

EL VALOR DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

UN ANÁLISIS PRESUPUESTARIO PARA EVIDENCIAR LAS DISTANCIAS EXISTENTES ENTRE LAS NORMAS QUE RECONOCEN DERECHOS Y LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DE ESOS DERECHOS.





INTRO DUC CIÓN...



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 públicos, ya que esto implicará la potencialidad de llevar a la práctica los deberes asumidos constitucional y legalmente por un Estado.

Por esta razón, muchas veces los presupuestos no son neutros respecto de determinados grupos de personas. Claramente, los presupuestos no son neutros en términos de género, ya que los recursos públicos pueden efectivamente usarse – o no – para impulsar políticas dirigidas a compensar y remediar las desigualdades que existen en esta materia. Frente a un diagnóstico que identifica desigualdades de género en el acceso a los servicios de salud, de educación, en el acceso al empleo, en el impacto de las distintas manifestaciones de la violencia que vulneran el derecho a la integridad y la libertad de las mujeres, la planificación presupuestaria puede ser un instrumento idóneo para promover políticas y programas para alcanzar los compromisos constitucionales de lograr igualdad.

A partir de la revisión de algunos ejemplos, en este documento proponemos un primer análisis preliminar, con el objetivo de establecer en qué medida los presupuestos del Estado Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires adoptan una perspectiva de género en la asignación y ejecución de fondos públicos.

Para alcanzar esa perspectiva, se asume que en todas las fases de un ciclo presupuestario deben respetarse determinados principios que nacen del reconocimiento de ciertos derechos constitucionales. Entre esas pautas, que limitan la discrecionalidad en el ejercicio de potestades públicas asociadas al presupuesto, se encuentran los principios de igualdad sustantiva, no discriminación, participación y promoción de la modificación de las pautas de conducta sociales y culturales que tienen incidencia en las desigualdades de género. A ellos se suman algunos estándares específicos para ciertas categorías de derechos, como el de uso del máximo de los recursos disponibles para la implementación de derechos económicos, sociales y culturales¹.

A partir de este entendimiento, analizaremos seguidamente algunos datos concretos.

¹ Consagrados en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¿PUEDEN LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS APARTARSE DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO?

² Evento organizado en octubre de 2015, en donde mediante discusiones temáticas en diferentes mesas con especialistas y activistas, se debatió sobre la relevancia del presupuesto público para la garantía de derechos en distintas materias. Una de esas mesas se enfocó específicamente en la relación entre presupuesto y género, y fue co-organizada por ACIJ, CIEPP y ELA.

³ Ver El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres. Disponible en: http://www.cepal.org/oi/noticias/noticias/7/50627/EL_Gato_Etiquetado_para_las_Mujeres_en_Mexico_ESP.pdf

⁴ CEDAW/C/ARG/7, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención, séptimo informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2014, Argentina.

En ocasión de la “**Semana de Presupuesto y Derechos**”², se exploraron documentos oficiales ligados al ciclo presupuestario tanto a nivel nacional como de la Ciudad de Buenos Aires, con la intención de conocer la jerarquía de distintos programas orientados a promover la igualdad de género y su asignación y ejecución presupuestaria.

Elaborar y analizar un presupuesto desde una perspectiva de género requiere una mirada transversal de todas sus partidas, en todas las áreas del Estado, con el objetivo de establecer cuál es el impacto social de género que tendrá el gasto planificado. Se trata de un ejercicio complejo, que puede apoyarse en los “gastos etiquetados” de las políticas y programas dirigidos a mujeres y la protección de sus derechos, así como a aquellas partidas presupuestarias destinadas específicamente a ciertos programas dirigidos a una política de género (partida que no podrá ser modificada respecto del destino que le ha sido establecido en el presupuesto). En nuestro país, no existe la práctica de incluir “gastos etiquetados” en la definición de los presupuestos públicos, como sucede en la experiencia de otros países como México³.

La información disponible tanto a nivel nacional como en la Ciudad de Buenos Aires no permite realizar cabalmente ese análisis, al menos en esta primera etapa. Por lo tanto,

en el marco de este ejercicio inicial, optamos por la observar específicamente, dentro de ambos presupuestos, aquellas partidas destinadas a ciertos programas específicamente dirigidos a la promoción de los derechos de las mujeres y niñas e identificados como tales.

