

# LAS CIFRAS DE LA IGUALDAD DE GÉNERO: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2018

---

## LAS CIFRAS DE LA IGUALDAD DE GÉNERO: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO 2018<sup>1</sup>

# I. EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN ARGENTINA. UN POCO DE HISTORIA

Argentina, al igual que gran parte de los países de América Latina, cuenta con un marco normativo sólido que promueve la igualdad de género y ha avanzado en el reconocimiento de derechos vinculados con la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones. Sin embargo, ¿qué impacto han tenido estos cambios normativos en la vida concreta de las mujeres y las personas de la diversidad sexual? ¿En qué medida estos avances legales se han traducido en políticas públicas efectivas que permitan transformar la vida de las mujeres?

El análisis presupuestario es un elemento fundamental para evidenciar las distancias existentes entre las normas que reconocen derechos y la efectiva implementación de esos derechos. Los presupuestos públicos muestran las prioridades reales de un gobierno y permiten comprender qué grupos sociales, qué instituciones y qué programas se benefician con el acceso a los recursos del Estado, ya que esto implicará la potencialidad de llevar a la práctica los deberes asumidos constitucional y legalmente. Sin embargo, con la excepción del municipio de Rosario<sup>2</sup>, el análisis presupuestario con perspectiva de género ha sido una herramienta poco empleada en nuestro país.

En octubre de 2015, en el marco de la Semana de Presupuesto organizada por ACIJ, se realizó por primera vez una mesa de diálogo sobre presupuesto y género a nivel nacional, a la que asistieron organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la academia y legisladoras/es. En esa oportunidad, la discusión se organizó en dos niveles:

- ▶ Por un lado, con el objetivo de analizar la transversalización de la perspectiva de género en el proyecto de presupuesto nacional 2016, se trabajó a partir de la identificación de líneas presupuestarias para programas destinados a promover la igualdad de género en los diferentes ministerios (Salud, Educación, Justicia, Trabajo, Deportes etc).

- ▶ Por otro lado se examinaron los presupuestos de los organismos rectores de igualdad de género, tanto a nivel nacional (el Consejo Nacional de las Mujeres-CNM) como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la Dirección General de la Mujer- DGM). Los principales hallazgos fueron: la falta de información suficiente y desagregada; sub-ejecuciones presupuestarias del Consejo Nacional de las Mujeres; y la baja asignación de recursos en términos comparativos (un ejemplo concreto es que el presupuesto del CNM del 2010 al 2014 equivalía al 1,22% de los gastos destinados a pauta oficial).

En octubre de 2016, nuevamente la Semana de Presupuesto convocó a una mesa sobre Presupuesto y Género en el que las organizaciones convocantes repitieron el ejercicio, y los resultados obtenidos fueron similares. A los grandes niveles de agregación en la información presupuestaria y la dificultad de obtener datos sobre programas y partidas presupuestarias para promover la igualdad de género (de 18 programas a nivel nacional sólo se obtuvieron datos de 3, y de 9 programas de la CABA sólo de 2 programas) se sumaron otros dos hallazgos:

- ▶ La disminución en términos reales de un 8% del presupuesto destinado al funcionamiento del Consejo Nacional de las Mujeres (actualmente llamado Instituto Nacional de las Mujeres), y

- ▶ La inexistencia de partidas presupuestarias para implementar el Plan Nacional de Acción para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, que había sido presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en julio de 2016 y contemplaba la estimación de las partidas presupuestarias necesarias para su efectiva puesta en marcha.

<sup>1</sup> Elaboraron este documento: Natalia Gherardi, Lucía Martelotte, Zoe Verón (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género), Melina Ons, Julieta Izcurdia y Dalile Antúnez (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia). Agradecemos los aportes y sugerencias realizadas por las personas que participaron de la mesa.

<sup>2</sup> Para conocer más sobre la experiencia ver: [http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=446:analisis-que-privilegia-el-estudio-de-los-presupuestos-sensibles-al-genero-&catid=210:argentina&Itemid=400068](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_content&view=article&id=446:analisis-que-privilegia-el-estudio-de-los-presupuestos-sensibles-al-genero-&catid=210:argentina&Itemid=400068)  
<http://132.248.9.34/hevila/Trimestrefiscal/2010/no94/5.pdf>

## II. DE LA TEORÍA A LA ACCIÓN: IMPACTOS CONCRETOS DEL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Como resultado de la mesa de trabajo convocada en octubre de 2016, se envió una carta a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda; y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados, en la que se solicitaba por un lado el aumento presupuestario del Consejo Nacional de las Mujeres y por otro la inclusión de una partida presupuestaria específica para el Plan Nacional de Acción contra la Violencia (PNA).

