

PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos
Subsecretaría de Programación Macroeconómica
Secretaría de Política Económica
Ministerio de Hacienda

Con la colaboración del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)



Autoridades

MINISTRO DE HACIENDA

Hernán LACUNZA

SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA

Sebastián KATZ

SUBSECRETARIO DE PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA

Federico FILIPPINI

DIRECTORA NACIONAL DE POLÍTICA FISCAL Y DE INGRESOS

Luciana DÍAZ FRERS

Autoras

COORDINACIÓN GENERAL

Luciana Díaz Frers

EQUIPO DE TRABAJO

Corina Iglesias, María Laura Lombardía, Karina Rodríguez

El presente documento es el resultado de un trabajo de cooperación entre la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la República Argentina y el Instituto Nacional de las Mujeres.

© Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la República Argentina, agosto de 2019

PRESUPUESTO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Agradecimientos

Este trabajo no habría sido posible sin el rol impulsor del INAM, que convirtió en un compromiso firmado la voluntad conjunta, tanto del Ministerio de Hacienda como de Jefatura de Gabinete, de elaborar un presupuesto con perspectiva de género. También fue producto de un fructífero intercambio con expertas/os en la materia. Se agradecen profundamente las devoluciones aportadas por ELA, CIPPEC, ONUMujeres, BID y UNICEF. En particular, se destaca el apoyo y los aportes de: Fabiana Túñez, Carla Majdalani, Nair Castillo, María Luz Vegas, Natalia Gherardi, Lucía Martelotte, Victoria Gallo, Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sacchetti, Florence Raes, Mildred Iriarte, Raquel Coello, Cristina López Mayher, Florencia Magdalena Méndez, Carolina Villanueva, Julia Frenkel, Guillermo Valentino, Gustavo Merino, Romanella Conte y Roberto Graña así como la participación en los encuentros de discusión sobre esta metodología de diversas organizaciones públicas y privadas (ANSES, SIEMPRO, ACIJ, FEIM, Asociación Mujeres 2000, Economía Femini(s)ta, International Planned Parenthood, entre otros).

Contenido

Resumen ejecutivo	3
1. Introducción.....	6
2. Una síntesis sobre el proceso presupuestario actual en Argentina	8
3. Marco de referencia para un presupuesto con perspectiva de género: el concepto de género.....	11
4. Los presupuestos con perspectiva de género a lo largo del tiempo	12
5. PPG: evolución de conceptos y aproximaciones metodológicas	14
6. El enfoque de autonomías	19
7. Indicadores de desigualdad de género en Argentina	20
8. La no neutralidad de género en políticas públicas	28
9. Presupuesto con perspectiva de género: alternativas metodológicas.....	29
10. Argentina: propuesta metodológica para un PPG.....	31
10.1 Estrategia	31
10.2 Enfoque	31
10.3 Ámbito presupuestario	32
10.4 Nivel de aplicación	32
10.5 Etapa de aplicación	32
10.6 Categorías relevantes	33
10.6.1 Clasificación por especificidad para reducir la brecha de género	33
10.6.2 Clasificación por autonomías	36
10.7 Valoración	37
10.8 Síntesis de las decisiones adoptadas en esta metodología	38
11. Guía paso a paso	39
12. Resultados obtenidos con esta metodología	41
13. Reflexiones finales	44
14. Bibliografía.....	46
15. Anexo. Listado de actividades presupuestarias identificadas.....	48

Resumen ejecutivo

En la Argentina de hoy, algunas de las brechas entre varones y mujeres son visibles. Las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral que los varones (medida a través de la tasa de actividad), tienen menor tasa de empleo, mayores tasas de desempleo y más dificultad para conseguir trabajar las horas que quieren trabajar (subocupación demandante). Los ingresos, tanto mensuales como por hora trabajada, reflejan diferencias en detrimento de la mujer, tanto por los techos de cristal (menor participación en cargos jerárquicos) como por las paredes de cristal (ocupaciones con salarios menores). A su vez, las mujeres dedican mayor cantidad de horas al trabajo no remunerado. Ello es explicado parcialmente por los distintos roles asignados a cada género, los cuales, al tiempo que contribuyen a la economía agregada, mantienen una brecha económica entre varones y mujeres. Se verifica, también, una menor participación de las mujeres en los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. La cifra más equitativa se presenta en los cuerpos legislativos, donde hay reglas de cupo, y, aún allí, ronda entre el 30 y 40%. También es baja la participación en sindicatos, así como en cargos directivos y jefaturas en el sector privado. Sumado a esto, entre 2013 y 2018 se registraron 576.360 casos de violencia de género. En 2017 se relevaron 251 víctimas directas de femicidios en todo el país y 22 víctimas de femicidios vinculados, es decir, homicidios cometidos a fin de causarle sufrimiento a una mujer, mujer trans o travesti u homicidios de personas que se interpusieron o intentaron evitar un femicidio. Para ese año se identificaron 5 transfemicidios/travesticidios a nivel nacional. Estos son algunos de los indicadores que dan cuenta de la menor autonomía económica y física y de la menor participación en la toma de decisiones por parte de las mujeres. A esas brechas existentes, suelen sumarse otros factores que suman desventajas a muchas mujeres, como orientación sexual, etnia, nacionalidad, discapacidad, edad, clase, religión, situación económica, entre otras. De allí la importancia de trabajar en una transformación cultural que remueva mitos, estereotipos, prejuicios y patrones socioculturales que sostienen las desigualdades y las relaciones de poder asimétricas.

Entonces, varones y mujeres no parten de la misma situación; por esta razón las políticas públicas tienen un impacto diferente para unos y otras. En concreto, el presupuesto no es neutral. Pero ha sido, hasta ahora, ciego. Mientras no se tome en cuenta la perspectiva de género, es posible que el presupuesto contribuya a reducir las brechas de género, a mantenerlas o incluso aumentarlas. Esto es cierto tanto para el gasto, para los impuestos, para las exenciones impositivas, así como para el resultado fiscal agregado con su consecuente impacto macroeconómico.

No obstante, la incorporación de la perspectiva de género a lo largo del proceso presupuestario y en todos sus componentes, es necesariamente un proceso a través del cual se busca incorporar gradualmente nuevas normas, rutinas, hábitos y procedimientos en concordancia con la promoción de la igualdad de género.

En tal sentido, este documento propone una metodología para identificar, cuantificar y clasificar el presupuesto de gastos de la Administración Nacional con perspectiva de género. La forma en que se

presenta la información presupuestaria, con sus actuales clasificadores, no permite una fácil identificación de esas políticas.

El presupuesto con perspectiva de género no es algo nuevo. Se ha realizado un largo recorrido: desde las primeras experiencias de presupuestos de mujeres a mediados de los 80 en Australia, pasando por reconocidos esfuerzos en Sudáfrica, varios países de Europa y las variadas iniciativas en América Latina. El concepto de presupuesto con perspectiva de género ha ido cambiando tanto en su definición como en las metodologías aplicadas.

La elaboración de una metodología implica tomar diversas decisiones tanto para capitalizar las experiencias anteriores, como para distinguirla de ellas, en un intento por reflejar los avances de las discusiones en materia de género y por adaptarse a la disponibilidad de información de gasto nacional. Esta metodología comienza, entonces, por tomar como objeto de estudio el gasto total de la Administración Nacional, clasificado por programas y actividades. Mediante la pregunta guía de si una actividad programática tiene potencialmente un impacto positivo en la reducción de las brechas de género, se identifican las partidas y se las clasifica en dos dimensiones centrales. La primera de estas clasificaciones responde a la especificidad de las actividades presupuestarias: aquellas que fueron específicamente diseñadas para reducir las brechas (o aumentar las autonomías), tal como los gastos incurridos por el Instituto Nacional de las Mujeres; y aquellas que no fueron específicamente diseñadas para reducir las brechas pero han tenido un alto impacto, como por ejemplo la moratoria previsional. Existen dos clases más que no suman al total identificado: actividades que podrían tener un impacto pero no se sabe en qué magnitud, como por ejemplo una actividad de capacitación cuando no se conoce qué porción de las capacitaciones impartidas efectivamente buscan reducir brechas de género; y, finalmente, actividades cuyo impacto en género no es identificable.

La segunda clasificación para las actividades presupuestarias seleccionadas identifica en cuál de los cuatro ejes de autonomía (física, económica, en la toma de decisiones y la transformación cultural) tienen mayor impacto.

Aplicando esta metodología, se analizó el Presupuesto 2019 (vigente a abril). El gasto público destinado este año a programas y actividades que reducen la brecha de género asciende a \$567.827,7 millones, lo cual representa 13,4% del gasto público total y 3,1% del PIB¹. Se destaca la alta participación de las actividades con impacto en la autonomía económica (mayoritariamente programas de transferencia de ingreso, con el 99,6% del monto total). No se detectaron actividades presupuestarias que estimulen una

¹ Estas cifras son el resultado de aplicar esta metodología en un punto en el tiempo, con información presupuestaria provisorio. Se complementa (con resultados diferentes) con el ejercicio llevado adelante por la Oficina Nacional de Presupuesto, mediante el cual se trabaja con los distintos Ministerios para que los mismos identifiquen y etiqueten sus partidas presupuestarias con perspectiva de género. Ver más en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/genero>

mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones, pero sí se observa cada vez más normativa que efectivamente favorece este aspecto.

En el entendimiento de que la transversalización de la perspectiva de género a lo largo de todo el proceso presupuestario es un camino complejo que involucra múltiples actores, esta metodología se propone como una metodología inicial. En el futuro se deberían realizar evaluaciones de impacto de las políticas existentes para corroborar su inclusión, así como sumar aquellas que fueron omitidas por no contar con evidencia suficiente. Deberían elaborarse metodologías para identificar los impactos sobre las brechas de género de los impuestos, el gasto tributario y la política fiscal agregada. Y sería deseable un seguimiento a nivel subnacional, ya que las provincias y municipios representan aproximadamente la otra mitad del gasto público total y además desempeñan un rol fundamental en la provisión de servicios muy relevantes, tales como educación, salud, seguridad y justicia, entre otros.

No obstante, este es un paso fundamental para impulsar la responsabilidad de los gobiernos en traducir en compromisos presupuestarios los compromisos adquiridos sobre la igualdad de género.

1. Introducción

La igualdad de género es, además de un derecho humano fundamental, la base necesaria para promover un desarrollo sostenible e inclusivo. Así lo reconoce la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que incluye como parte de un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el objetivo 5: “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres”².

La temática de género ocupa también un lugar prioritario en la agenda del gobierno nacional. En diciembre de 2015 se establecieron 8 objetivos de gobierno y 100 iniciativas prioritarias en el marco de la modificación de la Administración Pública Nacional para comenzar la vinculación de los mismos con la Agenda 2030 de Naciones Unidas; las políticas de género conforman la “prioridad 53”. Como parte de esta prioridad, el gobierno se ha propuesto implementar políticas tendientes a reducir las brechas de género. La introducción al debate parlamentario de temas vinculados a la brecha salarial, políticas de cuidados y licencias, entre otros temas, dan cuenta de este compromiso.

El compromiso asumido con la problemática de género se reflejó, también, en la agenda del G20 durante el año 2018, cuando Argentina tuvo la Presidencia. Se promovió una estrategia de transversalización de la perspectiva de género a través de toda la agenda, impulsando el empoderamiento de las mujeres, la discusión sobre la necesidad de eliminar disparidades de género en el empleo, la ciencia, la tecnología y la educación, y la protección contra todas las formas de violencia de género.

En la misma línea, el gobierno nacional ha comenzado una serie de esfuerzos tendientes a incorporar activamente la perspectiva de género en las políticas públicas. En este sentido, es importante destacar el rol central del presupuesto. El proceso presupuestario, concebido como una herramienta que permite elaborar, aprobar, publicar, ejecutar y evaluar las políticas públicas, debe ser un elemento central a la hora de planificar aquellas políticas destinadas a la igualdad de género. No obstante, el modo en que se presenta la información presupuestaria, con sus actuales clasificadores, no permite una fácil identificación de esas políticas³.

Por esta razón, a fines de 2018, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), organismo rector encargado del diseño y propuesta de las políticas públicas de género, lanzó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD). El plan es un instrumento de política y planificación para promover la

² En Argentina, el Objetivo 5 (lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas) se propuso las siguientes metas específicas:

5.2) Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

5.4) Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia.

5.5) Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

³ Ver detalles sobre el proceso presupuestario en Argentina en sección “Una síntesis sobre el actual proceso presupuestario en Argentina”.

igualdad de oportunidades y el empoderamiento de las mujeres, y reducir las brechas de género existentes. Establece acciones concretas cuyos responsables son distintos organismos nacionales. Una de las misiones comprometidas por el Ministerio de Hacienda es fortalecer la identificación presupuestaria con perspectiva de género por medio de acciones específicas, como la de elaborar una metodología de medición del gasto con perspectiva de género, difundirla e institucionalizarla⁴.

En cumplimiento de este compromiso, el presente documento propone una metodología para identificar, cuantificar y clasificar el presupuesto de gastos de la Administración Nacional con perspectiva de género. Esta herramienta permitirá analizar la dotación presupuestaria que se asigna a los programas que buscan reducir las brechas de género, y facilitará la visibilización e institucionalización de la política de género y el monitoreo de los recursos destinados a este fin, ayudando así a generar insumos para formular, evaluar y mejorar las políticas públicas.

En el entendimiento de que la transversalización de la perspectiva de género a lo largo del proceso presupuestario es un camino complejo que involucra múltiples actores, esta metodología se propone como una metodología inicial. Es inicial porque, en esta fase, abarca el gasto y deja los ingresos y las exenciones tributarias, dos componentes que forman parte del presupuesto, para una fase posterior; también se deja para una siguiente etapa el impacto de la política macrofiscal. Es inicial, también, porque cubre el gasto de la Administración Nacional y deja de lado otras entidades del Sector Público Nacional, como empresas públicas o el sector público financiero, así como otros niveles de gobierno (provincias y municipios). Es inicial, además, porque, en rigor, no llega a ser un análisis de género sino que busca identificar aquellos programas y actividades dirigidos a reducir las brechas existentes entre mujeres y niñas en relación a varones y niños, empleando una lógica binaria⁵. Es inicial, finalmente, porque no evalúa el impacto sobre las brechas de género sino que apunta a identificar partidas presupuestarias de gasto que, a priori, tienen un impacto positivo sobre la igualdad de género, y las clasifica según criterios relevantes para su análisis. A pesar de estas restricciones, es un paso importante llevado a cabo en coordinación entre diversos organismos de la Administración Nacional, en un proceso de consulta con la sociedad civil a través de una serie de mesas de diálogo y encuentros⁶.

⁴ Ver resumen en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/plan-nacional-de-igualdad-de-oportunidades-y-derechos-2018-2020>. Los compromisos detallados son accesibles en el siguiente vínculo: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/plan-de-igualdad-de-oportunidades-y-derechos>.

