

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO Y EL ENFOQUE DE GÉNERO

Lourdes Urdaneta de Ferrán
ESCUELA DE ECONOMÍA, UCV

Resumen:

Se postula que el presupuesto nacional es la expresión de las políticas económicas y sociales de los gobiernos y por lo tanto para diferentes grupos un punto de partida de ejercer influencia en su orientación. En varios países se han formado agrupaciones femeninas para analizar los presupuestos y presentar las críticas que consideran apropiadas para lograr mayor equidad en la distribución de cargas y beneficios. Se examinan los aciertos y también los errores en lograr sus metas que implican necesariamente una mayor transparencia acerca de quienes soportan las cargas tributarias y quienes se benefician de los desembolsos gubernamentales. Por estas razones, este enfoque favorece los intereses tanto de las mujeres como de los hombres.

Palabras claves: Análisis presupuestario, equidad, género.

INTRODUCCIÓN

Este ensayo reúne dos temas, análisis presupuestario y la lucha por mejorar las condiciones de vida de las mujeres. Se parte del supuesto que el presupuesto nacional es la expresión más clara de la política económica y social de un gobierno y un esencial punto de partida para el análisis desde el cual influir en las decisiones que afectan a la población¹. Y si se admite que el presupuesto nacional es un instrumento eficaz para hacer valer los intereses de cualquier grupo, la actuación de las organizaciones femeninas en este campo es reveladora de que ellas han pasado de las proclamas abstractas a una actuación concreta. En efecto, en varios países se han formado grupos de mujeres con el propósito explícito de analizar los presupuestos nacionales y hacer valer sus

¹"El Presupuesto nacional es un documento de política que refleja el nivel más elevado del compromiso político y de las políticas de desarrollo socioeconómico del gobierno. Se considera generalmente que el presupuesto nacional es un instrumento neutro en cuanto al género mediante el cual el gobierno identifica las fuentes de ingreso, asigna gastos e implementa sus estrategias de desarrollo. Diferentes impuestos y asignaciones de gastos públicos, sin embargo, impactan en forma diferente a mujeres y hombre porque unas y otros desempeñan papeles diferentes como agentes económicos, tanto en su contribución al crecimiento económico como en su calidad de beneficiarios de gastos públicos". Traducido de: Gender Budget Initiative. A commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes, Commonwealth Secretariat, 199, Londres.

intereses. En lo que sigue se reseñan las actividades de algunos de estos grupos y se comentan sus aciertos y sus fallas. Conviene aclarar que esta acción impulsada por la defensa de los intereses femeninos, persigue una mayor transparencia de la estructura presupuestaria y mayor equidad lo que atañe no sólo a las mujeres sino también a los hombres.

¿Porqué el presupuesto? Se considera que los presupuestos reflejan el orden social. No hay duda que, como lo dice Aaron Wildavski (1982, 22): "Si los presupuestos reflejan el orden social, ellos representan diferentes modos de vida. Cuando presenciamos cambios fundamentales en los procesos presupuestarios, o nos enteramos que cambios radicales se están gestando en las relaciones presupuestarias, sabemos que la sociedad ya no es lo que fue o lo que será".

En el Presupuesto se combinan y frecuentemente chocan aspectos macroeconómicos con los microeconómicos y planificación a largo plazo con intereses particulares. El desempeño de la economía tiene sus implicaciones sobre el presupuesto y este, sobre todo su nivel y distribución, repercute a su vez, sobre la economía. Este último tema, el impacto del presupuesto y de sus distintas modalidades sobre la economía es eminentemente controversial, tanto al nivel de los economistas como en la cultura política general. Los estudios acerca de las experiencias vividas en el pasado generalmente se proponen ex ante defender una u otra interpretación de los hechos; a esto hay que añadir que un análisis con profundidad requiere un acopio de datos sobre los afectados por impuestos y gastos gubernamentales y una transparencia de las actuaciones que hasta ahora no se tenía. Este ensayo examina algunos de estos aspectos desde el punto de vista de la mujer, que, no hay que olvidarlo, representa la mayoría de la población. Pero al realizar un análisis desde la perspectiva de la mujer, se aclaran las incidencias del presupuesto no sólo sobre las mujeres sino también sobre los hombres. Sirve por lo tanto los propósitos no sólo de las inmediatamente interesadas sino también los de la población entera, mujeres, hombres y niños. Además, al darle mayor transparencia al presupuesto, propician una mayor eficacia en la ejecución de la política fiscal y un fundamento para la democracia.

El presupuesto está sujeto a la influencia de muchos grupos de presión, unos mejor y otros peor emplazados para lograr sus propósitos. En el caso de las mujeres, como se verá más adelante, su grado de influencia sufre por su dispersión.

Hasta ahora los esfuerzos se han dirigido a enunciar el problema, crear conceptos capaces de expresar correctamente la situación y acumular testimonios cuantitativos por medio de estudios de casos y estadísticas. Todo ello es indis-

pensable y preliminar para iniciar una actuación dirigida a influir activamente en los aspectos de la política que atañen a las mujeres. Por las razones expuestas, los presupuestos nacionales son un terreno muy apropiado para esta acción.

Diferentes nombres fueron dados a estos esfuerzos: presupuestos de género, presupuestos de mujeres, y presupuestos sensibles al género. Lo importante es reconocer que no se trata de presupuestos separados para mujeres y para hombres. Al contrario, de lo que se trata es de descomponer los presupuestos del gobierno de acuerdo a su impacto sobre hombres y mujeres y sobre diferentes grupos de unos y otras. En suma, examinar, junto con los objetivos de crecimiento económico, las repercusiones demográficas y sociales. Esto involucra economistas, sociólogos, demógrafos y otros especialistas.

Porque a pesar de lo que se dice comúnmente, los presupuestos no son neutrales en lo que se refiere al género. Generalmente se asume que los presupuestos son neutrales en cuanto al género, pero en realidad ellos impactan en forma diferente a hombres y mujeres debido a las diferentes posiciones que unos y otras ocupan en la estructura económica y social. De allí se derivan dos circunstancias: la que afecta la equidad y otra, tal vez menos visible, la que afecta la eficiencia de la política fiscal para lograr los fines que ella misma se propone. Una política eficiente tiene que tomar en cuenta estas circunstancias y para ello debe examinar cuidadosamente las repercusiones de diferentes medidas políticas no sólo sobre diferentes estamentos de la sociedad, diferentes industrias, sectores y clases sociales, sino también su impacto sobre hombres y sobre mujeres. Es evidente por lo tanto que el examen de los presupuestos genera un examen más amplio de las medidas de política económica y social en general; y también que el examen de las repercusiones de un presupuesto, aun cuando iniciado por organizaciones de mujeres, resulta en una mayor transparencia general de los impactos de determinadas políticas no sólo sobre las mujeres sino también sobre los hombres y permite hacer las comparaciones correspondientes. Aunque de ello se hablará más adelante, conviene señalar ya que aquí se habla de presupuestos fiscales y no de los llamados "presupuestos económicos nacionales" que son proyecciones económicas de agregados estratégicos de las cuentas nacionales de un país.

El impacto distribucional de las políticas públicas ha sido menos estudiado de lo que merece. Sin embargo existen algunos trabajos sobre el tema entre los que conviene destacar el editado por Sheldon H. Danziger y Kent E. Portney.(1988) Danziger (1988) señala la importancia de determinar las distintas categorías de lo que se está distribuyendo –ingreso, ganancias, riqueza; status ocupacional y oportunidades; salud y calidad de vida; acceso político, participación, representación o poder. Y del lado de los afectados por la distribución enumera: diferentes perceptores de ingreso, grupos raciales, género, áreas geo-

gráficas, partidos políticos, grupos de intereses especiales y sectores económicos. Entre estos últimos hay que incluir los de servicios no remunerados, es decir de no-mercado.

A continuación se estudian algunos casos del desempeño de organizaciones creadas para analizar e influir en la formulación de presupuestos nacionales y regionales y luego se comentan las enseñanzas que encierran sus experiencias.

ESTUDIO DE CASOS

La mayoría de los países carece de un enfoque sistémico referente a los problemas del género en lo económico. En los países en que se han creado instancias públicas, ministerios y otras dependencias con la tarea de actuar en este campo, los recursos puestos a la orden de estas instituciones sólo permiten pronunciamientos bien intencionados, pero no una actividad continua y eficaz. En todos estos casos se señalan las incoherencias entre las promesas hechas a las mujeres en las campañas electorales y el monto de fondos que se destinan a políticas, programas y proyectos dirigidos a la población femenina.

En consecuencia surgieron organizaciones femeninas que encaran específicamente el aspecto presupuestario. Una reseña de su desempeño, logros y también de sus tropiezos, permite sacar enseñanzas de interés para otros países. Y como lo señala un trabajo circulado en un seminario organizado por UNIFEM: Esta iniciativa de "engendering budget" (tomar en cuenta el género en el presupuesto) constituye una de las acciones más innovadoras del movimiento de mujeres en los últimos años en materia de política económica y su impacto, de ser exitoso, podría producir avances considerables para las mujeres en todo el mundo".

A continuación se exponen las experiencias en esta materia en varios países. Se han escogido expresamente países de diferentes condiciones políticas, económicas y sociales y específicamente, el Reino Unido, África del Sur, Namibia y Australia.

Reino Unido

Grupos actuando en esta materia en el Reino Unido existen desde 1989. El "Grupo de Presupuesto de Mujeres del Reino Unido" (UK Women's Budget Group -WBG) fue fundado por expertos en materia de política, académicos y miembros de sindicatos, organizaciones de mujeres-y grupos de presión actuando en materia de protección del ambiente, derechos de jubilación y pobreza de

niños, que se reunían para discutir los presupuestos anuales del Reino Unido. El Grupo no está afiliado a ninguna de estas organizaciones de modo que cada miembro representa sus propias opiniones. Hasta 1997 el papel principal del Grupo consistía en ofrecer críticas desde fuera del gobierno, en forma de comunicados de prensa y extensos comentarios acerca de las repercusiones probables de sus políticas sobre hombres y mujeres, una vez que el presupuesto había sido publicado. En una ocasión el Grupo fue invitado por la BBC de Londres de participar en una sesión de comentarios acerca del presupuesto justo después de su publicación, pero esto resultó ser un hecho aislado. A partir de 1999, con el cambio del gobierno, cambiaron las relaciones entre el Grupo y las instancias gubernamentales; aún así costó mucho esfuerzo establecer relaciones con el Departamento del Tesoro, desde entonces tienen lugar reuniones periódicas entre el Grupo y el Departamento del Tesoro en que se comentan las políticas que se están llevando a cabo y se presentan observaciones acerca de la orientación futura de estas políticas. Esto está de acuerdo con lo que el gobierno ha expresado referente a su deseo de tomar en consideración problemas de género y una mayor transparencia, participación y consulta ciudadana antes de formular sus políticas. Estas reuniones tuvieron lugar tanto antes como después de formular el presupuesto y también sobre problemas particulares.

