

Claves para el Análisis del Presupuesto con Perspectiva de Género y su Ejecución

*Andrea Gabriela Salantri**

Resumen

El Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG) en el 2019 fue armado dentro de los lineamientos de la metodología CEPAL con etiquetado básicamente buscando en los programas la palabra “mujer” con la intención de identificar aquellas acciones orientadas fundamentalmente a la autonomía de las mujeres y erradicación de la violencia con 22 programas etiquetados como PPG, con una vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Este artículo ocupa el análisis del Presupuesto para identificar la inversión social, en particular las políticas que buscan reducir las brechas de género en sus diversas dimensiones. La formulación del Presupuesto con Perspectiva de Género permite el análisis y evaluación de su impacto y contribución (o no) en reducir la brecha de género, las desigualdades y los modos en que asegura (o no) el acceso a todos y todas a los servicios fundamentales como es la salud, educación, conectividad entre otros.

Presupuesto y contexto actual

El Presupuesto Nacional contiene los ingresos (recursos) y gastos del Estado, expone la *asignación de los recursos*, muestra cómo y para qué se gastan y utilizan los recursos. Su estructura delinea lo que va a hacer el Estado, las prioridades, cómo se orientan los gastos y dónde están puestos los focos.

El análisis del presupuesto sirve, entre otros aspectos, para evaluar las políticas públicas, analizando por jurisdicciones para saber qué se está haciendo en cada organismo, sus

* Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires y especialista en Políticas Públicas, se desempeña profesionalmente como analista del Programación y Control Presupuestario en Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

acciones y programas, sus objetivos, resultados esperados y su nivel de alcance, identificar los resultados y obstáculos.

El complejo proceso presupuestario se puede resumir en etapas que van desde la formulación del Presupuesto, su propuesta al ser elevado al Congreso de la Nación para su discusión y eventual aprobación y sanción de la Ley de Presupuesto, pasando por su ejecución y posterior vuelta al Congreso de la Nación a instancias de la Cuenta de Inversión que cierra el proceso una vez terminado el ejercicio.

Es relevante aclarar que, ante la falta de datos desagregados que incorporen diversidades de género; en el análisis se utiliza la división sexo genéricas con estructura binaria como mujer/varón. En este punto es remarcable la necesidad de elaborar estadísticas oficiales que den cuenta de esta falencia.

En la formulación del Presupuesto 2021 se sostienen como objetivos contribuir a un modelo de desarrollo dinámico, inclusivo, estable, federal y soberano. En un contexto económico y social complejo, se sumó el estallido de la pandemia por el Covid-19; por lo que resultó el año 2020 especialmente crítico para las mujeres. La pandemia trajo el cierre de escuelas y espacios de cuidado, con el consecuente aumento de las horas necesarias para cubrir dentro de los hogares estas tareas de cuidado que prioritariamente ejercen las mujeres. Las Tareas de Cuidado (TdC) fueron medidas por el INDEC en la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo en 2013, según la cual las mujeres emplean 6,4 horas diarias en ellas. Las TdC comprenden la limpieza de casa, comidas, compras, reparación, las actividades de cuidado de niños, enfermos o adultos mayores miembros del hogar, incluidas las actividades dedicadas al apoyo escolar y/o de aprendizaje a miembros del hogar. El impacto de la pandemia reforzó las desigualdades preexistentes; lo que trajo consecuencias y debates que requieren análisis y acciones direccionados a revertirlas y reducir las brechas de género.

La estructura actual del mercado de trabajo es consecuencia de la forma en se organiza la sociedad respecto a los roles de género, nuestra estructura productiva reproduce estas desigualdades, con niveles altos de informalidad en el mercado laboral, que en mujeres alcanza el 36,8% y presenta una brecha de ingresos del 27,7% entre mujeres y varones. El Informe elaborado por el Foro Económico Mundial (2021), con la pandemia el cierre de la brecha de género global ha aumentado de 100 a 135 años. En el mundo laboral y económico, la brecha de género global se estima que tomará 268 años alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones.

El informe de distribución del ingreso del INDEC del cuarto trimestre de 2020 muestra que el 10% de la población con menores ingresos del país está conformado mayoritariamente por mujeres, siendo ellas 7 de cada 10 personas.

Aquí, nos ocupa el análisis del Presupuesto para identificar la inversión social, en particular las políticas que buscan *reducir las brechas de género* en sus diversas dimensiones. La formulación del Presupuesto con Perspectiva de Género permite el análisis y evaluación de su impacto y contribución (o no) en reducir la brecha de género, las desigualdades y que,

asegure el acceso a todos y todas a los servicios fundamentales como es la salud, educación, conectividad, entre otros.