Para un acercamiento inicial a aquellas áreas que el propio Estado define como involucradas en la promoción de los derechos de las mujeres y niñas, se tomó como punto de partida el informe presentado por Argentina en el marco del proceso de evaluación por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En este informe, Argentina mencionó los organismos, políticas y programas del Estado Nacional vinculados con la promoción de la igualdad de género⁴. En el ejercicio que llevamos adelante, entonces, se buscó identificar cuál es el presupuesto que el Estado Argentino efectivamente destinó a esas áreas y programas que señala como relevantes para promover la igualdad de género.

Algunos de los datos resultantes de esta búsqueda son alarmantes. En los próximos apartados, presentamos los diferentes problemas identificados.

1

PROBLEMAS IDENTIFICADOS

FALTA DE INFORMACIÓN SUFICIENTE Y DESAGREGADA

Un problema estructural que pudo advertirse fue la falta de información accesible y suficientemente desagregada que permita hacer análisis significativos, en muchos casos por la falta de jerarquización de los organismos y programas orientados a promover la igualdad de género. Con base en el referido informe ante la CEDAW, se identificaron dieciséis políticas que tenían esa finalidad, repartidas en diez jurisdicciones dentro del Estado Nacional, y otras ocho políticas repartidas en cuatro jurisdicciones dentro de la Ciudad de Buenos Aires.

Se encontraron datos presupuestarios en los documentos oficiales públicos sólo para cuatro programas en la órbita del Gobierno Federal y dos en el Gobierno local. En este contexto, es difícil conocer con precisión cuántos recursos se asignan y ejecutan para los programas que los gobiernos anuncian como vinculados con la igualdad de género, pues ellos no suelen tener una categoría o "estatus" presupuestario suficiente como para figurar de manera independiente en los documentos presupuestarios.

Por este motivo, se realizó un conjunto de pedidos de información pública que tenían como objetivo comprender con más precisión el escenario presupuestario en torno a las políticas y programas relacionados a la cuestión de género. En la siguiente tabla se resumen los organismos a los que se les pidió información y los programas y oficinas sobre los que se los consultó:

JURISDICCIÓN REQUERIDA	PROGRAMA U OFICINA SOBRE EL QUE SE SOLICITÓ INFORMACIÓN
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	*Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral (OAVL) *Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO)
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación	*Comité Ejecutivo para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	* Consejo Nacional de las Mujeres * Plan "Ellas Hacen" *Línea 144
Ministerio de Educación de la Nación	*Programa Nacional de Educación Sexual Integral
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación	* Programa Las víctimas contra las violencias *Oficina de rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de Trata *Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de violencia de Género (CONSAVIG)
Corte Suprema de Justicia de la Nación	*Oficina de Violencia Doméstica *Oficina de la Mujer
Defensoría General de la Nación	*Proyecto de Asistencia y Patrocinio Jurídico gratuito a víctimas de violencia de Género
Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Bs. As.	Red en todo estás vos, programas: "Adultos" / "Atención a las víctimas de violencia doméstica y sexual y adultos" / "asistencia a hombres violentos y adultos" / "Programa Lazos"
Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Bs. As.	*Área víctimas de violencia de género y protección familiar
Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Bs. As.	* Dirección General de la Mujer * Línea 0800 *Centros Integrales de la mujer
Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Bs. As.	*Oficina de Atención a la víctima y el Testigo

Las respuestas obtenidas a estos pedidos no satisficieron completamente lo requerido en ninguno de los casos. Los problemas advertidos en esas respuestas pueden agruparse en diferentes categorías.

En primer lugar, en algunas de las respuestas obtenidas se alegó que la información solicitada *no correspondía a un programa presupuestario – no tenía “apertura programática”- y en consecuencia no estaba disponible*⁵. Esta respuesta, si bien se condice con las conclusiones que se extraen de los documentos públicos, no es aceptable frente a un requerimiento específico a los organismos que realizan las erogaciones concretas, y que por lo tanto tienen que conocer necesariamente a qué asignan los fondos de manera detallada.