Hay que destacar que las reuniones son parte de una política general de incrementar las consultaciones con antelación a la toma de decisiones, de modo que un número considerable de grupos de presión ha sido consultado e incorporados a misiones especiales que cubren una amplia gama de materias. De esta manera, las reuniones del Grupo que inicialmente habían sido con la Tesorería, abarcaron luego también el Instituto de Seguros Sociales y el Departamento de la Renta (Inland Revenue). El propósito de mantener consultas con el público y hacerlo participar en las decisiones, llevó a cambiar las fechas del presupuesto, además del presupuesto anual que salía en marzo, se produce ahora también un documento anterior al presupuesto en el que se presentan las grandes líneas de política y los cambios que están bajo consideración. Esto ha permitido a los grupos de presión y no sólo al WBG, ofrecer sus comentarios *antes* de que se determinen las políticas. Hasta ahora, no se han presentado conflictos de intereses y en líneas generales las recomendaciones han tenido orientaciones coincidentes. Para el futuro, el WBG y otras organizaciones comunitarias se proponen realizar estas intervenciones con respecto al pre-presupuesto en forma periódica.

La actividad de WBG fue facilitada por la circunstancia de que el gobierno proclamó su primer presupuesto como el presupuesto para la mujer en el cual se comprometía a desarrollar una política para poner fin a la elevada proporción de niños pobres en el Reino Unido. El gobierno fue también más explícito acerca de la interrelación entre la política económica y la social y el grado en que la política presupuestaria modela la política social. Buena parte de la política de ayuda a

las mujeres consistió en estímulos para la entrada de mujeres al mercado de trabajo expandiendo las instituciones de cuidados a los niños, ayudas a encontrar trabajo, fijando un salario mínimo y estableciendo un crédito impositivo como un suplemento a los hogares de bajos ingresos.

Una de las metas principales del WBG fue persuadir al gobierno de introducir un análisis de sus ingresos y gastos que indicara su impacto desde el punto de vista del género. Así se descubrió que los organismos públicos correspondientes estaban acostumbrados a enfocar los impactos de cambios presupuestarios sobre diferentes grupos de la población, pero nunca lo habían hecho con respecto a las mujeres. En varias reuniones se logró persuadir a las autoridades de la importancia de tales procedimientos – pero hasta ahora no se ha logrado instituir tales exámenes como un procedimiento regular del trámite presupuestario.

Si bien en el pasado el WBG insistía más que todo en la conveniencia de obtener resultados más *equitativos* entre hombres y mujeres, en períodos más recientes sus argumentos defienden la necesidad de producir documentos que muestren el impacto sobre los sexos para alcanzar mayor *eficiencia*, dado que ninguna política económica puede alcanzar sus objetivos si no se toman en cuenta la diferencia de los impactos que produce sobre hombres y mujeres, porque si no se visualiza este impacto, la política estará mal apuntada y por lo tanto ineficiente y despilfarradora en la persecución de sus metas. Este cambio de enfoque no constituye, según WBG, una renuncia a postular los análisis de presupuesto como instrumento para impulsar mayor igualdad entre sexos, sino un enfoque de mayor profundidad, ya que al decir que la consideración del género es importante para lograr mayor eficacia, se subentiende que hombres y mujeres ocupan posiciones desiguales en la vida económica y el impacto diferencial sobre unos y otras no es casual sino estructural. Así el análisis pone al descubierto las contribuciones a la vida económica, que a pesar de su gran significación, no se remuneran. Este tipo de prestación a la economía está mayormente a cargo de mujeres, y estas prestaciones modelan el funcionamiento real de la economía entera; con este razonamiento se erige “la economía de servicios no pagados” (*care economy*) como una categoría propia del quehacer económico.

Muchos aspectos que confronta WBG son característicos del peculiar proceso presupuestario del Reino Unido. En el Reino Unido el “Día del Presupuesto” se publican las cifras que se refieren principalmente a los ingresos públicos, mientras que los gastos públicos se dan a conocer en mayor detalle posteriormente. Por esta razón el énfasis de la acción del WBG fue, sobre todo al comienzo, en este lado del presupuesto –mientras que en otros países la preocupación principal ha sido dirigida hacia el examen de los gastos–, mientras un examen de los impuestos es, hasta cierto punto, más sencillo que el de los

gastos (porque el número de categorías de impuestos es menor que el de los gastos y muchos de ellos recaen sobre personas y por lo tanto su efecto en cuanto al género es más visible), ejercer influencia sobre ellos es mucho más difícil porque generalmente forman un conjunto dentro del cual pequeños cambios en un renglón pueden desequilibrar toda la estrategia fiscal del gobierno. En consecuencia al auditar una medida en particular hay que tomar en cuenta las interrelaciones entre todas las medidas propuestas.

Aunque en términos generales, la posición de WBG era la de considerar que todos los impuestos que recaían mas fuertemente sobre las mujeres que los hombres eran deplorables y que los beneficios que favorecían a las mujeres más que a los hombres eran bienvenidos, se prestó también interés a la subclasificación por tramos de ingreso. En este último caso se hizo patente el hecho de que las mujeres predominaban en los grupos de pobreza. Hay que mencionar que en materia de apreciación de la política gubernamental global en cuanto a su impacto sobre hombres y mujeres, no siempre hubo unanimidad entre los miembros del grupo. Sobre todo, en periodos de recortes presupuestarios, mujeres pertenecientes a diferentes clases sociales podían no estar de acuerdo; las que se podían considerar como de clase media favorecían políticas que redistribuían ingresos de hombres a mujeres, mientras las que representaban los sindicatos, siendo más bien mujeres de la clase obrera, se inclinaban a oponer recortes de los gastos y mantener el suministro de servicios colectivos como los servicios a la infancia.

A través de su pertenencia a otras organizaciones, los miembros pudieron influir en las políticas de muchas ONGs sobre todo en asuntos presupuestarios, logrando de este modo dar más peso a nuestras propias proposiciones.

Un aspecto que figuraba (y sigue figurando) en forma prominente en las postulaciones de política económica es el de los gastos en salud, educación y los pagos de transferencia a los necesitados. Con el cambio del gobierno resultó más fácil argumentar a favor de gastos en salud y educación, pero el nuevo gobierno mantuvo el vilipendio del gobierno anterior frente a los subsidios a los necesitados. La posición de WBG al respecto era que medidas para reducir el número de personas dependientes de la asistencia social eran saludables pero una actitud de que tales gastos son de por sí malos, era muy perjudicial para las mujeres. Porque debido a su posición en la sociedad, y más específicamente, su papel en la reproducción social y la economía no remunerada de los servicios, ellas, en varias épocas de su vida necesitan asistencia gubernamental para complementar su ingreso. De modo que una política que denigra los gastos en asistencia social y prefiere recortes de impuestos, en la creencia de que ayudan a ganar elecciones, es una política que empeora la situación de las mujeres en la economía.

África del Sur

La iniciativa del presupuesto de mujeres de África del Sur ha sido descrita como muy exitosa y un ejemplo para otros países. Para comprender su éxito hay recordar el contexto político y social en que nació y se desempeñó. La iniciativa coincide con las primeras elecciones verdaderamente democráticas del país y el fin de apartheid, el país atraviesa un período de gran agitación y de cambio profundo y en el parlamento y el gobierno dominan caras nuevas cuya experiencia se reduce a sus actividades políticas anteriores y las aspiraciones de sus años de lucha contra el antiguo régimen de apartheid. Igualdad y equidad figuran en forma prominente entre estas aspiraciones y esto incluye un trato más equitativo para las mujeres; junto con las nuevas tendencias en el gobierno surge un gran número de organizaciones no gubernamentales que persiguen diferentes fines, frecuentemente relacionados con la obtención de condiciones más justas para las mujeres, todas ellas impulsadas por el deseo de participar activamente en el gran cambio que se estaba realizando en el país. La Iniciativa de Presupuesto de Mujeres de África del Sur, (South African Women's Budget, con las siglas WBI) se inicia en 1995 y actúa al mismo tiempo en los organismos gubernamentales y la población. Esta organización subraya que se concentra en el género debido a las desventajas que encuentran las mujeres más que por una preocupación por las mujeres en sí.

En el parlamento se creó el "Comité para el Mejoramiento de la Calidad de Vida y Posición de las Mujeres" y entre este comité y el WBI publicaron varios libros sobre el presupuesto de las mujeres, los libros contenían un análisis de los presupuestos sectoriales (equivalentes a presupuestos ministeriales) e incluso un análisis preliminar de presupuestos provinciales, también examinaban los impuestos, el empleo gubernamental, los procedimientos presupuestarios e incluso un intento de una teoría económica que tomara en cuenta aspectos de género.

Con respecto a los impuestos se argumentó que la forma en que el gobierno obtiene sus ingresos no es menos importante que la forma en que los gasta, ya que las diferentes formas de obtención de ingreso repercuten en forma diferente sobre hombres y mujeres. Por otra parte se insistió también en la importancia del monto que se recaba ya que, al fin de cuentas, el gobierno sólo puede gastar aquello que le ingresa. La consideración del empleo público se refería a la necesidad de tratar equitativamente hombres y mujeres en la asignación de todos los puestos en la administración pública, el tema de los trámites presupuestarios se incluyó sobre todo para aclarar en qué momento y donde se podía intervenir oportunamente si se quería influir en el presupuesto. Este tema, además, iba más allá, porque formaba parte de una aspiración nacional de mayor transparencia. En cuanto a la teoría económica se defendía la tesis de que debería tra-

tar consideraciones acerca del género, específicamente, ello se refería al reconocimiento que debe darse a la "care economy", es decir, las actividades realizadas por miembros del hogar a favor de otros miembros del hogar o gratuitamente a favor de otras personas, actividades que en la teoría económica actual se consideran más allá de la frontera de producción y por lo tanto, no forman parte de los temas tratados en ella.

El WBI examina en primer lugar la situación de hombres y mujeres en los principales aspectos como la salud, la educación, la seguridad y otros más, en este examen la división no es sólo por género, sino, dentro de cada género, por otras características como edad, raza, ubicación o clase social. Al mismo tiempo se enfoca la actuación del gobierno en cada una de estos aspectos y el monto de recursos, monetarios y otros que se canaliza a cada área en vista de una política equitativa con respecto al género, después se examina si los recursos puestos a la disposición fueron utilizados eficientemente para lograr las metas.

A los documentos propuestos por WBI se les ha reprochado que no son un análisis en el sentido corriente, sino algo político. Lo que no se puede negar y en efecto, WBI se defiende aduciendo que todo análisis de presupuesto es inevitablemente político, y que el presupuesto es el instrumento más importante de toda política gubernamental.

La tendencia en la elaboración de presupuestos ha sido la de introducir más material con respecto a lo que se pretende obtener. Esto significa introducir más especificaciones acerca de las metas a lograr e indicadores de como medirlo. Este enfoque obliga a subdividir los diferentes renglones, lo cual desde el punto de vista de WBI es positivo, siempre y cuando junto con los demás detalles se tome en consideración también el género.