⁵ Una perspectiva de género más profunda permitiría más categorías, para incorporar colectivos como población lesbiana, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero, intersexual y queer, población que padece discriminación, violencia y fuertes desventajas, por ejemplo, en el mercado laboral. No obstante, debido a que aún no se dispone de estadísticas suficientes que permitan identificar a esta población como beneficiaria del gasto público, nos restringimos a la lógica binaria varón-mujer utilizada mayoritariamente para el actual relevamiento de estadísticas. A futuro, en la medida en que los relevamientos de información permitan identificar a estos colectivos, se podría enriquecer la metodología. Actualmente solo se podrían llegar a identificar actividades que explícitamente se dirijan exclusivamente a esta población.

⁶ Mesa de diálogo de septiembre 2018 con sociedad civil, ver síntesis en el Anexo II del PIOD, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/texto_piod.pdf, página 84, e imágenes disponibles en <https://www.facebook.com/InstitutoNacionalDeLasMujeresArgentina/posts/1701084373354738>, con DGAs en diciembre 2018 y con sociedad civil el 24 de abril de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/avances-en-la-elaboracion-del-presupuesto-nacional-con-perspectiva-de-genero>.

En línea con esta misma iniciativa, en 2018 se aprobó la Circular N°1/2018 en la que se insta a todos los organismos del gobierno nacional a identificar las partidas relevantes para abordar la problemática de género⁷. Asimismo, en el Mensaje de Remisión del Presupuesto 2019 se menciona el inicio de labores hacia un presupuesto con perspectiva de género⁸. Como innovación, en las planillas que detallan la clasificación por programa, subprograma y actividad por ubicación geográfica del Presupuesto 2019 es posible identificar con la sigla PPG (Presupuesto con Perspectiva de Género) las actividades identificadas como específicamente destinadas a reducir la brecha de género⁹. Y, muy recientemente, la Oficina Nacional de Presupuesto publicó la Circular N°1/2019, en la que promueve la revisión de los programas de gasto de la Administración Nacional de manera de identificar, mediante formularios específicos, aquellas actividades e indicadores vinculados con temáticas de género, así como otras nuevas categorías transversales del gasto¹⁰. Todos estos pasos contribuirán con la incorporación gradual e integral de la perspectiva de género al proceso presupuestario.

2. Una síntesis sobre el proceso presupuestario actual en Argentina

El proceso presupuestario en la Argentina podría describirse sintéticamente mediante la descripción estilizada de sus etapas, los principales documentos producidos, y los actores involucrados:

- 1- **Elaboración / formulación:** los organismos que integran la Administración Nacional envían sus anteproyectos de presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda de la Nación, respetando los límites presupuestarios previamente definidos por esta oficina. Una vez realizados los ajustes de consistencia necesarios, la Oficina Nacional de Presupuesto elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto. Luego, el Poder Ejecutivo lo envía al Congreso Nacional.
- 2- **Discusión y aprobación:** el Poder Legislativo analiza el proyecto, realiza modificaciones y, eventualmente, aprueba la Ley de Presupuesto. En caso de rechazarlo y hasta tanto el Congreso no vote una alternativa, rige el presupuesto del año anterior.
- 3- **Ejecución y monitoreo:** cuando comienza el año presupuestario, que en Argentina, coincide con el año calendario, se recaudan los ingresos, se erogan los gastos aprobados y se llevan a cabo las acciones planificadas. A lo largo del año se publica la ejecución del presupuesto en diversos

⁷ Ver Circular ONP N° 1/2018, Formulación del Presupuesto Nacional 2019 y Plurianual 2019-2021 en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/instrutexto/archivos/cir1-18.pdf>

⁸ Ver Mensaje de remisión del Presupuesto 2019, en la sección de Mejoras en el sistema presupuestario nacional, en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/mensaje/mensaje2019.pdf>

⁹ Esto fue fruto de un trabajo conjunto entre la Oficina Nacional de Presupuesto, Jefatura de Gabinete y los organismos encargados de implementar y gestionar esas políticas.

¹⁰ Las otras categorías son: inversión en niñez y adolescencia, lucha contra la trata de personas, y atención de personas con discapacidad. Ver más en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/instrutexto/archivos/cir1-19.pdf>

documentos, tales como la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento, el presupuesto abierto – una fuente detallada de la ejecución presupuestaria-, o los boletines trimestrales de seguimiento físico financiero.

- 4- **Rendición de cuentas y evaluación:** al concluir el año presupuestario, el Poder Ejecutivo elabora la cuenta de inversión, que debe presentarse al Congreso Nacional dentro de los seis meses posteriores a la terminación del ejercicio.
- 5- **Control y aprobación:** el Congreso Nacional, en su función de control de las acciones del Poder Ejecutivo, aprueba o rechaza la cuenta de inversión basándose en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo que presta su asistencia técnica al Poder Legislativo.

En síntesis, a lo largo del proceso presupuestario el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se van alternando: el Poder Ejecutivo presenta un proyecto de ley de presupuesto; el Poder Legislativo lo aprueba; el Ejecutivo lo ejecuta, presenta los informes de ejecución, presenta la cuenta de inversión al final del ejercicio; finalmente, el Legislativo aprueba –o no- la cuenta del ejercicio.

La información presupuestaria en cada uno de los documentos producidos a lo largo del proceso presupuestario (Proyecto de Ley de Presupuesto, presupuesto aprobado, diversos informes de ejecución –mensual, trimestral, anual-, y la cuenta de inversión) se presenta agregada y sintetizada según diferentes formas de clasificación. A continuación se mencionan las formas más típicas en que se presentan los gastos¹¹:

1. **Gasto por carácter económico:** agrupa el gasto de manera que permita evaluar su impacto agregado en la economía. Existen tres grandes grupos de gasto: gastos corrientes, gastos de capital (inversiones), y aplicaciones financieras (cancelaciones de pasivos o inversiones financieras).
2. **Gasto por objeto:** responde a la pregunta *en qué se gasta* de manera que permita conocer los grandes rubros del gasto: gastos en personal, bienes de consumo, bienes de uso, servicios no personales, transferencias. Las transferencias conforman la partida más significativa de esta clasificación; se componen principalmente de jubilaciones y subsidios, pero, en un sentido más global, abarcan todas las transferencias de fondos sin contraprestación directa por el receptor/beneficiario.
3. **Gasto por finalidad y función:** responde a la pregunta *para qué se gasta*. Existen cinco finalidades del gasto: administración gubernamental, defensa y seguridad, servicios sociales (la más sustantiva de las cinco), servicios económicos, y servicios de la deuda pública (pago de intereses

¹¹ Dado que en esta metodología inicial solo se analizará la parte de gastos del presupuesto, solo se incluirán los clasificadores de gastos. Eventualmente, si se quisiera analizar la parte de gasto tributario o ingresos con perspectiva de género, puede consultarse este documento para la actual clasificación de gastos tributarios https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/Gastos_tributarios_2016-18.pdf y este manual para los clasificadores de ingresos y gastos <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf>

- exclusivamente). A su vez, cada una de las finalidades se subclasifica en funciones; por ejemplo, la finalidad servicios sociales incluye las funciones educación, salud y seguridad social, entre otras.
4. **Gasto institucional / por jurisdicción:** responde a la pregunta *quién gasta*, es decir, qué organismos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, o cada ministerio del Poder Ejecutivo. Una forma más detallada de analizar el gasto por jurisdicción es a través del Servicio de Administración Financiera (SAF), que detalla las unidades en las que se divide la Administración Nacional, encargadas de recibir los fondos y de presentar la información contable y financiera correspondiente. El presupuesto 2019 presenta 125 SAF: entre ellos se incluyen la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), la Cámara de Diputados, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de la Mujer, los ministerios nacionales y las Secretarías de Estado, entre otros.
 5. **Gasto por fuente de financiamiento:** responde a la pregunta *con qué recursos* se financian los gastos. Las fuentes tradicionales son el Tesoro Nacional, los recursos con afectación específica y el crédito externo (deuda externa), entre otros.
 6. **Gasto por programas:** es una de las formas más detalladas de ver el gasto público. Esta forma de presentar el gasto muestra, por ejemplo, el programa del Ministerio de Salud “Atención de la madre y el niño”, los planes de empleo, las becas educativas y las jubilaciones, entre otros. Actualmente, el gasto nacional se compone de unos quinientos programas.
 7. **Gasto por ubicación geográfica:** muestra a qué provincia llega el gasto. Es una de las clasificaciones más imprecisas dado que existen gastos indivisibles que no pueden asignarse a una zona beneficiaria específica, tales como los gastos centrales de los ministerios, los pagos de intereses o cancelaciones de deuda, las compras centralizadas que luego se distribuyen en función de necesidades, o los gastos interprovinciales (típicamente, obras que benefician a varias jurisdicciones).

La dificultad particular en la clasificación por ubicación geográfica reside en la dificultad más general para clasificar el gasto por beneficiario. Es una clasificación que no existe actualmente dado que no siempre es fácil identificar a los beneficiarios finales del gasto público. Si fuera posible, sería entonces mucho más sencilla la estimación del gasto destinado a un grupo de población según su edad, sexo, nivel de ingreso u otras características. De esta dificultad surge la necesidad de crear una metodología que permita estimar qué parte del gasto está destinado a políticas transversales, como pueden ser las políticas de niñez o de género.

3. Marco de referencia para un presupuesto con perspectiva de género: el concepto de género

Antes de comenzar la construcción de una metodología, es importante situarla en un marco de referencia que exige explicitar algunas definiciones básicas en referencia al enfoque de género¹². La primera distinción a realizar es entre sexo y género. *Sexo* refiere a las características físicas y anatómicas de las personas de acuerdo con criterios genéticos, biológicos, físicos y fisiológicos. *Género*, en cambio, describe el conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales que definen lo que significa ser varón o ser mujer en una cultura y en un momento histórico determinados, y que se convierten en parámetro para definir las formas de ser y de sentir, las oportunidades y las responsabilidades de las personas¹³.

Las normas sociales y culturales establecen *los roles de género y los estereotipos*. Los roles de género, a su vez, establecen las funciones asignadas socialmente a las mujeres y a los varones. Los roles tradicionales de género para la mujer son de madre y cuidadora, y para el varón, de proveedor y sostén económico.

Los roles tradicionales de género ordenan las relaciones sociales y laborales en la esfera pública y privada. Concretamente, impactan en la familia, la comunidad, el Estado y el mercado. La desigualdad se pone de manifiesto en aspectos como la división sexual del trabajo; las concepciones sobre el cuerpo de las mujeres; los distintos usos del tiempo de mujeres y varones; el acceso y control sobre recursos, beneficios y servicios por parte de las mujeres y los varones; la participación en espacios públicos y privados; y el acceso a puestos de decisión, entre otros.

La perspectiva de género ofrece herramientas que buscan visibilizar, comprender y transformar el sistema de relaciones existentes en nuestras sociedades actuales, así como a través del tiempo, con el objetivo de disminuir las *brechas de género* existentes.

La igualdad de género implica que todas las personas, en todas sus diversidades, disfruten de los mismos derechos, oportunidades y responsabilidades respectivamente. *Transversalizar la perspectiva de género* en las políticas públicas implica abordarlas desde una mirada analítica que considere las consecuencias diferenciales que tienen sobre las personas.

Las reglas y procedimientos vigentes a menudo refuerzan las desigualdades existentes. Esta afirmación implica aceptar previamente que la situación de varones y mujeres no es igual: los desafíos, la posición de partida en la estructura social, la división sexual del trabajo, así como la participación en actividades productivas y reproductivas, políticas y sociales, son diferentes para varones y mujeres.

¹² Este marco conceptual se basa en el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) presentado públicamente en diciembre de 2018. Este documento es accesible en la página web: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/plan-de-igualdad-de-oportunidades-y-derechos>.

¹³ La vivencia interna e individual del género, tal como cada persona la siente, incluyendo la vivencia personal del cuerpo, es la *identidad de género*, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento.

4. Los presupuestos con perspectiva de género a lo largo del tiempo

Los presupuestos con perspectiva de género (PPG) surgieron a mediados de los ochenta como una iniciativa innovadora cuyo objetivo era incorporar la dimensión de género en los presupuestos, y, de esta manera, cuestionar la supuesta neutralidad atribuida a la política fiscal y a los presupuestos públicos¹⁴.

Australia fue el primer país en desarrollar un PPG, denominado “Presupuesto de Mujeres”, en su Gobierno Federal. Cada departamento gubernamental debía analizar las propuestas presupuestarias en términos de su potencial impacto en las relaciones de género. Esta experiencia se desarrolló, en un principio, a nivel federal y, posteriormente, en los estados de la Federación. En 1984, el Gobierno Federal publicó la primera auditoría global de un presupuesto de gobierno en términos de su impacto en las mujeres y en las niñas. Las organizaciones de la sociedad civil también fueron pioneras en la elaboración y difusión de estas iniciativas. En el Reino Unido y Canadá, los primeros desarrollos de presupuestos con perspectiva de género fueron llevados a cabo por organizaciones que estaban por fuera de las estructuras gubernamentales.

En los noventa surgieron las primeras iniciativas orientadas al análisis de los ingresos, centradas, en principio, en la tributación de los países desarrollados. Estas experiencias constituirían un referente importante para las posteriores investigaciones llevadas a cabo en los países en desarrollo.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, en 1995, fue un hito importante en el desarrollo de los PPG. Las recomendaciones allí adoptadas hacen referencia a la necesidad de revisar las políticas tributarias y ajustar el gasto público para garantizar igualdad entre varones y mujeres. Se exhortó a los gobiernos a tomar medidas para revisar sistemáticamente el modo en que las mujeres se benefician del gasto público. A través de la Plataforma de Acción de Beijing, los países firmantes se comprometieron a incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas, incluyendo el presupuesto como elemento para promover la rendición de cuentas.

En ese mismo año surgió la Iniciativa de Presupuestos de Mujeres de Sudáfrica que, junto con la experiencia australiana, se convirtieron en los referentes iniciales más importantes de los PPG para posteriores proyectos (Sharp, 2003).

En 2001, el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, hoy Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad y Empoderamiento de las Mujeres – ONU Mujeres) lanzó a nivel mundial un programa de fortalecimiento a la gobernabilidad económica: los análisis de género aplicados a los presupuestos se extendieron rápidamente a más de cuarenta países en los cinco continentes. En América Latina la entidad apoyó distintas experiencias que se venían desarrollando y, en 2005, la oficina de la región andina de

¹⁴ Según de Villota y otros (2009), dicha neutralidad se basa en el supuesto carácter universalista del impacto de las políticas públicas -la idea de que benefician a toda la comunidad, sin distinción de géneros- e ignora la diferente posición de partida de mujeres y varones en la estructura social.

UNIFEM, ubicada en Quito, comenzó a promover la formación de equipos interdisciplinarios de especialistas en temas fiscales y en género a través del Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género y Participación Ciudadana¹⁵. Los equipos recibían capacitación en las metodologías desarrolladas en Australia y Sudáfrica.

En los años subsiguientes se desarrollaron experiencias para promover el enfoque de género en diecisiete países de la región. Desde una gran diversidad de instancias promotoras (academia, sociedad civil, gobierno o alianzas entre varios de estos actores), ámbitos de actuación (nacional y local) y estrategias de intervención (análisis, incidencia en los diversos momentos del ciclo presupuestario, monitoreo, seguimiento y control público a la ejecución del presupuesto, o una combinación de ellas) (Coello, 2010 y 2015; Coello y Wretblad, 2012)^{16, 17}.