Génesis y nuevo paradigma

El Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG) en el 2019 fue armado dentro de los lineamientos de la metodología CEPAL con etiquetado básicamente buscando en los programas la palabra *mujer* con la intención de identificar aquellas acciones orientadas fundamentalmente a la autonomía de las mujeres y erradicación de la violencia con 22 programas etiquetados como PPG, con una vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Entender que las políticas públicas no son neutrales al género hace necesario identificar el impacto que tienen en las brechas de género. La nueva metodología del PPG incorpora también los desarrollos de ONU Mujeres y se implementa, a partir de la creación de la Dirección de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía, como una construcción de carácter federal y transversal a todos los organismos de la Administración Pública Nacional. La metodología con PPG permite el seguimiento del gasto vinculado a políticas cuya población beneficiaria impacta sobre las brechas entre varones y mujeres en el Presupuesto Nacional.

En este sentido, el presupuesto ejecutado identificado con PPG asciende a \$1.588.263 millones, representando el 18,3% del presupuesto para gasto primario de la Administración Pública Nacional (APN).

La ejecución del presupuesto identificado con PPG se realiza en base devengado. El presupuesto devengado implica la afectación definitiva de los créditos y suponen un compromiso de pago como contraprestación de una adquisición o contratación de bienes o servicios.

El Presupuesto 2021 es disruptivo en su mirada real de género de manera transversal integral, que sigue y debe seguir evolucionando para abarcar más dimensiones tendientes a reducir las desigualdades de género.

Esto se logra a partir del reconocimiento de los distintos roles socialmente determinados para los géneros que colocan a las mujeres y diversidades en una posición desigual respecto a los varones, con menor poderío económico, social y político.

Ejecución del Presupuesto con Perspectiva de Género

Durante el primer semestre del 2021 se ejecutó el 49,5% (\$785.455 millones) del presupuesto identificado con PPG, lo que representa un incremento de 10,0% en términos reales respecto del primer semestre de 2019. Son 14 los ministerios, organismos ejecutores, con 47 las partidas vinculadas a distintos programas con perspectiva de género, tendientes a cerrar brechas de desigualdad. Cabe aclarar que solo se puede referir a una subejecución

presupuestaria al cierre de cada año, ya que no todas las políticas necesitan o pueden ser financiadas al ritmo del transcurso del año.

Presupuesto con perspectiva de género.

Crédito inicial, vigente y devengado

(en millones de pesos, porcentaje de ejecución, participación en el ejecutado y variación real respecto a 2019)

Ministerio	Crédito Presupuestado	Crédito Vigente	Crédito Devengado	Ejecución primer semestre 2021		
				Nivel	Participación	vs 2019
<i>Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i>	1.376.746	1.372.746	631.364	46,0%	80,4%	-4,6%
<i>Desarrollo Social</i>	203.023	203.212	149.991	73,8%	19,1%	197%
Mujeres, Géneros y Diversidad	6.205	6.205	1.538	24,8%	0,2%	592%
Salud	5.222	4.852	2.142	44,2%	0,3%	122%
Obras Públicas	834	9	0	0,0%	0,0%	s/PPG
Justicia y Derechos Humanos	561	561	153	27,2%	0,0%	161%
Cultura	316	305	126	41,2%	0,0%	-15%
Educación	253	195	76	38,7%	0,0%	10%
Seguridad	104	103	64	62,0%	0,0%	15,7%
Transporte	28	28	0	1,2%	0,0%	s/PPG
Defensa	16	16	0	1,3%	0,0%	s/PPG
Relaciones Exteriores, Comercio y Culto	15	15	1	8,9%	0,0%	s/PPG
Ciencia, Tecnología e Innovación	11	11	0	0,3%	0,0%	s/PPG
Economía	6	6	2	26,7%	0,0%	sin ejecución
Total PPG	1.593.339	1.588.263	785.455	49,5%	100%	10,0%

Nota: La variación real del primer semestre de 2021 respecto a igual período de 2019 utiliza el IPC-INDEC hasta mayo de 2021 y la estimación de inflación del REM para junio de 3,1%. Se elige este período como base de comparación ya que el año 2020 fue muy atípico al transcurrir en este lapso el peor momento de la pandemia de la Covid-19.

Fuente: Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda sobre la base del Presupuesto Abierto, primer semestre 2021.