Al establecer grupos de trabajo sectoriales, se incrementó la coordinación y cooperación entre el gobierno nacional y las provincias, sobre todo en los sectores claves como educación, salud y seguridad. En esta forma se extendió la participación a un mayor grupo de personas, además de los que habitualmente están involucrados en asuntos financieros. Esta circunstancia es importante, porque la política presupuestaria, más todavía que otros aspectos de política económica, se consideran generalmente inasequibles al público en general, debido a que se tiene por muy técnica y difícil y algo que no es para la persona común. Actuar en contra de esta corriente resulta nada fácil por las limitaciones existentes en materia de educación, especialmente el nivel y capacidad de manejo numérico de la población. Esta debilidad en el manejo de números se observó, a pesar de que manejan los presupuestos familiares con mayor frecuencia entre las mujeres; para hacer frente a este problema el WBI inició un programa de entrenamiento en estas materias y considera que ha podido fami-

liarizar un considerable número de personas en el manejo cuantitativo de asuntos presupuestarios. Problemas similares en cuanto a la capacidad del gran público a seguir los argumentos y proposiciones de WBI lo obligaron a publicar, además de sus informes dirigidos a las instituciones oficiales, versiones simplificadas de estos informes al alcance de las personas de menor nivel de comprensión. Aún así estiman, y el hecho les preocupa profundamente, que sus publicaciones sólo llegan a una tercer parte de la población adulta del país.

Namibia

Para Namibia existe un informe preparado por Agneta Stark y Stefan de Vyl-der el cual apareció en 1998 y constituye una publicación de elevado nivel que enfoca tanto los fundamentos teóricos como las medidas prácticas para lograr que el aspecto del género se incorpore a la elaboración de los presupuestos nacionales de Namibia. El título del informe en inglés es "Mainstreaming Gender in Namibia's National Budget" lo que indica que, en realidad, se trata no sólo de incorporar el género en la consideración de los presupuestos sino de darle la debida prioridad dentro de todas las demás consideraciones.

En el informe se hace referencia a la Declaración de Beijing a la cual se adhirió el gobierno de Namibia y se citan algunos párrafos que se relacionan con el contenido del informe:

- Por la presente adoptamos y nos comprometemos en nuestra calidad de gobierno a implementar la Plataforma de Acción para asegurar que la perspectiva del género se refleje en todas nuestras políticas y programas.
- La igualdad entre hombres y mujeres es un asunto de derechos humanos, una condición para la justicia social y una condición previa para la igualdad, el desarrollo y la paz.
- Atención insuficiente al análisis con base en el género han significado que las contribuciones y problemas de las mujeres permanecen ignorados en las estructuras económicas.
- Al enfocar el potencial económico y la independencia de las mujeres, el gobierno y demás actores sociales deben promover una política activa y visible de ubicar en un lugar céntrico la perspectiva del género en todas las políticas y programas de modo que antes de que se tome decisiones se realice un análisis de sus efectos sobre hombres y mujeres, respectivamente.

El propósito del informe era desarrollar métodos e instrumentos que faciliten el examen del presupuesto nacional desde la perspectiva de igualdad del género, y explica el uso del concepto "género", el cual se refiere a los papeles de desempeño social asignados a las mujeres en las sociedades. Contrariamente a "sexo" que se refiere al aspecto biológico de hombres y mujeres. El género es un concepto creado social y culturalmente y comprende diferenciación del papel social, patrones de comportamiento, expectativas sociales y aspiraciones generales en la vida. Las relaciones de género no son constantes y cambian en la medida en que se realizan otros cambios sociales. Sobre este fondo, el informe presenta consideraciones sobre el género y la teoría económica que difieren del enfoque habitual, especialmente en lo que se refiere a la unidad de observación.

La teoría económica convencional postula el "hogar" como la unidad apropiada para el análisis económico, ella supone que el hogar es una unidad homogénea con una única función de utilidad. Sin embargo, en Namibia, (y lo mismo ocurre en el resto del mundo) existe una gran diversidad de estructuras y composición de los hogares. En realidad, la familia nuclear, supuestamente la "normal" en que padre y madre conviven con sus hijos comunes es más la excepción en buena parte del país. Incluso en la familia nuclear existen conflictos de intereses. En esto se apoyan los autores que proponen enfocar al hogar como un mercado interno en que se intercambian bienes, dinero y servicios. Lo que se puede llamar "los términos de intercambio" en un hogar refleja el poder de contratación de los participantes, frecuentemente desfavorables para las mujeres. Este sesgo se refleja en que la mayor parte del trabajo no remunerado de reproducción en la familia recae en las mujeres, de este modo el trabajo de las mujeres se canaliza hacia donde no lo hubiera dirigido el mercado. Lo que es una inadecuada distribución de recursos amén de ser una injusticia. Porque según unas estimaciones sólo una tercera parte de todo el trabajo realizado en el mundo por mujeres se remunera. Y esta parte es todavía inferior si se trata de países del Tercer Mundo².

Por lo tanto postulan que el primer paso para revisar la teoría económica desde el punto de vista de la mujer es reconocer el trabajo que se realiza para cuidar, asistir, atender y velar por los miembros del hogar y por el prójimo en

²La creciente pobreza entre las mujeres se ha relacionado con su desigual situación en el mercado de trabajo, el tratamiento que reciben en los sistemas de seguridad social y su status y papel en la familia. El Índice de Desarrollo Humano para 1995 que prepara el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas destaca que la pobreza tiene cara de mujer – de los 1,3 billones de personas en estado de pobreza, el 70% son mujeres. A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes. Commonwealth Secretariat, Londres 1999.

actividades comunitarias. Porque estas actividades son indispensables para que funcione la economía de mercado y también la del sector público. Esta visión divide la economía en dos partes; una que está encauzada por ventas y otra, reproductiva, guiada por la satisfacción de necesidades. Ambas están estrechamente entrelazadas y una no podría existir sin la otra. La primera suministra bienes y servicios pagados a través del mercado, la otra suministra a la economía de mercado la mano de obra, mantiene su capacidad de producir y salvaguarda los valores comunitarios y la cohesión social. En una predominan los hombres, en la otra las mujeres. Las cuentas nacionales reseñan una, pero no la otra parte, y en consecuencia esta otra parte pasa también desapercibida en los proyectos y presupuestos nacionales.

Australia

La experiencia de Australia es de interés para los demás países porque se extiende sobre un período relativamente largo y se realizó en circunstancias políticas diferentes que van desde gobiernos orientados por postulados keynesianos y el Estado de Bienestar hasta otros de inspiración profundamente neoliberal que se caracterizó por un rediseño de la frontera entre la esfera pública, el mercado y el hogar. Esta transformación trajo redujo el ámbito para la defensa de los intereses de las mujeres en la esfera económica. Una forma temprana de presupuestos por género en Australia fueron unos documentos que examinaban el impacto de presupuestos sobre las familias, estos documentos y los que siguieron trataban de determinar cuál era el *locus operandi*, es decir, en que área institucional había que centrar la actuación, cual era exactamente su contenido y hasta qué punto estaba integrado con las tendencias principales presupuestarias. En este período se logró que los departamentos ministeriales examinaran la significación de sus gastos para las mujeres y las niñas, individualmente para cada uno de sus programas. Estos documentos se elaboraban dentro de la estructura de la administración pública.

Al mismo tiempo se desarrolló una forma diferente de análisis de presupuestos por grupos de activistas comunitarios que dirigían sus críticas a la política presupuestaria oficial, señalando faltas de equidad, ineficiencias en el suministro de servicios e injusticias en la política impositiva; estas críticas trataban de profundizar su enfoque y proponían el establecimiento de un nuevo orden que debería acabar con los privilegios y satisfacer las necesidades de todos los pueblos. Sin embargo, con el tiempo, prevalecieron formas de Presupuestos de Mujeres, que colaboraban tanto la sociedad civil como el gobierno.

En Australia este tipo de presupuestos fue llevado durante muchos años tanto al nivel federal como el de todos los Estados y se destaca la circunstancia que

a pesar de la diversidad de situaciones en que tuvieron lugar, ellos presentan una impresionante similitud entre sí. Unas características que tenían en común, es su tendencia de ir más allá del examen de determinados programas que conciernen a las mujeres específicamente y enfocar la política económica y social del gobierno en su conjunto en cuanto a sus repercusiones sobre los hombres y las mujeres. Había que obtener la colaboración de todos los departamentos oficiales para que procedieran a examinar estas repercusiones de cada uno de sus programas y no sólo de los programas específicamente dirigidos a las mujeres, estos exámenes revelaron que los programas específicos muy visibles y atractivos políticamente, tenían sin embargo un peso relativo poco importante como contribución a la posición de mujeres y niñas, en comparación con el grueso de las asignaciones presupuestarias no dirigidas específicamente hacia las mujeres, simplemente por el tamaño de estas asignaciones.

El análisis de los ingresos gubernamentales desde el punto de vista del género, resultó mucho más dificultoso. Ello incluía una estimación de las consecuencias que el traspaso de la facturación por servicios públicos como el agua, transporte y otros a los usuarios, tenía para las mujeres. Es sintomático que en esta área se encontró una mayor resistencia de parte de las instancias públicas.

Entre las conclusiones que las organizaciones femeninas sacaron de su prolongada actuación en el campo de los presupuestos fue de que para lograr cambios significativos en las asignaciones presupuestarias hacia falta ejercer presión política tanto desde dentro como desde fuera del gobierno, que lograr equidad económica para las mujeres es un proceso político más que administrativo.

Los efectos del gasto público vistos por el Fondo Monetario Internacional

Referente a las repercusiones del gasto público existe un papel de trabajo (The Distributional Effects of Public Expenditure: Update and Overview) publicado por el Fondo Monetario Internacional, que si bien no trata directamente el impacto que estos gastos tienen sobre las mujeres, trata problemas de la distribución que son de interés para el tema aquí tratado. De esta publicación cuyas autores son Gerd Schwartz y Teresa Ter-Minassian, extraemos las siguientes consideraciones: "El análisis económico tradicional mantiene que el proceso de crecimiento y desarrollo económico va ligado inevitablemente a ciertos cambios en la distribución del ingreso y en consecuencia los aspectos distributivos de las políticas económicas se han examinado frecuentemente a la luz del impacto de estas políticas sobre la tasa de crecimiento. Hoy, existe un consenso que el crecimiento económico solo no es suficiente para moldear la distribución del ingreso, mejorarla o lograr una disminución significativa de la pobreza, aún cuando se admite que puede jugar un importante papel en su apoyo. Además, generalmen-

te se acepta que un elevado grado de desigualdad puede restringir considerablemente el potencial crecimiento y desempeño económico de un país”.

Se reconoce cada vez más que para mejorar la distribución del ingreso o para reducir la pobreza los aspectos cualitativos del crecimiento económico son probablemente más importantes que el mismo crecimiento. En este contexto los efectos distributivos de las políticas del gasto público han recibido en años recientes un considerable interés. El presente trabajo toma nota que, contrariamente al análisis económico tradicional, las investigaciones han demostrado en forma concluyente que no existe necesariamente, ni siquiera usualmente, un *trade-off* entre las metas redistributivas y las de eficiencia en los gastos públicos, especialmente a largo o mediano término.