En la XII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre la Mujer, realizada en Santo Domingo en 2013, los países acordaron definir y establecer instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que efectúan las mujeres, y asegurar en los presupuestos los recursos necesarios para la realización de encuestas nacionales del uso del tiempo. También se acordó la incorporación del enfoque de género en los presupuestos.

En 2015, la OECD adoptó la *Recommendation on Gender Equality in Public Life*, que identifica herramientas para incorporar, de manera sistemática, consideraciones de género en la política y el proceso presupuestario. La recomendación promueve un doble enfoque: la incorporación de políticas específicas y focalizadas en promover la igualdad de género (*gender-responsive policies*), y la integración central de la perspectiva de género en todas las etapas del proceso político y presupuestario (*mainstreaming gender-responsive budgeting*).

A continuación se detalla cómo fueron variando los conceptos implícitos en los PPG, así como la evolución de las metodologías y categorizaciones utilizadas a lo largo del tiempo.

¹⁵ Este Programa Regional se desarrolló entre 2005 y 2012 en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela. (Zabalaga, C., 2013)

¹⁶ Inicialmente el programa se focalizó en Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Argentina. En 2006, se logró expandir a Honduras y Uruguay y posteriormente a Venezuela y Colombia con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Cooperación del Gobierno Vasco.

¹⁷ Algunos países de la región han aprobado legislaciones y normas que obligan a los gobiernos a incorporar la perspectiva de género en los presupuestos. En 2007, el Congreso de Perú aprobó normativa que incorpora el análisis de género en el presupuesto nacional y permite examinar de qué forma los distintos sectores del gobierno están destinando parte de su presupuesto a reducir las brechas de género; en Ecuador la nueva Constitución del 2008 indica que los presupuestos deben contribuir a reducir las brechas de género; en Bolivia, se incorporó a las directrices de planificación del presupuesto nacional un artículo que plantea la asignación obligatoria de recursos para la equidad de género en los municipios.

5. PPG: evolución de conceptos y aproximaciones metodológicas

El concepto de presupuesto con perspectiva de género ha ido cambiando tanto en su definición como en sus metodologías. Jubeto (2008) realiza una recopilación de las diferentes maneras en que se fueron denominando las iniciativas abocadas a la elaboración y/o análisis de los presupuestos en clave de género. Entre las principales experiencias realizadas se pueden mencionar los primeros “presupuestos de mujeres” (women’s budgets), pasando por los “presupuestos de género” (gender budgets), hasta los más actuales “presupuestos sensibles al género” (gender sensitive budgets) o “auditorías de género” (gender audits). Hoy, entre las denominaciones más utilizadas pueden encontrarse “presupuestos sensibles al género” (PSG) o “con perspectiva de género” (PPG) o “presupuesto con enfoque de género” (PEG).

Budlender y Sharp (1998) definen a los presupuestos con perspectiva de género como procesos y herramientas que facilitan una evaluación del impacto diferencial que los presupuestos tienen sobre la población según género. De manera similar, de Villota y otros (2009) afirman que el análisis presupuestario puede abarcar al conjunto o a partes del presupuesto con el objetivo de conocer el alcance e impacto de las políticas públicas, generalmente desglosadas por programas, sobre las mujeres y niñas en comparación con los hombres y niños. En un tono más político, Zabalaga (2013) menciona la capacidad de los PPG para sensibilizar sobre cuestiones de género y sobre los impactos de los presupuestos y políticas y, a su vez, para impulsar la responsabilidad de los gobiernos en traducir en compromisos presupuestarios los compromisos adquiridos sobre la igualdad de género. Esto ayudaría a generar las condiciones para modificar los presupuestos y las políticas con el fin de promover la igualdad de género.

Si bien existen numerosas experiencias de PPG en el mundo, se han utilizado con mayor frecuencia tres marcos de análisis presupuestario, con más o menos modificaciones: las experiencias australiana y sudafricana y los desarrollos teóricos de D. Elson¹⁸.

El caso australiano, presentado por R. Sharp, es uno de los más emblemáticos. Resumidamente, propone clasificar el gasto público en tres categorías: a- *los gastos focalizados específicamente en mujeres*, b- las iniciativas a favor de la *igualdad de oportunidades en el sector público* y c- *el resto del gasto público*.

En la primera categoría se identifican los objetivos y actividades de los programas, así como las problemáticas que intentan resolver, en cuanto a su sensibilidad respecto del género. Luego, se cuantifica el gasto asociado a dichos programas y se determinan indicadores de resultados y de impacto para medir variaciones en la situación de las mujeres y para tenerlos en cuenta en la elaboración del presupuesto del próximo ejercicio.

En la segunda categoría se relevan las iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades en el sector público; se incluyen tanto las realizadas por él como las dirigidas hacia él. Esta categoría engloba, entre otras iniciativas, los programas que brindan formación específica para mujeres que trabajan en el sector

¹⁸ Para un desarrollo más detallado de estas metodologías, véase Jubeto (2008).

público, formación en temas de género para el sector público, permisos por maternidad y paternidad, cantidad y calidad de cargos ocupados por mujeres, entre otros.

Finalmente, el análisis del resto del gasto público abarca el estudio desde una perspectiva de género del resto de los programas del presupuesto no incluidos en las categorías anteriores. Dado que se trata de la categoría que más cantidad de programas y mayor grado de heterogeneidad interna presenta, se seleccionan los programas más importantes, utilizando como criterios de selección su magnitud en términos de gasto y su pertinencia en términos de género.

El caso sudafricano, presentado por D. Budlender, se conoce como “de los cinco pasos”. El primer paso consiste en un análisis de la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños que, además de la cuestión de género, considera otros aspectos como la localización geográfica, la clase social, la edad y el origen étnico.

En el segundo paso se valoran las políticas en términos de si es probable que aumenten las desigualdades de género, tiendan a reducirlas, o no modifiquen la situación inicial.

El tercer paso consiste en valorar las partidas de gasto, y el cuarto paso se centra en la evaluación de los servicios prestados. Para llevarlos a cabo es necesario contar con información relevante de los programas: recursos asignados, cantidad de beneficiarias/os, resultados, e impactos de dichos resultados cruzados por una mirada que valore la sensibilidad de género.

Finalmente, en el quinto paso se analiza el impacto de dichos programas en relación a la situación inicial de las mujeres y los varones prevista en el primer paso de esta metodología.

Como se deriva del análisis de esta metodología, se trata de un desafío complejo dados los insumos que requiere (indicadores cruzados por diferentes variables, metas físicas, resultados por programa y mediciones de impacto), que son, en muchos casos, inexistentes en las administraciones públicas. Sin embargo, traza un camino para transitar en el objetivo de ajustar, completar y adaptar las aproximaciones conceptuales y metodológicas para la incorporación de la dimensión de género en el ámbito presupuestario.

La propuesta de D. Elson integra las metodologías presentadas por Sharp y Budlender, pero se basa en la identificación de tres niveles de análisis de las iniciativas de presupuestos con enfoque de género.

El nivel 1 se centra en analizar la integración del género en el marco de la política económica y en la estrategia macroeconómica, asumiendo que las decisiones a nivel macro tienen consecuencias en las normas y valores de las sociedades. Por ejemplo, decisiones en el ámbito del empleo remunerado tendrán implicancias en la distribución y organización del empleo no remunerado, que tiene, a su vez, amplias repercusiones en cuanto a la división sexual del trabajo. Las principales herramientas que utiliza la autora en este nivel son el análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo y los marcos de política económica a mediano plazo con conciencia de género.

El nivel 2 analiza la composición de los gastos e ingresos.

El nivel 3 analiza la eficiencia en la prestación de servicios, esto es, la relación entre costos y resultados. El aporte de la autora se relaciona con el enfoque otorgado al análisis de la eficiencia del gasto, ya que intenta responder preguntas como ¿a quiénes benefician los resultados?, ¿responden dichos resultados a las necesidades de varones y mujeres?, ¿lo hacen en igual medida?, ¿se verifica un incremento de la equidad de género a partir de estos resultados?, ¿se buscaba tal impacto en las metas del programa?

La autora brinda una serie de instrumentos para operacionalizar el análisis derivado de estos interrogantes, como por ejemplo la evaluación acerca de qué personas necesitan el servicio; el análisis de indicadores de la calidad del servicio; la evaluación de las personas beneficiarias, actuales y potenciales; la evaluación de los costos invisibles (típicamente, el recorte de gastos en salud y cuidado infantil, costo que asumen por lo general las mujeres cuando el Estado deja de prestar el servicio); la evaluación de los beneficios de la igualdad de oportunidades en la prestación de servicios; entre otros.

Esta compilación de metodologías no es exhaustiva. Existen numerosas experiencias que continúan mejorando y adaptando las metodologías para la incorporación de la dimensión de género en el ámbito presupuestario¹⁹. En América Latina, por ejemplo, también hubo un desarrollo interesante de experiencias de presupuestos con perspectiva de género.

México fue uno de los países pioneros en el desarrollo de PPG en la región. En 2003 comenzaron a etiquetarse algunas acciones y a reasignarse gastos con el objetivo de atender problemáticas relacionadas con la desigualdad de género y, desde 2008, se elabora el “Presupuesto de Gastos Etiquetados para las Mujeres y la Igualdad de Género” (PEMIG). Esta herramienta cuenta con un alto grado de institucionalización, ya que se incluye explícitamente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y cuenta con el Anexo 13 de Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el que se desagregan los gastos etiquetados por categorías (*ramo administrativo* y *programa presupuestario*), lo cual posibilita realizar análisis fiscales de la evolución del gasto en políticas de género²⁰.

En Bolivia, las primeras versiones del presupuesto con perspectiva de género se basaron en las categorías desarrolladas por Ronda Sharp. Dichas categorías fueron posteriormente ampliadas en un trabajo desarrollado por Zabalaga (2013) en el marco de ONU Mujeres, en el que se recoge la experiencia desarrollada en este país y se integran las dimensiones presentes en la vida de las mujeres:

- Dimensión subjetiva de los afectos y los cuidados
- Dimensión social y las desigualdades
- Dimensión económica, de producción y del cuidado y sostenibilidad de la vida
- Dimensión política y de las relaciones de poder

¹⁹ Jubeto (2008) describe una serie de metodologías desarrolladas en diversos países y ciudades de Europa: las 3R y el JämKAS Bas (Análisis de la Equidad de Género) en Suecia, el enfoque de capacidades italiano y las experiencias en Bilbao y en la Comunidad Andaluza.

²⁰ A partir de la incorporación del anexo de programas con PEMIG en el PEF, las erogaciones para mujeres y la igualdad de género se triplicaron.

- Dimensión cultural y del sistema simbólico

A partir de estas consideraciones se desarrollaron cuatro categorías para el análisis del PPG:

- Inversión focalizada en mujeres (FM)
- Inversión en la corresponsabilidad social y pública para el cuidado y sostenibilidad de la vida (CSV)
- Inversión en cultura de igualdad (CI)
- Redistribución para la igualdad social y de género (RISG)

Las tres primeras categorías desarrolladas en el marco del PPG dan cuenta de los ejes centrales de la subordinación, exclusión y discriminación de las mujeres: la autonomía de las mujeres, la división sexual del trabajo y los patrones culturales discriminatorios y sexistas. La cuarta categoría se centra en las condiciones sociales y económicas desventajosas.

La *inversión focalizada en mujeres* refiere a la inversión pública en programas dirigidos exclusivamente a mujeres en las diferentes etapas del ciclo de vida, orientadas a reducir las brechas de desigualdad de género y a promover la autonomía de las mujeres. Como ejemplo de acciones en este sentido, pueden mencionarse los programas de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres; las acciones de capacitación y los proyectos que promueven el empleo de las mujeres; los servicios de información, asesoramiento y seguimiento a mujeres en derechos laborales, acoso y abuso sexual laboral; los programas de detección de cáncer de mama y cáncer cérvico uterino; los programas de prevención del embarazo adolescente; los programas de inserción laboral para víctimas de violencia de género; entre otros.

La *inversión en la corresponsabilidad social y pública para el cuidado y sostenibilidad de la vida* refiere a la inversión pública que promueve la corresponsabilidad del Estado, la sociedad, la comunidad y las familias en el trabajo reproductivo, de cuidado y sostenimiento de la vida. Esta inversión se dirige a un reparto más equitativo del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de los hogares, realizado tradicionalmente de manera mayoritaria por mujeres. Entre los gastos incluidos en esta categoría están las políticas dirigidas a licencias de maternidad y paternidad; la inversión en centros de desarrollo y educación para niños y niñas que aún no acceden a la educación obligatoria; los servicios de transporte escolar; los programas de atención a las personas con discapacidad; los programas de terapia ocupacional para la tercera edad; entre otros.

La *inversión en cultura de igualdad* es aquella que promueve cambios estructurales en las relaciones de poder entre varones y mujeres y que combate todas las formas de discriminación, subordinación y violencia contra las mujeres en razón de su género. Comprende aquellos programas que se enfocan en generar transformaciones en la institucionalidad y en la forma de pensar de la sociedad y sus instituciones para promover la igualdad de género. Como ejemplos se pueden mencionar las acciones tendientes a promover la autonomía de las mujeres en materia de derechos sexuales y reproductivos; el diseño de planes de igualdad de género; la promoción de una comunicación no sexista y libre de estereotipos; los

programas de promoción de la creación cultural y artística de las mujeres de diferentes edades y condiciones sociales; entre otros.

Finalmente, *la inversión en redistribución para la igualdad social y de género* está orientada a mejorar las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de la población de recursos escasos que, indirectamente, contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Son programas y servicios que, sin estar exclusivamente destinados a mujeres, contribuyen a mejorar sus condiciones de vida ya que favorecen la reducción de brechas de desigualdad social en diferentes ámbitos (salud, educación, nutrición, etc.). Ejemplo de estas acciones son la construcción de redes de agua potable y alcantarillado; los servicios de seguridad ciudadana; los programas de titulación de la tierra; los programas de acceso y mejora de la vivienda; los programas de seguridad alimentaria; entre otros.

A continuación, se presenta una tabla resumen de las principales categorías utilizadas en las metodologías descriptas:

Tabla 1: Síntesis de algunas metodologías y categorías en los PPG

METODOLOGÍA	CATEGORÍAS ANALÍTICAS
Ronda Sharp (Australia)	a- Gastos focalizados en mujeres y niñas b- Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades en el sector público c- Resto del gasto público
D. Budlender (Sudáfrica)	1- Análisis de la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños 2- Valoración de las políticas según su impacto en desigualdades 3- Valoración del gasto 4- Evaluación de los servicios prestados 5- Análisis de impacto sobre situación inicial
D. Elson	a- Nivel 1: análisis de la integración del género en la estrategia macroeconómica y en el marco de la política económica b- Nivel 2: análisis de la composición de los gastos e ingresos c- Nivel 3: análisis de la eficiencia en la prestación de servicios (relación costos/resultados)
ONU Mujeres (C. Zabalaga)	a- Inversión focalizada en mujeres (FM) b- Inversión en la corresponsabilidad social y pública para el cuidado y sostenibilidad de la vida (CSV) c- Inversión en cultura de igualdad (CI) d- Redistribución para la igualdad social y de género (RISG)

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

6. El enfoque de autonomías

Durante la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en la búsqueda de la igualdad de género, los países participantes establecieron que el objetivo “es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres²¹.”

