fechas en las que el personal médico estaría presente, llenar registros, elaborar inventarios, etc. Los trabajos de la “comunidad” son realizados principalmente por las mujeres, para quienes dicho trabajo significa una extensión del trabajo doméstico. Pero el trabajo que realizan las mujeres no está valorado. Al mismo tiempo que significa una disminución de los costos al Estado, implica cargas extras de trabajo no pagado (o muy mal pagado) para las mujeres.

Incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas es un proceso de largo plazo, cuyo resultado ayudará a obtener impactos más equitativos, derivados de la aplicación de dichas políticas que se traducirán en mejores niveles de vida para la población en general, dentro de una distribución más justa y equitativa tanto de los logros del crecimiento económico, como de las contracciones.

La ventaja principal de la incorporación de la categoría de género a los temas económicos es que permite contar con una lectura diferente de los planteamientos de cualquier corriente de pensamiento económico, porque permite cuestionar la neutralidad en cuanto a las relaciones genéricas de los impactos, así como

³ Elena Verdugo Quiñones, “La participación de la mujer mexicana en los gobiernos municipales”, México *Revista Memoria*, núm. 180, p. 20, febrero de 2004.

⁴ Lucía C. Pérez Frago y Ma. Concepción Martínez Medina, *El análisis del Programa de Ampliación de Cobertura un aporte para la construcción de los presupuestos públicos desde la perspectiva de equidad entre los géneros*, en prensa, México, 2003.

elaborar propuestas de política económica encaminadas a la equidad. En el caso que nos ocupa se cuestiona específicamente la neutralidad de la política fiscal, y en concreto de las políticas de gasto público.

Una lectura de esta naturaleza concretiza la forma en la que la sociedad opera en la vida cotidiana, y que no siempre se resalta lo suficiente como para significar una diferenciación. Hasta ahora, la posición ha sido que mujeres y hombres son iguales ante la ley, es decir, que se cuenta con igualdad de derechos.

La formulación de las políticas fiscales utilizando prácticas macroeconómicas tradicionales puede parecer un proceso neutral en relación con el género, dado que no existe generalmente una referencia explícita a los diferentes derechos, responsabilidades y capacidades que tienen mujeres y hombres en la sociedad. Las políticas fiscales pueden –y de hecho lo hacen– transmitir y reproducir los sesgos de género existentes dentro de la sociedad.

Por sesgos de género se alude a la actitud discriminatoria a causa del sexo. Se manifiesta a través de la adscripción de características psicológicas, formas de comportamiento y la asignación de roles sociales fijos a las personas por el solo hecho de pertenecer a determinado sexo, restringiendo y condicionando de este modo la posibilidad de un desarrollo pleno para todos los sujetos sociales, sean estos hombres o mujeres.⁵

Neutralidad del impacto de la política fiscal

Tradicionalmente se considera que la política fiscal conlleva un impacto neutral al género,

las políticas se diseñan considerando que tienen los mismos efectos en las mujeres y en los hombres. Se habla de gravar y de distribuir el gasto público entre la población en general. Es decir, se cree que las políticas públicas y en el caso que nos ocupa, la fiscal afectan por igual a mujeres y hombres.

El análisis del gasto público desde la categoría de género da cuenta de las inequidades en la asignación de estos recursos, al tener presente que en la sociedad en que vivimos existe una diferenciación de roles, actividades, necesidades e intereses de mujeres y hombres.

Incorporar la perspectiva de equidad de género en el análisis del gasto público, conlleva el principio de cuestionar la neutralidad del impacto en las asignaciones de recursos.

La realidad de las situaciones de discriminación, de devaluación y segregación que nuestra cultura acarrea hacen evidente que la neutralidad de impacto de las políticas públicas sea una afirmación difícil de sostener, siendo así que la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas se vuelve un referente obligado para tratar de eliminar las brechas de inequidad de género existentes a la fecha.

Examinar las políticas y los servicios gubernamentales desde una perspectiva de género utilizando cuestionamientos como: ¿Pueden las políticas y sus asignaciones de recursos reducir, incrementar, o dejar inalteradas las desigualdades de género? Este solo cuestionamiento ofrece una herramienta útil para la identificación de las brechas y limitaciones de la política, así como para la determinación de la calidad de las asignaciones de recursos.

Se cuenta con políticas fiscales que integran

⁵ Definición tomada de PRIGEPP. Seminario: “Economía y Género, su vinculación para la formulación de políticas públicas”, Unidad I: Ampliación de los límites de la Economía: ¿nuevos problemas o nuevos enfoques?, 2003.

la perspectiva de equidad de género cuando las políticas de ingreso y gasto del gobierno se diseñan tomando en cuenta el conjunto de ideas, percepciones y valoraciones culturales sobre el significado de ser mujer y de ser hombre, donde se identifican los impactos diferenciados de las políticas de gasto público en mujeres y hombres, específicamente los efectos de la asignación, o no asignación, de recursos hacia los intereses y necesidades específicas de cada grupo de población.