Sin embargo diseñar políticas de gasto que sean equitativas y eficientes en cuanto al costo resulta complicado por numerosos problemas analíticos y técnicos. Entre las más corrientes están como identificar a los beneficiarios de los programas de gastos; valorar los beneficios que proveen estos programas; definir los horizontes de tiempo para evaluar los efectos distributivos, tomar en cuenta las imperfecciones de mercado; hacer frente a la limitación de datos, y particularmente, contabilizar adecuadamente el sector informal. Con respecto a los países en vías desarrollo en particular, el documento dice: “En los países en vías de desarrollo, existe un creciente reconocimiento que la distribución existente del ingreso y particularmente, el muy bajo nivel estándar de vida del segmento más pobre de la población, es potencialmente desestabilizador y puede afectar el futuro potencial de crecimiento de la economía. Para hacer frente a este problema hay que diseñar e implementar políticas que promueven un mejoramiento sostenido en las condiciones de vida de los grupos de ingreso inferiores al mismo tiempo que salvaguardar estabilidad macroeconómica y los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir”.

El papel de trabajo afirma que hasta la fecha de su publicación (1995) en los estudios sobre el impacto distribucional de los gastos públicos las consideraciones de bienestar se han limitado a la teoría, debido a que se carece de los datos necesarios para un análisis empírico. Y recomienda encuestas de hogares más amplias para estimar los beneficios que se derivan de la provisión de diferentes bienes y servicios públicos para diferentes grupos de receptores.

Así mismo se llama la atención sobre el horizonte temporal del análisis. La mayor parte de trabajos sobre este tema adoptan un marco de un sólo período. Sin embargo los efectos más lejanos pueden ser mucho más importantes que

los de corto plazo³, lo cual obliga a realizar estos análisis en el marco que abarca el ciclo de vida del individuo. Pero si bien un enfoque de período extenso tiene un indudable interés, hay que darse cuenta que en determinadas circunstancias puede producir llevar a conclusiones erróneas. Como en el caso de personas pobres quienes no pueden sustituir beneficios futuros, por grandes que sean, por sacrificios presentes.

El papel de trabajo llama la atención sobre el hecho de que muchos gastos públicos tienen una incidencia regresiva, y lo explica por el hecho de que en el mundo entero los pobres carecen no sólo de poder económico sino también de poder político y la redistribución generalmente favorece a los vocingleros.

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS

Partiendo de las experiencias que se mencionaron anteriormente se trata ahora de resumir los aspectos esenciales que pueden servir para elevar nuestra conciencia impositiva y lograr mayor equidad con ayuda de un adecuado análisis presupuestario. Se presentan criterios que facilitan este análisis y luego se hacen algunas indicaciones para implementar su realización.

Criterios para el análisis

Los criterios, aspectos y problemas de mayor relevancia en este sentido son: distinción entre medidas específicas y medidas generales; incidencia y traslación; características simultáneas; ofelinidad colectiva; capital humano; benevolencia u obligación social; efectos sobre terceras partes; equidad y eficiencia; tecnología y participación de los factores; teoría de la asignación de recursos; consumismo; relación entre la economía de mercado y la doméstica de no mercado; micro y macro.

³ Esto ha sido reconocido en otras publicaciones importantes. Por ejemplo la Brookings Institution de Washington en su análisis del presupuesto de los Estados Unidos para 1974 apunta: "...la mayor parte de las discusiones del Congreso y de la prensa giran alrededor de lo que el presupuesto implica para el año inmediatamente siguiente, mientras que la mayor parte de las consecuencias de las decisiones presupuestarias se harán presentes en los años por venir" (Setting national priorities. The 1974 Budget. Brookings Institution. Washington 1973).

Medidas específicas y medidas generales

En el análisis presupuestario habrá que distinguir entre medidas que apuntan directamente a las mujeres (favorablemente o desfavorablemente) y otras de alcance más amplio en que las mujeres pueden tener mayores o mayores intereses. El primer tipo de medidas es más fácil en cuanto a la posición a adoptar, mientras en el segundo caso la toma de posición requiere un análisis más profundo, sin embargo, en todos los casos hay que tener presente una característica inherente a las medidas políticas y fiscales, que es la posibilidad de traslación, en tanto que la repercusión inicial sea diferente de la repercusión final.

Incidencia y traslación

La naturaleza de los impuestos utilizados y la distribución de la carga que de ello se deriva incluyendo el problema de la incidencia y traslación de impuestos, son de crucial importancia. Los impuestos sirven para cubrir los costos de los servicios públicos y pueden imponerse con el propósito de influir en la distribución de los ingresos de los particulares, para controlar el nivel de la demanda en una forma que no afecte la distribución existente. En todo caso es esencial que la unidad que en definitiva soporta la carga, sea la que la medida impositiva había previsto. Pero sucede que el punto de impacto de un impuesto no coincide necesariamente con el que en definitiva lo va a soportar, debido a lo que se llama la traslación de impuestos, por ejemplo, un impuesto sobre ventas que inicialmente cae sobre el vendedor, puede ser —y lo es en la mayoría de los casos— trasladado al precio que el vendedor cobra al comprador. Este traslado es muy visible en el caso de los impuestos indirectos; en el caso de los impuestos directos aunque no se puede excluir la posibilidad de traslación, el mecanismo es más complejo y menos frecuente.

Características simultáneas

Un presupuesto no es neutral con respecto a diferentes grupos económicos y sociales. En algunos casos su incidencia es claramente visible, en otros la repercusión no es aparente y sólo después de un análisis detallado se pueden estimar sus consecuencias. A su vez existe un sinnúmero de diferentes grupos y sectores en que se divide la población que puede ser impactados de diferentes maneras por las políticas económicas y sociales, usando determinados criterios, se la puede dividir por el género, la edad, el estado civil, el domicilio, la actividad económica, la ocupación, nivel educacional, situación en el empleo, clase social, nivel de ingreso y muchos otros criterios. Dentro de un mismo criterio las características son excluyentes, una persona es empleada o desempleada, hombre o

mujer, niña o adulta; pero la misma persona puede ser al mismo tiempo, mujer, adulta, maestra, desocupada, pobre y tener muchas otras características.

Esta multiplicidad de características debe tenerse en cuenta en cualquier análisis de presupuestos. Determinados impuestos o determinados gastos impactan personas simultáneamente por sus diferentes características: el género, la edad, su participación –o no-participación- en el proceso productivo en el mercado o fuera del mercado, su posición en el empleo, el sector a que pertenece, la actividad industrial en que se desempeña y muchos otros aspectos. El analista buscará hasta donde le fuera posible, diferenciar los impactos relacionados con las diferentes características para facilitar la toma de posiciones por parte de los defensores de intereses de un grupo determinado. Hay que tener presente que en muchas oportunidades las repercusiones no recaerán exclusivamente sobre una sola característica, (así por ejemplo en el caso de WBG del Reino Unido mencionado más arriba) pero generalmente se podrá destacar el impacto específico sobre un grupo determinado; puesto que se ha observado lo que se llama "la feminización de la pobreza" en tanto que un porcentaje extremadamente alto de los pobres son mujeres, cualquier medida que incide sobre personas pobres afecta al mismo tiempo fuertemente a las mujeres.

Ofelimity colectiva

La finalidad de la política económica es una función de ofelimity colectiva "el interés general", y las diferentes medidas de política económica son metas parciales, se propone elegir las metas parciales de tal manera que el interés general llegue a un máximo. Desde el punto de vista de los instrumentos y parámetros políticos se distingue entre las de tipo apriorístico, sobre la base de teorías y las de tipo empírico que descansan en experiencias previas. En nuestro caso no existe un acopio sistemático de experiencias y de allí la crucial importancia de informes recapitulativos y estadísticas del género, ello permite un tratamiento más sistemático del que se encuentra habitualmente.

Capital humano

Cuando se discuten asignaciones para educación y salud en comparación con asignaciones para actividades económicas, es conveniente hacer referencia al concepto de capital humano; los factores decisivos para elevar el bienestar de la población pobre no son el espacio, energía o tierra para cultivar, sino la mejo-

ra en la calidad de la población y los avances en conocimientos⁴. Cualquier elemento de calidad que adquiere el ser humano desde su nacimiento representa un costo, en la medida en que conviene incurrir en este costo, existe un incentivo para invertir en calidad. El cuidado de los niños por la familia, en primer lugar por las madres, es una fuente de calidad que puede variar, y también la experiencia y el entrenamiento adquirido en el hogar. Generalmente no se toma en consideración –y mucho menos en las oportunidades en que se examinan presupuestos, que el costo de esta primerísima etapa de educación– destetar, enseñar a comer, a controlar sus necesidades, enseñar a hablar, enseñar a prestar atención, a convivir con otros y tantas cosas más sin las cuales no se podría emprender la educación en el sentido corriente de la palabra, es superior al costo de las etapas siguientes, como la enseñanza primaria, secundaria y la superior.

La relación educador/educando supera en mucho la que existe en las otras etapas y generalmente es de 1 a 1, mientras en las otras un solo educador atiende 30, 50 educandos y mucho más todavía en la superior cuando está penetrando en esta etapa el uso de videoconferencias. Pero el costo en la primera etapa no se siente, porque generalmente no se paga y sólo se siente el alto costo de estos servicios cuando se recurre a instituciones de mercado que ofrecen esta clase de servicios. Este enfoque admitidamente es diferente radicalmente diferente, del que prevalece en círculos que diseñan presupuestos y la tarea de llamar la atención sobre estas verdades y aceptar sus consecuencias recae sobre las organizaciones de mujeres. En términos concretos estas verdades exigen el reconocimiento de la importancia fundamental del trabajo de la mujer en la preparación de los infantes y niños para su futura participación en la fuerza de trabajo y por encima del reconocimiento platónico de su importancia, la toma de decisiones presupuestarias para facilitar esta etapa y hacerla más eficiente por medio de diferentes tipos de ayuda a los hogares con niños.

En la economía de servicios de no-mercado juegan un papel predominante el mantenimiento y mejoramiento de la población –suministrando servicios y apoyo a la salud y educación. La educación en planteles escolares no sería posible sin la educación y socialización previa de los niños llevada a cabo por las madres.

Benevolencia u obligación social

En los casos en que el Estado concede ayudas a familias necesitadas con hijos, esta ayuda se concibe generalmente como subsidio del Estado para aliviar

⁴ Ver Schultz, T.W. (1980).

situaciones familiares difíciles, sin embargo hay que lograr que estas transferencias lleguen a considerarse no como ayuda a los necesitados, sino como el reconocimiento por parte de la sociedad de su responsabilidad frente a los niños y de la contribución que los padres hacen a la comunidad al criar y educar a los niños.