De allí surgen claramente diversos ámbitos de actuación, así como diversos aspectos sobre los cuales se debe trabajar. Se busca entonces aumentar la autonomía de las mujeres, entendida como la capacidad y la posibilidad de contar con condiciones concretas para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas. En este sentido, “para el logro de una mayor autonomía se requieren muchas y diversas cuestiones, entre ellas liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas reproductivas y de cuidado, lo que incluye el ejercicio de los derechos reproductivos; poner fin a la violencia de género y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres participen en la toma de decisiones en igualdad de condiciones.”²²

De acuerdo a la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, existen cuatro clases de autonomías, a saber: autonomía económica, autonomía física, autonomía en la toma de decisiones, e interrelación de las autonomías o transformación cultural (Observatorio de la Igualdad de Género de ALyC, 2017)²³.

²¹ Consenso de Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007.

²² Observatorio de la Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en <https://oig.cepal.org/es/autonomias>

²³ Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030 (2017), disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40715/4/S1601132_es.pdf

Tabla 2: Definición de autonomías

Autonomía económica	<ul style="list-style-type: none">• Refiere a la posibilidad de las mujeres de mantener un proyecto de vida autónomo. En concreto, se refiere a la capacidad de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los varones. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía.
Autonomía física	<ul style="list-style-type: none">• Refiere al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y a decidir sobre su cuerpo, incluyendo la garantía y el acceso a la salud integral, la salud sexual y reproductiva, y al ejercicio pleno de su sexualidad.
Autonomía en la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none">• Refiere a la presencia de las mujeres en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones.
Transversal (Interrelación entre autonomías)	<ul style="list-style-type: none">• Refiere a aquellas acciones destinadas a promover la transformación de valores culturales que naturalizan las desigualdades entre los géneros. Por ejemplo, la sensibilización en temas de género y diversidad sexual es un mecanismo para un verdadero cambio en las representaciones sociales y relaciones existentes.

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

7. Indicadores de desigualdad de género en Argentina

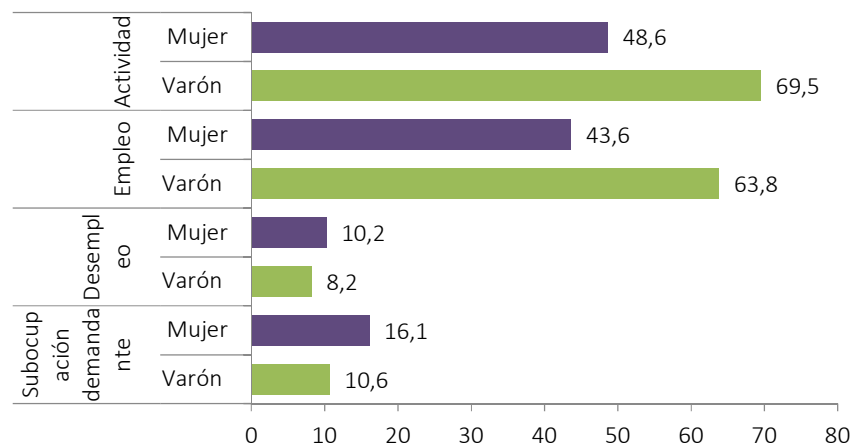
La desigualdad entre varones y mujeres no es igual en todos los países ni a lo largo del tiempo. En la Argentina actual existen diversos indicadores relevantes para medir las desigualdades de género. A continuación, se exponen algunos de ellos como para presentar un panorama sintético de la situación²⁴. Para un ordenamiento más claro de estos indicadores, se hará referencia a las categorías de autonomías expuestas en la sección anterior.

²⁴ Otros indicadores adicionales disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/observatorio-de-la-violencia-contra-las-mujeres/indicadores-nacionales-de-genero> en la sección "VER INDICADORES NACIONALES DE GÉNERO".

7.1. Indicadores de autonomía económica

En relación con la participación en el mercado laboral, se presentan a continuación algunos indicadores que muestran diferencias entre varones y mujeres respecto de tasas de actividad, empleo, desempleo y subocupación demandante. Para la población entre 14 y 64 años de 2018 se observa que las mujeres participan menos que los varones en el mercado laboral (tasa de actividad), tienen menor tasa de empleo, mayor tasa de desempleo, y mayor dificultad para conseguir trabajar las horas que quieren trabajar (subocupación demandante). Para la población entre 14 y 29 años, estos mismos indicadores reflejan aún más diferencia entre géneros. Los ingresos, tanto mensuales como por hora trabajada, reflejan diferencias en detrimento de la mujer²⁵. Por último, se muestra la diferente dedicación horaria al trabajo remunerado y no remunerado, lo que da cuenta de cómo los distintos roles asignados a cada género, al tiempo que contribuyen a la economía agregada, incrementan la brecha de desigualdad.

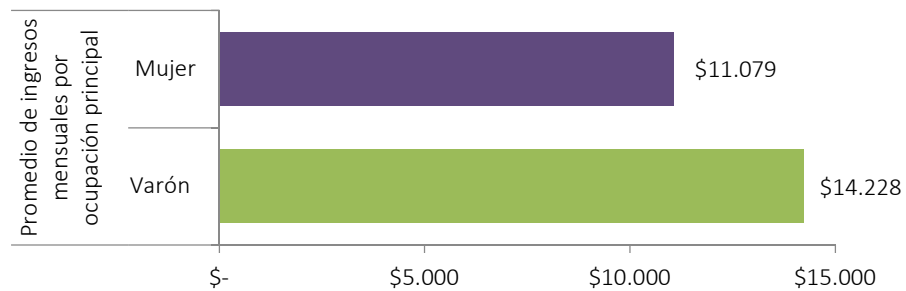
Gráfico 1: Tasas de actividad, empleo, desempleo y subocupación no demandante por género 2018, en %



Fuente: INDEC, EPH IV trimestre 2018

²⁵ Como se menciona en el trabajo de Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M. y Florito, J. (2018), *Obstáculos y oportunidades para las mujeres en el mundo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME)*, CIPPEC, “las mujeres también suelen concentrarse en sectores económicos de menor dinamismo, fenómeno conocido como “paredes de cristal” y que implica una segregación horizontal por género en el mercado de trabajo.”

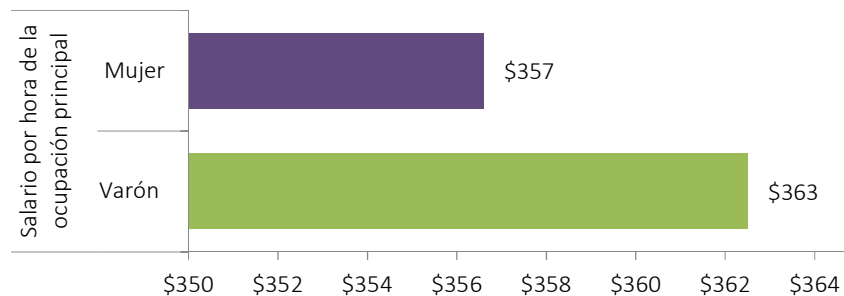
Gráfico 2: Promedio de ingresos de la ocupación principal* por género, 2018. En pesos



Fuente: INDEC, EPH III trimestre 2018

* Incluye a la población sin ingresos

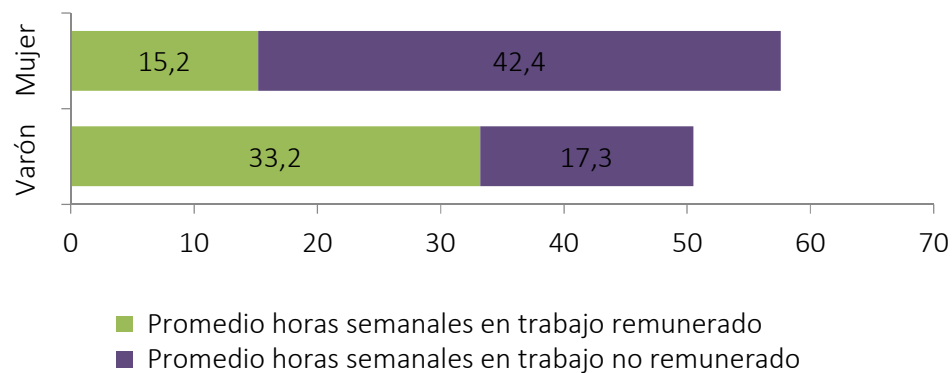
Gráfico 3: Salario por hora de la ocupación principal* por género, 2018. En pesos



Fuente: INDEC, EPH III trimestre 2018

* Incluye a la población sin ingresos

Gráfico 4: Promedio de horas semanales en trabajo remunerado y no remunerado, 2013



Fuente: INDEC, Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo 2013

Las razones que explican la menor participación de la mujer en el mercado laboral son múltiples e interrelacionadas. El rol de cuidadora en el hogar tradicionalmente designado a la mujer influye sobre el tiempo que destina a la búsqueda de trabajo remunerado y sobre su dependencia económica. Consecuentemente, programas que tiendan a incrementar la distribución de las tareas del hogar entre

varones y mujeres en forma más equitativa, o servicios públicos de cuidado de niños y niñas, podrían tener una incidencia positiva en la participación económica de las mujeres.

Recuadro 1: La economía del cuidado

La economía feminista se propone desentramar las cuestiones de género que permean el sistema económico y explicitar qué implicancias tienen estas cuestiones (las más de las veces, naturalizadas) en la cotidianeidad de las mujeres.

Su noción de “economía del cuidado” refiere a “todas las actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas en la sociedad en que viven. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinación de horarios, traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisión del trabajo de cuidadoras remuneradas, entre otros). El cuidado permite atender las necesidades de las personas dependientes, por su edad o por sus condiciones/capacidades (niños y niñas, personas mayores, enfermas o con discapacidades) y también de las que podrían autoproverseer dicho cuidado” (Rodríguez Enríquez, C.; 2015).

Como ya se mencionó, las políticas públicas no son neutrales sino que tienen efectos sobre la división sexual del trabajo, la distribución del tiempo y de los recursos y activos entre varones y mujeres. Esto significa que existe una relación entre la economía reproductiva y de cuidados y las políticas públicas.

Tomando en cuenta estas consideraciones, en esta metodología se contempla como gasto en género a las erogaciones en acciones y programas tendientes a que el Estado provea algún tipo de servicio de cuidado que reemplace potencialmente cuidados domésticos de familiares.

El cuidado no remunerado para pacientes hospitalarios o niñas/os es asumido por los hogares y especialmente por las mujeres. Esto representa costos de diferente tipo para las cuidadoras, que permanecen invisibles tanto para la economía como para la sociedad. En muchas ocasiones la mujer se retira del mercado de trabajo para cumplir dichas funciones, viendo coartada su autonomía económica al depender de los ingresos de otra persona. En este sentido, si bien los gastos destinados a jardines maternos y centros hospitalarios y residencias para adultos mayores son erogaciones que no benefician directamente a las mujeres, son políticas que reducen el tiempo de cuidado y atención a las/os niñas/os y adultas/os y, por lo tanto, se las considera como políticas que impactan positivamente sobre la brecha de género.

Como contraejemplo, el cierre de jardines maternos y residencias de cuidado para adultas/os mayores impactaría negativamente en la brecha de género, ya que el Estado se desentiende del cuidado de dichas poblaciones y la responsabilidad pasa desde el sistema público de salud al ámbito doméstico, donde las mujeres se hacen cargo mayoritariamente de las tareas de cuidado.

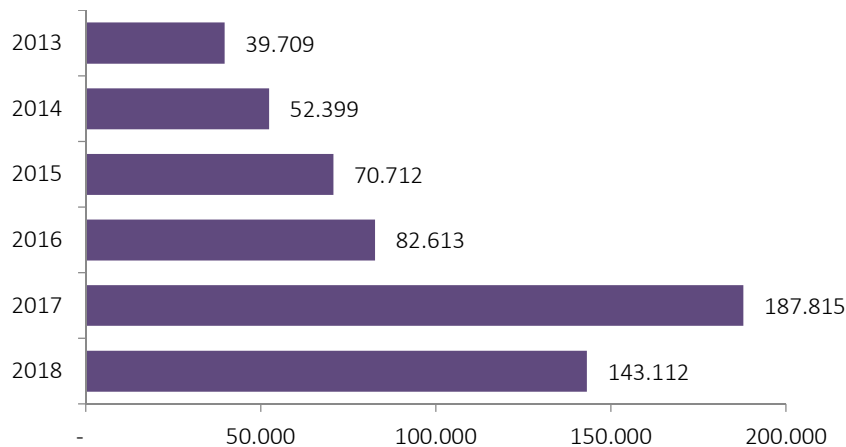
7.2. Indicadores de autonomía física

Los ejes más importantes desde el punto de vista de la autonomía física de las mujeres involucran la libertad de tomar decisiones acerca de su sexualidad, su reproducción y su derecho a vivir una vida libre

de violencia²⁶. En Argentina, la construcción de relevamientos estadísticos sobre estos temas es incipiente²⁷. Según datos proporcionados por el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres publicado por INDEC en marzo de 2019, entre 2013 y 2018 se informaron un total de 576.360 casos de violencia de género²⁸. “En cuanto a los tipos de violencia, predomina la violencia psicológica (86,0%), seguida de la física (56,3%), la simbólica (20,1%), la económica y patrimonial (16,8%) y la sexual (7,5%). En el 52,9% de los casos informados al INDEC, las mujeres declaran que sufren, en forma simultánea, más de un tipo de violencia. La modalidad de violencia tiene información en el 57,3% de los casos. De estos, la más informada es la doméstica (97,6%)²⁹.”

A continuación, se presentan datos acerca de los casos de violencia informados al INDEC desde 2013 y los casos de femicidios informados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 2014.

Gráfico 5: Casos de violencia contra las mujeres de 14 años y más, registrados e informados al INDEC, en cantidad de casos, 2013-2018



Fuente: INDEC, Dirección de Estadísticas Sectoriales. RUCVM, marzo 2019

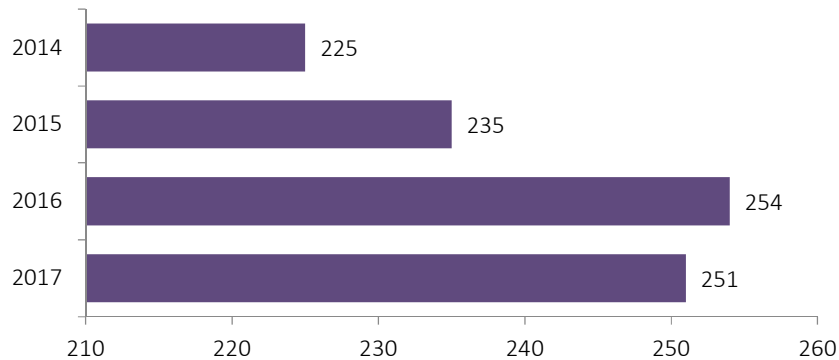
²⁶ Definición de autonomía física de ONU-Mujeres- Glosario de Igualdad de Género. <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=ALL&sortkey=&sortorder=asc&fullsearch=0&page=-1>

²⁷ Cabe citar la Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva llevada a cabo en 2013, centrada en el uso y conocimiento de métodos anticonceptivos. Ver documento en <http://msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000729cnt-ENCUESTA NACIONAL sobre salud sexual y reproductiva.pdf>

²⁸ Ver informe completo en https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/rucvm_03_19.pdf

²⁹ Para un ejemplo puntual, según la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la mayor cantidad de denuncias recibidas durante 2014 en la Ciudad de Buenos Aires fueron por violencia psicológica (96%); seguidas por la física (67%); económica (37%) y, por último, la sexual (10%). Estas involucran a 10.262 personas afectadas. De ellas, el 65% son mujeres, el 14% son niñas, el 12% niños y el 9% varones. Ver más detalles en OFICINA DE VIOLENCIA DOMÉSTICA, Estadísticas comparativas a siete años de la creación de la ODV, Buenos Aires, Corte Suprema de la Nación.