Algunas partidas relevantes

Comenzando, por su relevancia, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y en el marco de la situación identificada por la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, 4o. trimestre 2020) se desprende que las mujeres realizan el 72% de las Tareas de Cuidado (TdC) y estas no son reconocidas en el mercado laboral, aun cuando son una actividad por su rol de sostén del tejido productivo. La consecuencia directa en el mercado laboral es que las mujeres logran menos años de aportes, porque se incorporan más tarde al mercado laboral o su ingreso es en trabajos no registrados. El debate es que las TdC no remuneradas sean consideradas para contabilizar los años de aporte.

Para atender esta necesidad es necesario que la Seguridad Social contenga perspectiva de género. En respuesta a este debate, recientemente se incorporó a la política pública contabilizando la cantidad de hijos a cargo para deducir años de aporte en su jubilación. De esta manera, la moratoria previsional constituye el único reconocimiento monetario al trabajo no remunerado que realizan las mujeres en sus hogares.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) mediante su organismo dependiente la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con una participación del 80,4% (\$631.364 millones) del gasto ejecutado para el conjunto del PPG.

En comparación a lo devengado en los primeros seis meses de 2019 el presupuesto registra una baja de 4,6%, debido a una menor asignación en las “Prestaciones Previsionales por Moratoria Previsional”, la partida más importante en el reconocimiento monetario del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Las Moratorias Previsionales abarcan el 76% del presupuesto ejecutado por el MTEySS, lo que supone el 61% del presupuesto total en PPG. Su importancia radica en que una de cada diez mujeres en edad de jubilarse podría hacerlo sin una moratoria, el 85% de las trabajadoras se jubilan en el marco de esta política. Su financiamiento registra bajas de 9,0% y 8,6% en comparación al primer semestre de 2020 y 2019, respectivamente. La principal causa del retroceso es la menor cobertura que generó en 2019 la prórroga de la Ley 26970 que no extendió la fecha límite para la regularización de los aportes y en parte también a la pandemia y las necesarias medidas de aislamiento que han dificultado las posibilidades de realizar los trámites correspondientes al alta de la jubilación por moratoria. Si bien al primer semestre de 2021 el número de altas por moratoria ascienden a 62.693 (un aumento del 22,0% respecto del mismo período de 2019), rescatamos la iniciativa de la ANSES con el anuncio del “Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Servicio por Tareas de Cuidado”. Las moratorias previsionales son la principal vía de acceso de las mujeres a la jubilación que implican el reconocimiento monetario del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

También, dentro del ecosistema de la ANSES, la política pública que le sigue y con peso de Ley que asegura un ingreso mínimo a las mujeres para mejorar y contribuir a lograr su independencia económica es la Asignación Universal para Protección Social (AUH y AUE) y la Pensión para madres de 7 o más Hijos que en conjunto representan el 24% del gasto ejecutado por el MTEySS y el 19,3% del presupuesto de etiquetado como PPG.

Para el semestre en análisis el Ministerio de Desarrollo Social alcanza un nivel de ejecución del total de su presupuesto vigente del 74%, del cual un 19% está identificado como PPG (\$149.991 millones). En la comparación de ejecución con primer semestre 2019 y 2020, el nivel de ejecución marca un incremento del 29,7% respecto a lo ejecutado en 2020 y un aumento del 128,6% en comparación a lo ejecutado en igual semestre del 2019.

La mitad (50,4%) del presupuesto ejecutado como PPG de todo el organismo responde a la Tarjeta Alimentar, el programa que asiste a las familias con hijos e hijas de hasta 6 años de edad que reciben la AUH y las embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la AUE, mediante el depósito mensual directo; lleva ejecutado para el primer semestre el 80,4%. La titularidad de las Tarjeta Alimentar está en cabeza de las mujeres en una

proporción mayor al 95%; resultado que por la focalización de la población beneficiaria y el diseño de la política contribuye en la reducción de brechas de género. Al finalizar el primer semestre de 2021 alcanza a 2.175.755 de mujeres (esto es, el 94% del total de los titulares). Por su parte el programa de carácter productivo Potenciar Trabajo, con un 69,4% de ejecución y que tiene por objeto mejorar la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, promoviendo la inclusión social y el mejoramiento de los ingresos, brinda oportunidades a las mujeres y diversidades, donde aproximadamente el 63% de los beneficiarios son mujeres. El programa alcanza a 1.004.692 personas, más que duplicando la cantidad registrada en el mismo mes de 2020 (563.740 personas). En términos comparados, al primer semestre del año este programa registra una suba del 82% respecto a igual período del año pasado y un incremento del 97,1% comparado con el primer semestre de 2019 (programa Hacemos Futuro).