Efectos sobre terceras partes (Economías y deseconomías externas)

Un cambio presupuestario que reduce los gastos globales mediante la disminución de algunos de sus gastos sociales, traslada actividades anteriormente atendidas por el gobierno a las obligaciones del hogar. La mayor parte de estas obligaciones recaen sobre las mujeres para quienes estas cargas son adicionales a las que vienen realizando con anterioridad; puesto que las encuestas muestran que el día de trabajo de la mujer, aún sin tales tareas adicionales, es muy largo, especialmente en los casos, hoy en día muy frecuentes, en que combina trabajos remunerados con quehaceres del hogar, la prolongación de su horario de trabajo debido a la necesidad de encargarse de las actividades abandonadas por el gobierno, tiende a reducir la eficiente ejecución de las tareas hogareñas.

Aquí aparecen los efectos sobre terceras partes. La eficiencia en la ejecución de las tareas del hogar se refleja en la capacidad de trabajo no sólo de la mujer directamente afectada por las medidas presupuestarias, sino también en la capacidad de aprendizaje de sus niños y la capacidad de trabajo eficiente del cónyuge. Este es el efecto de “externalidad” o efecto sobre terceros que se admite corrientemente en las economías de mercado, pero que es menos perceptible y actúa en forma particular en el caso de lo que algunos angloparlantes designan por “care economy” y otros “reproductive economy”, es decir, la economía de la reproducción, la que se ocupa de restablecer la población y la fuerza de trabajo, pero que no es remunerada y queda fuera del mercado. “Al realizar las actividades del hogar (cocinar, lavar, planchar, limpiar, cuidar niños y enfermos y prestar apoyo psicológico a todos los miembros del hogar) el ama de casa reproduce el poder productivo del marido o compañero y por lo tanto realiza una actividad económica” (Urduaneta, 2000).

Los análisis económicos corrientes y los libros de texto no se ocupan de estos aspectos, pero es evidente que el sector llamado “productivo” no podría subsistir sin la cooperación del sector de la economía reproductiva. Así existe una estrecha conexión entre estos dos sectores, que, sin embargo corrientemente no se toma en cuenta, son precisamente las mujeres que tienen mayor interés en llamar la atención sobre esto “Las mujeres están en la encrucijada entre la actividad económica y el cuidado de seres humanos. Ellas son trabajadoras en am-

bas esferas (...) y las más conscientes de la necesidad de una mejor integración de ambos" (Elson, Evers y Gideon).

El plazo

Todo tipo de análisis plantea la interrogante acerca de cual ha de ser el período de tiempo a que se aplica. La mayor parte de los estudios analíticos se centran en el efecto inmediato abarcando un solo período esto implica que el análisis es de tipo parcial y no entran en consideración repercusiones que se extienden a otras esferas y períodos. En el caso concreto del que trata esta ensayo, la cadena de repercusiones es de crucial importancia. Si una medida presupuestaria afecta una mujer, ama de casa, en el sentido que la obliga a incrementar sus ya largas horas de trabajo, ello implica que a la par que aumenta su cansancio, disminuye su eficiencia y sufre la calidad de su trabajo. Hay que recordar aquí que estamos en el ámbito de la economía de la reproducción, no en la economía de mercado; la baja de eficiencia no se traduce en menores ingresos monetarios sino reduce la cantidad y sobre todo la calidad de los cuidados que produce: Los que sufren las consecuencias inmediatas son los receptores de estos servicios, los miembros del hogar. La peor atención que reciben perjudica a su vez la capacidad escolar de los niños (que se va a reflejar más adelante en la calidad de la fuerza de trabajo) y el aguante y la capacidad anímica y productiva de los otros miembros del hogar (que repercute en sus actividades en la economía de mercado). Repercusiones graves pero que generalmente no se toman en consideración en los análisis económicos de alto vuelo y los planes y proyectos políticos y sociales porque la relación entre el trivial quehacer cotidiano en el hogar y la macroeconomía escapa a un examen superficial.

En muchos casos el enfoque que propondrán los defensores de las mujeres tendrá un horizonte temporal diferente al que domina en presupuestos. Es verdad que en las constituciones más avanzadas se establecen al lado de presupuestos uni-anales también presupuestos multianuales. Pero en este sentido las necesidades del momento presionan fuertemente sobre las decisiones y hace falta una observación y aún presión continua para impedir que las necesidades del momento hagan perder de vista los requerimientos del futuro.

Eficiencia y equidad

Los estudios sobre la distribución del ingreso enfocan el problema relacionándolo con el crecimiento de la economía (Para distribuir hay que primero crear riqueza e ingresos). En esta forma se plantea la disyuntiva entre "eficiencia" y "equidad"—lo que se gana en equidad se pierde en eficiencia y viceversa- en la

cual se ubica también el problema de las asignaciones presupuestarias a grupos específicos.

Cargar todo el trabajo de servicios en el hogar sobre las mujeres es un modo de distribución en que no intervienen las leyes del mercado y es un modo ineficaz de distribuir los recursos. Si bien el argumento más frecuentemente utilizado en contra de cargar todo el trabajo de servicios hogareños sobre las mujeres, una vez abandonado la falacia de su capacidad inferior, se apoya en consideraciones de equidad, hay que darse cuenta que esta segregación tiene profundas consecuencias macroeconómicas; una distribución de estas tareas de acuerdo con las leyes del mercado permitiría a muchas mujeres ocupar en la producción puestos de una productividad mayor que las que desempeñan en el hogar y por ende aumentaría el producto total del país este es por lo tanto el caso en que eficiencia y equidad coinciden.

La función de la política fiscal es de lograr una redistribución del ingreso que equilibre el aspecto humanitario de compartir el bienestar económico en forma más equitativa y la intención de mantener cierto grado de desigualdad en las remuneraciones con el fin de incentivar esfuerzos en el campo económico y lograr mayor eficiencia en la economía en su conjunto. En este enfoque estos dos aspectos son contrapuestos y una mejora en un sentido sólo se puede obtener sacrificando el otro. Esto se afirma sobre todo con respecto a los países muy desarrollados donde existe una alta productividad y una estructura impositiva marcadamente progresiva. La situación empero es distinta en el caso de los países en vías de desarrollo. En esto coinciden casi todos los que han examinado las circunstancias prevalecientes en estos países. Al respecto se puede citar a Walter Sëller (1963), su exposición es tan clara y convincente que conviene citarlo in extenso. Estas son sus palabras:

“Contrastan con esto [se refiere aquí a la situación en los países económicamente avanzados] las circunstancias, el papel y la magnitud del sistema fiscal redistributivo de las economías menos avanzadas. Muchas se caracterizan por extremos de pobreza y riqueza, que, en términos de la ética igualitaria aceptada en el mundo libre, constituyen un caso urgente para un sistema fiscal redistributivo”.

No solamente es a menudo el interés humanitario más intenso que en los países avanzados, sino el interés bajo el punto de vista de eficiencia puede diferir agudamente tanto en su naturaleza como en su intensidad (...) Por extremas que sean las desigualdades existentes, el impacto de las consideraciones distributivas sobre la política fiscal en los países menos avanzados en la práctica debe ser atemperado por los límites con que tropiezan en diversos grados en relación con: a) al tamaño absoluto de la concentración de renta y riqueza existente, y, b) la capacidad de los sistemas impositivos para diluir esta concentración.

Dentro de estos límites, ¿qué papel juega la política redistributiva como instrumento de la política económica en los países en vías de desarrollo? Cualitativamente la respuesta penetra hasta la misma raíz del problema de la productividad económica. Las inversiones en capital humano son una parte integrante de los programas del Gobierno para mejora de la productividad y de la técnica. Las mejoras sanitarias, en la salud y en la nutrición, crean una capacidad de trabajo y así aumentan la cantidad de mano de obra disponible para el desarrollo económico. Los programas de educación y formación técnica reducen la ignorancia, aumentan la destreza y de esta forma aumentan la calidad de la mano de obra. En la medida en que los impuestos financian este proceso de formación de capital humano a expensas de un consumo pródigo de la especulación y de la acumulación de divisas extranjeras, más que a expensas de la inversión privada productiva, esta política tiende a aumentar la productividad y acelera el desarrollo" (Helle, 1963, 537 ss).

Pero esta política no sólo sirve para aumentar el capital humano y mejorar la productividad de la mano de obra, esta misma política impulsa el desarrollo al mejorar las condiciones del mercado. En efecto: "Los países que pretenden establecer en el interior industrias de desarrollo económico equilibrado a menudo encuentran que los mercados internos son demasiados limitados para apoyar tales empresas. En tanto en cuanto la política redistributiva del Gobierno aumenta la productividad y la renta real de la masa de la población, tiende a ensanchar la base del mercado interior" (Ibidem).

Claramente esto demuestra que, por lo menos en el caso de los países en vías de desarrollo, no se plantea el dilema de escoger entre medidas que favorecen la equidad y las que impulsan la eficiencia. Al contrario, las mismas medidas pueden impulsar ambos aspectos, aún cuando hay que advertir que hay que evitar aplicar tipos marginales altos sobre aquellos ingresos que alimentan el empresariado y se destinan a la inversión.

Tecnología y participación de los factores

A través de la historia el desarrollo tecnológico e institucional han incidido en forma determinante en la participación de los factores de producción en las actividades productivas y simultáneamente se han formulado diferentes teorías acerca de su interdependencia. La teoría de la producción moderna trata del capital y del trabajo y señala que la producción no será efectiva si faltara uno de los dos elementos. Al mismo tiempo a través de la historia del pensamiento económico y por razones que se explican históricamente, se hacía una diferencia entre la producción de bienes y la producción de servicios. Esta diferenciación ha ido superándose paulatinamente y hoy la producción de servicios se reconoce generalmente a la par de la producción de bienes, pero sólo la producción de servicios remunerados. La producción de servicios dentro del hogar y para los

miembros del hogar y la prestación de servicios comunitarios, son servicios que no son remunerados a la manera del mercado, no se consideran "productivos", se ubican fuera de la "frontera de producción" y no se toman en cuenta en los cálculos y estimaciones oficiales, todavía no se tiene la percepción clara que estos servicios de no mercado son indispensables para el proceso productivo y por lo tanto su consideración y medición debe ser una parte esencial de cualquier decisión de política económica y social, lo cual a su vez debe reflejarse en la formulación del presupuesto.

Teoría de la asignación de recursos

Cualquier pronunciamiento acerca de los efectos de diferentes políticas fiscales debe tomar en consideración sus repercusiones sobre la asignación de recursos. Los teoremas y curvas explicativas de esta teoría enfocan el comportamiento del individuo como consecuencia de comparar ventajas y desventajas de trabajar y no trabajar, el trabajar en estas demostraciones se refiere exclusivamente al trabajo remunerado en la economía del mercado y no toma en cuenta el amplio campo de trabajo no remunerado en el hogar y de solidaridad.

Fundamentalmente estas demostraciones se realizan en forma abstracta utilizando supuestos e indicadores sustitutivos (en inglés proxies) cuya relación con el fenómeno estudiado es lejana. La dificultad existente en el caso del trabajo no remunerado es precisamente la falta de remuneración que, en cambio, es el eje y razón de ser de las economías de mercado y que representa la dimensión cuantitativa que es asidero de análisis y de los modelos econométricos. Esta falta se puede vencer introduciendo en el razonamiento otro elemento cuantitativo en la forma de horas de trabajo no sólo en el mercado pero también en el hogar.