Gráfico 6: Femicidios en Argentina, en cantidad de casos, 2014-2017



Fuente: sobre la base de datos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En 2017 se relevaron 251 víctimas directas de femicidios en todo el país. En la medición de 2017, además de estos femicidios directos, hubo 22 víctimas de femicidios vinculados, es decir, homicidios cometidos a fin de causarle sufrimiento a una mujer, mujer trans o travesti, u homicidios a personas que se interpusieron o intentaron evitar un femicidio. Es decir, hubo un total de 273 personas muertas por violencia de género en 2017. Para ese año se identificaron 5 transfemicidios/travesticidios a nivel nacional³⁰.

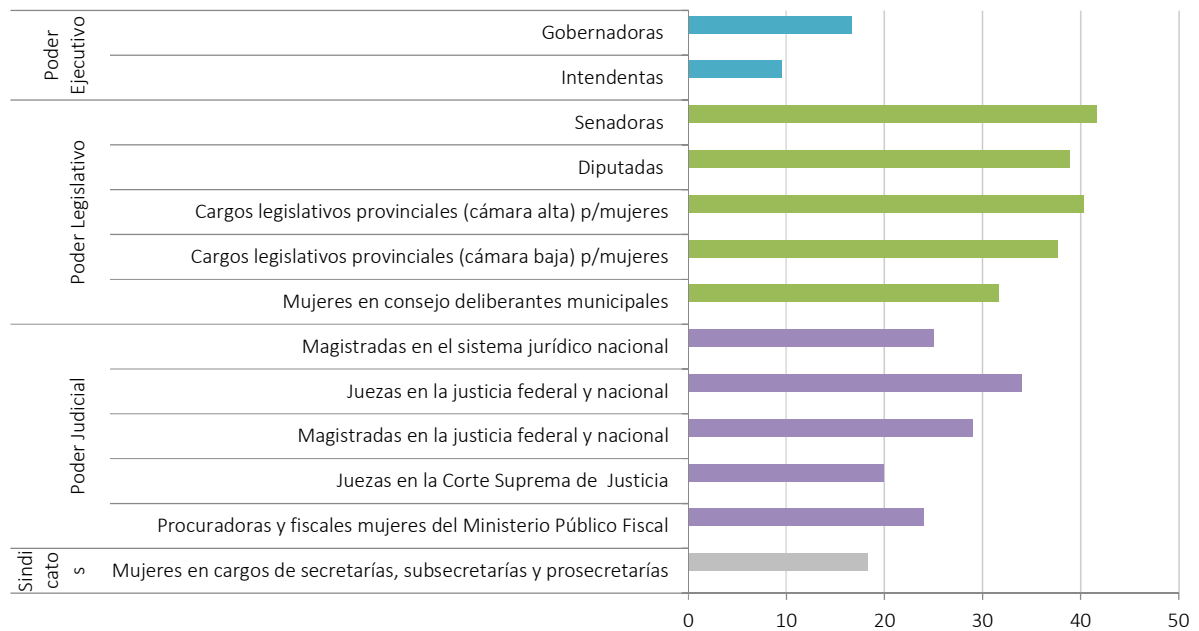
Los datos sobre violencia de género y femicidios revelan la importancia de avanzar en la identificación y mejora de las políticas públicas destinadas a eliminar la violencia contra las mujeres y la comunidad LGBTIQ. En concreto, muestran la importancia de fomentar políticas públicas dirigidas a acelerar los procesos judiciales de las víctimas de violencia, a formar a las fuerzas de seguridad en violencia de género y femicidios, a apoyar y promover las licencias por violencia de género en las empresas y el sector público, y a mejorar e incrementar la seguridad en las calles, entre otras acciones necesarias.

7.3. Indicadores sobre la participación en la toma de decisiones

Para medir la participación de las mujeres en la toma de decisiones, algunos indicadores útiles serían la presencia de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado, así como su presencia en espacios de decisión del sector privado; esto, aún antes de ponderar si efectivamente participan en igualdad de condiciones. A continuación, se muestra la menor participación de las mujeres en los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, así como en los sindicatos, y la baja presencia en cargos directivos y de jefaturas de las mujeres que surge de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

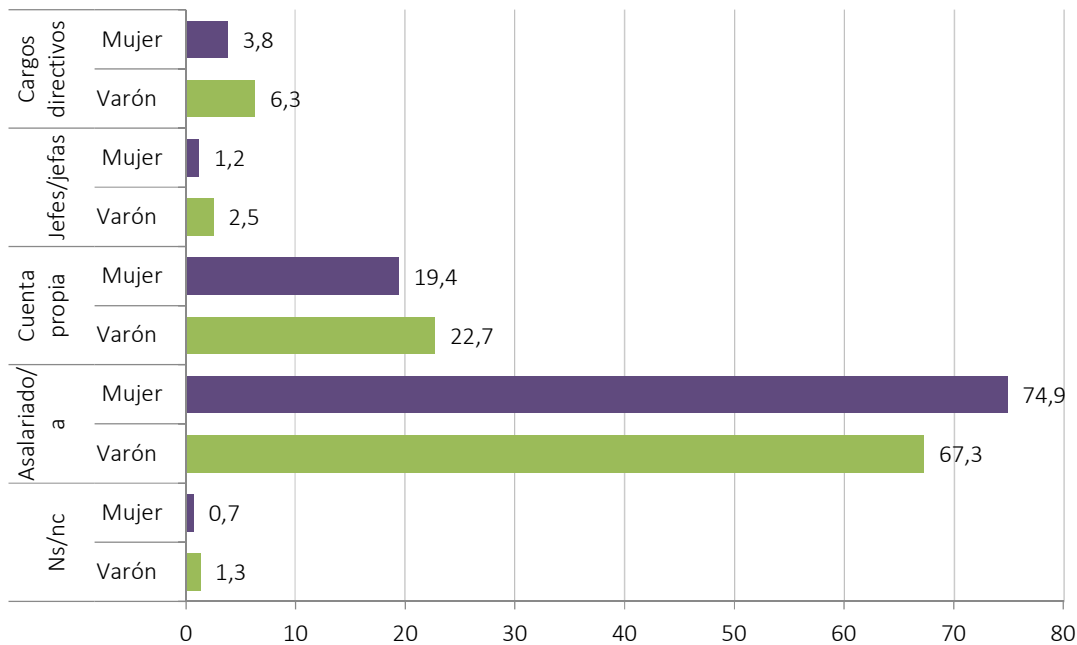
³⁰ Para más información, consultar en <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/homefemicidio.html>

Gráfico 7: Cargos ocupados por mujeres en el Poder ejecutivo, legislativo, judicial, en porcentaje



Fuente: datos del INAM, sobre la base de información publicada en 2018 por Ministerio del Interior, Corte Suprema de Justicia y Ministerio de Trabajo

Gráfico 8: Estructura porcentual de jerarquía de la ocupación por género, 2018



Fuente: INDEC, EPH II trimestre 2018

Los indicadores expuestos dan cuenta de las brechas existentes y las desiguales condiciones de partida de mujeres y varones. Esa situación desigual, las actuales diferencias en los roles, implica que las políticas no afectan de igual manera a varones y mujeres.

7.4. La necesidad de una transformación cultural y la interrelación de las autonomías

Las autonomías están relacionadas entre sí. Por ejemplo, una menor autonomía económica suele conducir a una menor autonomía en la toma de decisiones. Además, no alcanza con políticas que impacten únicamente sobre estas autonomías; es necesario acompañarlas por una profunda transformación cultural que genere conciencia sobre la existencia de estas desigualdades y su impacto negativo sobre el potencial de desarrollo de la sociedad en su conjunto³¹.

Por otra parte, es preciso destacar la existencia de otros factores de heterogeneidad que afectan a las brechas, tales como la ubicación geográfica, el nivel educativo y el nivel de ingresos. El concepto de *interseccionalidad* permite comprender cómo las interacciones entre diferencias sociales por género, orientación sexual, etnia, nacionalidad, discapacidad, edad, clase, religión, situación económica, entre otras, influyen en la reproducción de las desigualdades. La interseccionalidad aborda el fenómeno del *desempoderamiento* que se produce cuando se cruzan en una misma persona diferentes modalidades y formas de discriminación.

Varios organismos trabajan para la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder asimétricas. Entre estos, se pueden mencionar los esfuerzos de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI), el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), la Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta Sexual, y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM). Desde allí se generan acciones y contenidos tales como el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) o la “Guía para el Uso de un Lenguaje no Sexista e Igualitario”, tan solo por mencionar dos ejemplos. Se promueven mejores prácticas en los medios de comunicación, guías de contenidos para las escuelas y capacitaciones en perspectiva de género para el sector público.

³¹ <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/gender-equality/index.html>

8. La no neutralidad de género en políticas públicas

El hecho de que varones y mujeres no enfrenten las mismas condiciones implica que las políticas públicas y su correlato presupuestario nunca son neutrales al género³². En este sentido, todas las decisiones de asignación presupuestaria tienen algún impacto respecto de esta condición de desigualdad de género: puede reducirla, reproducirla, o incluso potenciarla. Por ejemplo, un programa que coloque nuevas luminarias beneficiará a más varones que mujeres si se colocan en autopistas, dado que ellos son consumidores relativamente más intensivos; en cambio, si se colocan en barrios, atenderá mayormente el problema de la inseguridad en las calles, uno de los desafíos enfrentados por muchas mujeres (no exclusivamente). En el caso del transporte interurbano, los subsidios dirigidos a las personas que usan con mayor frecuencia el transporte público pueden beneficiar a más mujeres en tanto en la actualidad son ellas las que mayoritariamente participan de las actividades de llevar y traer personas a cargo (niñas/os que van a la escuela, adultas/os mayores que deben ir al médico, etc.)³³. Este impacto diferencial no solo se aplica para los gastos. Los impuestos, que muchas veces se presumen neutrales, suelen tener cierto sesgo; por ejemplo, los impuestos directos que benefician a quienes pueden realizar descuento por cónyuge, en detrimento de familias monoparentales, mayormente encabezadas por mujeres. Si bien existen elementos de la tributación a los ingresos de las personas que refuerzan los roles de género tradicionales en la sociedad, debe tenerse en cuenta que la tributación sobre los ingresos tiene la *potencialidad* de ser un medio para actuar positivamente sobre la equidad de género (CIEPP y ELA, 2013). En el caso de impuestos indirectos es más visible el sesgo cuando operan distintas alícuotas para bienes que consumen preferentemente varones o mujeres.

También es relevante el impacto de la política fiscal agregada y su sostenibilidad en el tiempo. Por ejemplo, mayor gasto fiscal en ciertos servicios sociales, como educación y salud, suele tener un impacto positivo más marcado en las mujeres, que dedican mayor tiempo al trabajo no remunerado y a suplir las falencias de esos servicios; en cambio, mayores gastos de capital (construcciones) podrían tener mayor impacto positivo de corto plazo en las cifras de empleo de varones.

³² Al respecto, de Villota, P. y otros (2009:19) afirman que “el presupuesto es considerado un instrumento neutro al género, ya que se presenta en términos de agregados financieros, sin existir una mención expresa ni a las mujeres ni a los varones. Sin embargo, esta apariencia de neutralidad no es real. Sería más adecuado definir el presupuesto como “ciego al género”, ya que se están ignorando los diferentes roles, responsabilidades y capacidades, determinadas socialmente, que se asignan a las mujeres y a los varones, así como los diferentes efectos de las políticas sobre estos colectivos”.

³³ En Argentina, las mujeres son usuarias más intensivas que los varones de los medios de transporte. Hacen en promedio 6 viajes por día, mientras que los varones hacen 2 viajes por día. Esto sucede porque, además del trabajo, cumplen tareas domésticas como llevar a los hijos al colegio o hacer las compras. Esta tendencia se replica a nivel mundial en el transporte, inclusive en los países más desarrollados. Mujeres al volante 2018.

9. Presupuesto con perspectiva de género: alternativas metodológicas

Desde su surgimiento a mediados de la década del ochenta, el concepto de PPG ha ido evolucionando; del mismo modo, los objetivos que se proponían las diferentes iniciativas, se han ido transformando. A lo largo de este tiempo, las distintas definiciones empleadas se han referido más al proceso (qué se busca hacer en relación a los presupuestos para incorporar el enfoque de género) que al resultado en sí mismo. Por esta razón, para definir los PPG suele emplearse el término Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género, reconociéndolas como procesos en construcción, diversos en sus objetivos y estrategias, para los cuales no es posible aplicar una receta única.

El concepto denominado *institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos* refiere al proceso por el cual se introducen modificaciones y mejoras en los sistemas de planificación y presupuesto existentes, y en los procesos organizacionales para asegurar que el contenido de las políticas, programas y presupuestos y sus resultados estén en concordancia con la promoción de la igualdad de género. Para que esta institucionalización sea posible debe insertarse en las distintas normas, rutinas, hábitos y procedimientos del proceso presupuestario, y asumirse como parte del trabajo de los actores involucrados en el proceso.

Los países que asumieron el desafío de contar con presupuestos con perspectiva de género han optado, en líneas generales, entre dos tipos de estrategias. La primera estrategia consiste en el *análisis del presupuesto desde la perspectiva de género*, y brinda un marco conceptual que contribuye a identificar y cuantificar las políticas y programas orientados a reducir las brechas de género y a promover los derechos de las mujeres. Para ello, se agrupa el gasto público en categorías que tengan sentido para el análisis y la orientación de la inversión en equidad de género.

La segunda estrategia se basa en *la incorporación de la perspectiva de género en los instrumentos y herramientas utilizadas en las distintas etapas del ciclo presupuestario*. Esta perspectiva implica transformar las numerosas etapas involucradas en la elaboración y ejecución del presupuesto para que puedan analizarse, ex ante y ex post, los resultados en términos de equidad de género. Incide tanto en los marcos normativos que regulan la elaboración de los presupuestos públicos, como en los formularios e instructivos utilizados para su planificación y formulación, que también deben adoptar el enfoque de género. Asimismo, es necesario desarrollar clasificadores presupuestarios (sistemas contables y financieros de registración) con enfoque de género, de manera que permitan visibilizar y dimensionar las partidas, las/os beneficiarias/os, los indicadores, y los sistemas de rendición de cuentas y evaluación.

La metodología propuesta en este documento parte de la primera estrategia pero abre el camino para la segunda. En la búsqueda de este objetivo, deben tomarse diferentes decisiones, sintetizadas en la tabla que sigue y desarrolladas en las secciones posteriores.