⁵ Es el caso de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que informó que el Comité ejecutivo para la lucha contra la trata y la explotación de personas, y para la protección y asistencia de la víctima no tiene actividad programática definida ni presupuesto asignado. Lo mismo sucedió en el nivel de la Ciudad de Bs. As. con las solicitudes realizadas referidas a la “Red en Todo estas Vos” y la Centro de Atención y Asistencia a la Víctima, esta última del Ministerio Público local.

⁶ Como en el caso del Programa de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación. Algo análogo sucedió con el presupuesto del Proyecto de Asistencia y patrocinio jurídico gratuito a víctimas de violencia de género de la Defensoría General de la Nación

⁷ Como en el caso del Ministerio de Desarrollo Social respecto del Plan “Ellas Hacen”, donde además de la remisión al sitio web se dieron algunos datos breves e incompletos que no respondían a lo requerido.

El Ministerio de seguridad también remitió a páginas web al ser consultado por varios programas.

⁸ El Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad dio información que no se le había requerido a él; la solicitud que se le dirigió versaba sobre al área de víctimas de violencia de género y protección familiar de dicho Ministerio, sobre la que no se dio información alguna.

⁹ Como en el caso de programa de Víctimas contra las Violencias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

¹⁰ Esta respuesta fue brindada por el Ministerio de Seguridad.

Además, la respuesta recibida es preocupante en términos de la visibilidad y seguimiento que puede darse a los programas de gobierno, y evidencia la poca importancia que poseen dentro de la organización administrativa varias oficinas y políticas que se proponen lograr igualdad de género.

Esto se suma a otra serie de respuestas en las que *la información suministrada se presentó muy agregada en conjunto con otros programas*, lo que no permite distinguir con precisión los recursos dirigidos a la promoción de la igualdad de género respecto de otros⁶.

En otras oportunidades, *las contestaciones recibidas no respondieron a los interrogantes planteados*. Por ejemplo, remitieron a la búsqueda de datos en las páginas oficiales de sus ministerios donde no se encontró la información peticionada –ni aún en forma parcial⁷- o aludieron a programas por los que no se consultó⁸. También se brindaron datos ligados a los requerimientos presupuestarios presentados para la confección del proyecto de ley del presupuesto⁹, lo que no responde a las preguntas asociadas a la asignación y ejecución de fondos, pues esa información solo alude a una solicitud que no muestra cuál fue en los hechos la decisión del Congreso, ni el desempeño posterior del Poder Ejecutivo en términos de su ejecución.

En una ocasión, *los datos remitidos fueron contradictorios e incompatibles entre sí*. Esto sucedió en la Ciudad de Buenos Aires con los informes elaborados por los Ministerios de Desarrollo Social y de Justicia y Seguridad, que refirieron ambos al presupuesto de los Centros Integrales de la Mujer (CIM) y centrales de llamadas de la dirección General de la Mujer, aunque con referencias inconsistentes entre sí (las cifras a las que aludía cada contestación no se compadecían una con la otra).

Otra categoría de problemas advertidos se vincula con *negativas a brindar respuestas*. Así, se recibió una contestación que se excusó en que otorgar la información requerida implicaría vulnerar aspectos sensibles de las políticas de seguridad y que por tanto no podía otorgarse¹⁰.

Finalmente, algunas solicitudes *no fueron respondidas* (ni positiva ni negativamente). Esto sucedió en los casos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y del Ministerio de Trabajo.

Este catálogo de problemas evidencia una deficiencia estructural, que no permite el ejercicio de un derecho tan básico como el de acceder a información pública (en el caso, presupuestaria). Este impedimento hace prácticamente invisible la deficiencia en la asignación y ejecución de recursos orientados a asegurar la igualdad de género.

