

Presupuesto sensible al género: una herramienta para reducir la pobreza

Serie Minutas Nº 12-24, 05/03/2024

por Carolina Jorquera V.

Resumen

Esta minuta fue elaborada para apoyar la labor parlamentaria en un evento organizado por la Unión Interparlamentaria y ONU-Mujeres en el 68º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. La actividad se llevará a cabo el 12 de marzo de 2024, en la Sede de las Naciones Unidas, Nueva York.

Contiene una presentación introductoria del tema, se refiere a los principales compromisos regionales e internacionales en la materia, hace referencia a algunas experiencias destacadas en el proceso de presupuestación con perspectiva de género y finalmente muestra la situación de Chile.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1) Introducción	3
2) Compromisos internacionales y regionales	3
3) Experiencias exitosas de presupuestos con perspectiva de género.....	6
4) Presupuesto con perspectiva de género en Chile	7

1. Introducción

Uno de los factores más relevantes a la hora de implementar acciones y medidas orientadas a la igualdad de género tiene que ver con la incorporación del enfoque de género en el proceso de toma de decisiones. Comprender que esas decisiones de política pública tienen un impacto diferenciado en hombres y mujeres ayuda a generar cambios que afectan directamente la calidad de vida de mujeres y niñas.

Las evidentes desigualdades económicas entre hombres y mujeres son problemas públicos: la brecha salarial, la desigual distribución de las tareas de cuidado, la ubicación de las mujeres en el mercado laboral, las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a espacios de liderazgo en las empresas, entre otros aspectos, afectan negativamente el desempeño económico de los países.

Incorporar el enfoque de género en el análisis económico colabora en la tarea de los Estados, de hacerse cargo de las consecuencias de la división sexual del trabajo. Mientras las mujeres siguen asociadas a la responsabilidad principal de las tareas de trabajo doméstico no remunerado, llamadas reproductivas, los hombres se vinculan a las tareas realizadas fuera del espacio del hogar, reconocido como productivo. Esta división recarga a las mujeres y afecta directamente su trayectoria laboral, su inserción en la fuerza de trabajo, el tipo y calidad de empleos a los que acceden y su remuneración.¹

En este escenario, los presupuestos con perspectiva de género (PPG) se transforman en una herramienta que permite transitar hacia mejores condiciones de igualdad, estableciendo que la política fiscal no es neutra al género, visibilizando los efectos de la distribución del gasto público y la carga tributaria. Es un mecanismo que busca garantizar que la inversión de los recursos públicos considere e incorpore la situación y las necesidades de las mujeres no solo para resolver qué tipo de inversión es prioritaria sino también incidir en el diseño de las prestaciones y los servicios.

En una sociedad con desigualdades estructurales, un presupuesto público que no considera la dimensión del impacto de género de las políticas públicas puede perpetuar las desigualdades e incluso incrementarlas.

2. Compromisos internacionales y regionales sobre política fiscal con enfoque de género

Un aporte relevante de la economía feminista dice relación con destacar el papel fundamental que tiene la política fiscal en la redistribución y reorganización del trabajo de cuidados, como un factor clave para la reproducción social y que contribuye directamente a la generación de riqueza, bienestar y calidad de vida. Así, una política fiscal igualitaria puede ser una herramienta redistributiva clave para transformar esta realidad y mejorar la distribución de recursos entre hombres y mujeres.²

¹ MINISTERIO DE HACIENDA, Presupuestos con perspectiva de género: una aproximación metodológica. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda Chile 2022.

² : M. D. Almeida Sánchez, "La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 217 (LC/TS.2021/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