Asimismo, elaborar las políticas de gasto público teniendo presente la existencia de relaciones de poder que determinan posiciones de mujeres y hombres tanto frente al mercado laboral, como frente a los mercados de bienes y servicios y a los financieros. Diane Elson en su análisis del mercado de trabajo señala:

Las siguientes instituciones, entre otras, incluyen consideraciones de género aunque no hagan referencia explícita a él: la legislación laboral, los organismos de fiscalización, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los sistemas de evaluación y los mecanismos de determinación de los salarios.⁶ Lo anterior señala para un mercado específico, cómo se deben tomar en cuenta para cada institución los efectos que en las relaciones genéricas se acarrearán tanto en el diseño, como en la implementación y en la evaluación de cada instancia. En concreto, en el análisis, en la elaboración y en la evaluación de las políticas de gasto público se requiere considerar los impactos diferenciados para mujeres y hombres, ya que con el ejercicio del gasto se trastocan las relaciones de poder entre los géneros.

Insistir en la incorporación de la perspectiva de equidad de género en el gasto público para

que se efectúe teniendo en cuenta los impactos diferenciados en mujeres y varones, significa un paso importante en la atención a los problemas de discriminación de género de nuestra sociedad.

Ventajas

Cuando las políticas de ingreso y de gasto del gobierno se diseñan tomando en cuenta el conjunto de ideas, percepciones y valoraciones culturales sobre el significado de ser mujer y de ser hombre, tienen un impacto directo en la población y fortalecen el camino hacia un desarrollo económico, político y social de la nación que integre la democracia, la justicia y la equidad.

Integrar la perspectiva de equidad de género en el análisis y la evaluación del uso de los recursos públicos involucra propuestas de cambios sociales de largo plazo en la relación entre los géneros y ayuda a una valoración más cualitativa del destino de los recursos públicos.

La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas fortalece la transparencia presupuestal y con ella la rendición de cuentas. Al determinar muy concretamente la población objetivo de los programas que emanan del Estado, y asignar recursos específicos a sus necesidades e intereses, se está ejerciendo mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, y esto se considera un prerrequisito para la rendición de cuentas.

Requisitos

Para establecer los primeros pasos hacia el análisis y el diseño del gasto público desde la

⁶ Diane Elson, Labor markets as gendered institutions, en *World Development*, vol. 27, núm. 3, Gran Bretaña, Pergamon y Elsevier Science Ltd., 1999.

perspectiva de equidad de género, se requiere primero voluntad política para implementarlo, es decir, que para iniciar este proceso es menester que además de señalarse en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2001-2006,⁷ se asignen recursos específicos y fuerza para su implementación.

Construir la equidad entre mujeres y hombres implica necesariamente la participación de las instancias públicas mediante la formulación, diseño y ejecución de políticas públicas elaboradas con el objetivo explícito de disminuir las inequidades entre los géneros.

Se requiere que la reglamentación oficial establezca que todas las instancias responsables de diseñar las políticas públicas desagreguen la información por sexo de la población objetivo, lo que permitiría una más precisa elaboración de diagnósticos, así como una supervisión y evaluación más efectivas. En el caso del gasto público permitirá contar con información detallada por sexo del destino de los recursos públicos. Mientras que en el caso de las políticas de ingreso permitirá conocer la incidencia tributaria por sexo.

Contar con datos desagregados por sexo sobre la información relacionada al Presupuesto de Egresos de la Federación, por ejemplo, que se publique la información sobre el número de beneficiarias y beneficiarios de los programas que comprenden el gasto social.


Una vez que la información relacionada con el gasto público se encuentra desagregada por sexo, se cuenta con una condición necesaria

para la elaboración de esta parte de la política fiscal desde la perspectiva de género. Sin embargo, la condición suficiente está relacionada con la siguiente propuesta:

Es necesario contar con diagnósticos elaborados desde la perspectiva de equidad de género que permitan conocer las necesidades específicas de los diferentes grupos de población para que ello sea el insumo necesario en la determinación del gasto público.

Una vez que se cuenta con el análisis de impacto diferenciado de las políticas, se requiere diseñar indicadores que evalúen tanto la cantidad como la calidad de los efectos.

Asimismo es importante establecer como requisito que las políticas públicas cuenten con indicadores de impacto desagregados por sexo, que permitan evaluar el efecto de las políticas públicas en cada grupo de población, y que permitan determinar la pertinencia de continuar por el camino iniciado, de acelerarlo o en su caso de cambiar la estrategia elegida. Los indicadores de impacto desagregados por sexo permiten dar un seguimiento detallado a las diferentes estrategias de gasto público, y ayudan a la evaluación cualitativa de las políticas y en específico de los programas de gobierno.

Otra propuesta que fortalecería la incorporación de la perspectiva de género en la política de gasto público, sería aquella relacionada con la participación ciudadana: Que se legisle a favor de la creación de mecanismos de participación ciudadana en la elaboración y evaluación de las políticas de gasto público, lo que nos llevaría a la construcción de una sociedad más democrática 

⁷ Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006, Instituto Nacional de las Mujeres, México, enero de 2002.