2

PROBLEMAS IDENTIFICADOS SUB-EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS

2010

PRESUPUESTO 2010
DISPONIBLE PARA EL CONSEJO

\$26.743.421

PRESUPUESTO
EJECUTADO

\$16.416.327

61,38%
DE LOS RECURSOS40%
DE RECURSOS
INUTILIZADOS

2011

PRESUPUESTO
DISPONIBLE PARA EL CONSEJO

2011 \$25.202.510

PRESUPUESTO
EJECUTADO

\$19.744.133

78,34%
DE LOS RECURSOS20%
DE RECURSOS
INUTILIZADOS

En aquellos casos en que los organismos cuentan con un presupuesto definido para políticas y programas relacionados a la cuestión de género, se registra un problema habitual: la falta de ejecución completa del presupuesto asignado. En este punto se tomará como ejemplo emblemático el del Consejo Nacional de las Mujeres (en lo que sigue, indistintamente, CNM o el Consejo) para el que solo se identifica el "Programa de Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer" en los documentos presupuestarios analizados.

Es bueno recordar en este punto que el CNM tiene una gran cantidad de competencias atribuidas, especialmente a partir de la sanción de la Ley de protección integral para

prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales¹¹. Esas competencias incluyen, entre muchas otras, la elaboración, implementación y monitoreo de un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, la coordinación entre áreas de diferentes jurisdicciones para el cumplimiento de la ley, y la promoción de la creación de servicios de asistencia integral y gratuita para las mujeres que padecen violencia.

En este organismo se observa como un serio problema el de los bajos niveles de ejecución de los recursos asignados, de manera sostenida en el tiempo.

El presupuesto asignado al Consejo (crédito original¹²) para el año 2010¹³ fue de \$21.986.000¹⁴, mientras que el crédito final¹⁵ fue de \$26.743.421, de los cuales se ejecutaron¹⁶ solo \$16.416.327¹⁷. Estas cifras implican que *solo se gastó el 61,38% de los recursos disponibles*, lo que supone que casi el 40% de los recursos destinados al cumplimiento de las competencias del Consejo fueron inutilizados.

La situación fue análoga en los años 2011 y 2012. En el primero de ellos, el crédito original fue de \$21.544.749, el final de \$25.202.510 y el ejecutado de \$19.744.133¹⁸,

¹¹ Ley 26.485.

¹² Con "crédito original" nos referimos al presupuesto sancionado por el Poder Legislativo en la ley de presupuesto.

¹³ Vale resaltar que la Ley 26.485 tiene vigencia desde el año 2009.

¹⁴ En todos los casos referimos a cifras ajustadas por inflación, de acuerdo con el índice de precios al consumidor que publica el Congreso.

¹⁵ Con "crédito final" o vigente aludimos al que se encuentra efectivamente disponible para gastar en un determinado momento.

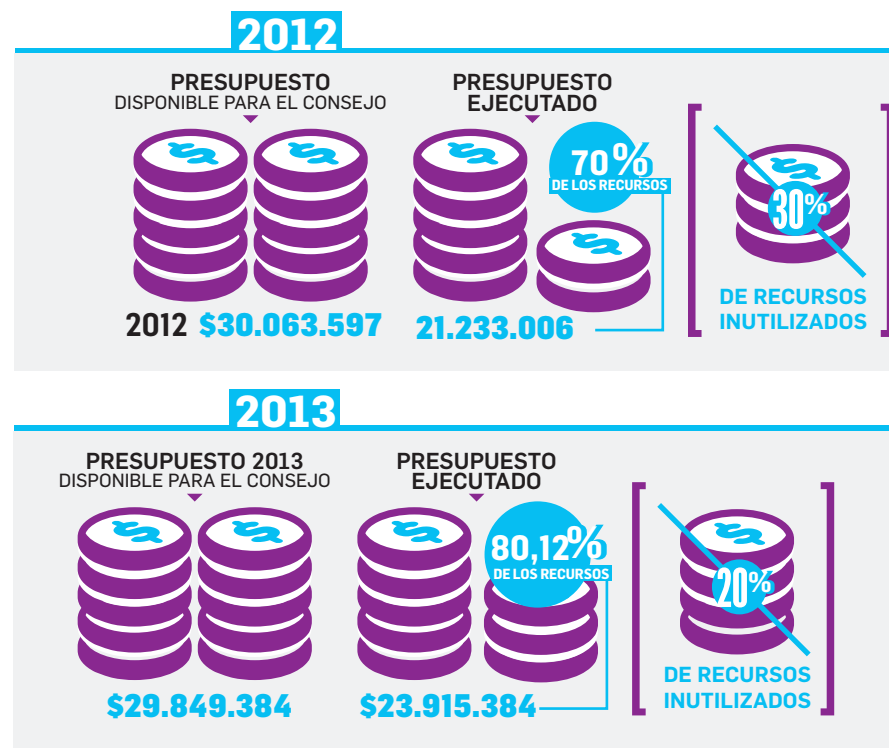
¹⁶ Por crédito devengado o ejecutado entendemos al que, efectivamente, se gasta.