Ministerio de Desarrollo Social: crédito vigente y devengado del PPG

(en millones de pesos, porcentaje de ejecución y variación real 2021 respecto a igual período de 2020 y 2019)

Actividad	Primer semestre 2021			Primer semestre 2020		Primer semestre 2019	
	Vigente	Devengado	Ejecución	Var %	Ejecución	Var %	Ejecución
Acciones del Programa Nacional de inclusión Socio - Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo	101.087	70.104	69,4%	82,0%	60%	97,1%	48%
Tarjeta Alimentar	94.010	75.577	80,4%	4,8%	81%	1042,8%	72%
Monotributo Social (Efectores 50%)	4.199	2.136	50,9%	-11,0%	65%	-10,5%	77%
Monotributo Social - Potenciar Trabajo (Efectores 100%)	3.424	1.885	55,0%	-22,4%	74%	-0,7%	93%
Acciones de Reparación de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Hijos de Víctimas de Femicidio - Ley Brisa	286	150	52,4%				
Acompañamiento a Familias en la Crianza de Niños - Programa Primeros Años	169	140	82,8%	-21,5%	73%	-99,1%	48%
Políticas Federales para el Fortalecimiento Familiar y Comunitario	38	0	0,0%		0%	-100%	4%
Total	203.212	149.991	73,8%	29,7%	72%	128,6%	53%

Fuente: Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda sobre la base del Presupuesto Abierto, primer semestre 2021.

El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidades tiene el objetivo de incidir en las decisiones de gobierno con una perspectiva de género transversal incorporando la agenda de género a todas las áreas gubernamentales, involucrándose en la formulación e implementación de Políticas Públicas. Cumplido el primer semestre del 2021 alcanza a ejecutar \$1.538 millones que representan el 24,8% del presupuesto vigente. Esta jurisdicción marca un incremento del 415% respecto a lo ejecutado en igual período de 2020 y una

suba de 592% en comparación con los primeros seis meses de 2019. Siendo 53% del presupuesto ejecutado (\$819 millones de pesos) corresponde al Programa Acompañar que tiene como principal objetivo el acompañamiento integral y asistencia monetaria a mujeres y personas LGBTI+ en situación de riesgo por violencia por motivos de género; para reconfigurar una nueva vida sin la persona agresora.

Por su parte, el Ministerio de Salud en el primer semestre ha ejecutado en políticas con perspectiva de género alcanza una ejecución del 44,2% del PPG. Marcando un incremento del 50,5% respecto a lo ejecutado en igual período de 2020 y en comparación con el ejecutado 2019, un aumento de 122,3%.

Dentro del PPG ejecutado una partida destacable es la de Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable (acción que contribuye a incrementar la autonomía física de las mujeres) que representa el 45% registrando aumentos de 47% y 318% respecto a lo ejecutado en el primer semestre de 2020 y 2019, respectivamente. En términos de participación, le sigue en orden de importancia las Acciones de Perinatología (29%) que en la primera mitad del año registra incrementos de 22% y 203% respecto al crédito devengado en igual período de 2020 y 2019, respectivamente. En tercer lugar, destacamos la partida Prevención del Embarazo Adolescente (19%) y registrando subas reales de 70,2% y 16,4%.

La partida que registra una ejecución del 52,9% es el programa de Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable, representa el 45% identificado como PPG por este ministerio y registra subas de 47% y 318% en comparación a lo ejecutado en el primer semestre de 2020 y 2019, respectivamente. Le siguen en orden de importancia las acciones vinculadas al acceso a la salud con equidad y calidad de las personas gestantes, las niñas, los niños y adolescentes en Salud Perinatal, Niñez y Adolescencia, que alcanzó un nivel de ejecución del 53,3%.

Ministerio de Salud: crédito vigente y devengado del PPG

(en millones de pesos, porcentaje de ejecución, participación en el ejecutado y variación real respecto a 2019)

Actividad	Primer semestre 2021			Primer semestre 2020		Primer semestre 2019	
	Vigente	Devengado	Ejecución	Var %	Ejecución	Var %	Ejecución
Acciones de Perinatología	1.668	629	37,7%	22,3%	100%	202,9%	28%
Acciones para la Identidad de Género (PPG)	393	64	16,3%				
Apoyo a la Reproducción Médicamente Asistida (PPG) (NNA)	7	0	1,4%		0%	-60,2%	1%
Coordinación y Monitoreo de Intervenciones en Salud Perinatal, Niñez y Adolescencia (PPG) (NNA)	151	80	53,3%	437,8%	8%	-55,7%	62%
Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable (PPG) (NNA)	1.832	969	52,9%	46,9%	52%	318,6%	20%
Desarrollo Nacional de la Enfermería (PPG)	2	1	21,8%				
Prevención del Embarazo Adolescente (PPG) (NNA)	795	398	50,1%	70,2%	54%	16,4%	35%