Hay diversos acuerdos y tratados internacionales que tienen directa implicancia en la política fiscal:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece que los Estados partes de la Convención deben tomar todas las medidas apropiadas en la esfera económica para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer (Naciones Unidas, 1979). Si bien, la Convención no señala disposiciones específicas sobre los presupuestos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que monitorea su implementación, ha emitido observaciones finales y recomendaciones en las que se sugiere que las políticas y procesos presupuestarios sean sensibles al género y consideren los principios y criterios de esta Convención.³
- En la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer se afirma que los Estados deberán consignar en los presupuestos públicos los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer (Naciones Unidas, 1994).
- En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing⁴ se establecen, entre las disposiciones y medidas que han de adoptarse, analizar desde una perspectiva de género las políticas y los programas, incluidos los relativos a la tributación, revisar los sistemas nacionales de impuestos sobre la renta y de impuestos sobre la herencia con el objeto de eliminar cualquier posible discriminación contra la mujer, y que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género.
- En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁵, particularmente en el Objetivo 5, se aborda la forma de construir marcos de políticas públicas que impulsen la igualdad de género. Para medir el Objetivo 5 (lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas), se considera el indicador 5.c.1, "proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la asignación de fondos públicos para ese fin"; es decir, los países pueden visibilizar su avance en la implementación de la Agenda 2030 al incorporar los presupuestos sensibles al género.

A nivel regional, la materia también puede ser reconocida en diversos acuerdos:

- El Consenso de Brasilia de 2010⁶ señala que las políticas fiscales combinen criterios de eficacia con criterios de equidad, resaltando su función redistributiva y progresiva, que aseguren la ejecución de políticas que garanticen el desarrollo de las mujeres.

³ Elson, D. (2006), "Budgeting for women's rights: monitoring government budgets for compliance with CEDAW", Nueva York, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Disponible en:

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Media/Publications/UNIFEM/BudgetingForWomensRightsSummaryGuideen.pdf>

⁴ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5 disponible en :

https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

⁵ <https://agenda2030lac.org/es/ods/5-igualdad-de-genero>

⁶ https://www.cepal.org/notas/66/documentos/ConsensoBrasilia_ESP.pdf

- El Consenso de Santo Domingo de 2013⁷ plantea la necesidad de tomar medidas para que en la aplicación de las políticas fiscales se incorporen criterios de equidad e igualdad de género, así como acciones afirmativas que impidan que las reformas fiscales profundicen los niveles de pobreza de las mujeres.
- La Estrategia de Montevideo de 2017⁸ dedica diversas medidas específicas tales como:
 - ✓ Diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión), desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, salvaguardando los avances alcanzados y movilizando los máximos recursos disponibles.
 - ✓ Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas y destinar presupuestos con enfoque de género para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres.
 - ✓ Implementar estudios de impacto de género de las políticas fiscales antes y después de su aplicación, asegurando que éstas no tengan un efecto negativo explícito o implícito sobre la igualdad de género, los derechos y la autonomía de las mujeres, por ejemplo, en la sobrecarga del trabajo no remunerado y de cuidados o en los niveles de pobreza de las mujeres
 - ✓ Asegurar que las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios dirigidas a enfrentar las situaciones de desaceleración económica se adecuen a los principios de derechos humanos y de no discriminación, considerando que dichas medidas cubran excepcionalmente el período de crisis y sean de carácter temporal, y evitando especialmente la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que enfrentan las mujeres y la reducción del financiamiento y los presupuestos para las políticas de igualdad y los mecanismos para el adelanto de las mujeres, y
 - ✓ Fortalecer la cooperación regional para combatir la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza a través del impuesto a la renta corporativa, los impuestos a la riqueza y a las propiedades, entre otros, y así disponer de mayores recursos para las políticas de igualdad de género.
- Finalmente, el Compromiso de Santiago de 2020⁹ promueve:
 - ✓ Implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, y promover marcos normativos y políticas

⁷ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40450-consenso-santo-domingo-duodécima-conferencia-regional-la-mujer-america-latina>

⁸ <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41011-estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco>

⁹ <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es/documentos/compromiso-santiago>

que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado, y

- ✓ Propiciar la aprobación de leyes en materia laboral y tributaria para actuar de forma coordinada a nivel regional, evitando la competencia nociva entre países, a fin de impedir que los impuestos, la reducción de los salarios y las desigualdades de género sean variables de ajuste para aumentar las exportaciones y atraer inversiones.

3. Experiencias exitosas de presupuestos con perspectiva de género.

La experiencia australiana es pionera en el mundo. En el año 1984 se da a conocer la Declaración por el presupuesto de Mujeres, que nace de una agencia estatal de políticas de Género llamada "Oficina del Status de las Mujeres". El documento establece obligaciones para todas las reparticiones públicas, las que debían realizar un análisis de impacto de sus políticas y programas en la desigualdad de género.¹⁰

En casos recientes, se destaca la experiencia de Austria, que ha consagrado la igualdad de género en la Constitución y estableció la igualdad de género como uno de los nueve criterios utilizados para evaluar las propuestas presupuestarias. Desarrolla una evaluación permanente de los objetivos presupuestarios en materia de igualdad de género; los resultados se comunican al Parlamento y se publican en línea¹¹.