En respuesta a esta acción de incidencia impulsada desde la sociedad civil el Congreso Nacional reformó el proyecto de Ley de Presupuesto 2017 para aumentar los fondos destinados al CNM y agregar una partida específica dedicada a la implementación del PNA. Así, en el presupuesto aprobado para 2017 podía leerse:

*“asígnese (...) la suma de pesos sesenta y siete millones (\$ 67.000.000) al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, de los cuales se destinará la suma de pesos veinte millones (\$ 20.000.000) a atender las actividades del Consejo Nacional de las Mujeres y la suma de pesos cuarenta y siete millones (\$ 47.000.000) destinados al Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”.*

Sin embargo, en enero de 2017 el Poder Ejecutivo Nacional reasignó esa partida adicional mediante la Decisión Administrativa 12/2017 de distribución de créditos. Frente a esta situación seis organizaciones de la sociedad civil (ELA, ACIJ, CAREF, FEIM, MEI y Siglo 21) presentaron una acción judicial tendiente a revertir la reasignación. Ante la repercusión del caso, en el mes de marzo el Poder Ejecutivo emitió la Decisión Administrativa N° 149/2017, que volvió a afectar los \$67 millones al Consejo Nacional de las Mujeres. Adicionalmente, en julio de 2017, el gobierno asumió el compromiso de “Monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019” en el marco del III Plan de Gobierno Abierto.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que los presupuestos sensibles al género no sólo son instrumentos conceptuales que permiten identificar las consecuencias sobre la igualdad de género de la asignación presupuestaria y el gasto, sino que además pueden emplearse como mecanismos de incidencia para lograr cambios sustantivos en el efectivo ejercicio de los derechos y en la mejora de las condiciones de vida de las mujeres.

## III. PROYECTO DE PRESUPUESTO 2018: CLAROSCUROS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

La mesa de Género y Presupuesto organizada en noviembre de 2017 brindó una nueva oportunidad para analizar el presupuesto 2018 desde una perspectiva de género. Mientras que fue posible identificar algunas mejoras, al mismo tiempo permanecen algunos nudos críticos.

Entre los **avances**, se observa una mayor desagregación de algunas partidas, y la visibilización de programas destinados a promover la igualdad de género. Algunos ejemplos concretos son:

- ▶ Al compararlo con los ejercicios anteriores, el Programa 17 “Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer”, que es el correspondiente al Consejo Nacional de las Mujeres, presenta un mayor grado de desagregación entre los diversos rubros en los que se distribuye el presupuesto.
- ▶ Dentro del Ministerio de Justicia y DDHH, el Programa 43 “Afianzamiento de la Justicia como Valor - Justicia 2020” contiene actividades vinculadas con la igualdad de género acompañadas de su asignación presupuestaria, como “Protección de Víctimas de Violencias” (\$295.060.207), Acceso a la Justicia (\$94.111.874), Mediación y Resolución de Conflictos (\$19.468.262) y Rescate y Acompañamiento a Víctimas de Trata (\$34.092.369)

► El presupuesto incluye una partida específica para el Programa Nacional de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación (\$ 21.852.645). Esto supone un gran avance, dado que a pesar de que la ley de Educación Sexual Integral se había sancionado hace más de una década (en 2006), en años anteriores no había contado con una identidad presupuestaria propia. Sin embargo, este presupuesto está destinado únicamente a la capacitación de 2.000 docentes en 10 provincias, y no es posible identificar recursos a la prevención, a la producción de material, ni al programa materno infantil ni de adolescencia, que es el vinculado a la prevención del embarazo adolescente.

► Por último, en lo que respecta al Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable del Ministerio de Salud, su asignación presupuestaria asciende a \$ 245.506.635. Esto supone un aumento del 23% en términos nominales con respecto a 2017. En cuanto a las metas físicas, el año pasado había disminuido en un 50% la asistencia. Este año se mantiene igual. En cambio, se multiplican casi seis veces las actividades de capacitación.

En cuanto a los **desafíos pendientes**, uno de los mayores continúa siendo que la dificultad en el acceso a información desagregada impide hacer un análisis integral de la asignación presupuestaria global para la implementación de políticas públicas destinadas a promover la igualdad de género, y a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

► Dentro del PNA se señalaban acciones concretas para la atención de las situaciones de violencia, entre las que se destacaban las tobilleras electrónicas para el monitoreo de los agresores y la construcción de hogares de protección integral. Sin embargo, en el proyecto de presupuesto 2018 no hay información presupuestaria que permita identificar esta iniciativa para la distribución de tobilleras para los agresores, un programa a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (el Jefe de Gabinete de Ministros señaló en su informe ante el Senado que el monto asciende a \$187 millones), ni para la construcción y equipamiento de los hogares de protección integral para las mujeres en situación de violencia, a cargo del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (el Jefe de Gabinete de Ministros señaló en su informe ante el Senado que el monto asciende a \$350 millones)

► Otro ejemplo es la actividad “Protección de Víctimas de Violencias” del Programa 43 “Afianzamiento de la Justicia como Valor - Justicia 2020” de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que si bien cuenta con una proyección de \$295.060.207, no se encuentra desagregada por el destino y posiblemente incluya a personas víctimas de situaciones diversas, y no solo de violencia de género.

Al analizar con mayor detalle los fondos asignados al organismo rector de las políticas de igualdad a nivel nacional, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), continuador del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)<sup>3</sup> (Programa 17), es posible adelantar algunas conclusiones:

> *La promoción de la igualdad de género no es una prioridad dentro del presupuesto nacional:*

**a)** Si se analiza el crédito al CNM/ INAM, este representa el 0,006% del presupuesto nacional total y el 0,93% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social. Además, resulta significativo que el presupuesto del organismo rector a nivel nacional sea inferior al presupuesto del organismo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo presupuesto para 2018 es de \$178.832.740<sup>4</sup>;

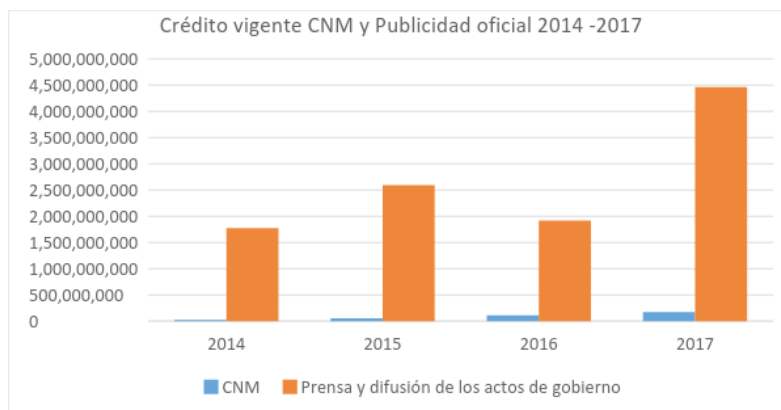
**b)** Si se tienen en cuenta el total de las áreas/programas que es posible identificar en el presupuesto desde una perspectiva de género (CNM/INAM, Educación Sexual Integral, Salud Sexual y Reproductiva, Programa de Víctimas de Violencia) suman \$723.967.779 de crédito, lo que equivale al 0,025% del total del presupuesto nacional;

<sup>3</sup> Mediante Decreto 698/2017 del 05/09/2017 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) quien “será continuador (...) del Consejo Nacional de las Mujeres”. El INAM cuenta con mayor jerarquía que el CNM dado que depende directamente de Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>4</sup> Además, la Dirección General de la Mujer no sólo cuenta con más recursos que el INAM en términos absolutos, sino que además tiene un mayor peso relativo dentro del presupuesto de la CABA (representa el 0,08% del presupuesto total de CABA y 1,65% del total del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat).

c) Comparado con otro tipo de gastos que tienen una menor vinculación con la promoción de derechos (como es, en principio, la publicidad oficial)<sup>5</sup>, el presupuesto para el CNM/INAM representa un porcentaje mínimo.

**Gráfico 1**



Al analizar el proyecto de presupuesto 2018, la partida destinada al CNM/INAM representa sólo el 3,6% del presupuesto para publicidad oficial.

► Disminución del presupuesto respecto del ejercicio anterior: En 2017 el presupuesto final fue de \$163.500.000, mientras que el estimado para 2018 es de \$161.548.292. La reducción en términos nominales es del 1% (\$1.951.958 menos entre un año y otro). Sin embargo, si se ajustara el presupuesto original del año 2017 a la inflación acumulada al mes de octubre de dicho año (19,4% según datos del INDEC), la reducción asciende al 20%.

► Imposibilidad de identificar una partida específica destinada al PNA. Esto resulta preocupante no sólo porque la visibilización del PNA fue uno de los logros del trabajo conjunto de la sociedad civil organizada y las Comisiones del Congreso para el presupuesto del año 2017, sino porque en junio de este año el gobierno asumió un compromiso específico relativo a la transparencia presupuestaria del PNA en el marco del III Plan de Gobierno Abierto. Sin información transparente y desagregada es imposible monitorear dicho compromiso.

## IV. EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CNM/INAM Y LA DGM

En esta sección se ofrece un breve análisis de la evolución presupuestaria de los organismos rectores de las políticas de igualdad a nivel nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

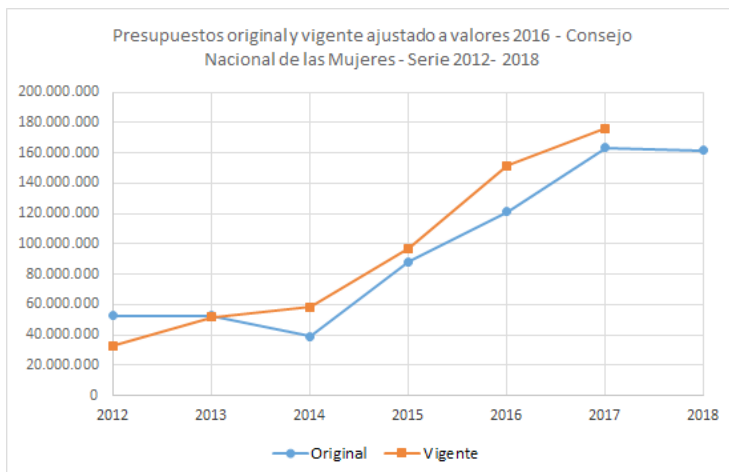
En términos metodológicos, el monto presupuestario de cada año está expresado en valores ajustados al índice inflación acumulada a diciembre de 2016. Los créditos del año 2017 son considerados de forma nominal. Para el año 2017 existen datos disponibles hasta finales de octubre para Nación y hasta el 30 de junio de este año para Ciudad. De este modo, los gráficos de ejecución expresan lo devengado en dicho período del año para cada caso. Para analizar la variación presupuestaria dispuesta por los proyectos para el año 2018, se considera el crédito vigente de 2017 informado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), ajustado a la inflación promedio proyectada por los presupuestos

<sup>5</sup> La publicidad oficial también podría ser una manera de difundir derechos, como por ejemplo brindando información sobre los programas de ayuda a las mujeres en situación de violencia o haciendo campañas de prevención. Sin embargo, no es posible hacer un análisis de esa distribución y uso concreto de la publicidad oficial desde una perspectiva de género.

de Nación y de la Ciudad para el año próximo (15,7% y 12% respectivamente). De este modo se puede analizar la variación real prevista entre el ejercicio actual y lo proyectado para el siguiente.

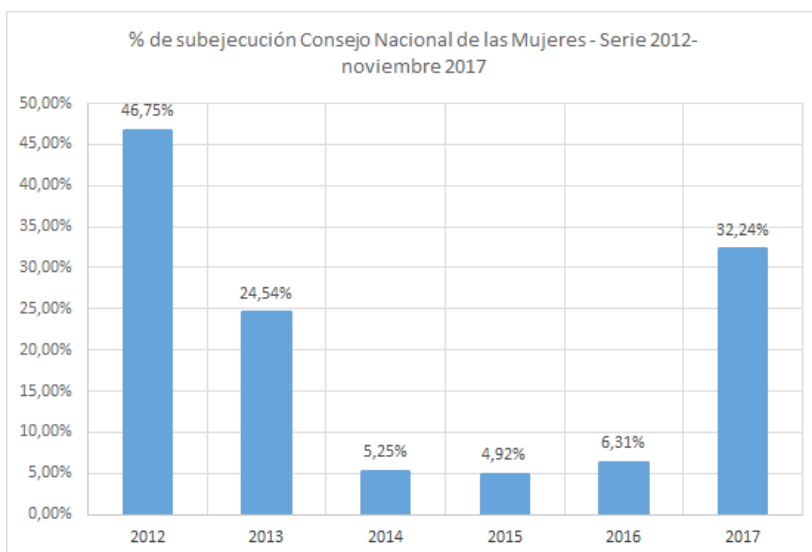
El Gráfico 2 refleja la evolución del gasto devengado, original y vigente del CNM/INAM, entre los años 2012 y 2018. Lo que se observa es que desde el 2014, el gasto devengado ha sido mayor que el gasto original, es decir, que el CNM/INAM ha contado con más recursos que los establecidos en el presupuesto inicial, como efecto de la inflación.

**Gráfico 2**



Sin embargo, el gráfico 3, en el que se refleja la evolución del gasto, pone de manifiesto que uno de los problemas del CNM/INAM radica en la sub-ejecución presupuestaria. En el período analizado, nunca se logró ejecutar todos los recursos disponibles, con variaciones a lo largo de los años: entre 2012 y 2013 la sub-ejecución fue muy elevada, disminuyó en 2014 y 2015, y aumentó nuevamente en 2016. Si se tienen en cuenta los meses transcurridos de 2017 (gastos computados hasta finales de octubre) se prevé que la subejecución de este año será mayor (actualmente es de un 32,24%), aunque como el ejercicio presupuestario aún se encuentra vigente no es posible generar una afirmación certera acerca de cuál será el grado de sub-ejecución.

**Gráfico 3**



## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El debate y la incidencia sobre la asignación presupuestaria es fundamental porque no hay política que pueda implementarse sin asignación presupuestaria. En este sentido, una de las principales conclusiones de la revisión del presupuesto nacional 2018 desde una perspectiva de género fue la necesidad de continuar exigiendo mayor desagregación en el presupuesto, dado que se trata de una práctica crucial para asegurar el efectivo monitoreo de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Por otra parte, se enfatizó en que la institucionalidad de la información sobre el gasto no debe limitarse a la incorporación de la partida presupuestaria, sino que además debe ir acompañada de metas físicas y actividades concretas.

Las siguientes son algunas recomendaciones para avanzar en el análisis presupuestario desde una perspectiva de género compartidas por quienes participaron de la jornada de Género y Presupuesto en 2017:

- Exigir que los ministerios que tienen participación en las diversas acciones y medidas contempladas en el PNA cuenten con partidas desagregadas, que permitan dar seguimiento a sus actividades;
- Promover la institucionalización en términos presupuestarios: no sólo la desagregación a nivel de programas, sino también contar con metas y actividades para evitar así la reasignación o la invisibilización;
- Analizar la posibilidad de monitorear también los fondos que se aportan desde el Sistema de Naciones Unidas a los Ministerios para avanzar en la igualdad de género;
- Realizar un seguimiento de la recientemente creada Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), que incluye entre sus funciones y responsabilidades la incorporación de la perspectiva de género. Se señaló la importancia de exigir capacitaciones para que quienes integran la oficina incorporen la perspectiva de género y que se garantice el presupuesto para que la Oficina funcione de modo efectivo;
- Promover la participación de los diversos Ministros en audiencias ante la Cámara de Diputados de la Nación, para brindar información más detallada sobre los fondos que se asignarán para la prevención de la violencia y promover la igualdad de género desde sus diversas áreas de competencia;
- Aprovechar la oportunidad que brinda la circunstancia de Argentina como país anfitrión del G20 como un espacio de incidencia, ya que uno de los grandes objetivos es el monitoreo e implementación de las leyes y también de proyectos de reforma.
- Realizar un seguimiento y hacer incidencia en el Monitoreo del Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 en el marco del III Plan de Gobierno Abierto.

---

TODA LA INFORMACIÓN EN [ACIJ.ORG.AR/PRESUPUESTOYDERECHOS2017](http://ACIJ.ORG.AR/PRESUPUESTOYDERECHOS2017)

---