El razonamiento tradicional se concentra en las escogencias del individuo entre trabajar en el mercado y el ocio, para este razonamiento no existe el trabajo en el hogar y las posibilidades que se abren por la sustitución de estas dos clases de trabajo. En relación con esto, se hace referencia a una situación óptima, específicamente, el Óptimo de Pareto. "Un óptimo paretiano es una condición en la que cualquier reajuste o cambio posible hace que al menos una parte, en su opinión, se encuentre peor que antes, [en otras palabras] no se ha alcanzado el óptimo mientras sea posible una reorganización que mejore la situación de unas personas sin empeorar la de otras" (Boulding, 1967, 692). Recientemente se han aducido muchas razones y observaciones que le restan significación a este óptimo, pero aún si se hiciese caso omiso a estas críticas y se admitiera cierta validez a la formulación de Pareto, no hay duda que la existencia del trabajo no remunerado y la correspondiente creación de bienes, y sobre todo servicios, que son indispensables para la supervivencia y el disfrute del consumo

cios, que son indispensables para la supervivencia y el disfrute del consumo de los hogares y que, en el idioma paretiano, producen satisfacción, altera fundamentalmente las conclusiones del Óptimo de Pareto.

Frente a la cuestión del bienestar, la mayoría de los economistas tienden a concebir el problema fundamental de la economía del bienestar en el sentido que un sistema competitivo de mercado asignaría los recursos en forma óptima de Pareto, mientras no existan bienes públicos, externalidades y rendimientos crecientes. Pero en el caso bajo consideración dominan precisamente estos fenómenos.

La debilidad de los razonamientos tradicionales con respecto a las repercusiones de diferentes estilos o estados de mercado ha sido reconocida por la mayoría de los economistas. Por ejemplo, Boulding (1967, 542) afirma lo siguiente: "(...) no existe una teoría adecuada del impacto macroeconómico de los diversos estados del mercado (...) y hasta que no se llene esta laguna de la teoría cualquier valoración general de los efectos de las diferentes formas de mercado ha de hacerse con grandes reservas". Boulding (1967) se refiere en esta cita a las diferencias entre mercado considerados perfectos, oligopolios y monopolios; la inclusión de actividades de no-mercado, refuerza todavía más sus afirmaciones.

Consumismo

Debido a que gran parte de gastos encaminados a elevar el bienestar de la población ha sido asumida por el sector público, cuando se trata de reducir los gastos totales de este sector, el sector que se enfoca en primer lugar es el de los gastos sociales en bienestar, reprochando un excesivo "consumismo" y generalizando la idea de que existen consumos innecesarios y excesivos. Sin negar la existencia de este fenómeno, hay que tener cuidado de no ubicarlo fuera de su lugar y no llamar consumismo lo que es la satisfacción de necesidades nada excesivas.

Relación entre la economía de mercado y la doméstica de no-mercado

Gran parte de la incomprensión que existe acerca del papel de las actividades económicas domésticas se debe al desconocimiento de las relaciones entre la economía de mercado y la doméstica de no-mercado. Se las ubica en dos dominios diferentes, una de carácter "puramente" económico y la otra de características sociales. Tanto en los libros de texto como en los programas económicos públicos la economía doméstica está ausente. En cambio la experiencia

muestra que el crecimiento y desarrollo económico dependen no sólo de las condiciones existentes en el mercado sino también de lo que sucede en la esfera de no-mercado; cambios coyunturales y más todavía cambios estructurales en la esfera del mercado impactan a las actividades en el hogar, pero cambios en este último tienen a su vez, fuertes repercusiones en el mercado. Si el análisis del presupuesto no lo toman en consideración corre el riesgo de fallar en sus propósitos, en efecto la política económica tiene que tomar en consideración aspectos no sólo económicos sino también institucionales, jurídicos, técnicos y psicológicos.

En la actualidad, esta política supone implícitamente que el trabajo no remunerado es una fuente inagotable de recursos libres a la cual se puede recurrir sin que a cierto plazo se presenten consecuencias negativas. En este sentido la política es equivalente a la que se ha tenido durante muchos años frente a otros recursos equivocadamente considerados como libres e inagotables, con lo son los otros recursos naturales. También frente a este problema surgieron grupos que argumentaban en contra de considerar tales recursos como "libres" ya que si bien para los usuarios inmediatos su aprovechamiento era gratuito, para la sociedad entera ellos significaban un recurso cuya utilidad quedaba afectada si se utilizaban en exceso.

En el caso de los recursos naturales no reproducibles, la repercusión negativa consiste en que el uso excesivo obliga a explotarlos en condiciones de rendimientos decrecientes. Tomó mucho tiempo antes de que los argumentos esgrimidos por estos grupos de avanzada fuesen reconocidos como válidos, y en este ínterin la sociedad sufrió daños cuya extensión todavía hoy se desconoce. Así mismo, hoy, sólo son grupos aislados que señalan los daños que se hacen no sólo a las personas involucradas, sino a la sociedad entera, al desconocer el papel de la economía de los servicios no pagados; al no considerarla como productiva y creer que se puede explotar y echar cualquier carga sobre los trabajadores de esta rama sin que haya repercusiones negativas, se está cometiendo el mismo error que en el caso de los recursos naturales sobre-explotados. El daño causado, con horas excesivas de trabajo no pagadas, con servicios prestados en el hogar después de una jornada de trabajo en el mercado ya de por sí extenuante, se refleja en dos direcciones: para los que perciben estos servicios hay un empeoramiento en cantidad y calidad de estos servicios y para los que los ejecutan un desgaste acelerado de sus capacidades físicas y mentales. Estas circunstancias aunque se perciben con claridad en cada caso individual al observar como se deteriora la vida en el hogar cuando se presentan las circunstancias señaladas, pasa desapercibida cuando se enfoca la sociedad como un todo. El abandono escolar, maternidad prematura, drogadicción y criminalidad juvenil muestran una correlación con el volumen y calidad de los servicios prestados en el hogar; algo que se acepta en forma abstracta pero que,

hasta ahora, no se incluye en los análisis de los presupuestos; aún admitiendo que no se puede pretender actualmente a una elevada precisión en la valoración de los servicios del hogar no remunerados, hay que recordar que esta misma imprecisión se presenta en el caso de los servicios gubernamentales y de las entidades sin fines de lucro, los cuales figuran destacadamente en los presupuestos y todas las discusiones sobre la política económica y social.

En la medida en que existe una transparencia en la política de un gobierno —y todos los gobiernos democráticos aceptan este desideratum— existen conciliábulos acerca de la composición del presupuesto en que se confrontan los beneficios de unos con las pérdidas de otros, derivados de ciertas medidas y renglones del presupuesto. La comparación es factible siempre y cuando ganancias y pérdidas se expresan en términos similares. De otra manera entra en juego un elemento subjetivo que reduce la validez de la comparación, o la hace imposible. En cambio, si se admite que los servicios del hogar no remunerados tienen valor —que se puede aproximar con referencia a servicios similares que se realizan en el mercado— se logra una comparación de las pérdidas y ganancias al enfrentar los beneficios esperados de una medida en el mercado con las pérdidas que causaría en la economía del hogar.

Micro y macro

La relación entre el enfoque microeconómico y el macroeconómico es un aspecto que aparece en varias áreas del análisis económico y que pocas veces ha sido resuelto satisfactoriamente. En este caso, se tiene por una parte al individuo y la incidencia sobre él de un determinado renglón del presupuesto (que puede significar aumento o disminución de sus ingresos y cambios en el número de horas que tiene que trabajar en y fuera del mercado) y las consecuencias que este mismo renglón tiene sobre la macroeconomía⁵. La macroeconomía se mide en términos de las cifras de la contabilidad nacional y en consecuencia desco-

⁵ Además afecta diferencialmente las mujeres en diferentes clases sociales. “Las actividades realizadas en el hogar sin remuneración monetaria son características de los hogares de ingresos medios y bajos mientras que los hogares de ingresos altos emplean para estas actividades (como cocinar, limpiar, cuidar a los niños, etc) personal asalariado, y, por lo tanto, estas actividades forman parte del ámbito del mercado. De modo que la tendencia de transferir actividades del hogar al mercado, que es un corolario del crecimiento económico, afecta los hogares pobres en grado mayor que a los ricos. Algunos autores ven una contradicción entre la necesidad de bienes gratuitos y la lógica de la economía mercantil; Bertrand de Jouvenel, por ejemplo, dice que para aumentar el producto nacional hay que transformar la Catedral de Notre-Dame en un estacionamiento y el Palacio de Versailles en un supermercado (Urdaneta de Ferrán, 1997, 406).

noce las actividades realizadas en los hogares sin las cuales, sin embargo, el resto de la economía no podía funcionar. En realidad existe un estrecho intercambio entre las dos esferas, pero se reseña sólo un lado de las transacciones y no el otro. De esta forma, cuando determinadas actividades y sus productos pasan de los hogares a la esfera del mercado ello aparece como un aumento del producto interno bruto, cuando en realidad se trata de un traspaso de una esfera de actividad a otra y lo que ha cambiado es que anteriormente esta producción se realizaba sin remuneración monetaria y pasó luego a ser valorada en términos monetarios.

Buena parte del "crecimiento" de los países en vías de desarrollo ha sido de este tipo, y más recientemente, la observación de disminuciones en los productos internos brutos de algunos países falla a su vez por no tomar en cuenta que, por lo menos en parte, la disminución de las actividades del mercado fue contrarrestada por una intensificación de actividades en el hogar, pero estas actividades no se distribuyen en igual forma entre hombres y mujeres. La casi totalidad de estas actividades que no son remuneradas recae sobre las mujeres, porque aún cuando esto sucede tanto en los países industrializados como en los en vías de desarrollo, las estadísticas indican que la situación en este respecto es más grave en los últimos; cuanto menos desarrollado el país mayor es la carga de trabajo no remunerado que les toca a las mujeres.

Aquí aparece la conexión entre la micro y la macroeconomía. Al nivel micro el recargar a la mujer con excesivo trabajo no pagado del hogar representa una injusticia y falta de equidad y los argumentos en contra son de carácter moral; pero en el plano económico, y específicamente el macroeconómico, el argumento es diferente. No se trata ya de consideraciones de justicia y moral, sino de un frío cálculo económico. Muy a las claras el trabajo no remunerado al cual anticuadas costumbres y la discriminación condenan a la mujer representa una mala utilización de recursos. Las fuerzas del mercado, si abarcaran las actividades en el mercado y las que se realizan en el hogar, llevarían a una distribución de recursos diferente y de mayor productividad.

Este alejamiento de una distribución óptima de recursos —se canalizan recursos laborales a realizar trabajos con dotaciones de capital inferiores a las que encontrarían generalmente en ocupaciones remuneradas—, constituye una seria imperfección del mercado en un sentido que generalmente no aparece en las explicaciones teóricas y por esto su incidencia en el producto interno bruto pasa desapercibida y no se calcula en los análisis y cuentas nacionales, aún tratándose del área que deben cubrir las cuentas nacionales. En pocas palabras, por las deficiencias señaladas, el producto del país es más pequeño de lo que sería sin discriminaciones, y puesto que el tema es de mucha actualidad en la discusión científica y política del momento, vale la pena apuntar que ello sucede no por

culpa del funcionamiento del mercado, sino a consecuencia de imperfecciones de su funcionamiento.

