

## **Análisis del proyecto de presupuesto 2019 desde una perspectiva de género: avances y retrocesos para la igualdad**

Una política integral de presupuesto con perspectiva de género (PPG) debe considerar todas las fases de elaboración presupuestaria: la formulación, la planificación, la elaboración del presupuesto y la evaluación de impacto de las políticas públicas implementadas. Por otra parte, una política de PPG requiere el análisis del impacto diferenciado de la recaudación de impuestos entre mujeres y varones. Se analizaría así no solamente la distribución y el impacto de los gastos que realiza el Estado, sino también las modalidades de recaudación de fondos que se obtienen a través de la carga tributaria, considerando su impacto en distintos grupos de la población.

Por otra parte, un análisis presupuestario sensible a las desigualdades que afectan a las mujeres, lesbianas, travestis y trans implica atender no sólo a los programas o políticas destinados específicamente a este colectivo, sino también a aquellos con fuerte impacto sobre ellas (como pueden ser la Asignación Universal por Hijo/a, los espacios destinados a la primera infancia o de atención a la población adulta mayor), así como a programas o decisiones presupuestarias con impactos negativos en la igualdad de género, como por ejemplo los recortes en programas de protección social, educación o cobertura en programas de salud.

Diversos marcos normativos e iniciativas internacionales apoyan y promueven la adopción de presupuestos con perspectiva de género, entre ellas la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el Consenso de Santo Domingo (XII Conferencia Regional de la Mujer de LAC), así como también la Agenda de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Un presupuesto con perspectiva de género debe además vincular los objetivos prioritarios de gobierno en materia de reducción de brechas de género.

El proyecto de presupuesto para 2019 presentado por el Poder Ejecutivo Nacional muestra avances en la implementación transversal de la perspectiva de género a partir de la identificación de “políticas de género”<sup>1</sup> por programa y categoría. El análisis que se presenta en este documento identifica los principales avances y retrocesos en términos de transparencia, asignación presupuestaria y cumplimiento con los compromisos asumidos, con un énfasis especial en aquellos programas que tienen un componente explícito de reducción de brechas entre mujeres y varones<sup>2</sup>.

### **1. Principales avances: más información y más transparencia**

- *Etiquetamiento de gastos vinculados con la igualdad de género*

Un primer paso en la construcción de presupuestos con perspectiva de género consiste en la identificación de aquellos gastos que tienen como objetivo explícito la reducción de las

---

<sup>1</sup> En rigor, para que pueda ser considerado presupuesto de género deberían considerarse categorías que excedan la clasificación binaria de hombres y mujeres, por lo que hasta el momento se trata de iniciativas que avanzan en presupuestos sensibles a mujeres (no géneros).

<sup>2</sup> Agradecemos la lectura atenta y los comentarios sustantivos de Rafael Flores, de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

desigualdades de género. Una forma de llevar adelante esta tarea es a través del “etiquetamiento” de gastos. El proyecto de presupuesto 2019 avanzó en esta línea, incorporando la etiqueta de “Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG)”. Esta herramienta permite identificar de manera sencilla la contribución que realizan diferentes dependencias estatales y programas a la reducción de las brechas de género y la no discriminación contra las mujeres, aportando a la transparencia presupuestaria y facilitando también su seguimiento.

➤ *Mayor desagregación de las partidas presupuestarias*

Una de las principales conclusiones del análisis presupuestario realizado desde ELA y ACIJ para el ejercicio 2018 era que entre los desafíos pendientes se encontraba la dificultad para acceder a la información de manera desagregada, lo que impedía “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” (ACIJ y ELA, 2018: 4).

Si bien aún es necesario continuar con los esfuerzos hacia un mayor grado de desagregación de la información, el proyecto de presupuesto 2019 muestra un avance ya que permite identificar la inversión destinada a algunos programas que anteriormente no estaban explícitamente visibilizados. Los siguientes son algunos ejemplos de este avance:

Tabla 1			
Ministerio que ejecuta	Programa / Política	Presupuesto según ley 2018	Presupuesto según proyecto de ley 2019
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Fortalecimiento de Educación Sexual Integral (ESI)	\$21.852.645	\$102.906.633
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Plan Nacional de Acción (PNA)	\$50.500.000 (*)	\$32.099.395 (**)
	Programa Hacemos Futuro Juntas (anteriormente Ellas Hacen)	No estaba visibilizado, pero según estimado de Hacienda era \$4.841.100.000 (***)	\$3.658.695.500
	Prevención del Embarazo Adolescente	No estaba visibilizado	\$489.000.000 (ejecutado por la Dirección Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional)
	Salud Integral en la Adolescencia	No estaba visibilizado	\$1.479.395 (ejecutado por la Secretaría de Gobierno de Salud)
	Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable	\$245.506.635 (ejecutado por Subsecretaría de Programas, Prevención y Atención Primaria, de los cuales \$13.227.146 se destinaban al apoyo a la reproducción médicamente asistida)	\$560.344.785 (ejecutado por la Secretaría de Gobierno de Salud, de los cuales \$7.003.830 se destinan al apoyo a la reproducción médicamente asistida)
Ministerio de Seguridad	Acciones por la Equidad de Género	No estaba visibilizado	\$65.225.319

	tanto en Actividades Centrales como de las diferentes fuerzas		
Ministerio de Hacienda	INDEC, Acciones del Registro de Casos de Violencia contra las Mujeres	No estaba visibilizado	\$2.922.247

Fuente: elaboración propia.