¹⁷ En ambos casos se trata de cifras ajustadas por inflación.

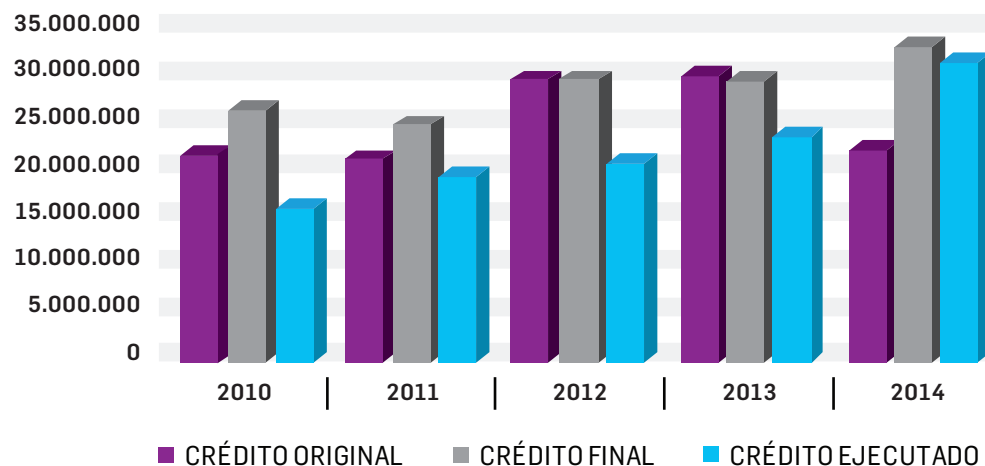
En montos nominales los valores son los siguientes, respectivamente: \$6.638.066, \$8.074.438 y \$4.966.457.

lo que *implica una ejecución del 78,34% de los recursos disponibles*. Para el año 2012 la situación se replica, puesto que el 30% de los recursos disponibles no fueron utilizados (habiendo sido el crédito original de \$30.063.597, el final de \$30.063.597 y el ejecutado de \$21.233.006¹⁹).

La tendencia a sub-ejecutar se mantuvo en el año 2013, donde con un crédito original de \$30.376.557, uno final de \$29.849.384 y uno devengado de \$23.915.384²⁰, se registró una ejecución de tan solo un 80,12%. Recién en 2014 se alcanzaron mejores niveles de utilización de los recursos disponibles, cuando con un crédito original de \$22.564.234, uno final de \$33.572.739 y uno devengado de \$31.810.138²¹ se logró una ejecución del 94,75%.



— DATOS COMPARATIVOS DESDE 2010 A 2014 —



¹⁸ En valores nominales, los montos son los siguientes, respectivamente: \$ 8.131.053,00, \$ 9.511.503,00 y \$ 7.451.495.

¹⁹ En valores nominales, los montos son los siguientes, respectivamente: \$ 13.842.232,00, \$ 13.842.232,00, \$ 9.776.348,47.

²⁰ En valores nominales, los montos son los siguientes, respectivamente: \$17.482.911,00, \$17.179.502,00 y \$13.764.250.

²¹ En valores nominales los montos son los siguientes, respectivamente: \$16.233.262,00, \$24.153.050,00, \$22.884.992.

3

PROBLEMAS IDENTIFICADOS BAJA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN TÉRMINOS COMPARATIVOS

2010

PRESUPUESTO
CNM EJECUTADO

16.416.327

MENOS DE
4 EVENTOS
DE FÚTBOL PARA TODOS

2012

PRESUPUESTO
CNM EJECUTADO

21.233.006

MENOS DE
7 EVENTOS
DE FÚTBOL PARA TODOS

2013

PRESUPUESTO
CNM EJECUTADO

23.915.384

MENOS DE
8 EVENTOS
DE FÚTBOL PARA TODOS

INVERSIÓN DEL 2010 AL 2014

PAUTA OFICIAL

CNM

VS

1,22% DE LO INVERTIDO
EN PAUTA OFICIAL

Es relevante además analizar cuán significativo es el presupuesto que el Congreso Nacional asigna al CNM, cuanto menos comparativamente con otros gastos no vinculados de manera directa con la satisfacción de derechos de las mujeres y la promoción de la igualdad de género²².

