

ECONOMÍA Y POLÍTICA DE LA AUDITORÍA DE PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES SEGÚN SUS EFECTOS DE GÉNERO

RHONDA SHARP*

El presupuesto refleja los valores de un país: a quién aprecia, de quién valora el trabajo y a quién recompensa ... El proceso es el instrumento político más importante de un gobierno, y como tal, puede ser una herramienta poderosa para la transformación de nuestro país a fin de atender las necesidades de los más pobres... [Sin embargo] con frecuencia se supone que los presupuestos y las políticas del gobierno afectan a todos más o menos por igual; sirven al “interés público” y a las necesidades de la “persona” promedio. Hasta ahora el ciudadano promedio al que apuntan ha sido blanco, *afrikaan* y de clase media. Sin embargo, en Sudáfrica el ciudadano promedio en realidad es negro, pobre y mujer. Es necesario desglosar los datos para desmitificar la neutralidad, y más específicamente, la neutralidad de género del presupuesto (Pregs Govender, *Foreword to the First South African Women's Budget*, 1996, p. 7).

INTRODUCCIÓN

Recientemente varios gobiernos, instituciones internacionales, organizaciones comunitarias e investigadores han empezado a explorar formas de auditar presupuestos por sus efectos de género. Conocidos comúnmente como “presupuestos de las mujeres”, pero cada vez más denominados análisis de presupuestos o auditorías “con sensibilidad de género”, no

Manuscrito recibido en mayo de 2000.

La autora desea agradecer el trabajo de los dictaminadores anónimos.

* Profesora asociada de economía, Universidad del Sur de Australia.

son ejercicios destinados a producir presupuestos separados para las mujeres. En cambio los presupuestos de las mujeres o las auditorías o análisis presupuestales con sensibilidad de género intentan desglosar el principal presupuesto del gobierno según sus efectos para mujeres y hombres, y para diferentes grupos de mujeres y hombres (Sharp, 1999).

Las auditorías *presupuestales* con sensibilidad de género surgieron en respuesta a la necesidad de estrategias más efectivas para monitorear e impulsar la igualdad social y económica entre hombres y mujeres. La igualdad de género sigue siendo una meta difícil de alcanzar tanto en los países industriales avanzados como en los países en desarrollo. En una variedad de indicadores económicos y sociales, incluido el empleo, el salario, la propiedad de bienes, las horas de trabajo pagado y no pagado, la educación, la salud y la participación en la toma de decisiones, los resultados promedio son diferentes para los hombres y para las mujeres. En la mayoría de los casos la situación de las mujeres es de desventaja frente a la de los hombres (PNUD, 1999, Banco Mundial, 1999).¹ La meta de la igualdad de género parece enfrentar nuevas amenazas con la restructuración económica y las respuestas políticas que la acompañan. Los presupuestos nacionales han sido identificados por los que se ocupan de estos temas como un punto de entrada esencial para estimar los efectos de género intencionales e impremeditados de las restructuraciones y las “reformas”, y los ajustes estructurales políticos. Los presupuestos nacionales son un instrumento importante de política macroeconómica y representan el más alto nivel de compromiso político con las políticas sociales y económicas de un gobierno.

Los cambios en el presupuesto pueden tener efectos marcados y muy diferentes para hombres y para mujeres, y aun para diferentes grupos de

¹ Por ejemplo, las estimaciones del *Informe del desarrollo humano 1999*, muestran que existe una brecha de género en todas las regiones del mundo respecto del ingreso. En América Latina y el Caribe el ingreso per cápita real fue de \$ US 3 837 para las mujeres y \$ US 9 951 para los hombres. En los países en desarrollo, el ingreso per cápita real de las mujeres fue 47.7% con respecto del que perciben los hombres y en los países industrializados esta proporción fue de 58.7% (PNUD, 1999, p. 141).

hombres y de mujeres. Por ejemplo, la eliminación de los subsidios a los alimentos probablemente tendrá mayores efectos para los pobres, entre los cuales las mujeres con niños a su cargo están sobrerrepresentadas. Del mismo modo, los ingresos relativamente más bajos de las mujeres significan que su carga tributaria probablemente aumentará con las reformas destinadas a obtener más ingresos fiscales, que sustituyen el principio de la capacidad de pago por el de *el que usa, paga* que rige los impuestos al consumo. La reducción del acceso a los servicios de educación pública puede hacer que descienda la proporción de niñas inscritas en la educación en las sociedades que dan menos valor a la educación de las mujeres. La disminución del empleo en el sector público puede hacer aumentar las tasas de desempleo de los hombres, a medida que el impacto de la contracción del empleo penetra hasta el mayor grupo de la fuerza de trabajo. El adelgazamiento del sector público afecta las oportunidades de las mujeres de obtener empleo de tiempo completo, con condiciones de trabajo relativamente mejores que las que generalmente rigen en el sector privado. Efectos diferenciados del presupuesto para hombres y mujeres como éstos hacen que valga la pena examinar sus implicaciones tanto para la equidad como para la eficiencia.

En este trabajo se investigará el desarrollo de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género y sus características distintivas; se examinará la racionalidad económica y política de esos ejercicios y el nuevo conocimiento que está empezando a surgir de ellos, y finalmente se presentará una agenda de investigación económica inspirada por los análisis presupuestales con sensibilidad de género.

EL DESARROLLO DE LAS AUDITORÍAS PRESUPUESTALES CON SENSIBILIDAD DE GÉNERO Y SUS SUPUESTOS SUBYACENTES

La primera y más duradera auditoría de los efectos de género del presupuesto se emprendió en Australia. Los presupuestos de las mujeres, como se les ha llamado en el contexto australiano, fueron efectuados por el gobierno federal por 12 años, de 1984 a 1996, e incorporados al presu-

puesto anual nacional. Durante las décadas de 1980 y 1990 también los gobiernos de los seis estados y los dos territorios elaboraron presupuestos de las mujeres. Los gobiernos del Territorio del Norte y de Tasmania siguen haciéndolos. Durante los noventa surgió en otros lugares del mundo una serie de iniciativas similares, muchas de ellas aprovechando la experiencia australiana y sus lecciones. Hoy se han hecho auditorías presupuestales con sensibilidad de género en un variado grupo de países que incluye a las Filipinas, Brasil, Barbados, Gran Bretaña, Sudáfrica, Suiza, Zimbabwe, Escocia, Canadá, Noruega, Tanzania, Sri Lanka, Namibia, Fijii, Mozambique, St Kitts, Uganda y el Consejo de Ciudad y Campo de San Francisco.

El apoyo a las auditorías presupuestales con sensibilidad de género ha ido creciendo también en los organismos multilaterales. El Secretariado del Commonwealth, varios organismos de las Naciones Unidas (PNUD, Unifem) y el Banco Mundial han aportado recursos para la investigación y el desarrollo de esos ejercicios. También los han apoyado los organismos de desarrollo de varios países de la OCDE (por ejemplo Gran Bretaña, Suecia y Australia). Además, el interés por las iniciativas presupuestales con sensibilidad de género ha empezado a aparecer en foros regionales, y vemos al Secretariado del Foro del Pacífico Sur apoyar esa estrategia entre los países del Pacífico, y la Comunidad Sudafricana de Desarrollo la impulsa en su región.

En todos esos ejercicios es fundamental la idea de que las circunstancias económicas y sociales de las mujeres y de los hombres son conformadas por sus relaciones de género. Esas relaciones de género son construcciones sociales (es decir, no determinantes biológicas) que asignan papeles sociales y económicos diferentes a los hombres y a las mujeres. Ese punto de partida de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género fue claramente articulado por la editora del primer Presupuesto de las Mujeres Sudafricano, Debbie Budlender:

Entendemos que la opresión de las mujeres deriva de un sistema de relaciones sociales de género que determina la posición de las mujeres (y de los hombres) en la sociedad. Sabemos que esas mismas relaciones sociales a veces discriminan en contra

de los hombres o los ponen en desventaja, y también sabemos que la opresión de género no puede ser enfrentada con éxito a menos que nos dirijamos tanto a los hombres como a las mujeres. Sin embargo, también queremos destacar que son las mujeres las que más sufren como consecuencia de las relaciones de género asimétricas (Budlender 1996, p. 25).

Otro supuesto clave de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género es que éste es un tema económico. Es decir, que el género no sólo se constituye en los terrenos cultural, social e ideológico, sino que también es “reproducido y conformado en las prácticas materiales de ganarse la vida”, con la consecuencia de que el género conforma también los resultados económicos (Catagay, *Elson and Grown*, 1995, p. 1828).

Además, en todas las sociedades la raza, la clase, la sexualidad, la invalidez, la localidad y otras variables subyacen a la forma y estructura de sus relaciones de género reales (Bakker, 1994, p. 3). En consecuencia, una auditoría presupuestal con sensibilidad de género debe incluir tanto a los hombres como a las mujeres. Así, las auditorías presupuestales con sensibilidad de género pueden incluir una evaluación de los efectos del presupuesto sobre un espectro social muy amplio.

Tales auditorías tienen en común ciertos supuestos referentes a la importancia del presupuesto gubernamental para el género. En el primer caso, estos ejercicios reconocen que los presupuestos gubernamentales manejan recursos sustanciales y que el Estado influye en la conformación de los resultados de género (Sharp, 1999). Además, este tipo de auditorías surgió en el contexto en que es cada vez más evidente que los presupuestos gubernamentales no asignan sus gastos equitativamente entre los sexos. Amartya Sen, por ejemplo, afirmó en 1990 que faltan 100 millones de mujeres en relación con la cantidad que cabría esperar si hombres y mujeres recibieran atención similar en salud, medicina y nutrición. Sen concluía que las políticas y los gastos de los estados en una serie de áreas, entre ellas la educación, la salud y los derechos económicos, pueden contribuir a reforzar o a reducir la desventaja de las mujeres en relación con los hombres (Sen, 1990, p. 66). El estudio de Lionel Demery para el Banco Mundial de 1996, que utilizaba un análisis de in-

cidencia de beneficios desglosado por género del presupuesto gubernamental de Costa de Marfil, revelaba que el presupuesto asignaba más para niños que para niñas en todos los niveles de la educación. Las niñas recibían 41.6% del gasto total en educación. La proporción declinaba a 35.2% para la educación secundaria y a 29.3% para la educación media superior (Demery, 1996). El estudio muestra también que las diferencias de género son importantes en cuanto informan a los gobiernos cómo diseñar políticas que beneficien a los pobres. En particular, el estudio destacaba la eficacia relativa de los gastos gubernamentales con destinatario y sin destinatario en el alivio de la pobreza.

La evidencia de que los presupuestos tienen efectos de género contradice la percepción más común de que son “neutrales con respecto al género”. Esa percepción ha sido estimulada por la tradicional presentación de los presupuestos en términos de agregados financieros. También la han reforzado los gobiernos y comentaristas económicos que presentan los cambios de política como beneficiosos para todos los miembros de la comunidad con base en las expectativas de que el crecimiento y otros agregados económicos mejorarán. Aun cuando esas expectativas se cumplan en la vida real, es necesario tomar en cuenta la distribución de costos y beneficios para evaluar cómo les va a los distintos grupos. Además, otro tema que se está planteando ahora en la literatura para la investigación seria es la posibilidad de que los efectos de género desiguales tengan a su vez efectos negativos sobre el desempeño macroeconómico. (Véase, por ejemplo, el número especial de *World Development*, noviembre de 1995).

Muy pocas de las actividades gubernamentales pueden ser “neutrales con respecto al género”, porque los hombres y las mujeres ocupan posiciones económicas y sociales diferentes en la fuerza de trabajo y en el hogar, la familia y la comunidad. En todo el mundo las fuerzas de trabajo están segmentadas por el género en cuanto a la industria, la ocupación, los salarios y las condiciones de trabajo, y también los tipos y niveles del desempleo. Del mismo modo, la división por género del trabajo caracteriza el trabajo no pagado en la casa, la familia y la comunidad. En 1995

el PNUD estimó el sector no pagado en aproximadamente 16 billones de dólares, equivalentes a 70% de la producción mundial total, con 69% de él representado por mujeres (PNUD 1995). En consecuencia se podría decir que, en promedio, los hombres y las mujeres desarrollan vidas diferentes. Realizan actividades económicas y sociales diferentes, tienen capacidades distintas y enfrentan limitaciones diferentes. Por tanto, hay un margen considerable para que los hombres y las mujeres sean afectados en forma diversa por la política presupuestal y respondan a ella de manera diferente (Sharp y Broomhill, 1990, Elson, 1997, Himmelweit, 1998). Los análisis y las políticas económicas convencionales que no toman en cuenta esas diferencias pueden ser descritos como *ciegos al género* (Sharp y Broomhill, 1989).

Las auditorías presupuestales con sensibilidad de género *suponen* que los presupuestos afectan a individuos y grupos directa y deliberadamente y también indirectamente como parte de la política general. Esto ha conducido a un enfoque total del presupuesto como marco conceptual subyacente a esos ejercicios. La necesidad de investigar cuidadosamente toda la actividad gubernamental está bien expresada en la introducción a uno de los primeros presupuestos de mujeres de Australia, cuando se dijo que esos ejercicios buscan:

Obtener información sobre qué se está haciendo por las mujeres, elevar el perfil de los programas de mujeres en las solicitudes de financiación, pero también imbuir a cada departamento de una clara conciencia de que cada cosa que hacen, cada peso que gastan, tiene consecuencias para las mujeres, y de que esas consecuencias suelen ser diferentes para las mujeres y para los hombres (South Australian Government, 1987, p. 11).

No es casual que esa visión haya sido también responsable de la adopción por algunos gobiernos de maquinaria política especializada para mejorar la posición de las mujeres. La creación de esa maquinaria política para las mujeres ha impulsado, entre otras cosas, la creación de ministerios de las mujeres o de institutos destinados a incorporar temas de género a la corriente principal. Eso a su vez ha facilitado el desarrollo

de estrategias prácticas para investigar los efectos de género de todas las actividades de todo el gobierno. La existencia de una maquinaria política bien desarrollada de las mujeres en Australia es un factor crucial en cualquier explicación de por qué los presupuestos de las mujeres aparecieron primero en ese país (Sharp y Broomhill, 1990, 1999).

En la práctica, las auditorías presupuestales con sensibilidad de género se han concentrado en el lado de los gastos del presupuesto. Muchos de los ejercicios llevados a cabo hasta ahora tienen un marco conceptual común derivado de la experiencia australiana (véase, Budlender, 1996, 1997, 1998a; Budlender y Sharp, 1998; Elson, 1996; Valdeavilla, 1999; San Francisco Commission on the Status of Women, 1999). Ese marco de totales de gastos requería que los organismos gubernamentales informaran acerca de su presupuesto global según si sus gastos y programas eran: 1) “específicamente dirigidos a mujeres y niñas, o niños y hombres (por ejemplo, iniciativas de salud de la mujer en áreas rurales; programas de educación sobre el VIH dirigidos a los hombres); 2) el perfil de género de su aplicación, con particular referencia a los gastos en acciones emprendidas directamente por el organismo que apunten a impulsar la “igualdad de oportunidades de empleo” (por ejemplo, iniciativas de acción afirmativa en el nombramiento para juntas y comités gubernamentales, educación sobre hostigamiento sexual en el lugar de trabajo); o 3) “gastos generales o de la corriente principal” (es decir, otros gastos que impliquen aplicar un análisis desglosado por género incluyendo preguntas como: ¿quiénes son los usuarios de los servicios agrícolas?, ¿quién tiene acceso a la asistencia a la industria mercantil exportadora?, ¿qué supuestos existen sobre el papel de las mujeres como

consumidoras y productoras en los gastos en infraestructura de energía, transporte y agua?).²

El marco de gastos totales ha permitido hacer una evaluación cuantitativa de la proporción de los gastos gubernamentales que se destinan a mujeres y niñas en comparación con los gastos generales o sin destinatario específico. Un análisis del presupuesto de las mujeres del Sur de Australia para 1985-1986 reveló que los programas especiales para mujeres y niñas recibían menos en términos del total de asignaciones gubernamentales. Las asignaciones directas en forma de asignaciones específicamente dirigidas a las mujeres y niñas de la comunidad alcanzaban en promedio 0.75% de los presupuestos globales de los 26 organismos participantes (Sharp y Broomhill, 1990, p. 3). Como esos programas especiales con frecuencia tienen gran visibilidad política, suele dar la impresión de que los grupos menos aventajados están bien atendidos. Los presupuestos australianos de mujeres no contienen ninguna estrategia explícita para mejorar el nivel general de las asignaciones directas a las mujeres y niñas de cada comunidad (aunque en ocasiones sí la han incluido), pero sí desmitificaron las dimensiones de esas asignaciones de recursos. También destacaron que el restante 99% del presupuesto que incluye asignaciones indirectas, o generales, para las mujeres de la comunidad, tienen efectos enormes sobre la posición social y económica de las mujeres debido a su puro tamaño.

Así, el propósito esencial de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género ha sido desglosar las políticas y asignaciones presupuestales gubernamentales de la corriente principal. Con base en la literatura económica y de evaluación política se ha identificado una serie de instrumentos y métodos que se pueden utilizar para esos fines (Elson, 1997,

² Véase Budlender y Sharp, 1998, para una presentación esquemática de los marcos de gasto e ingreso totales. El marco del gasto total hecho por el gobierno de Australia del Sur en 1985-1986, fue explícito en el primer ejercicio presupuestal para las mujeres. Sharp fue contratada como consejera por el Instituto de la Mujer en el gabinete del primer ministro para elaborar el marco conceptual y coordinar los presupuestos dirigidos a las mujeres 1985-1986 y 1986-1987.

1999). Entre ellos se cuentan las evaluaciones políticas con sensibilidad de género, las estimaciones de beneficiarios desglosadas por género, el análisis desglosado por género de la incidencia del gasto público, el análisis desglosado por género de la incidencia de los impuestos, el análisis desglosado por género de los efectos del presupuesto sobre el uso del tiempo, marcos de política económica a mediano plazo con sensibilidad de género y declaraciones presupuestales con sensibilidad de género. Budlender y Sharp (1998) ofrecen ejemplos de la aplicación de cada uno de esos instrumentos. Sin embargo la eficacia relativa de esos análisis desglosados por género todavía no ha sido evaluada. Esa evaluación requeriría estimar no sólo su *robustez* técnica, sino también el modo de cómo instrumentos de análisis diferentes podrían contribuir al proceso general de “reforma presupuestal” y búsqueda de la equidad de género.

En la práctica, los instrumentos más comúnmente utilizados en los ejercicios australianos y sudafricanos que más años de experiencia tienen han sido la evaluación de políticas con sensibilidad de género y la declaración presupuestal de las mujeres. En 1997 el gobierno de Sudáfrica se comprometió a introducir un enfoque con sensibilidad de género en su revisión intermedia de los gastos. Esta revisión ofrece un enfoque de tres años que permite una evaluación detallada en el tiempo de las deficiencias de género en políticas y asignaciones de recursos. Sin embargo, al marco de revisión se le ha hecho la importante crítica de que en la paz se concentra en el control financiero y la identificación de “impulsores de costos” como principales medios de renovar las prioridades del gasto gubernamental sudafricano (Budlender, 1998a, p. 21). Esto hace que los gastos que promueven la equidad de género puedan ser pasados por alto o incluso reducidos porque no los captan las mediciones de eficiencia agregadas o minimización de costos (por ejemplo, la proporción de estudiantes/docentes o el número promedio de días pasados en el hospital) que dominan el proceso de dicha revisión.

Hasta la fecha ha habido menos investigación sobre los instrumentos de análisis para el desglose del lado de los ingresos del presupuesto, porque el foco de la abrumadora mayoría de las auditorías presupuestales

con sensibilidad de género ha estado del lado de los egresos. Sin embargo los ejercicios de base comunitaria de Sudáfrica y Gran Bretaña han hecho más progresos en el análisis de los ingresos que las auditorías con sensibilidad de género emprendidas por el Estado. El *British Women's Budget Group* (Grupo Presupuestal de Mujeres Británicas), por ejemplo, ha examinado con cierto detalle los efectos por género del sistema de transferencia de impuestos encarnado en la política del gobierno laborista de Blair de crédito fiscal para las familias trabajadoras e incentivos de trabajo (Budlender y Sharp, 1998, p. 71; Himmelweit, 1999). Evidentemente una etapa futura del desarrollo de auditorías presupuestales con sensibilidad de género será identificar los instrumentos para analizar el lado de los ingresos presupuestales y evaluar su aplicación.

En los ejercicios de auditorías presupuestales con sensibilidad de género emprendidos hasta ahora se pueden discernir diferentes modelos o formas (Sharp y Broomhill, 1999; Budlender y Sharp, 1998). Sin embargo, en esta etapa de su evolución los diferentes modelos se distinguen ante todo por el terreno institucional en el que se llevan a cabo (es decir, su ubicación) antes que por sus marcos conceptuales, las teorías en que se basan o los instrumentos que utilizan. Las auditorías presupuestales con sensibilidad de género se realizan ya sea dentro del Estado o bien fuera de él, por obra de grupos activistas comunitarios. Si bien es cierto que ha habido un interés creciente por parte de instituciones internacionales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Comité de Ayuda para el Desarrollo, de la OCDE, en las auditorías presupuestales con sensibilidad de género, se han visto pocas iniciativas dentro de esas organizaciones (Reeves y Wach, 1999, p. 2). Sin embargo, varios organismos multilaterales están apoyando iniciativas de gobiernos de países en desarrollo para elaborar un análisis con sensibilidad de género del presupuesto nacional. Uno de los programas multilaterales más desarrollados ha sido el del Secretariado del Commonwealth. La reunión de ministros del Commonwealth sobre la situación de las mujeres en Trinidad y Tobago recomendó a los gobiernos de los países miembros de éste que traten de fortalecer las medidas tendientes a integrar el género en las po-

líticas macroeconómicas en general y en los procesos presupuestales en particular (Commonwealth Secretariat, 1997), y encargó al Secretariado que ayude a los países e implemente un proyecto piloto de "Integración del género en el proceso presupuestal nacional en el contexto de la reforma económica." En el proyecto participaron los gobiernos de Barbados, Fijii, Sudáfrica, St Kitts y Sri Lanka. En el proceso el Secretariado del Commonwealth impulsó la investigación del desarrollo del marco conceptual, y la práctica de auditorías presupuestales con sensibilidad de género (véase, Commonwealth Secretariat, 1999).

Entre los ejercicios realizados *dentro del gobierno* están los presupuestos gubernamentales australianos de mujeres, a nivel federal, estatal y territorial, países del Commonwealth en desarrollo que participan en el programa piloto del Secretariado, el presupuesto con análisis de género y desarrollo (GAD) del gobierno nacional de las Filipinas, el ejercicio internacional de *desarrollo asistido* de Namibia por Suecia y la iniciativa del consejo local de San Francisco. Iniciar la auditoría presupuestal con sensibilidad de género desde el interior del gobierno tiene la ventaja del acceso a una variedad de información y datos sobre los presupuestos y la política a los que el público no llega con facilidad y que pueden ser esenciales para elaborar una estimación informada de los impactos de género del presupuesto. Los ejercicios internos del gobierno además tienen la capacidad de contribuir directamente a los procesos de toma de decisiones presupuestales desde el interior de la burocracia, con miras a modificar la política, los procesos y las asignaciones de recursos. Los análisis muestran que la posibilidad de que esas ventajas se realicen en la práctica de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género intragubernamentales depende de varios factores (Sharp y Broomhill, 1990, 1999; Sawyer, 1990, 1996; Budlender, 1998b). El principal de ellos es la fuerza de los arreglos institucionales para iniciar ese ejercicio dentro de la burocracia y la capacidad de elaborar una política de género efectiva en torno al presupuesto, tanto dentro como fuera del gobierno.

Estas cuestiones rara vez son sencillas en la práctica. Los presupuestos de mujeres de Australia, por ejemplo, se basaron en la existencia de

una fuerte maquinaria política de las mujeres dentro del gobierno. Esos arreglos institucionales resultaron ser una fuerza y una debilidad a la vez para el éxito de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género. Las feministas australianas que trabajaban en empleos públicos (llamadas *femócratas*) fueron esenciales en las unidades políticas de las mujeres para iniciar los presupuestos de mujeres y coordinar los ejercicios.³ Ellas impulsaron en el gobierno una política de género que aseguró que todos los organismos gubernamentales estimen los efectos de sus políticas y presupuestos para las mujeres y niñas.

Esto tuvo una incidencia significativa entre la burocracia en el desarrollo de la conciencia sobre temas de género con respecto a la política y la asignación de recursos. Sin embargo, para mantener el impulso hacia el cambio e ir más allá de la concientización fue necesario aplicar una considerable presión política. Esa presión resultó muy difícil de mantener para las instituciones políticas centrales coordinadoras de las mujeres, especialmente frente a una importante resistencia de organismos con intereses económicos como las secretarías de Hacienda, Industria y Comercio (Sharp and Broomhill, 1990). El triunfo inicial de las *femócratas* en la burocracia paradójicamente condujo a la debilidad de los grupos de mujeres y sus aliados a nivel comunitario, porque esos grupos estaban dejando el asunto en manos de los arreglos institucionales hechos dentro del Estado. La necesidad de una fuerte política de género que apoye los análisis presupuestales con sensibilidad de género demuestra que esos ejercicios son tan políticos como administrativos y analíticos (Sharp y Broomhill, 1990, 1999). Es una lección que la Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres de Sudáfrica ha tomado en serio, construyendo fuertes alianzas dentro y fuera del gobierno (Budlender, 1998b, p. 13).

En la mayoría de los países, un programa político enérgico en torno a la equidad de género tiene más probabilidades de ser apoyado por grupos

³ Australia proporciona un único ejemplo de la participación del movimiento de las mujeres en la política del gobierno con una historia que data de principios de los setenta, para una discusión de las *femócratas* en el desarrollo del concepto del presupuesto de las mujeres en Australia, véase Sharp y Broomhill (1990,1999).

de la comunidad que por el Estado.⁴ En consecuencia, las auditorías presupuestales con sensibilidad de género tienen más probabilidades de originarse *fuera del gobierno*, aunque en unos pocos casos (Sudáfrica y Uganda) han incluido una alianza con parlamentarios.

El ejercicio de base comunitaria más amplio hasta ahora ha sido la South African Women's Budget Initiative (SAWBI = Iniciativa de Presupuesto de las Mujeres de Sudáfrica), creada en 1995, que ha producido un análisis con perspectiva de género de todos los sectores del presupuesto nacional, cubriendo 27 departamentos y organismos, una perspectiva de género sobre varios asuntos transectoriales como la contribución, la reforma del presupuesto, el empleo en el sector público, las relaciones fiscales intragubernamentales y los gobiernos provinciales y locales (véase, Budlender, 1996, 1997, 1998a, 1999).

Entre otras auditorías presupuestales con sensibilidad de género de *fuera del gobierno* o de base comunitaria se cuentan el British Women's Budget Group, que existe desde 1989, las iniciativas emprendidas por la Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), un análisis con sensibilidad de género hecho como parte del Canadian Alternative Budget, el ejercicio escocés iniciado por Engender, la coalición suiza de base comunitaria, las iniciativas impulsadas por ONG en los países del sur de África (Tanzania, Mozambique y Zambia), y el Institute for Women's Policy Research de Washington.

En general las auditorías con sensibilidad de género emprendidas por grupos comunitarios han hecho críticas más sustanciales de la *ceguera de género* de las políticas económicas que las realizadas desde el Estado. Esos análisis se han concentrado en los supuestos subyacentes a las asignaciones presupuestales y han evaluado sus posibles efectos sobre la efectividad y eficiencia de la política y los patrones existentes de desigualdad de género. Un resultado significativo de esos ejercicios ha sido concientizar a la comunidad sobre la importancia del presupuesto para la

⁴ En relación con Gran Bretaña, véase, Himmelweit, 1999; para África del Sur, Budlender, 1998, y para Escocia véase McKay y Bould, 1997.

igualdad de género. Algunos de esos grupos comunitarios han tenido éxito en cabildeos para conseguir cambios en el presupuesto y en la política.

Los ejercicios de base comunitaria suelen tener que enfrentar considerables limitaciones de recursos y de datos. Además, se requiere un esfuerzo importante para colocar el género en la agenda política a la hora del presupuesto, cuando todos los grupos de cabildeo organizados están activos. En un esfuerzo por incluir a cada vez más gente en los debates en torno al presupuesto, la South African Women's Budget Initiative ha publicado un folleto muy accesible, *Money Matters: Women and the Government Budget*, y entre sus procesos tiene un elemento importante de capacitación de la comunidad (Hurt y Budlender, 1998; Budlender, 1998b, 1999).

RACIONALIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA

La relativa novedad de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género significa que todavía no se han elaborado evaluaciones teóricas y empíricas detalladas de sus resultados. Lo que se puede hacer a esta altura es un examen de los argumentos políticos y económicos utilizados por académicos, políticos, gobiernos y activistas para justificar la realización de una auditoría presupuestal con sensibilidad de género. Ese examen puede ayudar a identificar caminos para explorar en futuras evaluaciones y a desarrollar un programa de investigación.

Los argumentos económicos y políticos presentados en apoyo de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género son principalmente dos. El primero es que un enfoque presupuestal con sensibilidad de género puede aumentar la eficiencia y mejorar el desempeño económico. El segundo es que contribuyen a la equidad al monitorear el avance de la sociedad hacia sus objetivos de igualdad económica y social entre hombres y mujeres.

MEJORAR EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

En 1984, en el prefacio al primer presupuesto de mujeres hecho *desde adentro del gobierno* en el mundo occidental, el recién elegido gobierno laborista de Australia afirmó que la comprensión del papel y la contribución económicas de las mujeres requería:

Un análisis completo de los efectos para las mujeres de las actuales políticas y prácticas en materia de tributación, empleo, industria, población y bienestar social (en conjunción con sindicatos y organizaciones de mujeres) con el objeto de elaborar medidas tendientes a asegurar equidad y eficiencia sociales y económicas (Department of the Prime Minister and Cabinet, 1984, p. 3).

El primer ministro de ese momento, Bob Hawke, reforzó aún más la vinculación entre los problemas de género y la política afirmando que:

Entre los principales objetivos económicos generales de [su] Gobierno ... las decisiones importantes que tomemos este año sobre el presupuesto se tomarán con pleno conocimiento de sus consecuencias para las mujeres australianas. (Department of the Prime Minister and Cabinet, 1984, p. 3).

En esas palabras captaba la principal razón para los análisis presupuestales con sensibilidad de género, que consiste en desafiar la tradicional ceguera de género de las políticas económicas a nivel micro, meso y macroeconómico para tomar en cuenta cómo afectan la posición económica y social de las mujeres. Sin embargo, recientemente la justificación de los análisis presupuestales con sensibilidad de género se ha ampliado para incluir la proposición de que, ignorar los problemas de género en la elaboración de políticas no sólo tiene consecuencias negativas para las mujeres y su contribución a la economía, sino que produce ineficiencias que afectan el desempeño macroeconómico de un país.

Los primeros presupuestos con sensibilidad de género se concentraban en los aspectos microeconómicos de la desventaja de las mujeres. Los presupuestos australianos de mujeres, por ejemplo, han incluido la identificación de los niveles significativamente inferiores de gasto gu-

bernamental en la restructuración de las industrias textil, del vestido y del calzado, en las que predominan las mujeres, en comparación con la industria de los vehículos de pasajeros, donde predominan los hombres (Department of the Prime Minister and Cabinet, 1986, pp. 178–182). Otros ejemplos de inequidad de género descubiertos por esos ejercicios van del acceso relativamente menor de las mujeres agricultoras a asesores y otros servicios agrícolas hasta las barreras a la capacitación de las mujeres en áreas en que aquélla conduce a calificaciones (y mejor salario) y el diseño de los beneficios de la seguridad social con base en el supuesto de que todas las mujeres dependen económicamente de un hombre. Se trataba de casos claros de desventaja de las mujeres, con implicaciones importantes para el empleo de ellas, el desarrollo del capital humano, la equidad salarial y las tasas de tributación efectivas. Como tales formaban parte de una crítica feminista más amplia de las inequidades de la política económica australiana con respecto a educación y capacitación, contribución al ingreso de los ancianos, el bienestar social y la reforma fiscal. El análisis de problemas de eficiencia (por ejemplo, en los debates en torno al mercado de trabajo y las políticas tributaria y de bienestar social se identificaron respuestas diferentes de las mujeres a la oferta de trabajo) se hizo en su mayor parte a nivel doméstico y de empresas.

Desde mediados de los noventa el interés por los análisis presupuestales con sensibilidad de género ha sido alimentado por la incipiente crítica feminista de la macroeconomía convencional. Esa crítica ha impulsado un análisis que toma en cuenta la economía del cuidado, en gran parte no remunerado. En consecuencia se han identificado errores de cálculo económico en decisiones y resultados, derivados de la sistemática omisión de los costos y las contribuciones del trabajo no remunerado de las mujeres y la economía del cuidado. La idea de que el género tiene una incidencia significativa en el desempeño macroeconómico de un país se originó en la crítica a las políticas de ajuste estructural y estabilización del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional desde fines de los ochenta y durante la década de los noventa (Elson y Catagay, 1999),

crítica que sostenía que el ajuste estructural y las *reformas* de políticas económicas y sociales, incluidas modificaciones de la política presupuestal, tenían un sesgo adverso a las mujeres y a los pobres.

El desarrollo teórico del análisis de género de la macroeconomía dio un salto adelante con el número especial de *World Development*, en noviembre de 1995, dedicado a *Gender and Adjustment and Macroeconomics* [*Género y ajuste y macroeconomía*]. En ese libro se afirmaba que los análisis y las políticas convencionales que no toman en cuenta el género podían perpetuar sesgos sobre éste e ineficiencias económicas en varias formas. Un argumento es que ignoran el trabajo no remunerado en la reproducción y el cuidado de las casas, que entre otras cosas es esencial para entender la cantidad y calidad de mano de obra disponible para la actividad productiva. La investigación señalaba también la influencia de las relaciones de género en variables macroeconómicas como el empleo, el ingreso y el crecimiento sustentable, así como la capacidad de las instituciones económicas (como mercados, familias y estados) de perpetuar sesgos de género (Cagatay, Elson y Grown, 1995; Elson y Cagatay, 1999, p. 3).⁵

Los editores del número de *World Development* sostenían que redefinir la esfera de indagación económica en torno al concepto de aprovisionamiento de la vida humana es el punto de partida para un análisis macroeconómico con sensibilidad de género. En contraste con la economía neoclásica tradicional, que destaca la elección racional como pieza central de la economía, un marco de aprovisionamiento enfoca el análisis en los aspectos que permiten a los seres humanos proveer para sí mismos (Nelson, 1995). Esto incluye todos los elementos que los humanos necesitan para *sobrevivir y florecer*, y su producción a través de (una combinación de) trabajo mercantil, la movilización de recursos por el Estado mediante impuestos y subsidios, el trabajo no remunerado en el hogar, el trabajo voluntario y comunitario, y finalmente las actividades de otras

⁵ Estas teorías serán desarrolladas más profundamente en un número especial del *World Development* en el año 2000, titulado *Globalización y macroeconomía*.

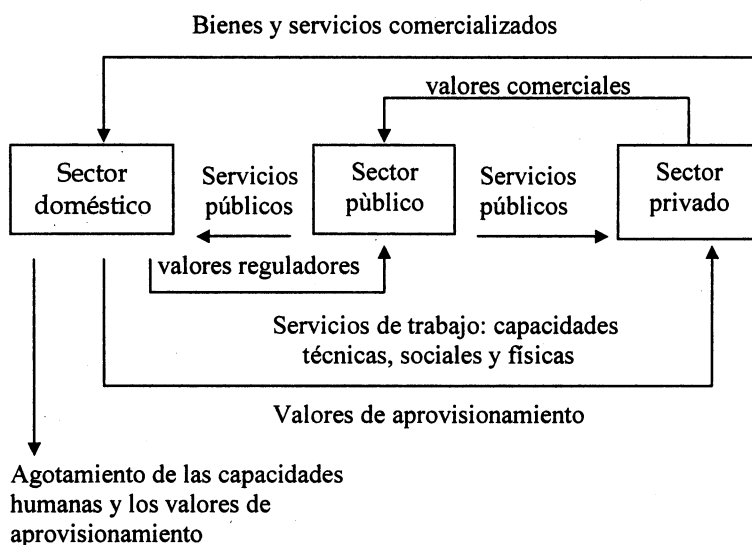
organizaciones sociales (Cagatay, Elson y Grown, 1995, p. 1827). En ese marco reorientado y ampliado surge una visión diferente de la macroeconomía y cómo opera, así como un espacio para entender el papel que desempeñan en ella las relaciones de género. En particular, un marco de aprovisionamiento para entender la macroeconomía introduce la *economía del cuidado* como uno de los sectores que forman la economía total. Éste reproduce la fuerza de trabajo, así como una variedad de activos sociales como las ideas de comportamiento ético, comunicación de destrezas y confianza, que son elementos vitales para los sectores público y privado (Elson, 1998a). Además, los valores que impulsan la *economía del cuidado* son diferentes de los valores que impulsan la actividad de los estados y de los mercados, y esos valores constituyen aportaciones indispensables para la producción en esos sectores igual que para el funcionamiento de los hogares, familias y comunidades (Beasley, 1995, Folbre, 1995, Elson, 1997). Los *valores de aprovisionamiento* de la economía del cuidado doméstico incluyen dar, altruismo, amor, reciprocidad y confianza.⁶ A nivel conceptual esto puede entenderse con el uso de un modelo de flujo circular con sensibilidad de género.

⁶ Los valores de aprovisionamiento son complejos y tienen aspectos negativos y positivos. Elson (1998a) señala, como los valores comerciales pueden ser ahorrativos e innovadores, también pueden ser burdos y oportunistas. En el caso de los valores de aprovisionamiento éstos pueden ser generosos y atentos, así como patriarcales y de poco criterio. Además es importante reconocer que ningún sector por sí solo (doméstico, público o privado) monopoliza los valores.

Los contratos en el sector privado requieren confianza, también la crianza de los niños lo requiere en el sector doméstico. Es más útil hablar de los valores dominantes que estructuran el funcionamiento de cada sector. Elson (1998a) afirma que el sector privado se estructura por la recuperación de costos y la ganancia; para el sector público es la regulación y para el doméstico es la “dinámica de aprovisionamiento”.

DIAGRAMA 1.

El flujo circular de producción utilizando un marco con sensibilidad de género



Fuente: Elson, 1997, 1998a, 1999; Himmelweit 1998.

El diagrama 1, basado en el trabajo pionero de Diane Elson y otros, ilustra los rasgos principales de una macroeconomía que incluye el sector del trabajo doméstico como sede de la producción de bienes y servicios y valores. El *cuidado personal* y otros servicios producidos por el sector del hogar doméstico reproduce la fuerza de trabajo en el tiempo y el espacio. Además, al identificar los valores que cada sector produce, la representación de los flujos de valores entre los sectores (igual que los flujos de dinero y recursos materiales) muestra las posibilidades de *fugas* de capacidades humanas y valores de aprovisionamiento de la economía. El ejemplo de los recortes del gasto público en servicios de cuidado de la salud puede usarse para mostrar cómo esa visión de la macroeconomía con sensibilidad de género podría cambiar el análisis y las conclusiones políticas.

DIAGRAMA 2.

Reestructuración de los servicios de salud: ¿aumento de eficiencia o transferencia de costos a la economía del cuidado no remunerado?

Muchos países están reestructurando sus servicios de salud para lograr una mayor eficiencia. Se juzga la eficiencia de estos servicios por los siguientes indicadores:

- Una disminución en los costos por paciente y la tasa de retorno al capital invertido

Los proveedores de los servicios de salud reciben incentivos para:

- Reducir el aprovisionamiento de servicios auxiliares (como lavandería) en hospitales y da de alta por periodos más cortos

Reducción en el aprovisionamiento de servicios auxiliares y la transferencia de costos a la economía de la reproducción sin pago, por ejemplo:

- Las mujeres proporcionan los servicios de lavandería para parientes y amigos hospitalizados y reducción en el tiempo que los pacientes pasan en el hospital transfiere los costos a la economía de la reproducción cuando:
- Las mujeres atienden a sus parientes y amigos convalecientes.

Fuente: Elson, 1998b, cit. en Budlender y Sharp, 1998, p. 25 y Elson, 1998b, presentado como diagrama en Budlender y Sharp, 1998, p. 25.

El diagrama 2 muestra que muchos recortes del gasto público en el cuidado de la salud que se justifican con razones de eficiencia podrían constituir transferencias de costos hacia la economía doméstica no remunerada. En esos casos pueden hacer falta políticas que aumenten las actividades del sector doméstico y reduzcan las posibles filtraciones de capacidades humanas y valores de aprovisionamiento, Elson y Catagay (1999) observan además que las modificaciones del presupuesto pueden tener consecuencias de género que a su vez tienen efectos de retroalimentación en el desempeño de un país por la vía de los agregados macroeconómicos. Afirman que:

El gasto gubernamental se reduce mediante un decreto administrativo, pero la reducción del consumo privado requiere la “mano invisible” de las fuerzas del mercado. El aumento de los precios o la disminución del ingreso en dinero generalmente son suficientes para lograrlo a través del *ahorro forzado*, a medida que los hogares más pobres van siendo excluidos del mercado. En esas circunstancias el sector doméstico

se convierte en el refugio de los pobres en su lucha por sobrevivir, pero su capacidad de responder a esas necesidades depende de hasta dónde el sector doméstico no remunerado puede sustituir las adquisiciones en el mercado. La capacidad del *ahorro forzoso* para extraer suficientes ahorros agregados para colmar la laguna en el ahorro a nivel macroeconómico, sin una destrucción en gran escala de capacidades humanas depende en gran parte de la disposición y capacidad del sector doméstico para aumentar la magnitud y la intensidad del trabajo (en su mayor parte femenino) no remunerado (Elson y Catagay, 1999, p. 4).

Como no es probable que la oferta de trabajo no remunerado sea infinitamente elástica, el sector doméstico no podrá compensar por completo los recortes presupuestales en los servicios, con el resultado de una reducción general del nivel de producción macroeconómica. En otras palabras, el sector doméstico, hasta cierto punto, provee un *factor equilibrador oculto* en forma de aumento de la aportación de trabajo no remunerado de las mujeres y estiramiento de los recursos domésticos (Elson, 1993, *cit.* por Beneria, 1995, p. 1845). Sin embargo, más allá de cierto punto cabe esperar que ese ajuste tenga como resultado efectos de retroalimentación negativos para la economía a medida que hay una disminución de los valores de aprovisionamiento. Este análisis también indica que la relación entre igualdad y eficiencia es más pequeña que las sugerencias del análisis económico convencional

MONITOREAR LA EQUITAD DE GÉNERO E IMPULSAR SU PROGRESO

Las auditorías presupuestales con sensibilidad de género son un medio de monitorear resultados que de otro modo pasarían inadvertidos por el presupuesto gubernamental. Además, facilitan la recolección de nuevos datos que pueden producir mediciones y estimaciones del progreso hacia las metas de igualdad de género diferentes de las que podrían deducirse de los procesos de revisión y auditoría gubernamentales convencionales. En consecuencia, las auditorías presupuestales con sensibilidad de género pueden hacer una aportación significativa al monitoreo del compromi-

so de un gobierno con la equidad de género y la identificación de lagunas y estrategias para impulsar el avance hacia esas metas.

Los presupuestos con sensibilidad de género son distintos de las auditorías y revisiones gubernamentales convencionales que se concentran en la eficiencia administrativa, y en realidad tienen más en común con otras auditorías sociales como las evaluaciones de pobreza e impacto ambiental. Sin embargo, a diferencia de las auditorías sociales, las de sensibilidad de género, con su foco específico en el presupuesto, vinculan las asignaciones presupuestales con políticas y programas. Esa vinculación es esencial para establecer la capacidad de las auditorías con sensibilidad de género para evaluar el progreso hacia los productos y resultados deseados. Además, esa función de auditoría es aún más importante en los ejercicios de presupuesto con sensibilidad de género que requieren que los organismos gubernamentales identifiquen indicadores de desempeño desglosados por género que permitan evaluar las mejoras en el tiempo.⁷ En la práctica, una consecuencia importante de esto ha sido la identificación de numerosas lagunas en los datos desglosados por género. En varios casos eso ha conducido a la aplicación de estrategias para mejorar la recolección de datos a nivel tanto del organismo gubernamental particular como de los servicios estadísticos nacionales. El establecimiento de criterios para medir ese progreso y la recolección de datos adecuada son elementos esenciales para cualquier estrategia tendiente a alcanzar la equidad de género.

Las revisiones y auditorías gubernamentales habituales han sido criticadas por su incapacidad de proporcionar un monitoreo adecuado del

⁷ El primer intento se hizo en el presupuesto de Australia del Sur 1989-1990, las Secretarías tenían que proporcionar sus propios indicadores internos de cambios y los resultados esperados en el futuro de sus gastos corrientes. Este formato fue un intento explícito de establecer un sistema de monitoreo que vincule a la política oficial con asignaciones de recursos efectivos y resultados reales (Sharp y Broomhill, 1990, p. 11). Éstos aspectos de monitoreo se incluyeron en los programas de capacitación para los países en desarrollo del *Commonwealth* que han participado en el *Commonwealth Secretariat*, para integrar la categoría de género en los procesos nacionales del presupuesto (Budlender y Sharp, 1998).

progreso hacia la meta de la igualdad de género. Eso trajo una racionalidad para el uso de auditorías presupuestales con sensibilidad de género como mecanismo para monitorear la igualdad de género. Un argumento es que la concentración exclusiva en la eficiencia administrativa significa que las revisiones y auditorías presupuestales convencionales están más preocupadas por asegurar una estrecha responsabilidad financiera que por ser un instrumento para apoyar la creación de política o monitorear objetivos. En consecuencia los presupuestos convencionales son débiles en su capacidad de monitoreo y las auditorías presupuestales con sensibilidad de género tienen un papel clave en el llenado de esa importante laguna (de Bruyn y Seidman Makgetia 1997). Problemas administrativos como éstos podrían resolverse en parte mediante una variedad de reformas del sector público que impulsen una vinculación más fuerte entre objetivos políticos, desempeño y presupuesto. Progresar en esa dirección significaría que las auditorías presupuestales con sensibilidad de género llegaran a ser un modelo para una variedad de reformas del sector público que fortalezcan la vinculación entre presupuestos, efectos de las políticas y resultados generales.

Sin embargo, hay un argumento teórico aún más importante a favor de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género como mecanismo de monitoreo mejor que los procesos convencionales de revisión administrativa gubernamental. Hay un cuerpo de literatura sobre teorías feministas del Estado que sugiere que, por una variedad de razones, el papel de los gobiernos en el monitoreo y la promoción de objetivos de igualdad de género, aun con mandato político, tiende a ser problemático. En un análisis temprano de la experiencia australiana se afirmó que era preciso evaluar la significación a largo plazo de los presupuestos de las mujeres en el contexto del papel general del Estado en relación con la posición social y económica de las mujeres. Economistas políticos feministas han sostenido que tal papel en relación con la igualdad de género es complejo y contradictorio. En consecuencia, las auditorías presupuestales con sensibilidad de género son mecanismos políticos, y no meramente administrativos, y forman parte de una estrategia política para

mantener al Estado en el camino correcto (Sharp y Broomhill, 1990; Sharp, 1999).

Una contribución reciente a esa literatura es la de las economistas Barbara Krug e Irene van Staversen, que emplearon un marco teórico de opciones públicas para identificar formas en que un gobierno puede fallar en el monitoreo y la promoción efectivos de su meta de igualdad de género (Krug y van Staversen, 1999). Empiezan con la argumentación de opción pública de que en una democracia los votantes no pueden saber con seguridad si los políticos y los burócratas están cumpliendo sus compromisos con la igualdad de género.

Además, esa incertidumbre puede combinarse con el problema de la información asimétrica. Utilizan el concepto de información asimétrica para hacer referencia al problema de que los votantes sólo pueden imaginar las consecuencias de las actividades del Estado para la igualdad de género (esto puede deberse a que el costo del monitoreo es demasiado elevado para los individuos). En este supuesto, las auditorías presupuestales con sensibilidad de género operan como un medio de conocimiento: el que las mujeres colectivamente pueden investigar el presupuesto gubernamental. Sin embargo, Krug y van Staversen sostienen que en el proceso de analizar la práctica de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género, éstas han puesto de manifiesto un tipo particular de información asimétrica, llamada *desatención selectiva*, y dan como ejemplo la política de salud. Varios estudios con sensibilidad de género han mostrado que las mujeres son tanto consumidoras como productoras del cuidado de la salud informal. Cuando se recolectan datos basados en el supuesto de que las mujeres son consumidoras de este cuidado y al mismo tiempo se ignora los servicios que prestan en términos de atención a los miembros de su familia, la salud infantil y la prevención de enfermedades a través de la higiene y la nutrición de la familia, el resultado son evaluaciones sesgadas o discriminatorias de la política. Eso demuestra la necesidad de nuevos datos que permitan un cálculo de los costos más amplios que el que hacen típicamente las auditorías gubernamentales tradicionales y otros procesos de monitoreo que se concen-

tran en estrechos costos presupuestales. La conclusión de Krug y van Staversen es que la existencia de información asimétrica en forma de *desatención selectiva* por parte de los creadores de política significa que los métodos convencionales de monitoreo de las finanzas del gobierno no son capaces de controlar efectivamente lo que hacen los gobiernos. Las auditorías presupuestales con sensibilidad de género tienen un papel especial en la solución de ese problema, porque no están limitadas por un conjunto de datos determinado (Krug y van Staversen, 1999). La adopción de una concepción de la economía que considere los hogares como sede de producción tanto como de consumo ensancharía la grieta entre el empleo de los datos presupuestales convencionales y el de los datos requeridos por las auditorías presupuestales con sensibilidad de género.

CONCLUSIÓN

El naciente interés por los análisis con sensibilidad de género de los presupuestos gubernamentales por gobiernos, organismos multilaterales, grupos comunitarios e investigadores económicos es alimentado por la demanda de estrategias prácticas para monitorear e impulsar la igualdad social y económica entre hombres y mujeres. Esto tiene cada vez más importancia en un ambiente de globalización, restructuración económica y virajes políticos. En esta etapa de su desarrollo la eficacia de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género para provocar el cambio todavía no ha sido objeto de investigación detallada. Se ha identificado una serie de temas que requieren investigación, incluidos los diferentes modelos de auditoría con sensibilidad de género, la adecuación de los marcos conceptuales y los instrumentos de análisis en que se basan esos ejercicios y las fuerzas y debilidades de las afirmaciones teóricas (sobre, por ejemplo, el papel del Estado y la macroeconomía) que se están haciendo. Si bien muchos de los gobiernos del mundo han firmado acuerdos internacionales sobre igualdad de género (por ejemplo, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres), además de aplicar legislación y políticas naciona-

les, todavía hay mucho trabajo por hacer. En esos contextos, una pregunta clave es: ¿qué posibilidades tienen las auditorías presupuestales con sensibilidad de género de ser un mecanismo para el cambio?

En los países donde se han aplicado estos ejercicios, las auditorías presupuestales con sensibilidad de género han creado conciencia de las condiciones sociales y económicas distintas de los hombres y las mujeres y de diferentes clases de hombres y mujeres. Además, su característica distintiva de forjar vinculaciones entre políticas, programas y asignación de recursos han aportado una evaluación de impacto social que da un cuadro del uso de recursos gubernamentales, según el género y la clase. En el proceso de crear conciencia de las situaciones y experiencias diferentes de las mujeres y otros grupos, las auditorías presupuestales con sensibilidad de género han destacado las tendencias agregadoras o *ciegas al género* del análisis económico y de la política en general, y de la política presupuestal, en particular. Las críticas que se han hecho sobre eso se basan en diferentes teorías del Estado para sugerir que los presupuestos convencionales y sus procesos de revisión son muy pobres en cuanto al monitoreo de los objetivos con mandato político de igualdad de género. Además, las teorías con sensibilidad de género de la macroeconomía indican que los análisis y las políticas que no toman en cuenta el trabajo de cuidado no remunerado y los valores y las normas generados por el hogar pueden llevar a errores de cálculo significativos de las contribuciones y los costos económicos por género. Y las políticas gubernamentales basadas en esos análisis puede bajar el nivel de desempeño económico de un país.

La potencial eficacia de las auditorías presupuestales con sensibilidad de género reside también en su capacidad de proveer un mecanismo para que las mujeres y sus aliados estudien colectivamente las actividades del gobierno. Eso tiene enormes posibilidades de aumentar la participación democrática a través del estímulo del conocimiento y empoderamiento económico y político de las mujeres. Es verdad que ese potencial parece ser seriamente afectado por la ubicación de las auditorías con sensibilidad de género dentro o fuera del gobierno, pero esos ejercicios contribu-

yen al debate económico y político a dos niveles. Uno, a nivel de políticas individuales, y otro a nivel de la estrategia macroeconómica del gobierno. Muchos gobiernos intentan “despolitizar” su estrategia macroeconómica aun cuando la elección de un marco macroeconómico es a la vez altamente política y crítica para los objetivos de igualdad de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Bakker, I. (ed.), *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*, Zed Books y North-South Institute, Londres y Ottawa, 1994.
- Banco Mundial, *Entering the 21st Century: World Bank Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.
- Beasley, C., *Sexual Economyths: Conceiving a Feminist Economics*, Allen & Unwin, Sydney, 1995.
- Beneria, L., "Towards a Greater Integration of Gender in Economics", *World Development*, 23 (11), 1995, pp. 1839-1850.
- Budlender, D. (ed.), *The Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa, Cape Town, 1996.
- , (ed.), *The Second Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa, Cape Town, 1997.
- , (ed.), *The Third Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa, Cape Town, 1998a.
- , "The South African Women's Budget Initiative", Background paper, núm. 2, *Reunión sobre las mujeres y la participación política: retos del siglo XXI*, PNUD, India, 24-26 de marzo, 1998b.
- , "The South African Women's Budget Initiative", presentado al taller de PNUD y UNIFEM sobre *Presupuestos con sensibilidad a la pobreza, el género y el medio ambiente*, PNUD, Nueva York, 28-30 de junio, 1999.
- y R. Sharp, con K. Allen, *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariat y AusAid, Londres y Canberra, 1998.
- Catagay, N., D. Elson y K. Grown, "Introduction to Gender Adjustment and Macroeconomics", *World Development*, 23 (11), 1995, pp. 1827-1836.
- Commonwealth Secretariat, *The Development of Policy Options for Governments to Integrate Gender into National Budgetary Policies*

- and Procedures with the Context of Economic Reform: Project Overview*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1997.
- , “A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes”, *Gender Budget Initiative*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1999.
- De Bruyn, J. y N. Seidman-Makgetla, “Engendering the budget process”, en D. Budlender (ed.) *The Second Women’s Budget*, Institute for Democracy in South Africa, Cape Town, 1997, pp. 60–77.
- Demery, L., “Gender and Public Social Spending: Disaggregating Benefit Incidence” (mimeo.), *Poverty and Social Policy Department*, Banco Mundial, Washington, 1996.
- Department of the Prime Minister and Cabinet, *Women’s Budget Program: An Assessment of the Impact on the 1984–1985 Budget*, AGPS, Canberra, 1984.
- , *Women’s Budget Program 1986–1987*, AGPS, Canberra, 1986.
- Elson, D., *Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budget? Changing the Conceptual Framework to Include Women’s Empowerment and the Economy of Care*, trabajo preparado para la v Conferencia Anual de Ministros Responsables de Asuntos de las Mujeres, Commonwealth Secretariat, Trinidad y Tobago, 1996.
- Elson, D., *Background Papers on Integrating Gender into National Budgetary Policies and Procedures in the Context of Economic Reform*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1997.
- , “The Economic, the Political and the Domestic: Businesses, States and Households in the Organisation of Production”, *New Political Economy* 3 (2), 1998a, pp. 189–208.
- , “Programme Assistance and Gender: A Logframe Synthesis”, *Workshop on Integrating Gender Issues in Programme Aid, Sector Investment Programmes Market Reform and Other Forms of Economic Policy Assistance*, París, 1998b.
- , “Gender Budget Initiative”, *Background Papers*, Commonwealth Secretariat, Londres, 1999.

- Elson, D. y N. Catagay, *Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Human Development*, trabajo presentado al Proceso Foro Global sobre Desarrollo Humano, PNUD, Nueva York, 29-31 de julio, 1999.
- Folbre, N., "Holding Hands at Midnight: The Paradox of Caring Labour", *Feminist Economics* 1 (1), 1995, pp.73-92.
- "Gender and Adjustment and Macroeconomics", *World Development*, núm. especial 23 (11), 1995.
- Himmelweit, S., "Care and the Budgetary Process", trabajo presentado a *Out of the Margin 2*, Feminist Approaches to Economics, European Session on Care, Universidad de Amsterdam, 2-5 de junio, 1998.
- , "The UK Women's Budget Groups: Trying to Make Macroeconomic Policy More Woman-Friendly and Gender-Aware", trabajo presentado al taller de PNUD y Unifem sobre *Presupuestos con sensibilidad a la pobreza, el género y el medio ambiente*, PNUD, Nueva York, 28-30 de junio, 1999.
- Hurt, K. y D. Budlender (eds.), *Money Matters: Women and the Government Budget*, Institute for Democracy in South Africa, Cape Town, 1998.
- Krug, B. y van Staversen, I., "Gender Audit: Whim or Voice", *Public Finance and Gender*, 1999.
- McKay, F. y C. Bould, *Gender Audit 1997*, Engender, Edinburgh, 1997.
- Nelson, J., "The Study of Choice of the Study of Provisioning", en M. Ferber y J. Nelson (eds.) *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*, University of Chicago Press, Chicago, 1995.
- Reeves, H. y H. Wach, "Women's and Gender Budgets: An Annotated Resource List", *Briefings on Gender and Development*, núm. 9, Swedish International Development Cooperation Agency, Estocolmo, 1999.
- San Francisco Commission on the Status of Women with Strategic Analyses for Gender Equity, *Guidelines for a Gender Analysis of the City Departments in the City and County of San Francisco*, San Fran-

- cisco Commission on the Status of Women, San Francisco y Nueva York, 1999.
- Sawer, M., *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*, Allen & Unwin, Sydney, 1990.
- , *Femocrats and Ecorats: Women's Policy Machinery in Australia, Canada and New Zealand*, Instituto para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas, Ginebra, 1996.
- Sen, A., "More than 100 Million Women are Missing", *New York Review*, diciembre, 1990, pp. 61-66.
- Sharp, R., "Women's Budgets", en M. Lewis y J. Peterson (eds.), *Elgar Companion to Feminist Economics*, E. Elgar, Nueva Jersey, 1999, pp. 764-770.
- Sharp, R. y R. Broomhil, *Shortchanged: Women and Economic Policies*, Allen & Unwin, Sydney, 1989.
- , "Women and government budgets", *Australian Journal of Social Issues* 25 (1), 1990, pp. 1-14.
- , "Australian's Role in the Development of Gender-Sensitive Budgets", trabajo presentado al taller de PNUD y Unifem sobre *Presupuestos con sensibilidad a la pobreza, el género y el medio ambiente*, PNUD, Nueva York, 28-30 de junio, 1999.
- South Australian Government (Gobierno del Sur de Australia), *The Budget and its Impact on Women 1986-1987: Financial Information Paper*, South Australian Government Printer, Adelaide, 1987.
- United Nations Development Program (PNUD), *Human Development Report 1999*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.
- Valdeavilla, E., "Making General Appropriations Gender Responsive: The Case of the Philippines", trabajo presentado al taller de PNUD y UNIFEM sobre *Presupuestos con sensibilidad a la pobreza, el género y el medio ambiente*, PNUD, Nueva York, junio, 1999, pp. 28-30.