En otros aspectos, como las reglamentaciones con respecto al deterioro del medio ambiente que pueden encontrarse en los presupuestos son inevitables para suavizar perjuicios, que si bien afectan la comunidad entera, impactan determinados grupos y específicamente a los pobres y a las mujeres más que a los otros. Así la desaparición de áreas verdes afecta más a los que no se pueden pagar viajes de turismo y obliga a las amas de casa de ocuparse de sus hijos y encontrar actividades sustitutivas a las que antes realizaban en las áreas verdes vecinas a su domicilio.

El problema reside en parte en la circunstancia que al nivel de la micro-unidad los cambios se sienten y se miden en términos de ingreso y en términos del tiempo de trabajo necesario tanto en las actividades remuneradas como en las no-remuneradas, en cambio, al nivel macroeconómico las actividades no remuneradas realizadas en el hogar para los miembros del hogar y las actividades comunitarias no remuneradas no se toman en cuenta, por indispensables que sean para la vida social y económica.

Presupuesto fiscal y presupuesto económico nacional

El presupuesto a que se refiere este trabajo es el presupuesto fiscal que puede ser para toda la nación o para una región, provincia o municipalidad. Este presupuesto mira hacia el futuro y por lo tanto se fundamenta, por una parte, en una orientación política y por la otra, una determinada expectativa o previsión acerca del comportamiento durante el período cubierto por el presupuesto de algunas variables estratégicas de importancia. Las expectativas se pueden formular en forma muy general o, como se está haciendo en algunos países, en forma sistemática y detallada y se llama el "presupuesto económico nacional". Este presupuesto económico nacional es un cálculo idéntico al que se usa en las cuentas nacionales de la nación, pero mientras las cuentas nacionales son una descripción estadística de un período pasado, el presupuesto económico se refiere al futuro. El sistema utilizado se puede aplicar en su forma más general a la economía entera, a un sector o a una economía del hogar.

El sistema se puede expandir en cuanto a los conceptos utilizados y los conceptos detallados se pueden resumir y concentrar según los propósitos que se persiguen. Así, el sistema general se puede dividir en varios presupuestos especiales. Por ejemplo, el presupuesto económico utilizado en Noruega se divide en un presupuesto de producción, un presupuesto de importación, un presupuesto de exportación, un presupuesto de inversión y un presupuesto de consumo. Al

lado de estos presupuestos de valor, se prepara también un presupuesto de mano de obra que muestra por una parte la oferta de mano de obra como resultado del aumento natural de la población, el saldo entre inmigración y emigración y una estimación acerca del comportamiento del desempleo, tomando en consideración la tasa –proyectada– de participación de las mujeres; también se realizan proyecciones de la población anciana y las crecientes necesidades de pagos en pensiones e invalidez y se han establecido unas cuentas generacionales que ilustran la distribución de las cargas entre generaciones y establecen el monto del surplus gubernamental necesario para prevenir el traslado de las cargas sobre las generaciones futuras. El valor de estos documentos, para la finalidad aquí expuesta reside, en la necesidad de expresar en forma concreta los supuestos implícitos en la formulación de los presupuestos fiscales y para así analizarlos empleando los criterios que más se prestan para lograr un trato más equitativo en cuestiones del género.

CRITERIOS PARA LA ACCIÓN

Una vez realizado el análisis del presupuesto queda la formidable tarea de implementar los cambios y reclamaciones que se consideren oportunas, esto se puede realizar en dos vertientes. Las actividades que realizan las organizaciones a que se refiere el presente trabajo tienen dos facetas distintas: una actividad a través de los medios (libros, prensa, radio, televisión,) y reuniones públicas, y la otra a través del gobierno. La eficacia de esta última actividad dependerá en gran medida de la posición general del gobierno, aunque hoy pocos gobiernos habrán que no manifiesten su preocupación por los derechos e intereses de la mujer, sin embargo, pueden existir grandes discrepancias entre las afirmaciones públicas y la disposición de actuar efectivamente en este sentido. Una de las tácticas utilizadas por estas organizaciones fue precisamente la de insistir en que las decisiones gubernamentales se ajustaran a las declaraciones dadas.

Dos vertientes

En casi todos los casos la acción se realizó en dos vertientes; una dentro de la administración pública, a través de ministerios o departamentos creados especialmente para ocuparse de asuntos que conciernen a las mujeres, a los niños, a la familia y los hogares y la otra a través de formaciones comunitarias surgidas por iniciativas individuales. La orientación de los que actuaban desde dentro del gobierno difería con frecuencia de la de los grupos de la comunidad; estos últimos con frecuencia adoptaban una posición más radical y formulaban exigencias más amplias, que sobrepasaban el ámbito en que actuaban los que estaban situados dentro de la estructura gubernamental. Por otra parte la exis-

tencia de tales grupos, visibles a través de la prensa y televisión, y en la medida en que gozaban de apoyo popular, estimulaba a los funcionarios a tomar iniciativas que de otro modo no se hubieran atrevido a realizar. La conclusión evidente es que para avanzar en este camino se necesita actuar en las dos vertientes.

Periodicidad

Es crucial que el aspecto del género figure como un asunto periódico en los trámites presupuestarios y no un tema excepcional que aparece de cuando en cuando, esto es especialmente válido en lo que se refiere a estadísticas y cuentas nacionales. Una expresión que aparece insistentemente en las publicaciones de las organizaciones de este tipo es "mainstreaming", no es fácil encontrar una traducción exacta de esta palabra. El diccionario traduce esta palabra por "corriente principal; tendencia o inclinación principal de la opinión pública o de un movimiento" y en el caso presente hay que entender que se trata de la necesidad y del deseo de las organizaciones de poner la idea (de un análisis presupuestal con enfoque de género) como algo normal y continuo en el proceso de la elaboración de los presupuestos nacionales.

Grupos de presión y dispersión

Como ya se ha dicho, el presupuesto, como documento principal de la orientación socio-económica del gobierno está expuesto a numerosas presiones por parte de diferentes grupos y, según algunos, se coloca un peso excesivo sobre la función distributiva del gobierno. Sea como fuere, este reproche difícilmente se puede hacer a un grupo que representa generalmente más de la mitad de la población. Aunque grupos de intereses especiales pueden prevalecer sobre intereses más generales, por la concentración de los primeros y la dispersión de los últimos. La dispersión en el caso de las mujeres es extrema, tanto geográficamente como económica y socialmente. En la documentación publicada por organizaciones que se ocupan de un análisis del presupuesto con enfoque de género, se habla con frecuencia de "grupos de presión", los cuales se conciben como instrumentos legítimos de la vida política y social y su actuación es idéntica a la que realizan los grupos comunitarios.

Lo mismo que para los consumidores es más difícil organizarse que a los productores, grupos de presión pertenecientes a diferentes sectores industriales están más concentrados; mientras que los defensores de los intereses de la mujer están extremadamente dispersos lo que diluye la fuerza de sus reclamaciones, en el caso del género la problemática es todavía más compleja. Lo que ganan o pierden debido a una decisión presupuestaria no salta a la vista en me-

dio de una multitud de impactos y contraimpactos. Por esto un análisis completo del presupuesto requiere referirse a un campo de conocimientos muy amplio y hace imprescindible un enfoque pluralista. En consecuencia se necesita por una parte una participación de amplias capas de la población directamente afectada por las distintas medidas políticas y por la otra la colaboración de personas versadas en materia fiscal y presupuestaria; al mismo tiempo, es necesario llevar a cabo una verdadera "alfabetización en economía" lo que requiere elevar el nivel de amplias capas en materia de los aspectos económicos que más las afectan.

Estadísticas

Entre los esfuerzos de crear conceptos capaces de representar las actividades de las mujeres que hasta ahora están ausentes de las estadísticas y cuentas económicas de la nación pero que son indispensables para registrar adecuadamente el papel de las mujeres en la economía, hay que mencionar en primer lugar las estadísticas laborales y las cuentas nacionales. Las estadísticas laborales muestran el género en los aspectos físicos, pero dejan de presentar el género cuando se trata de salarios e ingresos. En cuanto a la contabilidad nacional, y a pesar de los recientes esfuerzos de reforzar las cuentas de los hogares, la única posibilidad de reseñar los aspectos económicos de las actividades realizadas por mujeres está en la preparación de cuentas satélites especiales dedicadas al género, aún cuando se admite que tales cuentas satélites llenarían ingentes vacíos y ayudarían en el análisis parcial y global de la economía, poco se ha avanzado en este terreno debido a las dificultades que existen, mayormente debidos a las fallas de las estadísticas laborales que se mencionaron más arriba.

Estadísticas del Género

Un aspecto importante de las actividades de los grupos reseñados en la parte anterior es su esfuerzo de que se acepte la "care economy" como una categoría dentro del conjunto de factores económicos que se toman en cuenta al examinar la economía. La proposición –aunque no se haya llegado a especificar todas sus implicaciones- comprende su figuración en todos los documentos referidos a la economía de la nación, los presupuestos, los grandes proyectos, las rendiciones de cuenta acerca del desempeño de la economía en las declaraciones de fin de año del Presidente del país, del Banco Central y otras instituciones públicas (y deseablemente también de las privadas), y desde luego en los datos e indicadores que sustentan estos análisis como las estadísticas y cuentas nacionales. Las lagunas estadísticas en este sentido son las que muestran el género en datos económicos, específicamente la remuneración en diferentes

actividades, ocupaciones y posiciones en el empleo. Se plantea así reunir las estadísticas referentes a la mujer en un conjunto de "Estadísticas del Género" similar a los conjuntos de "Estadísticas del Trabajo" o "Estadísticas Financieras", reunir estadísticas de todo tipo que se refieran a los problemas de la mujer facilita unificar los conceptos que subyacen a los diferentes conjuntos de datos, o, si una unificación no es posible, aclarar como se relaciona un concepto con otro.

Estudios del uso del tiempo

El procedimiento más prometedor en demostrar la importancia de los argumentos esgrimidos en la lucha por una mayor equidad es el de los estudios del uso del tiempo. Son ellos un instrumento eficaz para mostrar la inequidad de muchas decisiones políticas y administrativas que no se puede observar si las medimos exclusivamente con la vara del dinero.

Análisis y cuentas satélites

En cuanto a la contabilidad, se trataría de una ampliación del sector de los hogares y el establecimiento de cuentas satélites. Estas cuentas previstas en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas se caracterizan por la flexibilidad en su diseño, además de los agregados que muestran su relación con el sistema central de las cuentas nacionales; la elección de las variables por incluir en estas cuentas satélites están regida por las necesidades del análisis que han de servir y por lo tanto está en manos del usuario. En efecto, ellas pueden servir, como lo indica el Sistema, para proporcionar información adicional de carácter funcional o de entrecruzamientos sectoriales para introducir conceptos complementarios o alternativos, clasificaciones diferentes, ampliar la cobertura de los costos y beneficios de las actividades humanas así como vincular datos físicos con agregados monetarios.