Así, por caso, puede verse el Programa "Fútbol para todos", por el que en 2014²³ se televisaron un total de 764 partidos de fútbol y 100 carreras automovilísticas por un costo de \$1.926.041 por evento; en 2013, se transmitieron 705 partidos de fútbol y 100 carreras automovilísticas a razón de \$1.733.416 por evento; en 2012, 663 partidos de fútbol y 99 carreras automovilísticas a un costo de \$1.586.614 por evento; y en 2010, un total de 387 partidos de fútbol, lo que arroja un costo de \$1.523.772 por evento²⁴.

Cuando se confrontan los recursos presupuestarios ejecutados por "Fútbol para todos" y por el Consejo Nacional de las Mujeres, puede concluirse que en 2014, el presupuesto ejecutado por el CNM equivalió a menos de 12 eventos del mencionado programa. En el año 2013, a menos de 8; en 2012, a menos de 7 y en 2010, a menos de 4.

Conclusiones análogas acerca de cuán significativo es el presupuesto del Consejo Nacional de las Mujeres se alcanzan al confrontar el presupuesto que éste ejecuta,

en relación con el que se invierte en gastos de publicidad oficial. Así, en 2010 el primero representó el 1.07% del segundo; en 2011, el 1.08%; en 2012, el 1.06%; en 2013, el 1.04%, y en 2014, el 1.33%.

Estas cifras parecen indicar que el gasto público destinado a promover la igualdad de género (en el caso, especialmente los derechos de las mujeres) a través del presupuesto asignado al CNM no aparece como un gasto prioritario frente a otros que solo se vinculan de modo más mediato con la difusión de derechos.

²² El programa Fútbol para todos que se tomará como ejemplo, al igual que otros, podría también destinarse en forma indirecta a promover la igualdad de género y la promoción de los derechos de las mujeres. Este sería el caso, por ejemplo, si se aprovechara la oportunidad para compartir con el público que consume estos programas materiales dedicados a la prevención de la violencia y la eliminación de estereotipos de género en la educación, el empleo, entre muchas otras alternativas. Si existiera una política en este sentido, podría considerarse que el presupuesto dedicado al programa Fútbol para todos, también contribuye parcialmente a la promoción de políticas de igualdad. Este sería un ejemplo del ejercicio complejo y transversal de análisis presupuestario desde una perspectiva de género.

²³ Los datos que se presentan seguidamente surgen de las cuentas de inversión nacionales de 2014, 2013, 2012 y 2010. La cuenta de inversión correspondiente al año 2011 no tiene datos suficientes para realizar el análisis que se propone.

²⁴ En todos los casos se alude a créditos devengados.



CON CLU SIÓN.



El relevamiento preliminar que hemos llevado adelante plantea cuestionamientos, en primer lugar, acerca de la posición que ocupa la cuestión de género en ambos niveles de gobierno, tanto a nivel nacional como en la Ciudad de Buenos Aires. En ambos casos, se tratan de políticas que están llamativamente poco jerarquizadas y dispersas dentro de las estructuras estatales. Releva datos se torna en muchos casos imposible, dado que la información no se publica activamente, ni se brinda al ser peticionada por los canales legales disponibles.

Estos problemas se suman a los vinculados con la asignación y ejecución de los recursos en organismos fundamentales en la materia, como el Consejo Nacional de las Mujeres.

Todo ello evidencia que honrar los compromisos asumidos en materia de igualdad de género no parece ser una prioridad real de los gobiernos. Esta situación no solo atenta contra el diseño y monitoreo de políticas públicas respetuosas de derechos, sino que también atenta contra la transparencia que el Estado debe garantizar, especialmente en una materia como la presupuestaria.