Tabla 3: Hacia una taxonomía de opciones metodológicas en un presupuesto con perspectiva de género

ESTRATEGIA	<p>Identificación y cuantificación: se busca identificar programas y actividades que busquen la equidad de género</p> <p>Transformación del ciclo presupuestario: busca cambiar la normativa para incorporar la perspectiva de género a lo largo del ciclo presupuestario</p>
ENFOQUE	<p>Beneficiarias/os: se pregunta a quiénes está dirigida la política.</p> <p>Reducción de la brecha de género: se pregunta si la política reduce la brecha de género, o sea que implica una presunción sobre el impacto del programa.</p>
ÁMBITO PRESUPUESTARIO	<p>Se analiza el presupuesto completo: ingresos, gastos, exenciones impositivas e impacto macroeconómico de la política fiscal agregada</p> <p>Se analiza solo una parte del presupuesto, el gasto, el gasto social, una jurisdicción, un programa</p>
NIVEL DE APLICACIÓN	<p>Sector público consolidado</p> <p>Ámbito gubernamental nacional</p> <p>Ámbito gubernamental provincial</p> <p>Ámbito gubernamental municipal</p>
ETAPAS DE APLICACIÓN	<p>Ex ante: se busca identificar programas y actividades que busquen la equidad de género. Invita pero no necesariamente modifica el sistema de registro (etiquetamiento, identificación de beneficiarios). Se puede utilizar en cualquier momento del proceso presupuestario (presupuesto inicial o devengado).</p> <p>Ex post: no modifica el sistema de registro del presupuesto. Apunta a evaluar los resultados conseguidos una vez ejecutado el presupuesto.</p>
CATEGORÍAS RELEVANTES	<p>Actividades de sensibilización intra Administración Pública vs políticas públicas focalizadas en mujeres fuera de la Administración pública</p> <p>Clasificado según su especificidad. Por ejemplo: Gasto específico para reducir brecha de género / Gasto con impacto ponderable / Gasto con impacto no ponderable / Gasto sin identificar. También se podría clasificar el gasto en positivo, neutro y negativo.</p> <p>Enfoque por funciones del gasto público</p> <p>Enfoque de autonomías</p> <p>Enfoque de derechos</p> <p>Categorías utilizadas en otros países</p>
VALORACIÓN	<p>Simple: las actividades y programas identificados como de alto impacto en reducción de brecha de género se suman para arribar a un presupuesto estimado. Se pueden ponderar aquellos programas según la participación de beneficiarias.</p> <p>Ponderada por impacto: permite utilizar ponderadores que por ejemplo califiquen al programa como de muy alto impacto (permitiendo incluso ponderadores mayores a 1) y programas con impacto negativo (con ponderadores negativos).</p>

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

10. Argentina: propuesta metodológica para un PPG

Los clasificadores presupuestarios actuales de la Administración Pública Nacional no permiten identificar y cuantificar, de manera sistemática y automatizada, la inversión que realiza el Estado Nacional en políticas destinadas a reducir las brechas de género. Estas políticas involucran acciones que son transversales a las funciones de Salud, Educación, Justicia, entre otras funciones en las que tradicionalmente se clasifica el gasto público.

A lo largo de un proceso participativo en el cual expertas/os de distintos sectores del gobierno, la academia y la sociedad civil presentaron sus recomendaciones y puntos de vista respecto de cómo debe elaborarse un PPG, se lograron algunos acuerdos y se avanzó en la elaboración de la metodología para un PPG que adopta, inicialmente, las siguientes opciones:

10.1 Estrategia

Como se explicó en la sección anterior, esta metodología inicial *permitiría identificar actividades y programas que busquen reducir la brecha de género*. Es solo un primer paso necesario que permitiría arribar a un diagnóstico sobre las actuales políticas de género en la Argentina, y, en instancias futuras, posibilitaría el avance hacia una profundización de la perspectiva de género en el proceso presupuestario.

10.2 Enfoque

Las siguientes preguntas sirven como guía al momento de seleccionar las actividades y los programas: ¿el programa busca reducir la brecha de género?, ¿ha tenido un reconocido impacto sobre alguna de las autonomías? Es decir, no alcanza con preguntar si el programa está orientado a mujeres, esa sería la pregunta desde un enfoque de beneficiaria/os, sino que es necesario definir si apunta a aumentar la igualdad de género.

Puede suceder que un programa no se proponga explícitamente el objetivo de reducir las brechas de género ni mejorar algún aspecto de las condiciones de vida de las mujeres. Sin embargo, si tiene impactos positivos en términos de igualdad de género, se incluiría en esta selección. De este modo, iniciativas como el otorgamiento de licencias por paternidad quedarían incluidas en la medición del gasto con perspectiva de género; en cambio, un programa presupuestario que tenga como población objetivo a mujeres, pero solamente profundice la actual distribución de roles, no se incluiría en esta medición³⁴.

No obstante, tanto en el enfoque de beneficiarias/os como en el enfoque de reducción de brechas, el primer desafío que se enfrenta es la disponibilidad de información desagregada por género de las/os beneficiarias/os del presupuesto.

³⁴ En el recuadro “La Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de género” se mencionan las complejidades con respecto a los impactos de esta política en términos de género, dado que existe una tensión entre, por un lado, apoyar la autonomía económica de las mujeres a través de la transferencia económica y, por el otro, afianzar los roles tradicionales de género (específicamente, el de la mujer madre cuidadora).

10.3 Ámbito presupuestario

Tradicionalmente, este tipo de estudios presupuestarios que involucran poblaciones específicas (adultos/as mayores; niños, niñas y adolescentes; jóvenes; etc.), se enfoca en un análisis parcial, por ejemplo, el análisis de un grupo de programas, de un ministerio, o del gasto social, dejando por fuera al resto de las finalidades del gasto público.

Lo más ambicioso, por el contrario, sería un análisis exhaustivo del presupuesto que incluyera tanto el análisis de las erogaciones como de los ingresos, con particular énfasis en los recursos tributarios dada su importancia relativa dentro de este rubro, así como el análisis de los gastos tributarios (exenciones y tratamientos impositivos diferenciales).

En esta ocasión, la metodología propone un análisis exhaustivo del *gasto nacional* dado que considera el gasto social pero también la inversión realizada en el resto de las finalidades presupuestarias: Administración Gubernamental, Defensa y Seguridad y Servicios Económicos.

Si bien la gran mayoría de la inversión en género se imputa en la finalidad servicios sociales (gasto social), existen partidas presupuestarias, por fuera de ese universo, que financian políticas con una fuerte incidencia en la reducción de la brecha de género. Por ejemplo, los programas de protección de víctimas de violencia y rescate a víctimas de trata que se implementan bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se imputan en la función Judicial de la finalidad Administración gubernamental. Es, por tanto, un enfoque abarcativo porque cubre todo el gasto, aunque parcial porque no se analizan los ingresos ni los gastos tributarios. Tampoco se analiza el impacto sobre género de la política macrofiscal.

10.4 Nivel de aplicación

Esta primera experiencia de presupuesto con perspectiva de género se limita al *nivel gubernamental nacional*, lo cual implica el análisis, la clasificación y la cuantificación de la totalidad de los programas y actividades detallados en el Presupuesto Nacional. Sin embargo, esta metodología puede ser aplicada a los sistemas presupuestarios de cualquier nivel de gobierno (provincial y municipal).

10.5 Etapa de aplicación

Esta metodología busca una clasificación *ex ante*, es decir, previa a medir el verdadero impacto de cada programa. Para medir el impacto se requiere de un diagnóstico sobre las brechas existentes antes y después de la implementación de un programa, de modo de aislar su efecto; en algunos casos, también es necesario seleccionar la población objetivo y el grupo control. Por estas razones, y debido al alcance agregado de esta metodología (todo el gasto de la Administración Nacional), evaluar el impacto de la totalidad de los programas resulta una tarea demasiado grande. No obstante, esta metodología podría permitir que otros comiencen a seleccionar programas para realizar estudios de impacto *ex post*. A su vez, esos estudios podrían nutrir a esta metodología, determinando si un programa fue omitido u otro incluido incorrectamente; también podrían orientar acciones sobre la base de los resultados obtenidos en materia de reducción de brechas de género. Es decir, esta metodología presume el impacto sobre las autonomías

en función del diseño, de los objetivos de la política y de la evidencia generada a través de las investigaciones existentes.

10.6 Categorías relevantes

Entre las diversas clasificaciones que pueden adoptarse para luego analizar el gasto con perspectiva de género (por funciones presupuestarias o según el enfoque de derechos, por ejemplo), se optó por dos tipos complementarios: por *especificidad* del gasto y según *tipos de autonomía*.

10.6.1 Clasificación por especificidad para reducir la brecha de género

Mediante la clasificación por especificidad del gasto se caracteriza el nivel de focalización de la política en la reducción de la brecha de género. Consta de cuatro categorías: *gasto específico*, *gasto con impacto ponderable*, *gasto con impacto no ponderable* y *gasto sin identificar*.

a. Gasto específico para reducir la brecha de género

La categoría *gasto específico* incorpora todos aquellos programas cuyo gasto esté íntegramente dirigido a disminuir la brecha de género. Abarca, por ejemplo, el gasto destinado al Instituto Nacional de las Mujeres, los programas “Hacemos Futuro Juntas” y “Protección de víctimas de violencia”, entre otros.

b. Gasto con impacto ponderable

Las categorías *gasto con impacto ponderable* y *gasto con impacto no ponderable* refieren a aquellos gastos no identificados como “de género” en el presupuesto, pero con impacto en la reducción de las brechas de género. Es decir, estas erogaciones no están dirigidas sólo a mujeres y/o no fueron diseñadas para reducir brechas de género específicamente, pero mejoran las condiciones de vida de las mujeres.

La diferencia entre ambas categorías es que el *gasto con impacto ponderable* se puede “medir”: es posible identificar qué proporción del gasto de un programa o actividad presupuestaria se destina a reducir las brechas de género. En cambio, el *gasto con impacto no ponderable* no se puede cuantificar.

Algunas erogaciones de las actividades presupuestarias *con impacto ponderable* se incluyen al 100% en el PPG ya que, si bien impactan positivamente en otras poblaciones, se considera que sus resultados son altamente positivos para el avance de la equidad de género. Como ejemplo pueden mencionarse las iniciativas ligadas al desarrollo de políticas de cuidado infantil o de adultos mayores destinadas a mejorar las condiciones de vida de estos grupos poblacionales, pero cuyas beneficiarias indirectas son las mujeres, dado que el Estado provee un servicio que hasta ese momento era asumido mayoritariamente por ellas como consecuencia de la división sexual del trabajo imperante (mujeres como “depositarias naturales” del cuidado de familiares). La Asignación Universal por Hijo también se incluye en esta categoría y su gasto se imputa al 100% en el PPG; esto es así porque si bien su objetivo es igualar los derechos de niñas/os y adolescentes, ha tenido un impacto positivo muy relevante en términos de autonomía económica para las mujeres de sectores populares.

En esta categoría también se incluyen políticas cuyo gasto se distribuye entre las diferentes poblaciones que beneficia; en estos casos se aplican indicadores que ponderan la participación de las mujeres para identificar qué porción del gasto afecta positivamente a la situación de equidad de género. Por ejemplo, la implementación de la tarifa social en medios de transporte impacta positivamente en la brecha de género, pero como el programa tiene como beneficiarios a mujeres y, aunque minoritariamente, también a varones, para ponderar el gasto efectivo en reducir la brecha de género se aplicó el indicador “porcentaje de mujeres titulares de la tarifa social”. Otro ejemplo en esta categoría es la moratoria previsional, dado que tuvo un importante impacto en la autonomía económica de mujeres en edad jubilatoria³⁵; de este programa se toma solo la porción que beneficia a mujeres.

c. Gasto con impacto no ponderable

Las actividades programáticas *con impacto no ponderable* no adicionan erogaciones al PPG; sin embargo, resulta importante desatacarlas para tener una descripción más completa de las políticas de género incluidas en el presupuesto. Por ejemplo, el programa “Acciones contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo”, ejecutado por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), menciona como uno de sus objetivos “promover el ejercicio de los derechos de las personas LGBTI en igualdad de condiciones y sin discriminación, facilitando la formación de áreas de diversidad sexual que contribuyan a desterrar prácticas discriminatorias en perjuicio de las orientaciones sexuales, la identidad de género y su expresión”; así, a partir de los objetivos y descripción del programa se pueden identificar acciones en favor de la igualdad de género, pese a que no puedan imputarse erogaciones asociadas a ese objetivo en particular.

d. Gasto sin identificar

Finalmente, el *gasto sin identificar* es aquel que, en base a la información presupuestaria disponible, no permite definir si tiene algún tipo de impacto en la reducción de la brecha de género.

³⁵ Ver Berniell et al (2018).

Tabla 4: Clasificación del gasto por especificidad para reducir la brecha de género

TIPO DE GASTO	DEFINICIÓN	EJEMPLO DE PROGRAMAS
Específico	Incorpora los programas cuyo gasto esté íntegramente dirigido a disminuir la brecha de género	* Hacemos Futuro Juntas * Protección de Víctimas de Violencia
Con impacto ponderable	Incorpora los programas cuyo objetivo no sea necesariamente reducir la brecha de género, pero que tienen un impacto positivo en la igualdad de género y se puede medir.	* Asignación Universal por Hijo * Moratoria previsional
Con impacto no ponderable	Incorpora los programas cuyo objetivo no sea necesariamente reducir la brecha de género, pero que tienen un impacto positivo en la igualdad de género, aunque no pueda medirse tal impacto dada la información presupuestaria disponible.	* Acciones contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo * Sistema de Identificación tributaria y social (SINTyS)
Sin identificar	Es el gasto que no puede incorporarse bajo ninguna de las categorías anteriores debido a que no es posible afirmar si tiene impacto o no en la reducción de la brecha de género dada la información disponible.	

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

Recuadro 2: La Asignación Universal por Hijo desde una perspectiva de género

La AUH es una prestación no contributiva implementada en Argentina en 2009, destinada a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, hijas/os de trabajadores en el sector informal o desempleados. La política incluye condicionalidades en educación y salud.

La titularidad del beneficio (quién cobra) estuvo mayoritariamente a cargo de la mujer desde el inicio del programa, si bien no había nada establecido al respecto en la reglamentación. A partir del 2013, sin embargo, se privilegia explícitamente a la mujer para el cobro de la prestación. La racionalidad subyacente en esta decisión es que las mujeres harán un mejor uso de la prestación en favor de los hijos.

Desde la economía feminista, la responsabilidad que la política imprime a las mujeres en el cumplimiento de las condicionalidades asociadas al cuidado ha sido cuestionada debido a que naturaliza y refuerza el rol tradicional de la mujer asociado a las tareas reproductivas del hogar (Arcidiácono, Pautassi y Straschnoy, 2014; Rodríguez Enríquez, 2011).

Sin embargo, algunos estudios señalan que pese al *maternalismo* inscripto en la política, sus efectos y las formas de apropiación del ingreso por parte de las mujeres son diversos. En algunos casos, la administración del dinero puede dar lugar a una mayor autonomía económica, fortalecer su posición en las negociaciones en el hogar, y favorecer iniciativas de formación y/o micro-emprendimientos, dando lugar a un empoderamiento de la mujer.