Puede consistir en cuadros, cuentas y/o indicadores sin que haya un límite a su composición y extensión, que dependerán más que todo de la disponibilidad de datos. Esta, en cambio, puede representar un serio obstáculo puesto que para construir un sistema satélite que cubra los problemas de interés para la mujer, se requieren datos sobre aspectos que en el pasado no figuraban en las estadísticas. Sin embargo, aunque la construcción de cuentas satélites depende de la disponibilidad de datos, la producción de cuentas satélites, no debe esperar necesariamente hasta que exista un acopio completo de cifras.

Reformar el sistema

La preparación de cuentas satélites no es la vía única para unirse a las cuentas nacionales. Más importante todavía que las cuentas satélites es integrar las actividades productivas del hogar que no son remuneradas y por ende excluidas de las cuentas actuales, en el Sistema propio. Esto implica una alteración de un supuesto básico del Sistema y cambiaría las cifras del PIB y del consumo nacional; más todavía, cambiarían las cifras referentes al empleo y al desempleo. Todo lo cual oscurece el alcance de las actividades del mercado, que es el eje de los análisis macroeconómicos de la nación. Conviene por lo tanto advertir que las extensiones que se proponen al tomar en cuenta las actividades no remuneradas, deben presentarse en tal forma que se pueda distinguir la economía del mercado de la más amplia propuesta aquí.

Periodicidad

Las recomendaciones con respecto al análisis del presupuesto y de la integración al sistema de cuentas nacionales que generalmente se publican cada año, implica que las consideraciones del género dejan de ser un acontecimiento extraordinario y único y se transformándose en un ejercicio periódico.

Encuestas

El análisis de los presupuestos se extiende tanto a determinados aspectos de la política económica como de la política social. En ambos casos la investigación debe desempeñar un papel vital en la orientación de organizaciones como las descritas aquí, pero investigaciones que procuran obtener una visión del impacto de diferentes programas y el funcionamiento de servicios existentes son poco frecuentes. Un notable ejemplo de una investigación de esta clase es la que se realizó en Canadá hace algún tiempo, aunque no partía específicamente de las necesidades de las mujeres y pretendía aclarar la repercusión de programas y servicios sobre la población en general, al entrar a examinar los diferentes aspectos en detalle, vierte luz sobre problemas y soluciones que atañen a las mujeres. Enfocó más particularmente seis áreas: la salud, la educación, la seguridad en el empleo, vivienda y determinados servicios sociales como centros de cuidado diarios, servicios de ayuda doméstica, consultoría jurídica y otros. La encuesta que se realizó, reseñó lo que los encuestados decían acerca de sus necesidades y sus observaciones subjetivas se complementaron con datos objetivos. La encuesta, estratificada por áreas geográficas, consistió en entrevistas personales en 2000 hogares, siguiendo un cuestionario pre-establecido, se proponía suministrar datos para analizar la experiencia y las necesidades de la po-

blación, la utilización de los programas y servicios sociales y la opinión de la población acerca del papel que desempeñaba y podía desempeñar el gobierno en estos aspectos. El cuestionario de la encuesta contenía 120 preguntas algunas de estas preguntas, las de mayor interés par nuestro propósito, se reproducen a final de las presentes líneas⁶.

Forma de presentación

Es muy importante la forma en que se presentan los argumentos de las partes interesadas. Entre los factores que influyen en las decisiones es la falta de datos, rigidez de normas e inercia. Lo que señala la importancia de unas bien llevadas cuentas nacionales y los estudios del uso del tiempo. En las negociaciones, el resultado que se puede obtener depende mucho de la habilidad de los negociadores de manejar argumentos, enfocar situaciones en una forma novedosa y presentar datos hasta entonces poco conocidos. Todo esto implica una adecuada política comunicacional.

El diseño de las políticas económicas se realiza en grupos y el círculo de los afectados por estas políticas es muy grande incidiendo en la eficiencia de las reuniones que se realizan al respecto, ya que puede ser afectada por un número excesivo de participantes y, delegaciones y también por reglas tales como unanimidad de decisiones.

Por cierto, a los que expresan dudas acerca de la fuerza de la palabra y de la eficacia que pueden tener publicaciones que tratan de ejercer presión en materia fiscal hay que recordarles el caso de Voltaire, quien con su publicación "L'homme a quarante écus" logró desbaratar un sistema impositivo que parecía inatacable.

⁶ Ver anexo.

ANEXO

Encuestas. Preguntas de la encuesta del Consejo Canadiense de Desarrollo Social. Estas preguntas fueron seleccionadas por su interés para la evaluación social de presupuestos y proyectos nacionales. La lista completa de preguntas, en español, se puede encontrar en "Diseño Lógico y Físico del Sector Hogares en las Cuentas Nacionales" de Lourdes Urdaneta, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Ministerio de la Familia y Corporación Andina de Fomento, Caracas, 1994.

- 20 ¿Cuántos hijos menores de 18 años tiene viviendo en su casa?
- 21 ¿Tiene ayuda para cuidarlos ocasionalmente, regularmente o nunca?
- 22 ¿A qué se debe? A que cuesta demasiado, a que no existe servicio para cuidado infantil suficientemente cercano, a que no existe un servicio para cuidado infantil que sea satisfactorio, a que usted no lo necesita, no sabe.
23. En términos generales (el niño, niña, niños, niñas) ¿son atendidos en casa o en otro lugar?
- 24 ¿Usted los deja al cuidado de familiares, de una familia o al servicio de cuidados infantiles?
- 25 ¿Son atendidos mayormente durante la semana o mayormente los fines de semana?
- 26 ¿Durante el día o la noche?
- 27 ¿En promedio cuanto gasta usted para el cuidado de sus niños?
- 28 ¿Se siente muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho, muy insatisfecho con el servicio de cuidado infantil que utiliza?
- 29 ¿Por qué se siente insatisfecho? Costo del servicio, calidad del servicio, disponibilidad del servicio, no sabe.
- 31 ¿Diría usted que los centros de cuidado infantil deberían ser gratuitos o deberían ser pagados por quien los utilizan?
- 32 ¿De existir un cobro, diría usted que los precios a pagar a los centros de cuidado infantil deberían ser iguales para todo el mundo, o deberían variar según el ingreso familiar?
36. Ahora vamos a hablar sobre atención médica. ¿Considera usted que tiene muy buena, buena, mala, muy mala salud?
37. Durante los últimos 12 meses ¿cuántas veces ha acudido a una clínica ambulatoria o a emergencia de un hospital?
- 38 ¿Por qué razón acudió la última vez?
- 39 ¿Cuánto tuvo que esperar para que el doctor le atendiera?
- 40 ¿Diría usted que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho, muy insatisfecho con la atención que recibió?
- 45 ¿Cuánto tuvo que esperar antes de ingresar al hospital?

- 55 ¿Cuántos días aproximadamente durante los últimos doce meses usted no ha podido atender su ocupación normal a causa de una enfermedad o de no sentirse bien?
- 56 ¿Alguna vez dejó de consultar a un médico cuando estaba enfermo?
¿Por qué razón no lo consultó?
- 58 ¿Durante los últimos doce meses ¿cuántas veces ha consultado a un dentista?
- 61 ¿Ha dejado usted de ir al dentista por lo que cuesta?
- 67 Ahora le voy a hacer algunas preguntas sobre educación y escuelas.
¿Cuántos años de escolaridad ha completado usted: ninguno, 1-4 años, 5-8 años, 9-12 años, 13-16 años, más de 16 años?
- 68 ¿Considera usted que asistió a la escuela el tiempo suficiente, demasiado tiempo, tiempo insuficiente?
- 69 En su opinión ¿el sistema educativo actual prepara a la gente joven para el mundo del trabajo muy bien, bien, deficientemente o muy deficientemente?
- 70 ¿Tiene hijos que van a la escuela? Cuántos van a pre-escolar, escuela primaria, bachillerato, pre-universitario, universitario u otros estudios?
- 73 ¿Alguno de sus hijos ha perdido clases por motivos no válidos?
- 75 ¿Alguno de sus hijos abandonó la escuela antes de terminar sus estudios?
- 95 ¿De continuar alta la tasa de desempleo en el país ¿diría usted que el gobierno debe crear empleos para los desempleados o más bien proporcionarles ayuda financiera?
- 109 ¿ En su opinión, sería mejor para el gobierno pagar parte del alquiler de los inquilinos de bajos ingresos o aumentar el número de unidades de alquileres bajos?
- 116 De los servicios que se mencionan a continuación ¿podría usted nombrar dos en los que, según su opinión, el gobierno debería gastar más dinero: servicios de salud; educación; vivienda; seguro de ingreso (de desempleo; asistencia social, seguro de vejez, bonos familiares, asistencia financiera para los inválidos); servicios de colocación o readiestramiento; servicios del hogar, otros servicios individuales o familiares; servicios de información y referencia?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boulding, Kenneth (1967), *Análisis Económico*, Alianza Editorial, Madrid.

Brookings Institution (1973), *Setting national priorities, The 1974, Budget*, Washington.

Commonwealth Secretariat (1999), *A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes*, Londres.

- Danziger, Sheldon H. and Portney, Kent E. (1988), *The Distributional Impacts of Public Policies*, St. Martin's Press, New York.
- Elson, Evers y Gideon, *Gender Aware Country Economic Reports*, Graduate School of Social Sciences, University of Manchester.
- Fondo Monetario Internacional (1995), *Fiscal Affairs Department, The Distributional Effects of Public Expenditure: Update and Overview*, Prepared by Gerd Schwartz and Teresa Ter-Minassian.
- Heller, Walter (1963), "Política Fiscal y Desarrollo Económico", en Bernard Okun y Richard W. Richardson (editores) *Estudios sobre Desarrollo Económico*, Ediciones Deusto, Bilbao.
- Meade, J.E. (1982), *La economía justa*, Ariel Economía, Barcelona.
- Musgrave, Richard A. (1969), *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven and London.
- Naciones Unidas (1970-1990), *Situación de la mujer en el mundo. Tendencias y estadísticas 1970-1990*, Naciones Unidas.
- Schultz, W. Theodore (1980), *Investing in People*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London.
- Stark, Agneta and de Vylder, Stefan (1988), *Mainstreaming Gender in Namibia's National Budget*, Stockholm.
- Urdaneta de Ferrán, Lourdes (1997), *Historia del Pensamiento sobre la Distribución del Ingreso*, Fondo Editorial Fintec, Caracas.
- (1994), *Diseño Lógico y Físico del Sector Hogares en las Cuentas Nacionales*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Ministerio de la Familia y Corporación Andina de Fomento, Caracas.
- (2000), "El enfoque de género, el análisis presupuestario y las cuentas nacionales", Trabajo para el *Seminario Regional de Usuarios y Productores de Encuestas de Hogares*, UNIFEM, La Habana.
- Wildawski, Aaron (1982), "Budgets as Compromises among Social Orders", *The Federal Budget*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco.