



## 7. ANÁLISIS DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS FISCALES: AGENDA LATINOAMERICANA

---

*Lucía Pérez Fragoso*

### 7.1 INTRODUCCIÓN

América Latina requiere políticas fiscales activas para poder erradicar las grandes desigualdades existentes tanto en la distribución del ingreso entre los diferentes sectores de población, como en las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales entre mujeres y hombres existentes en los diferentes estratos de población.

En el presente capítulo se realiza un acercamiento a las políticas fiscales en América Latina desde la óptica del bienestar que otorgan a la ciudadanía. Teniendo presente la heterogeneidad de las realidades históricas, económicas, sociales y políticas entre los países de la región, se señala la participación que ha tenido cada uno de los agentes económicos responsables de proveer bienestar a la sociedad, así como la relación entre las políticas fiscales, los servicios públicos encaminados a otorgar bienestar a la población y el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que aportan las mujeres a la economía. Se menciona aquí la necesidad de que los Estados participen en la economía y asuman su responsabilidad en los procesos de reproducción social. Se concluye con los principales debates y retos que enfrenta América Latina y se plantean algunas propuestas de política económica y en particular de política fiscal, para promover la erradicación de las desigualdades tanto de ingreso, como entre mujeres y hombres, para que los objetivos de igualdad se conviertan en motor del desarrollo económico.

Es en las políticas fiscales donde se expresa la estrategia de desarrollo de los gobiernos, sus prioridades y la orientación de sus políticas

económicas y sociales; allí se plasma el accionar de los gobiernos, por lo que el análisis de la misma, desde una mirada de género, resulta obligado.

El objetivo del presente capítulo es realizar un acercamiento al análisis de las políticas fiscales en América Latina desde la perspectiva de género, cuestionando las políticas fiscales en función del bienestar que otorgan a la población. Sin pretender que sea exhaustivo, en el análisis de las políticas fiscales que aquí se presenta, se resaltan solo las problemáticas más relevantes para la región y que son comunes, en términos generales, a muchos de los países. El análisis de género tampoco es exhaustivo, sino que es un primer acercamiento que centra la atención y el análisis en las políticas que otorgan bienestar a la población.

El presente capítulo está dividido en seis secciones: la primera es una introducción breve al análisis de género de las políticas fiscales que aquí se desarrolla. En la segunda sección se enmarcan las diferencias y similitudes en las políticas fiscales de Latinoamérica y su contextualización en el marco de la globalización y de las crisis. A continuación se presenta la argumentación, con algunos indicadores básicos económicos y los de desigualdad en la distribución del ingreso, así como indicadores de desigualdades económicas y políticas entre mujeres y hombres, señalando también la relación entre las políticas seguidas por los países y el bienestar que otorgan a la población. En la sección cuarta y quinta se desarrollan de manera independiente el análisis de las políticas de gasto público y de las políticas tributarias, así como los avances cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en dichas políticas. Una sexta sección contiene algunos de los principales debates en vigor en la región, así como los retos que en materia de política fiscal están presentes en América Latina y algunas propuestas que se desprenden del análisis realizado.

## **7.2 ANÁLISIS DE GÉNERO DE POLÍTICAS FISCALES EN RELACIÓN AL BIENESTAR**

Las políticas fiscales comprenden dos aspectos: por una parte, expresan cómo el Estado obtiene recursos para realizar sus labores de conducción de la economía, es decir, la recaudación de ingresos, y por otra, cómo y qué actividades públicas financia, es decir, la distribución de recursos públicos; la expresión más concreta de ambas es el presupuesto. En pocas palabras, en la política fiscal se materializan las prioridades económicas de los gobiernos. Interesa, por lo tanto, conocer quiénes y con cuánto van a contribuir al sostenimiento de la economía y a quiénes va a otorgar el gobierno bienes y/o servicios.

Es imprescindible comprender el contexto económico, político y social de los países, ya que esto es lo que representa el enclave de las políticas fiscales. Es el devenir histórico lo que va construyendo las realidades. Los países latinoamericanos cuentan con historias muy diferentes entre sí que han marcado las políticas actuales, dado que las políticas fiscales en cada país son el reflejo de las estrategias de desarrollo seguidas.

Las políticas fiscales, y concretamente las de gasto público, como ya se señaló, plasman las prioridades de la estrategia económica seguida. En términos generales, tradicionalmente el estudio de las políticas fiscales de gasto público está relacionado con las formas en que se aplica dicho gasto y con la suficiencia/insuficiencia de los montos asignados, más que con el contenido de cada una de las políticas. La aplicación de los recursos públicos se manifiesta sólo en grandes rubros.

El análisis de género de las políticas fiscales lleva necesariamente consigo la reflexión sobre el contenido de las políticas; en el caso de las políticas de gasto público, también incluye a quién van dirigidos dichos gastos; en el de las políticas de ingresos, la reflexión de género cuestiona quiénes son las personas físicas o jurídicas que son gravadas, ya que estas personas son quienes otorgan los recursos al fisco, que son los recursos públicos a gastar y/o redistribuir en su caso.

Sería difícil estudiar, desde la perspectiva de género, las políticas fiscales sin tener presente el contenido de las mismas, además de en qué gas-

tan los gobiernos y como obtienen sus recursos. Una forma de reflexionar tanto sobre el contenido de las políticas fiscales, como hacia donde están dirigidas las políticas económicas es estudiarlas en función del bienestar que otorgan a la población.

Existe una corriente de pensamiento respecto de los regímenes de bienestar (ver capítulo 8) que, con base en categorías especiales, estudia el bienestar y clasifica a los países de acuerdo a ello. En el presente capítulo, se reconoce la importancia de dichos estudios, mas también se reconoce que la compatibilización teórica y analítica de los regímenes de bienestar con el acercamiento al análisis de género de las políticas fiscales que aquí se realiza es materia de un trabajo distinto al presente. Sin embargo, más adelante, y para contextualizar los regímenes de bienestar, se señalará la clasificación para América Latina que esta corriente de pensamiento aporta.

A diferencia de los estudios de regímenes de bienestar que toman en cuenta una variedad muy grande de factores, así como las vinculaciones y articulaciones entre ellos, aquí se estudia, por el lado del Estado, solo una parte específica que es lo correspondiente al gasto público asignado a los servicios que otorgan las políticas de protección social a través de los programas estatales, lo que corresponde a la participación estatal en los servicios que dan bienestar a la población.

De acuerdo con la definición de Antonella Picchio (2001), el bienestar “tiene un contenido pluridimensional no reductible a la posesión de valores monetarios, sino que remite a la activación efectiva de funciones vitales, como el conocimiento, la capacidad de mantener relaciones sociales y el disfrute de un grado de salud en consonancia con las condiciones sanitarias generales.” Esta definición se refiere al bienestar que otorgan mayoritariamente las mujeres con su trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, que realizan adentro de los hogares, en cercanía, y que conlleva afectos. Sería muy difícil pedir que el trabajo que llevan a cabo los Estados, a través de los servicios públicos, otorgara directamente este tipo de bienestar a la población, aunque es importante señalar que esta concepción del bienestar es la medida que, en última instancia, se busca que toda la sociedad alcance. Sin embargo, para el estudio de las políticas fiscales de la región latinoamericana, el concepto de bienestar que se utiliza entiende el bienestar como una

contribución para que las personas puedan desarrollarse y vivir mejor; “bienestar como capacidad, no como estado, para manejar incertidumbres tales como la vejez, la discapacidad, la discriminación, el desempleo, el divorcio o la muerte” (Martínez Franzoni, 2007). Así, por ejemplo la educación es una herramienta necesaria para vivir mejor.

Un estudio amplio y profundo de las políticas fiscales en función del bienestar incluiría las estrategias de desarrollo y la vinculación entre políticas económicas y políticas sociales con una visión integral. Aquí se presenta una mirada diferente de las políticas fiscales que conlleva a estudiar el nivel de protección social que brindan a la población, es decir, una visión sectorial de a quiénes están llegando los recursos públicos, en forma de qué tipos de servicios y qué implicaciones tienen para la ciudadanía.

Es en las políticas fiscales donde se estipula lo que cubre el gasto público. Incluso, en algunos casos, se definen como acciones de protección social, todo lo que en el presupuesto se clasifica como Gasto Público Social. Lo que se conoce como la protección social es la respuesta que el Estado otorga a la sociedad, responsabilizándose de proveer bienestar a la población en situaciones concretas. En lo general, el gasto social representa gastos en salud, educación, asistencia social y pensiones.

Las acciones de protección social que llevan al bienestar se relacionan con el día a día del cuidado de las personas, con las etapas de la vida (porque tienen que ver con el cuidado de infantes y de adultas y adultos mayores) y, al mismo tiempo, con algunas contingencias de la existencia humana, como las enfermedades, siendo así que la protección social cubre aspectos ciertos del transcurso de vivir, como la infancia y la vejez, y aspectos inciertos, como la enfermedad o el desempleo.

Así, al análisis que aquí se realiza se incorpora el cómo se organizan las sociedades para darse bienestar y protección. El Estado es responsable de normar y regular la organización y las relaciones sociales y, específicamente, la responsabilidad de las empresas en el bienestar social.

Los agentes económicos –Estado, empresas y familias (en particular, las mujeres)– son los tres pilares responsables de proveer bienestar a la sociedad; cuando uno de estos agentes no asume su responsa-

bilidad, entran los otros a sustituirlo, ya que las actividades que dan bienestar a la población son actividades fundamentales para el sostenimiento de la vida humana. “El mundo real del bienestar es producto de cómo interactúan los tres pilares del bienestar. Si uno ‘fracasa’, existe la posibilidad de que la responsabilidad sea absorbida por los otros dos o, alternativamente, que se acumulen problemas no resueltos. Cuando diseñamos políticas debemos preguntarnos: ¿puede la familia, el mercado o, alternativamente, el Estado, absorber realísticamente esas responsabilidades, y si es así, es esa la opción más deseable?” (Esping, 2002).

Cuando se analiza la economía y su desarrollo como un todo, donde lo importante es el bienestar de las personas, se integran, como parte de los procesos económicos necesarios para vivir en sociedad, los procesos de trabajo que se realizan dentro de los hogares y que son básicos para que las personas se desarrollen y las sociedades se puedan mantener y continuar existiendo. En el presente análisis se incluyen los procesos que incorporan, como parte de la producción económica, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, necesarios para la reproducción social. Los estudios que consideran estos procesos como parte medular de las relaciones económicas son estudios de género.

Aquí se analiza cómo la ausencia o escasez de gasto público destinado a políticas públicas de protección social provoca que una cantidad muy grande de responsabilidades del Estado y del mercado se traslade al ámbito doméstico.

El análisis de género reflexiona sobre lo que la cultura marca a mujeres y hombres como directrices para vivir en sociedad. Teniendo presente que la sociedad cuenta con concepciones preformadas sobre “lo femenino” y “lo masculino”, y que existe la división sexual del trabajo, por la cual se asigna a las mujeres el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, también considera los aspectos legales, donde se señala que mujeres y hombres son iguales ante la ley, y cuestiona y reflexiona sobre el contexto económico, político, social y cultural de mujeres y hombres que componen la sociedad y lo que en ésta sucede “de facto”.

Entre las muchas dimensiones que cubren los análisis de género, una muy importante es que evidencian las relaciones de poder desiguales

entre mujeres y hombres que imperan en las sociedades. Es desde un análisis de muchas relaciones de factores y determinantes en el orden social que la categoría de género da luz para comprender los fenómenos sociales. En este caso, para realizar el análisis desde la perspectiva de género, el estudio se centra en el modo como las sociedades resuelven las necesidades de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que otorgan bienestar a las personas en las diferentes etapas de sus vidas, distinguiendo entre quienes proveen y a quiénes se otorgan los servicios. Las relaciones de poder están implícitas desde la asignación social de funciones y tareas.

Los análisis en términos de género y de bienestar están fuertemente relacionados entre sí, dados los intereses explicativos que conlleva cada uno; en el primer caso, la división sexual del trabajo es determinante y fundante de la estratificación social, y en el segundo caso, la organización de los mercados, de las familias y las políticas que impulsan los Estados constituyen la base de su estudio.

### **7.3 POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y POLÍTICAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA**

Estudiar las políticas fiscales en América Latina es una tarea muy grande, dada la heterogeneidad de realidades y trayectorias históricas, económicas, sociales y políticas de cada uno de los países que la integran. A pesar de las grandes diferencias que existen en la región, una característica común que la define es la desigual distribución del ingreso, que afecta a la población de todos los países. Naciones con una muy desigual distribución del ingreso entre su población requieren una cantidad muy grande de recursos fiscales. Como lo señala la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2010), “En América Latina y el Caribe, la fiscalidad no tiene el mismo impacto progresivo en la igualdad que en los países de la OCDE, lo que explica, en parte, la aguda inequidad de la región en materia de distribución de ingresos y calidad de bienes públicos. Con respecto a los ingresos y al gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente”.

La OCDE (2008) asienta que: “Los sistemas fiscales pueden proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo inversiones y transformaciones estructurales en pro del crecimiento. Los impuestos y el gasto

público pueden luchar directamente contra la pobreza y la desigualdad, un doble problema que continúa asediando la región”.

En términos generales, se puede señalar que las políticas macroeconómicas en América Latina de los últimos 30 años (ver capítulo 1) han operado en un entorno de economía de mercado, donde la mayor parte de los países de la región han focalizado las políticas macroeconómicas en la estabilización de precios y la reducción del tamaño o del papel del Estado, con resultados muy pequeños en cuanto al desarrollo. Las políticas de ajuste estructural que se instrumentaron desde los años 80 señalan como tesis principal, en la que se basan las políticas macroeconómicas hasta ahora existentes, que la prioridad es crecer y que el crecimiento requiere estabilidad macroeconómica. En esta lucha feroz contra la inflación, el crecimiento de la economía real, la creación de fuentes de trabajo y, en general, los estímulos a la demanda agregada, no han sido, de facto, prioridades en la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Además, en el modelo seguido, se espera que con la búsqueda de metas en términos de los indicadores económicos relacionados con la estabilidad de precios se obtengan resultados socialmente deseables, como la reducción de la pobreza; pero, como ésta no es su prioridad macroeconómica, no está en el centro de las políticas, lo que muestra, además, que la política macroeconómica y la política social están separadas; no se trabaja en función de encontrar políticas relacionadas y que se desarrollen conjuntamente, sino que se piensa que atendiendo a lo esencialmente económico, los resultados llegarán en materia social también.

En muchos países de la región, como parte de las políticas de mercado instauradas, se establecieron políticas de gasto público condicionadas al déficit fiscal. Las políticas anti-déficit buscan mantener la estabilidad económica sin recurrir al endeudamiento, es decir, financiar los bienes y servicios públicos con los recursos obtenidos en el período. Se prioriza mantener el balance de los ingresos y de los egresos fiscales. Las políticas anti-déficit se tradujeron en recortes al gasto público y limitaciones a las posibilidades de crecimiento económico; en muchos casos, los recortes al gasto público se han traducido en recortes al gasto social.

Latinoamérica incrementó el gasto social entre 1990 y 2008 en más de 5% del Producto Interno Bruto. El incremento se dio principalmente en



seguridad, asistencia social y educación (CEPAL, 2010). En términos generales, en el nivel regional, el incremento del gasto social ha sido insuficiente. Es importante mencionar que una característica del gasto social en Latinoamérica es que es altamente pro-cíclico, es decir, que en épocas de auge económico se gasta más y en épocas recesivas, de escases de recursos, los gobiernos ni invierten ni gastan. Gasto público contra cíclico es la primera recomendación para atenuar los efectos de las crisis económicas. Cuando se está frenando la economía, se requiere inyectarle grandes cantidades de recursos a través del gasto público.

Estas prioridades macroeconómicas y estos modelos en general de la región han tenido como resultado mejoras en los balances fiscales, baja inflación, por supuesto, incremento de flujos comerciales y en algunos casos de inversión, pero la promesa de crecimiento sostenido no ha llegado. Con la globalización, la integración comercial internacional y los flujos de inversión extranjera, se dificulta el establecimiento de políticas económicas de prevención y de respuesta de cada país frente a la crisis; la mayoría de los países alinean algunas de sus políticas fiscales. No solo las economías de América Latina, sino a escala mundial, las economías se han volatilizado, las secuelas de las políticas macroeconómicas de mercado implementadas hasta la fecha, como resultado de tantas crisis, las han vuelto aún más vulnerables y la economía mundial es cada vez más propensa a crisis de muy diversa índole.

En octubre de 2008 (ver capítulo 6), se evidenció una crisis financiera internacional, desencadenada en los países más desarrollados, pero que se transmitió a muchos otros países con diversos niveles de desarrollo, afectando en diferentes magnitudes a los países latinoamericanos. Los impactos de la crisis dependieron, por una parte, de la situación en la que los países se encontraban cuando ésta se desató, lo que estaba ligado a su relación económica con los países desarrollados, y por otra, de las medidas de política económica que se instauraron para contrarrestar los efectos negativos de la crisis y la oportunidad con que lo hicieron.

Las crisis también significan la oportunidad de “reconsiderar” las políticas económicas que precipitaron el colapso. Varias grandes lecciones se desprenden de la crisis: autoras y autores de diversas corrientes (French-Davis, 2010; Seguino, 2010; Blanchard, 2010) señalan que se

evidenció la importancia de “volver” a políticas fiscales, que tengan un papel más activo que el que venían desempeñando antes de la crisis, lo que también implica una reconsideración de las políticas macroeconómicas. Una segunda lección tiene que ver con la función que han ejercido hasta ahora los bancos centrales, como controladores de la inflación. Los bancos centrales consideran que ésta es su única función, y como la realizan sin coordinarse con otras autoridades económicas, sus efectos en las economías han sido muy restrictivos, por lo que se propone encomendarles, además, el crecimiento económico. Otra lección importante revela la necesidad de contar con normas para el funcionamiento, tanto en el plano internacional como en el nacional, de los mercados financieros, de comercio y de inversión. Todas las propuestas están encaminadas a contar con un Estado fuerte, grande y activo en la economía.

## **7.4 ARGUMENTACIÓN ECONÓMICA**

Dado que, por una parte, los modelos económicos ortodoxos imperantes en la región tienen puestas sus prioridades en la construcción de indicadores que responden a las variables que dichos modelos jerarquizan y a lo que quieren hacer visible; y que, por otra parte, la “ciencia económica” en general ha tardado mucho en aceptar que la economía feminista explica partes fundamentales de los procesos económicos, hoy resulta que la producción de información relevante para señalar las desigualdades entre mujeres y hombres es sumamente escasa, y no es fácil encontrar indicadores para los diferentes países de América Latina que hayan sido obtenidos con una misma metodología. Por ello, en el presente trabajo se utilizan los indicadores disponibles en la región.

Existen muchos factores a considerar para señalar la heterogeneidad entre los países; aquí se utilizan, además de los indicadores económicos básicos (PIB per cápita, dependencia demográfica, población pobre, población indigente, ocupados en el sector informal), los indicadores correspondientes a las políticas fiscales de la región (carga tributaria, gasto público social, gasto público social per cápita, cobertura de pensiones, gasto de bolsillo para atender salud).

Frente a la dificultad, por un lado, de hacer generalizaciones y determinar promedios de los países y, por otro, de estudiar de manera específica la realidad fiscal de cada país de América Latina, lo que aquí se presenta

son los tres grandes grupos definidos en La hora de la igualdad (CEPAL, 2010); la clasificación es la siguiente:

**Cuadro 7.1. América Latina (grupos de países): Indicadores seleccionados de bienestar<sup>a</sup>**

	Grupo I	Grupo II	Grupo III	América Latina
	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay	Colombia, México, Venezuela	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana	
PIB per cápita 2008 (dólares de 200)	\$6,601.00	\$5,320.00	\$1,975.00	\$4,074.00
Tasa de dependencia demográfica 2005/2010 <sup>b</sup>	52.9	54.8	68.3	60.9
Población pobre alrededor de 2008 (en porcentajes)	19.7	35.1	52.1	38.4
Población indigente alrededor de 2008 (en porcentajes)	6.7	14.7	26.8	18.1
Ocupados en el sector informal alrededor de 2008 (en porcentajes del total de ocupados)	41.6	55.3	65.3	55.7
Carga tributaria incluyendo contribuciones sociales, 2007/2008 (porcentajes del PIB) <sup>c</sup>	24.8	13.7	16.4	18.7
Gasto público social per cápita 2007/2008 (dólares de 2000)	\$1,209.0	\$619.00	\$181.00	\$597.00
Gasto público social 2007/2008 (porcentajes del PIB)	18.6	11.8	10.2	13.3
Cobertura de pensiones a jubilados (en porcentajes), áreas urbanas	64.4	26.6	14.1	33.0
Porcentaje que declara gasto de bolsillo para atención de salud	23.3	35.1	72.1	49.7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Promedios simples de los países.

<sup>b</sup> La relación de dependencia equivale a la población de 0 a 14 años, más la población de 65 años y más, sobre la población de 15 a 64 años, multiplicando por 100.

<sup>c</sup> En Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile y Costa Rica, las cifras corresponden al gobierno general; en los demás casos se refiere al gobierno central.

Como se puede ver en el cuadro anterior, las realidades de los países latinoamericanos son muy diferentes. La clasificación que realiza la CEPAL permite el estudio de la región y mantiene alerta acerca de la heterogeneidad. Los países del grupo I cuentan con indicadores más satisfactorios que los países de los otros grupos: PIB per cápita más alto, menor número de dependientes demográficos, menor cantidad de personas en pobreza y en indigencia, menor cantidad de población ocupada en el sector informal, más alta carga tributaria y gasto público social como proporción del PIB, mayor cobertura de pensiones a jubilados y menor número de personas que declaran gasto de bolsillo para atención en salud.

Los países del grupo II manifiestan indicadores intermedios entre los otros dos grupos, en algunos casos más cercanos al grupo I, por ejemplo, en el PIB per cápita, que es, de hecho, superior al promedio latinoamericano, y en la tasa de dependencia; las tasas de población pobre y de población indigente son inferiores al promedio de la región, mientras otros indicadores se encuentran exactamente en la media, como la población ocupada en el sector informal. El grupo II tiene el indicador de carga tributaria más pequeño de la región, 13.7%. El gasto público social per cápita es de la mitad del de los países del grupo I, pero más de tres veces mayor que el de los del grupo III, mientras que el gasto público social como porcentaje del PIB es muy pequeño, parecido al del grupo III. La cobertura por pensiones es menos de la mitad que el porcentaje que cubre el grupo I y el porcentaje que declara gasto de bolsillo para atender salud es casi 50% inferior al del tercer grupo.

Los países del grupo III muestran, a su vez, indicadores verdaderamente graves: PIB per cápita muy pequeño, alto número de dependientes demográficos, proporción muy alta de población pobre e indigente, más de la mitad de su población se encuentra ocupada en el sector informal; también cuentan con indicadores muy bajos de carga tributaria y gasto social público como proporción del PIB, mientras que la cobertura de personas pensionadas es muy baja y muy alto el número de personas que declaran gasto de bolsillo para atender la salud.

La información sobre PIB per cápita muestra que el primer y segundo grupos de países tienen tasas que triplican o duplican el ingreso de los países del tercer grupo. Sin embargo, que la población pobre en América Latina represente entre 20 y 50% de la población total, implica, en tér-

minos generales, cifras muy grandes que señalan, como se dijo desde el inicio, la desigual distribución del ingreso que impera en los países de la región, situación que se muestra agravada cuando se constata que las tasas de ocupación informal oscilan entre 41 y 65%.

En relación con las políticas fiscales, los indicadores revelan que los países del primer grupo cuentan con una carga tributaria de casi 25% del PIB, mientras que los del tercer grupo, cuentan con una carga de solo 16%. Es interesante notar que la carga tributaria del segundo grupo, donde figuran Colombia, México y Venezuela, alcanza apenas el 13% del PIB; cabe mencionar que México y Venezuela, en lugar de solidificar su sistema tributario, obtienen una parte importante de sus ingresos fiscales de los recursos naturales (petróleo), lo que implica dependencia de recursos no renovables, con precios fijados internacionalmente y cantidades que fluctúan con la demanda externa.

Son dramáticas las diferencias en el gasto público social per cápita: los recursos del tercer grupo representan menos de una sexta parte de los recursos del primer grupo, y como porcentaje del PIB, las semejanzas son también enormes. En la cobertura de pensiones por jubilación y en el porcentaje de personas que declara gasto de bolsillo para atender salud se constata la heterogeneidad que presentan los países de la región.

Se puede ver cómo los países con más altos niveles de desarrollo económico, esto es, los del primer grupo (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) son los que cuentan con gastos sociales más elevados, tanto en términos del gasto per cápita como en términos de porcentaje del PIB, y los que tienen, también, mayores cargas tributarias con relación al producto interno bruto. En la provisión del bienestar, la tasa de dependencia demográfica, que es alta desde el grupo I (52.9) e incrementa de forma notable en el grupo III (68.3), manifiesta las necesidades de atención que requiere la población latinoamericana en términos de salud, educación y asistencia social. La atención a la población pobre, y dentro de ésta, a la población indigente, es responsabilidad del Estado; dadas las carencias que esto supone y las necesidades de subsistencia que existen, los requerimientos de protección social son muy altos, especialmente en los países que conforman el grupo III, es decir, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Las tasas de ocupación en el sector informal en los tres grupos demuestran que la población no cuenta con seguridad social otorgada por el empleador y expresan también los requerimientos en materia de gastos en salud y atención a infantes, que los Estados deben, mínimamente, proveer. El gasto público social per cápita representa aproximadamente una quinta parte del PIB per cápita en el Grupo I, mientras que en los grupos II y III representa alrededor de una décima parte, lo que tiene implicaciones muy serias en materia de bienestar, ya que significa que la contribución gubernamental al sostenimiento de la vida humana, en especial en los grupos II y III, es muy pequeña. Estos datos se refuerzan, además, con los montos absolutos de gasto público social per cápita en dólares.

Todo parece indicar que en los países que componen dichos grupos, la responsabilidad del Estado en el cuidado de las personas y, en general, en la reproducción social es muy escasa, casi nula. Lo que permite formular la hipótesis de que son las familias, y dentro de las familias las mujeres, dada la división sexual del trabajo, quienes mayoritariamente otorgan los servicios que proveen bienestar a la población, mediante el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado. En términos de protección social y bienestar, la proporción de personas que cuentan con pensión de jubilación, alta en el primer grupo (64.4%) en comparación con las del segundo (26.6%) y el tercer grupo (14.1%), representa la escasa posibilidad, sobre todo para los dos últimos, de contar con aseguramiento en las últimas etapas de la vida de la población en estos países.

Para el bienestar de las personas, contar con seguro de salud, es decir, poder enfrentar riesgos en esta área sin tener que recurrir al gasto de bolsillo es muy importante; en los países del grupo I, cerca de una cuarta parte de su población tiene que recurrir a dichos gastos, mientras que en el caso de los países del III grupo, casi tres cuartas partes de su población están en riesgo de descapitalización frente a problemas de salud. Los indicadores económicos de la región que plasman las grandes desigualdades en la distribución del ingreso y el bienestar social están acompañados por indicadores que manifiestan las enormes brechas económicas, sociales y políticas entre mujeres y hombres.

Como ya se señaló, es difícil encontrar indicadores de las desigualdades entre mujeres y hombres para todos los países latinoamericanos, pero aquí se presentan dos, a manera de ejemplo: ingresos medios y cargos en el poder local.

**Cuadro 7.2. Relación de ingresos medios de mujeres respecto de hombres (2003)<sup>a</sup>**

Grupo I	Grupo II	Grupo III
Argentina (58.5%) <sup>b</sup> Brasil (63%) Chile (77.2%) Costa Rica (74.7%) Panamá (76.3%) Uruguay (71.8%)	Colombia (76.8%) México (62.6%) Venezuela (75.6%) <sup>d</sup>	Bolivia (60.5%) Ecuador (66.5%) El Salvador (87%) Guatemala (57.8%) Honduras (75.6%) Nicaragua (69%) Paraguay (70.2%) <sup>e</sup> Perú (68.3%) República Dominicana (68.3%)
70.25% <sup>c</sup>	71.66%	69.10%

Fuente: Valdés, Teresa, Ana María Muñoz y Alina Donoso (Coord.) 1995 - 2003 *¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano*. FLACSO Chile - UNIFEM (2005)

Notas: La meta para este indicador es de 100%, es decir, igualdad salarial. Lo que se indica como logro de metas corresponde al porcentaje alcanzado de esa meta.

/a: Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada de zonas urbanas.

/b: Sólo para Gran Buenos Aires.

/c: promedio simple.

/d: 2003 total nacional.

/e: Sólo Asunción.

**Cuadro 7.3. Mujeres en Gobiernos locales (2003)<sup>a</sup>**

Grupo I	Grupo II	Grupo III
Argentina (16.8%) <sup>b</sup> Brasil (11.4%) Chile (24.6%) /b Costa Rica (18%) <sup>c</sup> Panamá (28%) Uruguay (0%)	Colombia (14.9%) México (6.6%) Venezuela (14%)	Bolivia (12.7%) Ecuador (11.9%) El Salvador (13.8%) Guatemala (4.8%) Honduras (18.1%) Nicaragua (18.5%) Paraguay (10%) /b Perú (5.2%) <sup>d</sup> República Dominicana (55.4%)
16.46%	11.83%	16.71%

Fuente: Valdés, Teresa, Ana María Muñoz y Alina Donoso (Coord.) 1995 - 2003 *¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano*. FLACSO Chile - UNIFEM (2005)

Notas:

/a: Considera Alcaldías, Presidencias Municipales, Intendencias, Regidurías y/o Prefecturas, según corresponda al cargo directivo del gobierno local de elección popular equivalente entre los distintos países.

/b: No hubo elecciones municipales en el periodo 2000-2003.

/c: Para el año 1995, los alcaldes en Costa Rica fueron designados y no electos.

/d: Sólo alcaldes provinciales.

Los indicadores arriba presentados son sólo una muestra de las brechas de desigualdad económicas y políticas entre mujeres y hombres que hay en Latinoamérica; ilustran las grandes disparidades existentes y son relevantes para argumentar la necesidad de trabajar en la erradicación de dichas brechas. La relación entre los ingresos medios de mujeres y hombres muestra las abismales diferencias en las percepciones económicas, insumo fundamental para su autonomía y que se ve determinado por la división sexual del trabajo. En los otros capítulos del presente libro se encuentran diversos indicadores con información acerca de las desigualdades económicas entre mujeres y hombres en la región.

Se puede ver que la relación de ingresos medios de las mujeres respecto de los hombres, en términos de países individuales, oscila entre 57.8% (Guatemala) y 87% (El Salvador), pero si se considera por los grupos de países que se presentan en el cuadro 2, dicha clasificación no muestra similitud entre los países con desigualdades en los ingresos medios entre mujeres y hombres; se puede plantear así la hipótesis de que, no obstante que las desigualdades económicas entre mujeres y hombres, y en concreto las relativas al ingreso medio obtenido, tienen, en la mayoría de los casos, relación directa con las otras desigualdades económicas, no se puede hacer una generalización para todos los países.