Actividad	Primer semestre 2021			Primer semestre 2020		Primer semestre 2019	
	Vigente	Devengado	Ejecución	Var %	Ejecución	Var %	Ejecución
Salud Integral en la Adolescencia (PPG) (NNA)	3	0	13,5%	2771,7%	1%	-1,3%	15%
Total, PPG	4.852	2.142	44,2%	50,5%	59%	122,3%	30%

Fuente: Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda sobre la base del Presupuesto Abierto, primer semestre 2021.

La ejecución presupuestaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al primer semestre de 2021 ha ejecutado el 27,2% (\$153 millones) del presupuesto, esta jurisdicción mantiene los niveles de 2020 y registra una suba de 161% en comparación con los primeros seis meses de 2019.

El derecho a la seguridad y a la Justicia constituye una dimensión de la igualdad de género que se ve reforzada en los programas de rescate y acompañamiento a víctimas de trata y en los de protección de víctimas de violencias.

El presupuesto de este organismo marcado como PPG, se dirige a prevenir, atender y erradicar la violencia física contra las mujeres. Incluye las partidas de “Protección de Víctimas de Violencias” con una participación del 72% y el programa de “Rescate y Acompañamiento a Víctimas de Trata” que representa el 28% restante. Ambas partidas registran subas reales de 90,3% y 5.391% en comparación a 2019.

Conclusiones e implicancias del nivel de ejecución

En un contexto complejo, con restricciones de financiamiento y luego de un año crítico por el impacto de la pandemia COVID-19, se reforzó y evidenció la histórica y estructural situación de desigualdad para mujeres y diversidades. Así el Presupuesto con Perspectiva de Género es una potente herramienta que implica una mirada de género, transversal y federal en el armado de políticas públicas, su implementación, ejecución y evaluación.

La programación presupuestaria es un proceso de construcción que refleja una concepción política y económica con este foco en el proceso de diseño e implementación de políticas tienen impacto sobre la actividad económica y la distribución de los ingresos, la infraestructura y los servicios públicos, orientadas a cerrar brechas y generar autonomía económica de las mujeres y diversidades.

El presente análisis es un recorte del total del Presupuesto Nacional haciendo foco en algunas de las partidas que consideramos relevantes, buscando dar cuenta de aquellas medidas de política pública identificadas como PPG que intentan alcanzar la autonomía de las mujeres, así como también reducir las brechas de tiempo y cuidado, de inserción laboral, de ingresos y de violencia.

Los datos respecto de las acciones y programas identificados con PPG que representan el 18,8% del gasto global del Estado Nacional del 2021 con un grado de ejecución del PPG al cierre del primer semestre de 2021, que alcanzó el 49,5% del presupuesto vigente, son relevantes para poder identificar logros, resultados y obstáculos. Para así, poder

reconocer los desafíos pendientes, entendiendo que revertir la estructura actual requiere de un proceso para su modificación y evolución hacia un ordenamiento menos desigual y socialmente justo para mujeres y diversidades. Estos desafíos incluyen nuevos y mejores sistemas de cuidado que garanticen el derecho a cuidar y ser cuidados, estadísticas que salgan del binarismo sexual, estrategias de endeudamiento y financiamiento que incorporen la asimetría de impactos por género, empleo que asegure la igualdad de oportunidades, educación que sea efectivamente inclusiva, un sistema de seguridad social que busque la justicia social e instituciones que no perpetúen las brechas de género; anclados en los derechos y la reducción de desigualdades.

Referencias

- Mensaje de elevación del Proyecto de Ley de PRESUPUESTO GENERAL de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del Año 2021, Ministerio de Economía, Septiembre 2020.
- Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2014.
- Global Gender Gap Report 2021, Foro Económico Mundial. 31 de marzo de 2021.
- Presupuesto 2021: el primer Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. Una herramienta de transformación para cerrar brechas de desigualdad. Ministerio de Economía.
- Políticas públicas y perspectiva de género. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía. Julio 2020.
- Informe sobre Presupuesto con Perspectiva de Género, Observatorio de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Avellaneda, julio de 2020.
- Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 4o. trimestre de 2020.
- Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social. Dirección General de Planeamiento ANSES, mayo de 2021.