Es reconocido el impacto positivo en el ingreso de los hogares y en particular en la autonomía económica de las mujeres. En cambio, hay resultados mixtos en cuanto al impacto sobre la participación de las mujeres en el mercado

laboral. Para más detalles, véase la discusión en Garganta et al (2017), “Boletín 2: El impacto de la AUH sobre el ingreso de los hogares”, ANSES, CEDLAS, Ministerio de Desarrollo Social, UBA y UNICEF.

10.6.2 Clasificación por autonomías

La clasificación según tipos de autonomía configura un acercamiento orientado a identificar en qué áreas se avanza en la reducción de las brechas de género. A continuación se detallan las categorías en las que esta metodología propone clasificar los programas y actividades de gasto seleccionados, según qué brecha de género apunten primordialmente a reducir.

a. Autonomía económica

En esta categoría se incorporarían las acciones tendientes, por ejemplo, a mejorar la inserción laboral de las mujeres, a generar mayores recursos o a igualar ciertas condiciones de acceso al mercado de trabajo. En tal sentido, se incluirían las políticas de cuidado, ya que contribuirían a disminuir la carga de esta tarea, así como a valorar su contribución a la economía agregada. A continuación se detallan algunos ejemplos de programas y acciones que se incluirían en esta categoría:

- Políticas de paridad salarial
- Políticas de cuidado: ampliación de licencias paternales y parentales, extensión de servicios públicos, construcción de espacios de primera infancia y transferencia de dinero para afrontar los costos de la tercerización de los cuidados
- Políticas o programas de inclusión financiera de las mujeres
- Políticas o programas de inclusión digital de las mujeres
- Políticas de inserción laboral y empleo de mujeres
- Políticas o programas de capacitación de mujeres
- Políticas o programas que apuntan a que los varones se inserten en sectores feminizados
- Políticas o programas que apuntan a que las mujeres se inserten en sectores masculinizados
- Políticas o programas de mejora de las condiciones de empleo de las mujeres en sectores precarizados
- Políticas o programas para la eliminación de la discriminación entre varones y mujeres en el mercado de trabajo
- Políticas o programas de acceso a la tierra o de regulación dominial

b. Autonomía física

Concretamente, existen dos ejes centrales para favorecer esta categoría: el respeto a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y las acciones destinadas a atender la problemática de la violencia de género.

Ejemplos de programas y acciones:

- Plan de acción para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres
- Plan de prevención y reducción del embarazo no intencional en la adolescencia
- Plan nacional bienal contra la trata y explotación de personas (2018-2020)

c. Autonomía en la toma de decisiones

Esta categoría se refiere a la presencia de las mujeres en los distintos puestos jerárquicos del Estado y a las medidas orientadas a promover su participación plena y en igualdad de condiciones. Pondera, entonces, la participación de las mujeres en el ejercicio del poder y en los espacios de toma de decisión. Por ejemplo, se incluirían en esta categoría programas que fortalezcan los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres. Es importante mencionar que algunos de estos programas son observables a través de cambios normativos y no necesariamente tienen un reflejo presupuestario.

Ejemplos de programas y acciones:

- Monitoreo de implementación de la Ley de Paridad de Género
- Creación de Áreas Mujer en provincias y municipios

d. Transversal / Transformación cultural

Esta categoría da cuenta de la integralidad de los procesos de transformación requeridos para lograr la igualdad de género y la participación equitativa de las mujeres en el desarrollo sostenible. Se busca dar educación y capacitación en temas de género y los temas que lo atraviesan.

Ejemplos de programas y acciones:

- Educación con perspectiva de género en todos los niveles
- Campañas masivas de concientización
- Implementación de Ley Micaela (27.499)
- Escuelas Populares de Formación de Género

10.7 Valoración

En la metodología inicial que se presenta en este documento, se ponderarán por la unidad, es decir que se multiplicarán por 1, los programas específicos y los programas que, por su valor presupuestario, tienen impacto significativo en género. Además, se tomarán indicadores para medir qué porción de programas no específicos pero con impacto debe incluirse, siempre bajo la pregunta rectora acerca de si un programa disminuye las brechas (o aumenta las autonomías).

Existen otras metodologías que ponderan al doble el gasto específico en la reducción de la brecha de género, es decir que lo multiplican por 2; en cambio, ponderan unitariamente el gasto no específico pero

con impacto, es decir que lo multiplican por 1³⁶. Según estas metodologías, incluso, podrían ponderarse por un múltiplo negativo los programas que impacten negativamente en la reducción de la brecha de género.

10.8 Síntesis de las decisiones adoptadas en esta metodología

Esta metodología se propone identificar programas y actividades del presupuesto de gastos de la Administración Nacional cuyo impacto se presume positivo en términos de reducción de brechas de género, dado su diseño, sus objetivos o de acuerdo a la evidencia de estudios existentes. Mediante una valoración simple, suma el gasto específicamente diseñado para reducir las brechas y aquél que tiene un impacto ponderable y se lo clasifica según sobre qué autonomía tiene mayor impacto. A continuación se listan las opciones metodológicas adoptadas.

Tabla 5: Síntesis metodológica para el PPG en Argentina

ESTRATEGIA	Identificación presupuestaria: se busca identificar programas y actividades que busquen la equidad de género como paso previo al proceso de etiquetación presupuestaria
ENFOQUE	Reducción de la brecha de género: la pregunta rectora para incluir un programa o actividad es si se considera que reduce la brecha de género
ÁMBITO PRESUPUESTARIO	Se analiza solo una parte del presupuesto: el gasto (en su totalidad)
NIVEL DE APLICACIÓN	Ámbito gubernamental nacional
ETAPAS DE APLICACIÓN	Ex ante: se busca identificar programas y actividades que busquen la equidad de género
CATEGORÍAS RELEVANTES	Clasificado según su especificidad: Gasto específico para reducir brecha de género / Gasto con impacto ponderable / Gasto con impacto no ponderable / Gasto sin identificar. Enfoque de autonomías: económica, física, en la toma de decisiones y transformación cultural.
VALORACIÓN	Sencilla: solo suma programas y actividades con impacto en brecha de género, ponderando por cantidad de beneficiarias en algunos programas con impacto en la reducción de brechas.

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

³⁶ Instructivo del Development Assistance Committee AC Gender Marker de la OECD: <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Handbook-OECD-DAC-Gender-Equality-Policy-Marker.pdf>.

11. Guía paso a paso

A continuación, se mencionan los pasos que se llevaron a cabo para el desarrollo del presupuesto con perspectiva de género que se presenta en este trabajo.

1. *Análisis del gasto de la Administración Pública Nacional a partir de una mirada sensible al género para identificar actividades presupuestarias que reduzcan la brecha de género.*

Este primer paso implica analizar detalladamente el presupuesto público a partir de sus unidades programáticas mínimas, o sea, de las actividades presupuestarias. En este análisis se estudia el enfoque de género en las políticas que sustentan el presupuesto, así como la ejecución del gasto en dichas políticas. En síntesis, se trata de analizar las diferentes actividades ejecutadas considerando su concepción y diseño, a partir de un enfoque de género que implica contestar a las siguientes cuestiones:

¿Cuál es la meta general o prioridad de la actividad presupuestaria? ¿Cuáles son sus objetivos específicos? ¿Cómo se conforma su población objetivo? En su diseño, ¿existe la intención de superar las inequidades por género? ¿Se toman en cuenta, de alguna manera, las diferencias entre géneros? ¿Se menciona la equidad de género o las palabras “género”, “hombres” o “mujeres” en la descripción del programa? ¿Existen estudios o evaluaciones que aporten evidencia en favor de su impacto sobre las brechas de género?

En el mediano y largo plazo es deseable que al momento de identificar las iniciativas con impacto en género sean los organismos que las ejecutan quienes señalen qué políticas podrían enmarcarse en un PPG. Sin embargo, dado que los organismos requieren de tiempos diferentes para incorporar la perspectiva de género, podrían tomarse en cuenta evaluaciones e investigaciones externas a la hora de seleccionar actividades relevantes.³⁷

2. *Clasificación de los programas seleccionados según grado de especificidad del gasto*

Una vez identificados los programas presupuestarios que inciden, en mayor o menor medida, en la reducción de la brecha de género, se procede a su clasificación según dos tipos complementarios de categorías: por *especificidad* del gasto y según *tipos de autonomía*.

3. *Selección de ponderadores para distribuir el gasto con impacto ponderable en reducir la brecha de género*

Como se mencionó en secciones anteriores, en algunos casos, cuando un gasto no está destinado exclusivamente a reducir la brecha de género, es necesario el uso de ponderadores, esto es, indicadores

³⁷Con el fin de agilizar y perfeccionar este proceso, la Oficina Nacional de Presupuesto promueve la revisión de los programas de gasto de la Administración Nacional de manera tal que las unidades ejecutoras de los programas señalen, mediante formularios específicos, aquellas actividades e indicadores vinculados con temáticas de género (y otras nuevas categorías transversales del gasto, como niñez y discapacidad). Ver Circular N° 1 / ONP en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/instrutexto/archivos/cir1-19.pdf>.

que permitan identificar la porción del gasto de la actividad presupuestaria que tiene impacto sobre la igualdad de género.

Por ejemplo, para la actividad del Ministerio de Transporte “Implementación de la tarifa social en el transporte automotor de pasajeros”, la unidad ejecutora del programa proveyó el indicador “porcentaje de mujeres titulares de la tarifa social”.

4. Clasificación de los programas seleccionados según tipo de autonomía

La clasificación según tipos de autonomía tiene el objetivo de identificar en qué áreas se avanza en la reducción de las brechas de género. Para ello, se analizan los objetivos de las actividades presupuestarias seleccionadas y las líneas de acción que las conforman, para luego clasificarlas en los diferentes tipos de autonomías (económica, física, en la toma de decisiones, interrelación de autonomías) según qué brecha de género apuntan a reducir.

En caso de que una política impacte sobre más de una autonomía, se sugiere imputarla en la que conlleve un monto de erogaciones más alto. En este trabajo no hubo ningún caso de estas características, debido, seguramente, a que se trabajó sobre la identificación de las partidas presupuestarias al menor nivel de agregación posible (por actividad presupuestaria).

5. Cuantificación del gasto en igualdad de género

Una vez clasificadas las actividades presupuestarias según tipo de autonomía y grado de especificidad del gasto, y luego de estimar aquellos gastos proporcionales que solo en parte reducen la brecha de género, o sea, una vez que se tiene el gasto con impacto en reducir la brecha de género por actividad presupuestaria, se suman los subtotales para obtener el gasto total con perspectiva de género.

Tabla 6: Dos ejemplos de cómo se identifican, clasifican y ponderan programas con perspectiva de género

Servicio de Administración Financiera (SAF)	Código y Descripción Programa	Código y Descripción Actividad	Presupuesto vigente_2019 (a)	Indicador (b)		Presupuesto vigente con impacto en brecha de género_2019 (a*b)	Autonomía
Ministerio de Transporte	61 - Coordinación de Políticas de Transporte Vial	13 - Implementación de la Tarifa Social en el Transporte Automotor de Pasajeros	\$ 5.000.000.000	% de mujeres titulares de la tarifa social	72%	\$ 3.614.167.111	Económica
Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)	17 - Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer	43 - Escuelas Populares de Formación de Género	\$ 6.887.790	-	100%	\$ 6.887.790	Transversal

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

6. Institucionalización del presupuesto con perspectiva de género

Cronológicamente, este no sería el último paso, dado que el proceso de institucionalización se va desarrollando de manera permanente en cada uno de los pasos anteriores. Por ejemplo, cuando se modifican los formularios que se envían a los organismos para que identifiquen iniciativas con impacto en género.

En la actualidad, la Oficina Nacional de Presupuesto identifica mediante una etiqueta (PPG) actividades *específicas* destinadas a reducir la brecha de género, con el fin de sistematizar el cálculo del PPG.

Todavía queda la tarea de incorporar, con su indicador correspondiente, aquellas actividades parcialmente destinadas a reducir la brecha de género, que en la actualidad se encuentran en las categorías “Gasto con impacto no ponderable” o “Sin identificar”.

12. Resultados obtenidos con esta metodología

Se procedió a analizar el Presupuesto Nacional de 2019 con la metodología adoptada. Se analizaron 2.622 actividades, de las cuales se identificaron 56: 24 específicas para la reducción de brechas de género, 28 con impacto ponderable y 4 con impacto no ponderable. El resto de las actividades presupuestarias analizadas (2.566) entran en la categoría “Sin clasificar”³⁸.

Tabla 7: Actividades presupuestarias 2019 identificadas para reducir la brecha de género, clasificadas por autonomía y especificidad, en cantidades

Autonomía	Tipo de especificidad			Total
	Específicas	Con impacto ponderable	Con impacto no ponderable	
Física	13	3	0	16
Económica	1	24	1	26
Toma de decisiones	0	0	0	0
Transversal	10	1	3	14
Total	24	28	4	56

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

El gasto público destinado a programas y actividades que reducen la brecha de género asciende a \$567.827,7 millones, que representan 13,4% del gasto público nacional y 3,1% del PIB. Las erogaciones en actividades específicas ascienden a \$5.551,0 millones, mientras que aquellas con impacto ponderable

³⁸ Para los análisis subsiguientes, se elimina la categoría “Sin identificar” ya que, dada su participación prácticamente absoluta en el total, distorsiona el análisis del resto de las categorías.

concentran un gasto de \$562.276,8 millones, prácticamente la totalidad de las erogaciones destinadas a la equidad de género.

Como se observa en la

Tabla 8 y en la Tabla 9, las actividades con impacto ponderable se destacan tanto en cantidad de iniciativas (50% del total) como en peso presupuestario (99% del gasto destinado a reducir las brechas de género). En esta categoría, la autonomía económica sobresale tanto en cantidad (86% del total) como en términos presupuestarios (99% del gasto con impacto ponderable); incluye el gasto en AUH, licencias por maternidad, tarifa social para pasajeros usuarios de transporte automotor, programas de empleo, y programas relacionados con el cuidado infantil y de adultas/os mayores.

La autonomía física es la segunda en importancia, aunque con una incidencia relativa bastante menor. En esta categoría están las actividades presupuestarias del programa “Atención de la Madre y el Niño”, ejecutado por la Secretaría de Salud, que tiene entre sus objetivos la atención a embarazadas.

Como actividad transversal, se identificó el “Programa Nacional de Fortalecimiento Comunitario y Familiar”; no se identificaron iniciativas que involucren avances en la autonomía en la toma de decisiones que, típicamente, avanzan desde lo normativo pero con escaso impacto presupuestario, sin que esto sea entendido como algo negativo.

Las acciones específicas para reducir la brecha de género representan el 43% de las actividades identificadas, con un peso presupuestario de 1% del total. En esta categoría, la autonomía económica es la de mayor participación presupuestaria, dado que concentra dos terceras parte del gasto de las iniciativas específicas en reducir la brecha de género; se compone de una sola actividad: “Acciones del Programa Hacemos Futuro Juntas”. La autonomía física concentra el 29% del gasto específico y se compone de los programas relacionados con protección a víctimas de trata y violencia de género del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. También se clasifican en esta autonomía las iniciativas del INAM y aquellas relacionadas con prevención del embarazo adolescente (implementado por la SENNAF), salud sexual y reproductiva responsable (Secretaría de Salud) y educación sexual integral (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología). Las acciones transversales se relacionan con actividades de sensibilización en la Administración Pública Nacional, confección de estadísticas y fortalecimiento institucional.