(\*) En el proyecto presentado por el PEN al Congreso en 2018 no se incluía ninguna partida claramente identificable para el PNA. Como consecuencia de la acción de incidencia realizada por ELA junto a otras organizaciones, se logró incluir en la Ley aprobada de presupuesto 2018 una partida de \$50.500.000 como estimaba el propio PEN en el documento del PNA presentado en julio de 2016. Véase pág. 115 en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plannacionaldeaccion\\_2017\\_2019ult.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plannacionaldeaccion_2017_2019ult.pdf)

(\*\*) El proyecto de ley de presupuesto presentado por el PEN prevé una partida de \$32.099.395, es decir, 20 millones menos que los \$52.000.500 que el propio PEN había indicado que se destinarían a la implementación del PNA para el ejercicio 2019, al momento de su presentación, en julio de 2016. Véase pág. 115 en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plannacionaldeaccion\\_2017\\_2019ult.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plannacionaldeaccion_2017_2019ult.pdf)

(\*\*\*) Crédito vigente estimado por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Hacienda de la Nación.

➤ *Partidas presupuestarias para los derechos sexuales y reproductivos*

Una buena noticia del proyecto de presupuesto presentado para el ejercicio 2019 es la partida asignada al programa de Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable que pasó de tener \$245.506.635 (en la ley de presupuesto de 2018) a \$560.344.785 en el proyecto de 2019, lo que constituye en términos reales un aumento del 69%. Sin embargo la partida destinada a la reproducción medicamente asistida bajó de \$13.227.146 a \$7.003.830, lo que supone una reducción de casi el 61% en términos reales.

En el mismo sentido, el programa de Fortalecimiento de Educación Sexual Integral (ESI) pasó de recibir \$21.852.645 (en la ley de presupuesto de 2018) a \$102.906.633 en la propuesta para 2019. Este avance en los recursos destinados a dos aspectos claves de la autonomía reproductiva es sin duda producto de la marea verde que a pesar de no lograr el derecho al aborto legal visibilizó la importancia de que se cumpla la ley de Educación Sexual Integral en todas las escuelas del país y las políticas vinculadas con los derechos sexuales y reproductivos.

Durante el transcurso del año 2019, la ejecución de estas partidas será monitoreada con particular interés desde la sociedad civil y el movimiento feminista y para ello la visibilidad que tiene en la formulación del presupuesto es muy relevante.

➤ *Incorporación de metas e indicadores físicos vinculados con la igualdad de género*

En relación con el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo 2030 y el reporte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) el presupuesto 2019 incorpora metas e indicadores vinculadas con algunos ODS, indicando la línea de base (2013), indicadores de medio término (2023) y de largo plazo (2030).

**ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.** Los indicadores incluidos se relacionan con la disminución de la brecha de

tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre varones y mujeres, y el porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación.

**ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.** Se incluyen indicadores de resultados que consideran el porcentaje de mujeres embarazadas atendidas por el programa que realizaron el primer control de embarazo antes de la semana 13 de gestación para el año 2019.

**ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.** Se establece una meta de tasa de 25% de mujeres en las becas posdoctorales en el ámbito de CONICET.

**ODS 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.** En el caso del Programa Hacemos Futuro Juntas se indican metas de titulares activas y capacitadas y como indicador una tasa de Inscripción de mujeres en el programa Hacemos Futuro, aunque ésta aún se encuentra sin datos.

## 2. Principales retrocesos: el impacto del ajuste en los derechos de las mujeres

### ➤ *Disminución de partidas presupuestarias claves en el logro de la igualdad de género*

Un dato preocupante del proyecto de ley de presupuesto para 2019 se vincula con reducciones presupuestarias, tanto para el organismo rector de las políticas de género -el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM)- como en algunos programas vinculados con la erradicación de las desigualdades de género que se llevan adelante desde otros organismos.

El INAM había logrado una partida total de \$211.500.000 millones de pesos para 2018, resultado de las reasignaciones presupuestarias logradas durante el ejercicio. Para el 2019, se le adjudicará un total de \$234.394.881. Si bien esto representa un 11% de aumento en términos nominales, teniendo en cuenta el promedio de inflación empleado por el propio Poder Ejecutivo en la elaboración del presupuesto (34,8%), esto implica una caída del 18% en términos reales en relación al año anterior.