A primera vista podría señalarse que el grueso de los países con más alto desarrollo económico cuenta con menores tasas de desigualdad entre mujeres y hombres en términos de ingresos medios obtenidos, y que muchos de los países con indicadores económicos críticos muestran tasas de mayor desigualdad en este campo. Sin embargo, es necesario apuntar que cuando sólo se dispone de indicadores económicos, se omite la visión de una parte de la realidad social y política de los países, y no se observan ni la organización social ni el grado de ciudadanía que tienen. Aquí no se han presentado, por ejemplo, indicadores del nivel educativo, estrechamente relacionados con la disminución de algunas brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. Son múltiples los factores que se requiere confluencia para erradicar estas brechas de desigualdad entre mujeres y hombres y, sin lugar a dudas, el que las sociedades cuenten con una población que demande sus derechos ciudadanos es un requisito importante para cambiar los órdenes de género establecidos.



Es preciso mencionar que, al trabajar con promedios de grupos de países y con promedios dentro del mismo país, se omiten las grandes desigualdades existentes entre los grupos poblacionales de cada nación; especialmente en aquellos marcados por una gran polarización en la distribución del ingreso, se presentan divergencias muy importantes entre los diversos grupos de mujeres, tanto en lo que se refiere a sus intereses como en lo que toca a sus necesidades, de acuerdo a la estratificación social.

En cuanto al ámbito político, en 2003 se tenía un promedio de 15.8% de mujeres en gobiernos locales. El indicador de participación política de mujeres en los gobiernos locales, en puestos de elección, muestra muy claramente las dispares relaciones de poder entre mujeres y hombres en el ámbito público. Esta es una dimensión estratégica donde se cuenta con muchos espacios para participar en la toma de decisiones de los entes locales, los más cercanos a la realidad cotidiana de las mujeres; sin embargo, la realidad latinoamericana es dramática en este ámbito. En el año referido, la tasa más alta de participación política la tuvo República Dominicana, país con indicadores económicos muy bajos, mientras que Uruguay, país del primer grupo, no contaba con ninguna mujer en los poderes locales.

Al igual que con el indicador anterior, se puede señalar que si bien, en términos generales, los países con más alto desarrollo económico tienen mejores indicadores de participación política de las mujeres en el poder local, esto no se puede decir para todos los países y es preciso matizarlo; como ya se indicó, son múltiples los factores necesarios para erradicar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, y tanto la generación de ciudadanía y como las prácticas democráticas son, en este caso, factores vitales.

Es preciso mencionar que las desigualdades de género y de ingresos no representan dos realidades diferentes, sino que interactúan y se refuerzan mutuamente; cuando se habla de la pobreza, por ejemplo, se argumenta que, dentro de los hogares pobres, aquellos que cuentan únicamente con mujeres proveedoras son, dada la segregación vertical y horizontal en el empleo imperante en muchas economías latinoamericanas, los que tienen menores ingresos, siendo así que son los hogares más pobres. Tampoco se puede dejar de señalar que en América Latina

se ubican países con gran diversidad de grupos étnicos y que esta condición determina también su estratificación en la sociedad y se interrelaciona e interactúa con las desigualdades entre mujeres y hombres y las de ingreso.

Como se apuntó desde el inicio del presente capítulo, los estudios de regímenes de bienestar se basan en un marco teórico y analítico diferente al que aquí se sigue. Sin embargo, se considera que es importante exponer, a grandes rasgos, las principales conclusiones del estudio, dado el tema que estamos tratando. Para América Latina, Martínez Franzoni (2007) realizó un estudio donde clasificó a los países según sus diferentes regímenes de bienestar, analizó el conjunto de indicadores para tres dimensiones<sup>223</sup>, en 18 países de habla hispana más Brasil, e identificó grupos de países en función de las prácticas de asignación de recursos. Los regímenes de bienestar en América Latina que se desprenden del estudio son de tres tipos, a cada uno de los cuales pertenece un conglomerado distinto de países. El estudio fue realizado con información de los años 1999 a 2003.

En el estudio se acepta que los conglomerados de países no son homogéneos; en algunos casos tienen diferencias de grado y en otros, diferencias radicales. En el tercer conglomerado se establecieron dos subgrupos. Los tipos de régimen de bienestar para cada conglomerado son los siguientes:

1. Productivista-informal: Argentina y Chile.
2. Estatal-proteccionista: Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.
3. a) Familiarista: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela. b) Altamente familiarista: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

---

<sup>223</sup> Los criterios utilizados para el análisis histórico mencionado son los siguientes:

a) La relación público/privada en la previsión social (algunas/os autoras/es lo llaman grado de mercantilización) se refiere a la capacidad del mercado laboral de proveer trabajo remunerado, con protección social, así como a la capacidad de compra, por parte de la población, de bienes y servicios de manera directa e indirecta, lo cual también se relaciona con el mercado laboral.

b) El grado de desmercantilización de los bienes y servicios sociales corresponde a la posibilidad de acceder directa o indirectamente a los servicios que provee el Estado.

c) El grado de desfamiliarización engloba la dependencia del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado que, dada la división sexual del trabajo de la organización social actual, dentro de las familias, corresponde a las mujeres.

El régimen productivista-informal se denomina productivista porque cuenta con políticas enfocadas a mejorar las condiciones de la fuerza laboral para participar en el mercado de trabajo, las políticas públicas están enfocadas a la formación de capital humano para que la población que tenga condiciones para acceder a servicios privados de educación y salud.

En el régimen estatal-proteccionista, el Estado interviene aún en áreas que podrían ser de predominio del mercado (como la seguridad social). Se trata de un Estado con fuertes rasgos intervencionistas propios del modelo de sustitución de importaciones.

En el régimen familiarista, la mayoría de la población depende sólo de arreglos familiares; el Estado no tiene presencia importante y cuenta, con variaciones muy grandes de grado según qué país, con escasas capacidades. El grado de mercantilización de la fuerza laboral es menor; el ingreso promedio por habitante, muy bajo.

Como se puede ver, los grupos de países no corresponden con los que CEPAL clasifica y que se han presentado en este estudio. Mientras que para CEPAL, en el primer grupo se encuentran seis países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, para Martínez Franzoni sólo dos países se encuentran en el primer grupo: Argentina y Chile. Sin embargo, grosso modo, se puede decir que ambos estudios clasifican los países en tres grandes grupos y los dos presentan información diferente de acuerdo al enfoque seguido por cada uno y a lo que buscan mostrar; así, por un lado se cuenta únicamente con la información de indicadores básicos de las economías, tomados cada uno de manera independiente, como son: los indicadores fiscales y los indicadores económicos básicos de referencia, donde se puede constatar la magnitud de los recursos disponibles en los países, como gasto social, que se destinan al bienestar de la población; y, por otro lado se cuenta con la información significativa de los regímenes de bienestar, es decir, indicadores de diferentes áreas que tienen que ver con la mercantilización, la desmercantilización y la familiarización, que si bien muchos son indicadores económicos, al tomarlos en interrelación, ponderados y vinculados entre ellos, otorgan información diferente. Es importante señalar que los indicadores presentados en el cuadro 7.1 son parte de los indicadores que se

conforman para determinar los diferentes conglomerados de países en los diferentes regímenes de bienestar.

En los países clasificados bajo los regímenes de bienestar productivista-informal y estatal productivista, tenemos a siete países que se encuentran entre el grupo de ingresos altos y medios de la CEPAL. Una interpretación puede ser que dentro de los siete países mencionados, los gobiernos, de diferente manera, unos con formación de capital humano y otros con intervenciones directas en la economía, asumen como suya parte de la responsabilidad de otorgar bienestar a la población.

Siguiendo con la interpretación, como caso aparte estarían Colombia y Venezuela, países que aún cuando cuentan con ingresos medios y gasto público social de 11.8% del PIB, sus indicadores no logran alcanzar niveles que evidencien que el Estado intervenga de manera considerable en el proceso de cuidado y búsqueda del bienestar de la población.

Pertenecen al régimen familiarista todos los países que conforman el grupo de ingresos bajos en la clasificación de CEPAL, donde las familias, y en particular las mujeres, dada la división sexual del trabajo, son las principales proveedoras del trabajo doméstico y del cuidado que otorga bienestar a la población.

En la realidad latinoamericana, en el marco de políticas macroeconómicas de mercado, las empresas cuentan con muy escasa, cuando no nula responsabilidad en la reproducción social y el Estado tampoco ha asumido la responsabilidad de normar y regular el comportamiento de las empresas en este campo. Las familias, y en específico las mujeres, realizan el trabajo doméstico y del cuidado sin remuneración. Martínez Franzoni (2007) señala: “Los hallazgos establecen empíricamente que los regímenes de bienestar actuales en América Latina comparten un rasgo común: son en gran medida informales, es decir, que a la luz de los mercados laborales ineficientes y políticas públicas débiles o inexistentes, el ámbito doméstico desempeña un papel central. Por eso el análisis del bienestar es incompleto si no consideramos el ámbito doméstico y el trabajo no remunerado en general y femenino en particular”.

Cuando Martínez Franzoni (2007) profundiza en el estudio de los regímenes de bienestar y los relaciona con los Sistemas Patriarcales,

concluye que: “los tres regímenes de bienestar se asientan de manera sistemática en desigualdades de género. La desigualdad de género constituye un elemento de convergencia entre regímenes”.

La información antes presentada se refuerza con las estadísticas de uso del tiempo, que son una de las herramientas más importantes con que se cuenta para realizar análisis de género, y donde se puede constatar la marcada división sexual del trabajo que impera en las sociedades.

A continuación se presenta un resumen de las estadísticas de uso del tiempo de diferentes países latinoamericanos, tomados de la CEPAL: ¿Qué Estado para qué igualdad? (2010). Se puede notar que las metodologías utilizadas no son las mismas, ya que se encuentran grandes disparidades; sin embargo, lo que aquí se quiere señalar es que en todos los casos, en todos los países para los que se cuenta con información, el tiempo de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado que dedican las mujeres es mayor al que dedican los hombres.