Finalmente, las acciones para reducir las brechas de género con impacto no ponderable representan el 7% del total de actividades detectadas; son, en su mayoría, transversales.

Desde el punto de vista de las autonomías, prácticamente la totalidad del gasto dirigido a reducir las brechas de género se destina a promover la autonomía económica (99,6%), a través de programas de transferencia monetaria (programas de empleo, AUH, Hacemos futuro juntas), subsidios al transporte público (tarifa social) e inversión en centros de atención a la primera infancia.

El gasto asociado a programas que estimulan el desarrollo de la autonomía física de las mujeres representa el 0,4% del total de las actividades identificadas; el gasto identificado en promover actividades transversales y de transformación cultural representa el 0,1%.

En las tablas del Anexo se lista el total de actividades presupuestarias clasificadas por tipo de especificidad y autonomía.

Tabla 8: Gasto público identificado en género por autonomía y especificidad, en millones de pesos

Autonomía	Tipo de especificidad			Total
	Específicas	Con impacto ponderable	Con impacto no ponderable	
Autonomía física	1.630,8	500,5	-	2.131,3
Autonomía económica	3.658,7	561.726,7	-	565.385,4
Autonomía de las decisiones	-	-	-	-
Transversal	261,5	49,6	-	311,1
Total	5.551,0	562.276,8	-	567.827,7
En % del Gasto Público*	0,1%	13,3%	-	13,4%
En % del PIB	0,0%	3,1%	-	3,1%

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

*Crédito vigente a abril

Tabla 9. Gasto público identificado en género por autonomía y especificidad, en %

Autonomía	Tipo de especificidad			Total
	Específicas	Con impacto ponderable	Con impacto no ponderable	
Autonomía física	0,3%	0,1%	-	0,4%
Autonomía económica	0,6%	98,9%	-	99,6%
Autonomía de las decisiones	0,0%	0,0%	-	0,0%
Transversal	0,0%	0,0%	-	0,1%
Total	1,0%	99,0%	-	100%

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

13. Reflexiones finales

Esta primera aproximación a la elaboración de un presupuesto con perspectiva de género se centró en la confección de una metodología propia basada en la noción de autonomías para el análisis y en la estimación del gasto destinado a reducir las brechas de género.

Si bien hubo progresos en torno a la búsqueda de equidad social, económica y laboral entre los géneros, las brechas en todas estas áreas permanecen. Esas diferencias se expresan, por ejemplo, en condiciones laborales más precarias para las mujeres, mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, menores salarios promedio, mayor exposición a violencias de todo tipo (física, psicológica, simbólica, etc.), menor participación política, y otro tipo de circunstancias que socavan la autonomía económica, física y de participación de las mujeres.

En este contexto, el PPG es una herramienta útil tanto para brindar información sobre qué políticas públicas reducen la brecha de género, como para incorporar nuevos objetivos en relación a la equidad de género, y para monitorear los programas presupuestarios y líneas de acción vigentes.

Para avanzar en estas cuestiones, se analizó el gasto público nacional del año 2019 vigente a la fecha de la elaboración de este informe, y se identificaron las partidas presupuestarias con impacto positivo para reducir las brechas de género. En esta primera experiencia se identificaron 56 actividades de un total de más de 2200. Esto da cuenta de la necesidad de acceder a mayor información de los programas que se analizan; la calidad de la medición del PPG se irá enriqueciendo en la medida en que mejore la calidad, apertura y acceso a la información, tanto cualitativa como cuantitativa, brindada por los programas sociales. En este sentido, uno de los principales desafíos será el de trabajar con el gasto “sin identificar”, con la cooperación de las unidades ejecutoras de los programas, quienes podrán identificar óptimamente las líneas de acción con perspectiva de género que se estén ejecutando y no hayan podido identificarse en este trabajo.

Entre las actividades identificadas se clasificaron 24 como específicas para la reducción de brechas de género, 28 con impacto ponderable, 4 con impacto no ponderable, y el resto se incluyó en la categoría “Sin clasificar”. En términos de gasto, las erogaciones identificadas que apuntan a reducir la brecha de género ascienden a \$567.828 millones, equivalentes al 13,4% del gasto presupuestado nacional y al 3,1% del PIB.

Desde el punto de vista de las autonomías, prácticamente la totalidad del gasto seleccionado (99,6%) está dirigido a promover la autonomía económica a través de programas de transferencias monetarias (programas de empleo, AUH, Hacemos futuro Juntas, moratoria previsional), subsidios al transporte público (tarifa social) e inversión en centros de atención a la primera infancia.

En el mediano plazo, se prevé continuar perfeccionando el PPG hasta lograr la institucionalización efectiva de la medición, para que pueda ser utilizado como una herramienta en la planificación de políticas de género. Los pasos a seguir deberían involucrar evaluaciones de impacto de las políticas existentes para

corroborar su inclusión, así como incorporar aquellas que fueron omitidas en este análisis dado que no se contaba con evidencia suficiente para su inclusión. Otras alternativas para enriquecer un verdadero PPG deberían incluir metodologías de análisis de impuestos, gasto tributario, e impacto macroeconómico agregado del presupuesto. También sería enriquecedor, dada su importancia agregada, expandir el análisis a los presupuestos provinciales en primer lugar, y a los municipales en una instancia ulterior.

14. Bibliografía

- Arcidiácono, P.; Pautassi, L.; y Straschnoy, M. (2014): “Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina”. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. N° 50, Quito.
- Berniell, I.; de la Mata, D.; y Pinto Machado, M. (2018): “The Impact of a Permanent Income Shock on the Situation of Women in the Household: the case of a pension reform in Argentina”. Disponible en https://inesberniell.weebly.com/uploads/9/1/2/2/91228902/bdm_edcc_final.pdf
- Budlender, D. & Sharp, R. (1998): “How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice”.
- CIEPP y ELA (2013): “Impuestos y género en Argentina”.
- Coello, R. (2010): “Panorámica de las diversas experiencias de presupuestos de género en América Latina”. Ponencia presentada en el Foro de Buenas Prácticas en la Incorporación de la Perspectiva de Género en los Presupuestos Públicos. México.
- Coello, R. (2015): “Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista”. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Coello, R. & Wretblad, E. (2012). GRB World Tour. Report prepared for the International high-level conference on Gender-Responsive Budgeting, “Sharing knowledge and designing policies and budgets to achieve gender equality”. Marruecos, 9 y 10 de noviembre de 2012. Ministerio de Economía y Finanzas de Marruecos y ONU Mujeres.
- de Villota, P.; Jubeto, Y., Ferrari, I. (2009): “Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos”. Observatorio 17. Instituto de la Mujer. Ministerio de Igualdad. Madrid.
- Elson, D. (1998): “Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options.” Journal of International Development 10, 929-941.
- Elson, D. (s/d): “Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: dimensiones, claves y ejemplos prácticos”. Disponible en: <https://www.cepal.org/mujer/curso/diane-elson.doc>
- Garganta, S.; Gasparini, L.; Maurizio, R.; y Monsalvo, A. (2017): “Boletín 2: El impacto de la AUH sobre el ingreso de los hogares”, ANSES, CEDLAS, Ministerio de Desarrollo Social, UBA y UNICEF. Disponible en <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/BOLETIN-2.pdf>
- Jubeto, Y. (2008): “Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”. Cuadernos de trabajo. N°43. Hegoa. Universidad del País Vasco. España.

- Instituto Nacional de las Mujeres de México (2005): “Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos”, México.
- Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2017): “Planes de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo”. En Estudios 1. CEPAL. Santiago de Chile.
- Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2013): “El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: un avance para garantizar la autonomía de las mujeres”. CEPAL. Santiago de Chile.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015): “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”. Revista Nueva Sociedad No 256, ISSN: 0251-3552. Disponible en: www.nuso.org.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011): “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?”. Serie Mujer y Desarrollo N° 109. CEPAL. Santiago de Chile.
- Sharp, R. (2003): “Presupuestos para la Equidad: Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Nueva York.
- Zabalaga, C. (2013): “Categorías para el análisis y la orientación de la inversión pública en igualdad de género. Una propuesta metodológica desde Bolivia”. Cuaderno de trabajo 13. Serie: En la Economía Contamos Todas y Todos. ONU Mujeres Bolivia. Bolivia.

15. Anexo. Listado de actividades presupuestarias identificadas

Tabla 10: Actividades presupuestarias específicas para reducir la brecha de género

N°	Autonomía	Servicio	Código y Descripción Programa	Código y Descripción Actividad
1	Física	Sec. de Gobierno de Salud	17 - Atención de la Madre y el Niño	45 - Salud Integral en la Adolescencia (ENIA) (PPG)
2			25 - Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	02 - Apoyo a la Reproducción Médicamente Asistida (PPG)
3				41 - Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable (ENIA) (PPG)
4		Min. de Educ., Cultura, CyT.	44 - Mejoramiento de la Calidad Educativa	40 - Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (ENIA) (PPG)
5		Ministerio Justicia y Derechos Humanos	26 - Promoción y Defensa de los DD.HH. - Justicia 2020	44 - Impulso a Políticas Integrales de Género y Diversidad Sexual (PPG)
6				41 - Asistencia y Patrocinio Gratuito a Víctimas de Violencia de Género
7			43 - Afianzamiento de la Justicia como Valor - Justicia 2020	43 - Rescate y Acompañamiento a Víctimas de Trata (PPG)
8				44 - Protección de Víctimas de Violencias (PPG)
9				45 - Apoyo a las Justicias Provinciales (PPG)
10		SENNAF	45 - Pol. Federales para Prom. Derechos de Niños y Adolescentes	46 - Prevención del Embarazo Adolescente (ENIA) (PPG)
11		Min. de Seguridad	01 - Actividades Centrales	41 - Acciones por la Equidad de Género (PPG)
12		INAM	17 - Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer	45 - Protección Integral y Articulación Acciones Directas (PPG)
13				46 - Plan Nacional para Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PPG)
14	Económica	Min. de Desarrollo Social y Salud	38 - Apoyo al Empleo	40 - Acciones del Programa Hacemos Futuro Juntas (PPG)
15	Transversal	INDEC	19 - Servicio Estadístico	43 - Acciones del Registro de Casos de Violencia contra las Mujeres (PPG)
16		Policía Federal Argentina	01 - Actividades Centrales	40 - Acciones por la Equidad de Género (PPG)
17		Gendarmería Nacional	01 - Actividades Centrales	40 - Acciones por la Equidad de Género (PPG)
18		Prefectura Naval Argentina	01 - Actividades Centrales	40 - Acciones por la Equidad de Género (PPG)
19		Policía de Seg. Aeroportuaria	01 - Actividades Centrales	40 - Acciones por la Equidad de Género (PPG)
20		Sec. de Gobierno de Trabajo y Empleo	01 - Actividades Centrales	40 - Impulso a Pol. Preventivas Sistemáticas, Sensibles al Género, Integradas y no Discriminatorias (PPG)
21		INAM	17 - Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer	41 - Dirección y Conducción (PPG)
22				42 - Fortalecimiento Institucional (PPG)
23				43 - Escuelas Populares de Formación de Género (PPG)
24	44 - Capacitación para el Desarrollo Integral de la Mujer (PPG)			

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

Tabla 11: Actividades presupuestarias con impacto ponderable en la reducción de la brecha de género

N°	Autonomía	Servicio	Código y Descripción Programa	Código y Descripción Actividad		
1	Física	Secretaría de Gobierno de Salud	17 - Atención de la Madre y el Niño	41 - Coordinación y Monitoreo Maternidad e Infancia		
2				43 - Acciones de Perinatología		
3				46 - Acciones Sanitarias para la Inclusión y la Equidad (UNICEF) - ENIA		
4	Económica	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	44 - Acciones para la Prom. y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	45 - Acompañamiento a Familias en la Crianza de Niños - Programa Primeros años		
5				5 - Capacitación para Brindar Cuidados Domiciliarios y Promoción de Calidad de Vida		
6				46 - Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores	2 - Asistencia en Modalidad Residencial para Adultos Mayores	
7					1 - Restauración y Puesta en Valor Residencia Adultos Mayores Eva Perón 2019- Burzaco	
8					Dirección Superior	
9				Ministerio de Salud y Desarrollo Social	47 - Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia	Fortalecimiento de Centros de Prevención y Recuperación de la Desnutrición Infantil
10						Capacitación y Asistencia en Espacios de Primera Infancia
11		Acciones Federales para el Desarrollo de la Primera Infancia				
12		Asistencia Directa de Niños y Niñas en Centros de Desarrollo Infantil				
13		2 - Fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia y de Intervenciones Domiciliarias (BID N° 4229/OC-AR)				
14		52 - Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia	0 - Remodelación y Construcción en Espacios de Primera Infancia (EPIs)			
15		Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo	16 - Acciones de Empleo	subp 01 - Acciones de Empleo		
16				subp 02 - Programa de Recuperación Productiva (REPRO)		
17				04 - Seguro de Capacitación y Empleo		
18				23 - Acciones de Capacitación Laboral	07 - Apoyo a la Orientación, Formación e Inclusión Laboral de Jóvenes (BIRF 201240)	
19	08 - Orientación, Formación e Inclusión Laboral de Jóvenes					
20	09 - Apoyo al Proyecto Fomento de Empleo para Jóvenes PNUD 15/003					
21	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	16 - Prestaciones Previsionales	40 - Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional			
22			19 - Asignaciones familiares (AA.FF)	41 - Asignación Universal para Protección Social (AUH)		
23				45 - Asignaciones Familiares Activos		
24				45 - Asignaciones Familiares Sector Público Nacional		
25			31 - PNC Madres de 7 o más Hijos	42 - Pensiones no Contributivas Madres de 7 o más Hijos		
26	Ministerio de Transporte	61 - Coordinación de Políticas de Transporte Vial	13 - Implementación de la Tarifa Social en el Transporte Automotor de Pasajeros			
27	Secretaría de Gobierno de Agroindustria	39 - Políticas para la Agricultura Familiar	6 - Proy. de Desarrollo Rural Incluyente - PRODERI FIDA 848 - Fondo Fiduciario de España 4-AR			
28	Transversal	SENNAF	45 - Pol. Federales para la Prom. de los Derechos de Niños y Adolescentes	2 - Pol. Federales para el Fortalecimiento Familiar y Comunitario		

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.

Tabla 12: Actividades presupuestarias con impacto no ponderable en la reducción de la brecha de género

N°	Autonomía	Servicio	Código y Descripción Programa	Código y Descripción Actividad
1	Económica	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	49- Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes	43 - Otorgamiento de Becas Compromiso Docente
2	Transversal	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	21 - Asistencia y Coordinación de Políticas Sociales	5 - Sistema de Identificación tributaria y social (SINTyS)
3		Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo	16 - Acciones contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo	1- Acciones contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
4		Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos	16 - Promoción Internacional de los Derechos Humanos	1 - Promoción Internacional de los Derechos Humanos

Fuente: Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Hacienda.