Además, se produjo un retroceso respecto del peso del INAM sobre el total del presupuesto. Mientras que en 2018 representaba el 0,006% del presupuesto nacional total, para 2019 representa un 0,00005%.

Por otro lado, en el proyecto de presupuesto se disminuyen algunas partidas que resultan clave para la prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres, como es el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia (PNA) y las líneas de atención telefónicas dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- **Plan Nacional de Acción (PNA).** Aunque inicialmente los fondos destinados al PNA no eran identificables en el proyecto de presupuesto 2018, tras una acción de incidencia de ELA y otras organizaciones de la sociedad civil por visibilizar los fondos asignados al

PNA, se le adjudicaron en el presupuesto de 2018 unos \$50.500.000<sup>3</sup>. El proyecto de presupuesto 2019 prevé \$32.099.395 para la implementación del PNA. Esto implica una reducción en términos nominales del 39%, mientras que en términos reales implica una pérdida del 55%<sup>4</sup>. Además, representa un recorte de 20 millones de pesos respecto de los \$52.000.500 que el propio PEN había indicado que se destinarían a la implementación del PNA para el ejercicio 2019, al momento de su presentación, en julio de 2016<sup>5</sup>. Para que la partida asignada al PNA no pierda valor con respecto a la inflación debería ser para el 2019 de al menos \$67 millones de pesos.

- **Líneas 137 y 0800-222-1717 a cargo del Ministerio de Justicia de la Nación:** En el 2018 este programa contaba con \$295.060.207 de pesos y en el 2019 contará con \$301.790.243 pesos. En términos nominales es apenas un 2% de aumento, mientras que en términos reales implica una pérdida de 24%<sup>6</sup>.
- **Programa Hacemos Futuro Juntas (anteriormente Ellas Hacen):** En el 2018 este programa contaba con \$4.841.100.000<sup>7</sup>, mientras que en 2019 contará con \$3.658.695.500 pesos. En términos nominales representa una pérdida de un 25% mientras que en términos reales implica una pérdida del 44%.

➤ *Los derechos de las mujeres en un contexto de ajuste fiscal*

Como sostiene ONU Mujeres “(e)n el escenario actual, medidas como la defensa del salario mínimo, la protección del gasto social con enfoque de género, la inversión pública y las políticas macroeconómicas que reducen la retracción del empleo contribuyen a proteger el empoderamiento económico de las mujeres. En cambio, la hipercontracción monetaria, el recorte del gasto social y el deterioro de los salarios mínimos conducen a la erosión de los logros que las mujeres pudieron alcanzar durante el ciclo expansivo y no hacen nada para promover el empoderamiento económico de las más rezagadas” (ONU, 2017: 93).

Dado que los derechos humanos son interdependientes, la evolución de los derechos de las mujeres no puede evaluarse de manera abstracta sino que es preciso contextualizar el análisis. En este sentido, es importante evaluar el impacto en los derechos de las mujeres de las políticas de ajuste fiscal. “Los recortes de servicios públicos y los gastos del endeudamiento afectan la prestación de servicios de salud, educación y cuidado, que en última instancia sobrecargan a las mujeres.” (ELA, 2018).

Un ejemplo de esta tendencia es lo que sucede con el Hospital Nacional Alejandro Posadas (el más grande del país). Para 2018 su presupuesto asignado en el proyecto de ley fue de \$3.744.834.044. En el proyecto remitido al congreso para 2019, se le asignan \$4.173.685.136,

<sup>3</sup> <https://www.cronista.com/economiapolitica/Ampliaron-en--50-millones-el-presupuesto-del-Instituto-Nacional-de-las-Mujeres-20180105-0085.html>

<sup>4</sup> Tomando como proxy de inflación un promedio de 34,8%.

<sup>5</sup> El texto completo del PNA con la estimación presupuestaria para cada uno de los ejercicios puede verse en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plannacionaldeaccion\\_2017\\_2019ult.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plannacionaldeaccion_2017_2019ult.pdf)

<sup>6</sup> Tomando como proxy de inflación un promedio de 34,8%.

<sup>7</sup> Estimación realizada por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Hacienda de la Nación a partir del gasto de la actividad (41) Promoción del Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja) en el programa Apoyo al Empleo (MDS), teniendo en cuenta la participación de las beneficiarias de Ellas Hacen en el total de beneficiarios de Argentina Trabaja. Fuente: Ministerio de Hacienda.

lo que implica solamente un 11% más en términos nominales, y una pérdida mucho mayor en términos reales.