**Cuadro 7.4. América Latina (países seleccionados). Tiempo dedicado al trabajo total, trabajo doméstico y al trabajo remunerado, según sexo.**

Año	País	Trabajo Doméstico		Trabajo Remunerado		Trabajo total	
		Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
2005	Argentina (Bs.As.) <sup>/a</sup>	3.3	1.7	7.7	9	11	10.7
2001	Bolivia	5.1	3.3	6.7	7.5	11.8	10.8
2008	Chile (Santiago)	6.5	4.1	7.8	9	14.3	13.1
2004	Costa Rica	6	2.7	7.8	9	13.8	11.8
2006	Guatemala	5.2	1.3	7.3	8.5	12.5	9.8
<b>En horas semanales</b>							
2005	Brasil	21.8	9.1	34.8	42.9	56.6	52
2008	Colombia	60.8	33	42.4	50.4	103.2	83.4
2007	Ecuador	67.1	39.1	40.3	48.1	107.5	87.2
2002	México	39.3	9.3	39.3	49.1	76.3	58.4
2007	Uruguay	34.8	13.4	18.7	34.6	53.5	48

Fuente: Elaboración propia con información de: CEPAL, ¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 al 16 de julio de 2010.  
<sup>/a</sup>: Corresponde a población ocupada.

El cuadro señala “dos tendencias fundamentales: 1) en todos los casos, el tiempo de trabajo total es mayor para las mujeres que para los hombres y 2) en todos los casos, las mujeres son quienes dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo no remunerado” (CEPAL, 2010).

Las sociedades se organizan para subsanar sus requerimientos para el sostenimiento de la vida humana cuando el Estado no hace suya la responsabilidad en la reproducción social y deja la responsabilidad a las familias, y dentro de las familias, a las mujeres. Si juntamos las informaciones sobre situación económica de los países, carga tributaria, gastos sociales per cápita y regímenes de bienestar con las de uso del tiempo, se puede evidenciar que frente a la ausencia de servicios públicos de cuidado, las mujeres son quienes realizan el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado en los diferentes países.

No es exagerado señalar que la contribución en especie que hacen las mujeres a la economía, con la gran cantidad de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado que realizan, es una fuerza que sostiene las economías, y se nota claramente en los casos de los países donde los gobiernos no cuentan con servicios públicos para dar bienestar a la población.

En América Latina, aún en los países donde los gobiernos proveen algunos servicios y dedican recursos públicos al bienestar de la población, dada la desigual distribución del ingreso y las marcadas desigualdades entre mujeres y hombres, no toda la población se beneficia por igual y en la mayoría de los casos, las mujeres son quienes proveen la mayor parte del bienestar que las sociedades requieren para el sostenimiento de la vida humana.

## **7.5 POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO**

Las políticas de gasto público son el manifiesto de las prioridades de la nación, de cómo se distribuyen y a quién se asignan los recursos públicos. Las problemáticas estructurales de Latinoamérica, como la gran cantidad de población que se encuentra en la informalidad, es decir, trabajando sin derecho a los servicios de protección social y sin cotizar a ellos, incrementa las necesidades de provisión de recursos estatales y “exonera” a las empresas de su responsabilidad para con el bienestar de la población.

El análisis de las políticas de gasto en términos de género y de bienestar muestra que la presencia o ausencia de recursos públicos para protección social disminuye o genera cargas de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado; así se constata en la sección de argumentación económica. Como ya se señaló, la falta de servicios públicos de cuidado, en términos de salud, educación y asistencia social, es cubierta con trabajo mayoritariamente femenino, dada la división sexual del trabajo y las funciones que la sociedad asigna a las mujeres. El impacto diferenciado de las políticas públicas en mujeres y en hombres se ve determinado por esto. Por ejemplo, las políticas educativas que establecen horarios escolares cortos afectan mayoritariamente la inserción de las mujeres al mercado laboral, y lo mismo sucede con la insuficiencia de guarderías y de centros de cuidado para adultas y adultos mayores.

En el término políticas de gasto público se engloban el conjunto de políticas y programas gubernamentales de entrega de bienes y servicios a la ciudadanía; si bien en el presente artículo se ha acotado al gasto social, aun así comprende una gran diversidad de acciones gubernamentales muy diferentes entre sí, como son las políticas educativas y de salud y los programas de combate a la pobreza. Es imposible pretender en este estudio señalar los impactos de género de cada una de estas políticas y programas, sin embargo, sólo a grandes líneas se mostrarán algunos de los principales impactos reconocidos.

Numerosos programas gubernamentales, en especial los programas de combate a la pobreza que se están llevando a cabo en muchos países de la región, y que se denominan transferencias condicionadas (ver capítulo 8), están fundamentados en la transferencia de recursos monetarios a las mujeres madres de familia, con la condición que vigilen el uso de esos recursos y que vigilen también que las hijas o hijos asistan a la escuela o a la supervisión médica, reforzando así roles pre establecidos de las mujeres e incrementando su trabajo de cuidado, a la vez que desestimulan la inserción laboral de las mismas. Además, en el caso anterior y en otros muchos, las mujeres son consideradas como “instrumento” para obtener los fines que persiguen las políticas (por ejemplo, para que los recursos monetarios familiares no se malgasten), y no como sujetos de derecho en sí, ni para que utilicen los recursos para ellas mismas.

Con el supuesto de que en los hogares se encuentra el “hombre proveedor” y que la familia se estructura con la mujer cuidadora, existe una fuerte tendencia en los programas gubernamentales a considerar que los ingresos que las mujeres generan son “secundarios” y complementarios y, por lo tanto, se les capacita para realizar “trabajo a domicilio”, se les otorgan “microcréditos”, etc.

En algunos países existe la condicionalidad en muchos programas sociales de que las “comunidades” aporten trabajo voluntario, en coinversión con los programas gubernamentales, por ejemplo, en el mantenimiento de los centros de salud en poblaciones con alta marginación; en estos casos también se encuentra que son las mujeres quienes realizan el trabajo voluntario y no remunerado.

En América Latina, las propuestas de modificación de las políticas de gasto público y, concretamente, de incremento en el gasto social se desprenden, en su mayoría, de los estudios académicos y de las investigaciones que se realizan en los organismos regionales e internacionales, mientras que los avances y propuestas en materia de análisis de género de las políticas de gasto público se han producido a través de la herramienta de presupuestos con perspectiva de género.

Esta herramienta incluye dos grandes áreas de trabajo: 1) la primera, y más desarrollada, es la correspondiente al análisis de presupuestos. Como su nombre lo indica, los presupuestos de género son una herramienta de análisis de los presupuestos públicos para determinar si los recursos públicos del Estado están llegando o no, y en qué proporción, a los diferentes grupos de población, en específico a las mujeres y a las políticas de igualdad de género. Con los resultados del análisis se presentan propuestas de modificación de políticas públicas. Ejemplo del uso de esta herramienta de trabajo es el siguiente documento de Paraguay: “Revisión desde las perspectivas de género y equidad del Presupuesto General de la Nación. Ejercicio Fiscal 2003”.

La segunda área de trabajo es la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, que consiste en la integración de la perspectiva de género en políticas, programas y presupuestos públicos. Un ejemplo del trabajo de elaboración de presupuestos de género es la iniciativa que se está llevando a cabo en el Ministerio de Finanzas del Ecuador. Esta iniciativa



cuenta con metodologías de elaboración y seguimiento de los recursos y dentro de su catálogo funcional incluye un indicador K para consignar todas las asignaciones dirigidas a la equidad de género. La República del Ecuador tiene en su Constitución disposiciones para la incorporación del enfoque de género en planes y programas. Otro ejemplo de iniciativa de elaboración de presupuestos de género es el que se está llevando a cabo en el Gobierno del Distrito Federal, en México, a partir del año 2007.

El concepto de presupuestos de género es muy amplio. En la región existe una enorme riqueza en la variedad de iniciativas tanto de análisis, como de elaboración y muchas mixtas. La mayoría de los países cuentan con al menos una iniciativa y se tienen iniciativas en los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional, estatal, local y también en los niveles sectorial e institucional.

En el nivel municipal, que es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, es donde existe mayor desarrollo. Países centroamericanos como Honduras, El Salvador y Nicaragua cuentan con iniciativas de presupuestos de género en tres, dos y cinco municipios, respectivamente; cada una de estas iniciativas promueve políticas para la igualdad de género, con procedimientos para la participación de las mujeres de las comunidades, y en el proceso han logrado crear ciudadanía y participación política de las mujeres, más que aumentos significativos en el gasto dirigido a este grupo de población.

Con otra clasificación, basada en quién promueve dichas políticas, se tienen iniciativas que provienen de los parlamentos, de los gobiernos y muchas de la sociedad civil y organismos internacionales. Existen ejemplos de iniciativas que trabajan conjuntamente los parlamentos y los gobiernos como la presentada en el recuadro.

Hay iniciativas para las diferentes etapas del proceso presupuestal: planeación, aprobación, ejecución y auditoría. Incluso, existen propuestas de presupuestos de género participativos, cuyo principal objetivo es la generación de conciencia ciudadana. Dentro de esta categoría se encuentran las experiencias de Recife, en Brasil, donde se promovió, entre otras cosas, la creación de servicios públicos de atención a las mujeres violentadas; también existen experiencias en Rosario, Argentina y en Montevideo, Uruguay.

El análisis de los presupuestos públicos desde la mirada de género ha logrado visibilizar muchas problemáticas y permitido señalar que gran parte de las políticas públicas no son género-neutrales, ya que impactan diferenciadamente a los diferentes grupos de población. Así mismo, se han realizado muchas propuestas de políticas públicas encaminadas a la erradicación de las desigualdades económicas, sociales y culturales entre mujeres y hombres.

#### **Gasto etiquetado para mujeres y la equidad de género en México**

Un grupo de organizaciones de la sociedad civil, principalmente feministas, inició en México, en el año 2000, un proceso de promoción de recursos públicos para las mujeres y para la equidad de género que se denomina Gasto etiquetado para mujeres del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este gasto etiquetado para mujeres se considera un logro; consiste en realizar un análisis de los recursos que cada año se asignan para las mujeres y la equidad de género. En virtud de la etiqueta, dichos recursos no se pueden cambiar de partida y tienen que ser utilizados única y exclusivamente para el fin específico al que fueron asignados; sin embargo, es preciso señalar que, aun cuando llevaba dicho título, en los hechos este gasto no se etiquetó sino a partir de 2008.

Con este procedimiento se han logrado incrementar sustantivamente los recursos asignados a las mujeres, exigir rendición de cuentas sobre dichos recursos e impulsar la creación de ciudadanía y alfabetización en materia de presupuestos.

El análisis del gasto etiquetado a la fecha se elabora conjuntamente por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional de las Mujeres. En el Presupuesto de Egresos de la Federación aparece año con año un anexo con la información de los recursos asignados a las mujeres y la equidad de género (Pérez Fragoso, 2007).

#### **México. Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 – 2008. Gasto etiquetado para mujeres y para promover la equidad de género**

Año	2004	2005	2006	2007	2008
% respecto del PIB	0.02	0.03	0.03	0.04	0.05
% respecto del Gasto Programable	0.10	0.17	0.17	0.24	0.29

*Fuente: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.*

“En términos amplios, podemos decir que los procesos de integración de la perspectiva de género en políticas, programas y presupuestos son procesos políticos de largo plazo y que aún están en construcción. (...) Los presupuestos con perspectiva de género han sido, en la región, fundamentalmente una herramienta para asegurar y promover la asignación de recursos a la atención de las problemáticas de las mujeres y en algunos casos a la agenda feminista. Las iniciativas de presupuestos de género en América Latina han sido muy útiles para obtener recursos para las mujeres y la equidad de género; también han sido útiles para la sensibilización del personal del sector público y para visibilizar los impactos diferenciados de las políticas públicas” (Pérez Fragoso, 2011).

Las iniciativas de presupuestos de género en la región todavía no han logrado que una parte significativa del gasto público se dedique a la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres en la región. En términos generales, estas iniciativas siguen procesos aislados, con mayor fuerza y voz en algunos países, pero aún consideradas iniciativas de mujeres, hasta cierto punto marginales. Budlender (2004) señala que “las más que 50 experiencias de presupuestos de género alrededor del mundo han probablemente producido relativamente pocos cambios en los presupuestos. Una razón es que las políticas no cambian por una iniciativa solitaria, sino que para cambiar se requiere la combinación de una gama de fuerzas. Otra razón es que las políticas raramente cambian simplemente porque hay nuevas y mejores propuestas presentadas. Y finalmente otra razón es que las personas involucradas, a menudo no tienen el poder por ellas mismas para cambiar los presupuestos.”

## **7.6 POLÍTICAS TRIBUTARIAS**

Para proveer bienes públicos para el beneficio colectivo y para poder vivir en sociedad, así como para que los países se organicen y se desarrollen, se requiere que sus integrantes aporten parte de sus recursos; de hecho, gran parte de la población de cada país paga, de una u otra forma, impuestos y/o contribuciones.

Hay países que cuentan con recursos naturales y es la explotación de éstos lo que se convierte en fuente de ingresos gubernamentales. También los gobiernos se endeudan para lograr su financiamiento. Otras fuentes importantes de ingresos públicos son los derechos y los aprovechamien-

tos. Además, en algunos países las aportaciones a la seguridad social se consideran también tributos; no obstante, la principal fuente de ingresos públicos en la mayor parte de las naciones son los impuestos.

Como ya se señaló, existe gran diversidad en las realidades y en las políticas económicas de los países de Latinoamérica; sin embargo, en las políticas tributarias se presentan algunas características comunes: “Hubo un incremento de los ingresos fiscales entre 1990 y 1995, la recaudación fiscal media era del 15,6% del PIB, en el período 1996 - 2000 se situó en el 20% del PIB”. Este aumento de los ingresos fiscales estuvo fuertemente influido por el incremento de los precios de los productos básicos y de los recursos no renovables. El incremento se debió, también, a un aumento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (CEPAL, 2010).

Aun con el incremento en ingresos fiscales, dentro de las características de la región se encuentra el que los países recaudan poco y cuentan con grandes fluctuaciones en la recaudación (Jímenez y Gómez Sabaini, 2009). “La estructura tributaria vigente en la región presenta serios problemas en cuanto a la creación de un sistema impositivo que contribuya a mejorar la distribución del ingreso. Más aún, las reformas introducidas en las dos últimas décadas muestran que se han priorizado objetivos diferentes de los efectos distributivos y de una eventual mejora en la distribución del ingreso” (Cétrángolo y Gómez Sabaini, 2008).

Diane Elson (2006) ha demostrado que los países que no son capaces de recaudar suficientes ingresos son más propensos a contar con servicios públicos deficientes, incrementando así la carga del trabajo de cuidado y de provisión social no remunerado de las mujeres.

Por lo regular, en los países desarrollados existe una mayor capacidad recaudatoria y hay una mayor participación de impuestos directos en el total de la recaudación; “conforme los países se desarrollan más, tienden a generar más ingresos como parte del PIB” (Grown y Valodia, 2010), mientras que los países en vías de desarrollo tienen una mayor dependencia de los impuestos indirectos. Los gobiernos más confiables y más sólidos son los que cuentan con más gravámenes directos, ya que las poblaciones pagan y obtienen resultados visibles, mientras que los gobiernos menos confiables, cuentan con una gran evasión y elusión fiscal, lo que los lleva a instaurar más impuestos indirectos.

En términos generales, se puede decir que los impuestos indirectos son regresivos, esto es, que quienes cuentan con menores ingresos pagan una mayor proporción de su ingreso en impuestos. En países donde se grava con impuestos indirectos toda la gama de productos de consumo básico, especialmente alimentos y medicinas, se encuentra que quienes pagan una proporción mayor de su ingreso en impuestos son los grupos de población con menores niveles de ingreso.

Se busca que los sistemas impositivos sean equitativos, es decir, que las personas paguen de acuerdo con sus posibilidades. La equidad, la eficiencia y la facilidad de administración son los tres principios en los que se basan los sistemas fiscales. Sin embargo, en América Latina, con la polarizada distribución del ingreso, la equidad en términos de ingresos está muy lejos de alcanzarse. Como señalan Gómez Sabaini y Martner (2008) “América Latina es el continente que registra los mayores niveles de desigualdad de ingresos, y este desequilibrio se ha ido acentuando en el transcurso de los años pasados recientes, a pesar de que la región ha crecido en términos del PIB per cápita y los coeficientes de pobreza e indigencia se han ido reduciendo (CEPAL, 2007-a; Sokoloff y Zolt, 2005). En ese sentido, algunos autores han desarrollado la tesis de que ha sido la extensión de la desigualdad de ingresos en la región la que ha influenciado el diseño y la implementación del sistema tributario. Ello genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite, a través del esquema tributario, la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso”.

Los análisis de género de los sistemas impositivos en Latinoamérica son pioneros; existen estudios de incidencia de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales) en estudios realizados para Argentina y para México (Grown y Valodia, 2010); también se cuenta con análisis de género de las legislaciones de impuestos directos para Chile, Ecuador y Guatemala (Pazos y Rodríguez, 2010), además de Argentina y México.

En todos los países de América Latina las contribuciones de los impuestos directos sobre la renta se realizan de forma individual y no de forma conjunta con las personas quienes constituyen el matrimonio y/o la familia, lo que para la equidad de género significa un avance, considerando los estudios de países europeos que señalan cómo la

imposición conjunta desestimula el empleo de tiempo completo del segundo perceptor, al gravar la tasa marginal del segundo perceptor con la tasa marginal del primero y, en general, el segundo ingreso es el correspondiente al de las mujeres. (De Villota, 2003; Pazos, 2010). Siendo así que, en cuanto a la forma en que se realizan las declaraciones de impuestos en cada país, no se encuentran sesgos explícitos de género. Sin embargo, al analizar leyes de tributación directa aparecen sesgos explícitos e implícitos de género, como en el caso de Argentina.

#### Sesgos de género en los impuestos directos. Caso de Argentina

- Dentro de los sesgos de género explícitos encontrados en el caso de Argentina (Grown y Valodia, 2010) está el que aparece en: “la Ley de Impuesto a las Ganancias, (que) establece una serie de excepciones en las que se atribuye al marido el producto de ciertas rentas de origen común, en el caso de los matrimonios. De este modo, se produce un supuesto de discriminación formal en perjuicio de las mujeres al invisibilizarlas como sujetos de impuesto respecto de ciertas ganancias obtenidas durante el matrimonio.”
- Así mismo, se encontraron sesgos de género implícitos en los siguientes puntos:
  - Discriminación en perjuicio de los hogares encabezados por parejas de hecho, bajo la modalidad que impera para trabajadores asalariados y contribuyentes autónomos, donde se aplican deducciones por cargas de familia. En los hogares con un solo perceptor de ingresos y determinado número de integrantes, en el caso de no ser parejas casadas, no se puede deducir por cónyuge, a diferencia de los hogares en las mismas condiciones pero que sí cuentan con acta de matrimonio.
  - Discriminación en perjuicio de los hogares monoparentales. Bajo la modalidad de trabajadores asalariados y autónomos, los hogares monoparentales pagan más impuestos al no poder acceder a la deducción por pareja.
  - Discriminación en perjuicio de los hogares encabezados por monotributistas. Los hogares encabezados por parejas casadas en que ambos cónyuges perciben ingresos enfrentan una carga tributaria más gravosa bajo la modalidad aplicable a monotributistas, que bajo la modalidad de trabajadores asalariados. Dicha diferencia se debe a que “el régimen legal aplicable a los monotributistas no prevé mínimos no imponibles, no permite deducciones de ningún tipo” por cargas de familia (ya sea por hijas/os, cónyuges o ascendientes o por pagos realizados a trabajadoras de servicio doméstico). Teniendo en cuenta que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas entre las contribuyentes adheridas al régimen simplificado de monotributo, se cuenta con impacto muy importante.
  - Diferencias en la cobertura de seguridad social. Existen grandes disparidades entre los pagos que cada modalidad de régimen tributario destina a la seguridad social, y que se traducen en importantes diferencias de beneficios que reciben. Por ejemplo, la licencia por maternidad sólo está disponible para trabajadoras asalariadas y no para ningún otro tipo de contribuyentes.

Otros análisis de impuestos directos realizados para Guatemala, Ecuador y Chile (Pazos, 2010) y para México (Grown y Valodia, 2010) muestran la complejidad y diversidad de factores que influyen en el impacto de dichos impuestos en la equidad de género. El análisis realizado para los impuestos directos en Guatemala señala que existen dos regímenes: 5% sobre ingresos brutos de personas individuales o jurídicas (impuesto lineal) o el régimen optativo, de 31% sobre los ingresos netos (renta menos deducciones). Los asalariados pueden descontar también el IVA pagado en sus compras. No fueron encontrados sesgos explícitos de género. Los casos de Chile y de México, donde no existen deducciones o desgravaciones por carga de familia o dependientes en los impuestos sobre la renta, tampoco presentan ese tipo de sesgos. Mientras que en Ecuador, que cuenta con posibilidad de deducción de cónyuge dependiente, se presentan sesgos semejantes a los señalados en el recuadro sobre el caso de Argentina.

Para conocer quiénes pagan los impuestos indirectos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos al consumo, se han realizado análisis de incidencia para Argentina y México (Grown y Valodia, 2010), donde, además de obtener la incidencia vertical, que se focaliza en los diferentes niveles de ingreso, se agregó la incidencia horizontal, que analiza, dentro de cada uno de los estratos de ingreso, diferentes clasificaciones de hogares. Dada la falta de información de gasto individual (en todos los países la información es por hogar), se diseñó una metodología donde se clasifican los hogares de acuerdo al sexo de la mayoría de sus integrantes y de acuerdo al estatus ocupacional de quien es la o el proveedor del hogar, entre otras clasificaciones; éstas se consideran aproximaciones al comportamiento diferenciado de mujeres y hombres con relación al gasto del hogar.

Cuando se obtiene la incidencia en relación al gasto, es decir, quién paga una proporción mayor de impuestos indirectos en relación al gasto, tanto para Argentina como para México, se encuentra que los hogares con mayoría masculina son los que tienen mayor incidencia que los hogares conformados por mayoría de mujeres. Lo mismo sucede en el caso de hogares donde quien trabaja es el hombre, a comparación de los hogares donde quien trabaja es la mujer, los hogares en que ambos trabajan y los hogares en que nadie trabaja.

Cuando se presentan conjuntamente la incidencia horizontal y la vertical (población dividida en quintiles de ingreso), se encuentra, para Argentina, que los hogares que tienen una incidencia mayor en productos alimenticios son los hogares donde el hombre es quien trabaja y pertenecen a los quintiles 1 y 2; mientras que para México, se encontró que los hogares donde la mujer es quien trabaja, de los quintiles 3 y 4, son los que tienen mayor incidencia en productos alimenticios.

Se considera que los anteriores resultados del análisis de género contribuyen como insumos importantes a tomar en cuenta en las decisiones de política tributaria encaminadas a lograr una mayor equidad fiscal.

## **7.7 DEBATES, RETOS Y PROPUESTAS**

El Estado juega un papel central en el impulso de la economía feminista. Existen debates sobre cuál es el tipo de Estado que se requiere para promover, regular, dirigir y evaluar la participación de todos los agentes económicos en la construcción de la igualdad de género. En América Latina no se cuenta con la experiencia de ningún Estado que cumpla o haya cumplido con esto. Sin embargo, se considera que un Estado fuerte, activo, incluyente y con intervenciones directas para eliminar las brechas de desigualdad es muy necesario.

Es preciso señalar que la intervención del Estado en la economía todavía es un tema de debate no resuelto dentro de los estudios de economía aplicada, en la mayor parte de los países de América Latina. Para Juan Carlos Lerda (2008) representa “una importante causa de la fragilidad estructural de las finanzas públicas en América Latina, esto es, la disputa no resuelta entre actores con intereses, posiciones e interpretaciones contrapuestas acerca del rol del Estado en la vida económica y social, y su financiamiento.”

La CEPAL, desde 1998, está promoviendo entre los países latinoamericanos la creación de pactos fiscales. También denominados pactos sociales para la implementación de políticas redistributivas, en términos generales implican una concertación del Estado, las empresas y las y los trabajadores, es decir, la convergencia de los diferentes agentes económicos para definir conjuntamente una estrategia que concilie las aportaciones que realizaría cada uno de los agentes/sectores económicos. Se propone un cambio de modelo económico, en virtud



del cual se integren los sectores antes marginados para buscar “una nivelación” de oportunidades para toda la población en cada uno de los países. La CEPAL lo concibe como un pacto fiscal porque implica la creación y ejecución de políticas redistributivas, que cierren la brechas de distribución del ingreso y erradiquen la pobreza, y además, implica el compromiso por parte de empresas y ciudadanía de otorgar más recursos al Estado para que éste pueda movilizarlos y responsabilizarse de dicha redistribución, lo que presupone Estados fuertes, activos y capaces de recaudar suficientes ingresos para invertir en todos los servicios públicos encaminados a cerrar las brechas existentes en la distribución del ingreso.

En América Latina ya se están desarrollando las herramientas para promover la realización de tales propuestas de políticas económicas y sociales: ejercicios de costeo, presupuestos con perspectiva de género y estudios de incidencia impositiva.

En La hora de la igualdad, la CEPAL (2010) realiza algunos ejercicios de costeo de lo que significaría transferir recursos monetarios a ciudadanas y ciudadanos para el combate de la desigualdad y a la pobreza. Estos ejercicios son muy importantes ya que se calcula el costo de llevar a cabo dichas propuestas; por ejemplo, la del seguro de desempleo. Existen ejercicios de costeo de medicamentos para atender las principales causas de mortalidad materna en Paraguay, desarrollados por el Fondo de Población de Naciones Unidas. En la práctica, sin embargo, no se han desarrollado muchas propuestas de costeo que, si bien no son fáciles, sí resultan muy necesarias, ya que ayudan a señalar cuáles son los montos que requeriría la economía si estuviese orientada a solucionar estas problemáticas de género, al mismo tiempo que las problemáticas del ingreso.

Es preciso, por tanto, continuar y avanzar en el alcance hasta ahora logrado por la herramienta de presupuestos de género en la región, herramienta que se requiere para saber si el gasto público con que cuenta ahora cada país en América Latina está reduciendo las desigualdades de género y de ingreso o si solo está solucionando parcialmente los problemas generados por el modelo económico. También resulta necesario continuar con los procesos de elaboración de presupuestos de género en gobiernos de la región, tales como las iniciativas del Ecuador y la del Gobierno del Distrito Federal, en México, para que las políticas, los

programas y los presupuestos sean diseñados para atender las necesidades e intereses de los diferentes grupos de población.

Se requiere así mismo conocer quiénes pagan los impuestos en los países donde existen niveles altos de pobreza y grandes desigualdades de género; la pregunta se hace aún más imperativa, para no profundizar la pobreza y las desigualdades de género con el cobro de impuestos, así como para que el Estado pueda ofrecer más y mejores servicios públicos a los grupos de población con mayores necesidades. Para conocer quiénes pagan una proporción mayor de sus ingresos y/o de sus gastos en impuestos, se realizan los estudios de incidencia; es necesario estudiar a detalle los impuestos indirectos, al consumo y al valor agregado antes de instaurarlos. Una vez instaurados, los análisis de incidencia muestran quiénes están pagando dichos impuestos y permiten, así, la reflexión sobre la equidad fiscal.

Con los estudios de género realizados se fortalece el concepto de equidad fiscal al señalar que ésta no solo corresponde a la equidad vertical, para eliminar las desigualdades entre los diferentes estratos de ingreso, sino también a la equidad horizontal, para eliminar las desigualdades que se dan dentro del mismo estrato de ingreso, en los diferentes grupos de población que lo componen.

En países donde existen grandes desigualdades en la distribución del ingreso, altos niveles de pobreza y grandes desigualdades económicas, políticas y sociales entre mujeres y hombres, es prioritario el análisis de género de las políticas fiscales para que las políticas de gasto público que se diseñen para dotar a la población de servicios públicos, como las políticas recaudatorias no agraven las problemáticas, ni agudicen las situaciones existentes.

En América Latina se requiere priorizar los objetivos de igualdad en la distribución del ingreso y búsqueda de la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres y que estos objetivos sean el motor del crecimiento y del desarrollo económico. También se requiere diseñar políticas económicas y sociales que impliquen cambios entre las relaciones de producción, reproducción, distribución de las sociedades actuales y se hace necesaria la intervención del Estado en la economía. Es muy difícil pensar que el mercado solo logre dichos objetivos;

los resultados de las crisis han mostrado muy claramente en 2008 que el mercado solo no pudo y que el Estado tiene que intervenir.

En el marco internacional, donde se observa el retorno a la importancia de las políticas fiscales (después de la crisis de 2008), la propuesta principal encaminada a acabar con la pobreza y erradicar las desigualdades en la distribución del ingreso y entre mujeres y hombres en América Latina es la de diseñar políticas económicas y sociales que conjuntamente eliminen los rezagos que la región viene cargando desde hace tanto tiempo. Los niveles de desigualdad alcanzados no permiten la erradicación de los problemas y sin políticas expresamente orientadas a ese propósito, solo se reproducirían y ahondarían las desigualdades en los otros campos.

Lo que aquí se propone es más complejo que los pactos sociales y fiscales que propone la CEPAL, porque incluye el compromiso de erradicar las brechas de desigualdad económica, política y social entre mujeres y hombres en todos los niveles de ingreso; se propone que las políticas redistributivas se dirijan también a la búsqueda de una sociedad sin discriminación de género, que persiga la igualdad de oportunidades para todas y todos los integrantes de la sociedad y que se proponga la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres.

Integrar la perspectiva de género en las políticas de distribución del ingreso y diseñar políticas específicas para alcanzar la igualdad de género es un proceso político complejo y de largo plazo. No es lo mismo, por ejemplo, una política dirigida a erradicar las grandes desigualdades en materia de ingresos, es decir, la pobreza desde la infancia, basada en transferencias a niñas y niños de cierta edad, consistente en asignar un monto de recursos que ayude a superar la línea de la pobreza distribuyéndolo entre las familias, que el establecimiento de guarderías con alimentación incluida, la ampliación de horarios escolares para niñas y niños o la creación de lugares de esparcimiento, como política estatal de combate a la pobreza. En el primer caso, se asume que las mujeres-madres están en el hogar y son responsables del cuidado de niñas y niños; esta política, si bien podría ayudar en la erradicación de la pobreza, no modificaría los patrones de comportamiento familiar tradicionales, no disminuiría la carga de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado de las mujeres, ni liberaría tiempo de las mismas para su propio desarrollo, a fin de lograr objetivos de igualdad entre mujeres y hombres.

Se requiere, por tanto, que las políticas se diseñen en función de estos objetivos, para alcanzar igualdad entre mujeres y hombres cuando se busca mejorar la distribución del ingreso.

Derivada del análisis de políticas de gasto público, la autora presenta aquí una propuesta basada en la consideración de que el Estado asumirá su responsabilidad tanto en los procesos de reproducción social, como en la búsqueda de la igualdad de género y el mejoramiento en la distribución del ingreso. La propuesta se formula en dos niveles:

El primer nivel se refiere al incremento de las políticas de generación de empleo (empleos formales, productivos, estables, con seguridad social) para mujeres y hombres. Una opción es que el Estado incremente la inversión pública a través del aumento del gasto público y estimule así la demanda agregada; otra, es promover la creación de empleos mediante políticas industriales de fomento, innovación tecnológica y financiamiento a sectores estratégicos, a fin de estimular al sector empresarial para que se comprometa con el Estado en esta tarea; el estímulo al mercado interno en el área de servicios también podría considerarse una opción para la generación de empleos formales. Contar con empleo formal significa, para la ciudadanía, tener cubierta al menos una parte del bienestar que se requiere para el sostenimiento de la vida humana.

El segundo nivel se refiere a la necesidad de una política de gasto público que manifieste claramente que el Estado está asumiendo su responsabilidad en los procesos de reproducción social y/o de cuidado de las personas y buscando lograr el bienestar de la sociedad, lo que tiene que ver con muchos aspectos; entre los principales se encuentran:

1. El establecimiento de leyes, normas y reglamentos para que las empresas asuman su parte en dichos procesos sociales, y conforme a las cuales el Estado regule el derecho de las y los trabajadores del sector privado de contar con servicios de asistencia social, salud, pensiones, etc. La normatividad a seguir para las empresas debe ser clara.
2. El incremento en la creación de infraestructura social para los servicios de cuidado, que permita generar espacios públicos, tales como guarderías y centros de esparcimiento y para la aten-

ción de infantes, jóvenes, adultas y adultos mayores, personas enfermas, etc. Como parte de la política de gasto público, se requiere asignar recursos a la construcción de estos espacios que otorguen servicios públicos encaminados a dar bienestar a la población.

3. Las políticas de corresponsabilidad en las cuales el Estado asume su parte de la responsabilidad en la reproducción social y, por tanto, en las tareas del trabajo doméstico y cuidado no remunerado de infantes, jóvenes, adultas y adultos mayores, personas enfermas, etc., contribuyendo al bienestar de la sociedad.
4. El diseño de políticas de Estado para promover, a través de las políticas de gasto público, la distribución de responsabilidades al interior de los hogares a partir de una perspectiva de género.

Asumir los gastos exige la implementación de un sistema tributario donde el principal objetivo de recaudar impuestos directos sea la obtención de recursos destinados a la provisión de bienes y servicios públicos; las economistas feministas y las promotoras de políticas con perspectiva de género, especialmente en América Latina, abogan por una mayor capacidad recaudatoria de los impuestos directos, ya que si los gobiernos disponen de mayores ingresos tributarios, pueden gastarlos en programas sociales que tengan impactos positivos en los resultados de igualdad de género y estimulen al mismo tiempo el crecimiento y desarrollo económicos.

Es necesario trabajar en la generación de conciencia ciudadana para exigir a los gobiernos latinoamericanos transparencia en el uso de los recursos y rendición de cuentas del uso de los ingresos que pertenecen a la nación. Las situaciones se agravan con el correr del tiempo. América Latina ya no puede continuar siendo la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, ni el bienestar puede seguir siendo subsidiado por las mujeres.

Lo que aquí se señala está encaminado a la búsqueda de una sociedad igualitaria en términos de derechos y obligaciones económicas, sociales, culturales y políticas de mujeres y hombres, así como en términos de ingresos, la búsqueda de una sociedad donde el Estado tenga una participación activa en la economía, asumiendo su responsabilidad en la repro-

ducción social directamente y dictando y regulando políticas económicas y sociales dirigidas a incrementar el bienestar de la sociedad, de donde se desprendan las políticas fiscales. Que cada país diseñe su ruta crítica de políticas económicas y sociales que conjuntamente trabajen para la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres, la redistribución del ingreso y la búsqueda de mayor bienestar para toda su población.

Se abre una gran cantidad de preguntas para continuar más adelante la reflexión aquí apenas iniciada, entre otras: ¿Se requieren cambios de modelo económico para avanzar hacia una sociedad igualitaria? ¿Es necesario ir, desde ahora, estableciendo el rumbo? ¿Se han dado ya unos primeros pasos en esta dirección? ¿Cómo los países o los Estados definen primero sus necesidades y buscan luego los ingresos para cubrirlas?

## BIBLIOGRAFÍA

- Antonopoulos, Rania (2009), *The unpaid care work-paid work connection*. ILO, Policy Integration and Statistics Department. ILO, Working paper, no.86, Geneva.
- Alberola, Enrique y Fernando Gutiérrez del Arroyo (2009), "Crisis económica y financiera, respuestas de política y su impacto sobre las finanzas públicas. Una perspectiva global." *Boletín Económico* (Mayo). Banco de España. Madrid, pp:85-106.
- Barnett, Kathleen and Caren Grown (2004), *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The case of taxation*. London: Commonwealth Secretariat.
- Blanchard, Oliver, Giovanni Dell'Ariccia, Paolo Mauro (2010), *Rethinking Macroeconomic Policy*. IMF Staff Position Note. February 12, 2010. SPN 10/03.
- Budlender, Debbie (2004), *Expectations versus realities in Gender-responsive Budget Initiatives*. Community Agency for Social Enquiry. UNRISD, Sudáfrica.
- CEPAL (2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*, Brasilia.
- CEPAL (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe?*, Brasilia.
- Cetrángolo y Gómez Sabaini (2008), "Impuestos directos y equidad", en *La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Cooper, Jennifer (Coord.) (2010), *Tiempos de mujeres en el estudio de la economía*. PUEG -UNAM - UNIFEM, México.
- De Villota, Paloma (2003), "Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva. El caso de España". En P. de Villota (Ed.) *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Icaria, Barcelona.
- Elson, Diane (2006), *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. UNIFEM, New York.
- Elson, Diane y Nilüfer Çağatay (2003), "El contenido social de las políticas macroeconómicas". En P. de Villota (Ed.) *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Icaria, Barcelona.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2010), *Macroeconomía par el desarrollo: desde el "financierismo" al "productivismo"*. Revista CEPAL, no.102, diciembre 2010, pp:7-27.
- Gómez Sabaini J.C. y Ricardo Martner (2008), "América Latina: Panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", en CEPAL, *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina. Serie Seminarios y Conferencias*, no.54, noviembre, 2008, pp:69-90, Santiago de Chile.

Grown, Caren (2006), "What Gender Equality Advocates Should Know about Taxation". *AWID: Spotlight*, no.7, March 2006, Toronto.

\_\_\_\_\_, Imraan Valodia (Ed.) (2010), *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Routledge International Studies in Money and Banking – IDRC, London.

ICEFI – CESR (2009), *¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala*. 2009, Guatemala.

Jiménez J.P. y J.C. Gómez Sabaini (CEPAL) (2009), "El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas". Foro Unión Europea, América Latina y el Caribe. Las políticas fiscales en tiempo de crisis: volatilidad, cohesión social y economía política de las reformas, Montevideo.

Jain, Devaki (2011), *The New World re Order. An Opportunity to build/introduce Feminist Political Economy /Ideas*. Working draft for IAFFE.

Leida, Juan Carlos (2008), "El Pacto Fiscal visto a sus 10 años". (2008). Serie Seminarios y Conferencias, no.54. *Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina*, noviembre, 2008, CEPAL, pp:37-54, Santiago de Chile.

Martínez Franzoni, Juliana (2007, *Regímenes de bienestar en América Latina*. Documento de trabajo, no. 11. Mayo, 2007. Fundación Carolina, CeALCI, Madrid.

\_\_\_\_\_, (2005), "La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina". En *Revista Nueva Sociedad*, no.199, septiembre-octubre 2005. Fundación Friedrich Ebert.

\_\_\_\_\_, (2010), "Conciliación con Co-responsabilidad social en América Latina: ¿cómo avanzar?" Colección de cuadernos Atando cabos, deshaciendo nudos. Diciembre 2010. PNUD, El Salvador.

\_\_\_\_\_, y Koen Voorend (2009), *Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina ¿una cosa lleva a la otra?*. Documento de trabajo, no.37. Diciembre, 2009. Fundación Carolina. CeALCI, Madrid.

Milosavljevic, Vivian (2007), *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina*. UNIFEM, CEPAL, no.92, Santiago.

Monge Guevara, Guillermo y Gladys González Rodríguez (2008), *Las experiencias de presupuestos de género en el nivel municipal de los países centroamericanos: un análisis crítico*. UNIFEM/PNUD/AGEM, San José.

OCDE (2008), "Política Fiscal y desarrollo en América Latina: en busca del vínculo." En *Perspectivas económicas de América Latina 2009. Resumen ejecutivo*, pp:15-16.

Pazos Morán, María (Dir.) y Maribel Rodríguez (Coord.) (2010), *Fiscalidad y equidad de género*. Documento de Trabajo no.43, junio, 2010, Fundación Carolina, CeALCI, Madrid.



Pérez Fragoso, Lucía, Nallely Pérez Barceló, Doris Osterlof y Ana Marcela Villasuso (2007), *Políticas fiscales y género. Estudios de caso: México y Centroamérica*. REPEM /IFC/ FHB, Montevideo.

Picchio, Antonella (2009), "Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas". *Revista de Economía Crítica*, no.7, pp:27-54, Madrid.

\_\_\_\_\_ (2001), "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida". En Cristina Carrasco (Ed.) *Tiempos, trabajos y género*. Barcelona: Publicaciones Universidad de Barcelona.

PNUD, OIT, INMUJERES México (2009), *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Tercera edición revisada, México.

Sanchís, Norma (comp.) (2011), *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*. ONU Mujeres-IGTN, Buenos Aires.

Seguino, Stephanie (2010), "The global economic crisis, its gender and ethnic implications, and policy responses", en *Gender and Development*, no.2, vol.18, July, 2010, pp:179-199.

Sen, G. (2001), "Integración del género en los ministerios de finanzas", in R. Todaro and R. Rodríguez (Eds.). *El género en la economía*. Isis Internacional, CEM, Ediciones de las Mujeres, no. 32, pp:77-96, Santiago de Chile.

Stotsky, G. J. (2005), *Sesgos de género en los sistemas fiscales. Instituto de Estudios Fiscales*, pp:2. Madrid. Disponible en línea en: <http://www.presupuestoygenero.net/media/stotsky.pdf>.

ONU (2010), *The Women's World. Trends and Statistics. "El mundo de las mujeres 2010. Tendencias y Estadísticas"*. Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la Organización de Naciones Unidas.

UNFPA (2007), *Costeo de Medicamentos para atender las principales causas de mortalidad materna en Paraguay. Un asunto de derechos humanos y justicia social*. Documento de trabajo, no. 8, Asunción.

UNIFEM (2008), *Aportes a los presupuestos sensibles al género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Cuadernos de diálogos. Brasilia.

Valdés, Teresa, Ana María Muñoz y Alina Donoso (Coord.) (2003), *1995-2003: ¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano*. FLACSO Chile-UNIFEM.