Destaca también el caso de Finlandia que desde el año 2000 desarrolló Planes de Igualdad de Género en los que se establecía como obligación para los ministerios tener estadísticas desagregadas por género, medir el impacto de género en las políticas públicas y desarrollar presupuestos con perspectiva de género. En este caso los PPG fueron parte de una estrategia de transversalización del enfoque de género en la acción pública. Hasta la actualidad (2023) su Plan de Igualdad establece obligaciones para que los ministerios lleven a cabo estudios de impacto de género y propongan mejoras para mantener el criterio de género en el gasto y la recaudación fiscal.¹²

El caso canadiense es uno de los más destacados. Comienza en los años 90 y desarrolla un proceso que logra plasmar en el año 2018 un Acta de presupuesto con perspectiva de género incluida en la ley de Presupuesto. Cuentan con un marco de políticas de género, un soporte de estadísticas desagregadas que respaldan la toma de decisiones y una Declaración de Género y Diversidad que

¹⁰ Sharp, R y R. Broomhill "A Case Study of Gender Responsive Budgeting in Australia" 2013 disponible en: https://www.unisa.edu.au/siteassets/episerver-6-files/global/eass/hri/grb_papers_australia_comm-sec-updf_final-copy-.pdf

¹¹ <https://www.unwomen.org/es/noticias/articulo-explicativo/2023/11/que-son-los-presupuestos-sensibles-al-genero>

¹² Elomaki, A y H. Ylöstalo La presupuestación con perspectiva de género en la encrucijada de la política de género y la gestión de las finanzas públicas: el caso finlandés. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2021.1927528#:~:text=The%20Finnish%20case%20illustrates%20how,technocratic%20and%20process%2Dbased%20approach.>

se respalda en un diagnóstico de brechas y las respectivas acciones asociadas. La metodología de trabajo es la misma para toda la administración pública.¹³

En América Latina las experiencias de PPG son más recientes. Según cifras de ONU Mujeres, Latinoamérica es la región que presenta un mayor número de iniciativas de Presupuestos sensibles al género, a nivel nacional y local.

Un ejemplo interesante es el de Colombia, que en su Plan Nacional de Desarrollo integra plenamente la igualdad de género e incluye un rastreador presupuestario de género, obligatorio por ley, para llevar a cabo un seguimiento de la asignación y ejecución del presupuesto. Esta información se presenta cada año al Parlamento.¹⁴

4. La experiencia de Chile

En el caso de Chile, las iniciativas existentes están contenidas dentro del Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres y del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). La incorporación del Sistema Enfoque de Género en el PMG el año 2002 permitió que se incluyeran por primera vez en el sector público medidas de equidad e igualdad de género que los servicios deben llevar a cabo de forma colectiva.

En el marco de la conmemoración del Día de la Mujer del año 2022, el ministro de Hacienda, Mario Marcel, se comprometió a impulsar un proceso de implementación gradual del presupuesto con perspectiva de género. En el año 2023 la Dirección de Presupuestos (Dipres) elaboró un documento de investigación en el que identificó un conjunto de herramientas que permiten implementar un Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG).

La labor parlamentaria puede incidir directamente en que el gasto público promueva la igualdad de género, por lo que contar con comisiones especializadas en el Senado y la Cámara de Diputados y Diputadas del Congreso Nacional es un elemento clave en la tarea de avanzar hacia un presupuesto con perspectiva de género en Chile como una práctica institucional permanente.

¹³ Alonso-Albarran, V., Curristine, T. R., Preston, G., Soler, A., Tchelishvili, N. y S. Weerathunga (2021). "Gender Budgeting in G20 Countries". International Monetary Fund Research papers. Disponible en : <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816>

¹⁴ Paquete de acciones: Participación de los parlamentos en presupuestos con enfoque de género. ONU Mujeres 2022. Disponible en <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/11/action-kit-engaging-parliaments-in-gender-responsive-budgeting>