Por otro lado, del esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento, se observa que crece año a año el peso del pago de intereses de deuda, alcanzando este año un total del 14,9% sobre el total de gastos corrientes<sup>8</sup>. En los años recientes, el peso del endeudamiento ha escalado de un 11,5% en 2017, a un 13,5% en 2018, para representar un 14,9% para 2019. Este porcentaje equivale a la suma del presupuesto destinado en 2019 a los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos (menos de 1% del total), Producción y Trabajo (menos de 1% del total), Ministerio de Defensa (3,60% del total), Ministerio de Seguridad (3,80% del total), y de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (5,38%), que suponen un 14,4% del total de gastos corrientes. Globalmente entonces el presupuesto destinado al pago de deuda viene aumentando en desmedro de políticas públicas de impacto social como aquellas destinadas a garantizar los derechos de las mujeres.

➤ *Falta de visibilización de los fondos destinados a los Hogares de Protección Integral*

Es llamativa la ausencia en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo de los hogares de protección integral (HPI) para mujeres en situación de violencia, entre los objetivos institucionales del presupuesto. Cuando se lanzó el PNA en julio del 2016, se otorgó una relevancia central a la construcción o remodelación de estos espacios para la protección de las mujeres en situación de violencia. Tan es así, que la mayor parte del presupuesto asignado iba a destinarse a la construcción de estos HPI: \$600.000.000 de los \$750.000.000 asignados para el PNA entre 2017 a 2019, es decir, el 80% del total.<sup>9</sup>

Sin embargo, actualmente no hay información en el presupuesto en relación a los avances de las metas de construcción en el 2018 y las que deberán alcanzarse en el 2019. Dado que el Compromiso 15 del Estado Argentino en materia de Rendición de Cuentas en el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto incluye el monitoreo del PNA, es importante brindar información que permita reportar los avances, la ejecución y el logro de las metas establecidas<sup>10</sup>.

➤ *Escasos recursos destinados al empoderamiento y autonomía económica de las mujeres*

Si bien el acceso, permanencia y ascenso al mercado laboral en igualdad de condiciones y los derechos de las mujeres son un foco clave para superar la brecha salarial, la pobreza de ingresos de las mujeres y su autonomía económica, llama la atención el magro monto que se le otorga a este tema por parte de la Secretaría de Trabajo con solamente \$1.156.183. Esta Secretaría tiene entre sus funciones la de “entender en la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en el trabajo, así como la protección de la

<sup>8</sup> <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/mensaje/mensaje2019.pdf>

<sup>9</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plannacionaldeaccion\\_2017\\_2019ult.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plannacionaldeaccion_2017_2019ult.pdf)

<sup>10</sup> Según Chequeado, a más de dos años de lanzado el PNA, el Ministerio del Interior sólo tenía planificada la construcción de tres hogares y no construyó ninguno, de acuerdo con los datos obtenidos a través de un pedido de acceso a la información. Ver: <http://chequeado.com/el-explicador/el-gobierno-hizo-nueve-de-los-36-refugios-para-mujeres-victimas-de-violencia-de-genero-que-planifico/>

maternidad” (Decreto Nº 802/2018). Sin embargo, la inversión asignada es poco significativa lo que difícilmente redunde en la dedicación necesaria para contribuir a la transformación de las barreras estructurales a la igualdad de oportunidades y derechos en el mundo del trabajo.

Por otro lado, como se puso de evidencia en las secciones anteriores, el programa Haciendo Futuro Juntas (anteriormente denominado “Ellas Hacen”), cuyo objetivo es contribuir al empoderamiento económico de las mujeres, sufrió una importante reducción en el presupuesto 2019, y el Ministerio de Producción y Trabajo representa menos del 1% sobre el total de gastos corrientes.

Para promover el empleo de calidad en condiciones de igualdad para mujeres y varones, es fundamental abordar las condiciones estructurales que sostienen las desigualdades, promoviendo, entre otras políticas, una organización social del cuidado más justa tanto en términos de género como en términos socioeconómicos. Estas políticas deberían abordar la necesaria universalidad de acceso a los tiempos para cuidar, el dinero para cuidar y la infraestructura de cuidado (ELA 2018:7), sin que se trate de derechos derivados de la condición de empleo de las personas.

\* \* \*

#### **Recursos consultados**

- ACIJ y ELA (2018) Las cifras de la igualdad de género: análisis del presupuesto 2018. Disponible en: [http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento\\_genero.pdf](http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/documento_genero.pdf)
- ELA (2018) Reformas macroeconómicas en Argentina en un contexto de políticas de austeridad y su impacto en los derechos de las mujeres. Informe ante el Experto Internacional de la Deuda de Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPolicieSWomen.aspx>
- ONU Mujeres (2017) El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/12/el-progreso-de-las-mujeres-americalatina-y-el-caribe-2017>