

**GÉNERO, PRESUPUESTOS  
GUBERNAMENTALES Y CUENTAS  
NACIONALES**

**Autora: Lourdes Ferrán de Urdaneta,  
Venezuela**

**PANEL No. 07**

***“Presupuestos Nacionales con Enfoque de Género”***

CONFERENCIA CENTROAMERICANA Y DEL CARIBE  
"Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática  
y Equidad de Género" (Managua, 28-30 de agosto 2002)

GÉNERO, PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES Y CUENTAS  
NACIONALES

Lourdes Ferrán

e-mail: Lourdes@ferran.net  
tel: (58-212) 781-9860  
fax: (58-212) 781-7301

Res. Jardín Los Bucares apt2  
Av. Los Bucares La Florida  
Caracas Venezuela

# GÉNERO, PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES Y CUENTAS NACIONALES

Lourdes Ferrán

*El análisis de género es una herramienta para visibilizar una de las mayores injusticias de la humanidad y sirve para formular políticas que tiendan a la eliminación de toda forma de discriminación como un tributo al avance en el respeto a los derechos humanos.. No sólo eso, el análisis de género es una herramienta al servicio del crecimiento económico pues visibiliza las potencialidades y limitaciones que enfrenta la mitad de la población para que los países logren el ansiado objetivo de la competitividad sistémica <sup>1</sup>.*

## RESUMEN

Los presupuestos nacionales y locales son documentos que a través de sus entradas contables orientan la actuación pública y fijan el acceso a los bienes y servicios públicos. Aunque aparentemente neutrales en cuanto al género, un examen más a fondo revela que contienen un sesgo en cuanto a su impacto sobre hombres y mujeres. Esta falta de equidad perjudica, no sólo a los que sufren directamente de ella, sino, al impedir un óptimo uso de la fuerza de trabajo, causa daños a toda la sociedad. Remediar esta situación requiere acciones con el fin de lograr mayor equidad dentro de los presupuestos; acciones que se distinguen de las que ejercen los llamados grupos de presión, que buscan lograr un mejor trato para un sector determinado, mientras que en el caso presente la meta es alcanzar mayor equidad para todos. Para poner en claro esta circunstancia las acciones deben ir precedidas de un análisis que tome en cuenta los intereses de los dos géneros. Este análisis lo llamamos análisis genérico y comprende el examen de los renglones individuales del presupuesto y sus impactos sobre la equidad. Para realizar el análisis en forma eficiente proponemos el uso de las cuentas nacionales y especialmente de las cuentas satélites. Las cuentas nacionales forman parte del instrumental estadístico y contable de todos los países y se usan para asegurar la coherencia de los ingresos y gastos y poder visualizar sus incidencias económicas y sociales. A su vez, las cuentas satélites, que son parte integrante del sistema de cuentas nacionales ofrecen la posibilidad de incluir en las cuentas todos aquellos rasgos y características que atañen los problemas de género.

Palabras clave: presupuesto, equidad, género, cuentas nacionales, cuentas satélites

## INTRODUCCIÓN

Las desigualdades de género en lo económico, social y político, objetivadas en las orientaciones políticas y sociales de los países, perjudican, no solamente uno u otro género (aunque más frecuentemente al género femenino) sino, al deformar el mercado laboral, tienen graves repercusiones para el conjunto de la nación. Estas repercusiones globales no aparecen de inmediato al observador; sólo un análisis más pormenorizado permite ver estas implicaciones. Se puede lograr una visión más acertada de estas interrelaciones examinando detalladamente los presupuestos gubernamentales que en esencia son una radiografía de las orientaciones políticas y sociales. Por esta razón los presupuestos nacionales y locales constituyen una plataforma apropiada para acciones tendentes a rescatar una mayor

---

<sup>1</sup> Thelma Gálvez P p.10

equidad. Tales acciones, para ser eficientes y eficaces deben ser precedidas por un análisis centrado en el género.

En este análisis las cuentas nacionales juegan un papel crucial. El hecho es que los presupuestos gubernamentales abarcan una parte considerable del pastel social y fijan su distribución. Y aunque no distinguen en la mayoría de los renglones presupuestarios entre hombres y mujeres, la importancia de los diferentes renglones afecta sesgadamente el bienestar de los dos géneros. Los impuestos aumentan o disminuyen la carga que tiene que soportar un individuo y pueden alterar la estructura de las actividades económicas; por las asignaciones que establecen, refuerzan o debilitan la actuación de las unidades administrativas y políticas de diferentes propósitos. Por ejemplo, es muy frecuente la situación en que un organismo creado para mejorar la situación de las mujeres se ve limitado en su actuación por falta de recursos. Y en forma más indirecta, gravando o subsidiando determinadas actividades, obstaculizando o facilitando el acceso al mercado laboral, los presupuestos gubernamentales influyen también en el quehacer económico y social del sector privado. De allí que la incorporación de un enfoque de género en el ámbito presupuestario, al propiciar mayor equidad entre los géneros y mayor participación de la comunidad, al mismo tiempo logra aumentar la productividad de la economía nacional. La distribución de los impuestos y de los gastos, tal como aparece en los presupuestos es el diario de navegación y el testimonio más claro de la política económica y social que lleva a cabo el gobierno.

La relación entre equidad y la política gubernamental, entre equidad de género y gobernabilidad democrática, y específicamente, la relación entre equidad y eficiencia económica y social no ha sido examinada en la literatura con la profundidad que requiere su importancia. Y hay que señalar que entre las preocupaciones de nuestra reunión figuran temas tales como la eficiencia y transparencia de la administración pública, propósitos, que necesariamente deben figurar en el análisis de género.

El análisis es un paso previo a las acciones que hay que emprender para alcanzar la meta de mayor equidad. Sin estas acciones un análisis quedaría en una obra académica y su impacto sobre la opinión pública y la política pública sería débil. Y es que acciones sin el debido análisis serían vanas, como lo es también elaborar análisis sin realizar las debidas acciones.

No se puede abarcar en un trabajo como el presente todos estos aspectos y por lo tanto se trata aquí el tema del análisis de género, las características de los presupuestos, sugiriendo como vislumbrar los impactos presupuestarios desde el punto de vista del género, analizando las diferentes situaciones de hombres y mujeres en el proceso productivo. Se hace especial énfasis en lo útil que puede resultar en este sentido un acertado manejo de las cuentas nacionales y sobre todo la realización y utilización de cuentas satélites.

Lo anterior muestra la importancia que un enfoque de género puede tener en la formulación y análisis del presupuesto. Al mismo tiempo significa un paso adelante, desde los intentos de poner al descubierto las injusticias de la discriminación genérica en forma general a empeños para lograr la rectificación, por lo menos en el campo, nada despreciable, que abarcan los presupuestos nacionales y locales. Estos empeños serán en parte argumentación y persuasión y por la otra, el establecimiento de conexiones y cooperación con los organismos decisorios y la incorporación de mujeres a estos organismos. Y no hay que olvidar que la argumentación, para ser convincente, requiere estar al tanto de los hechos pertinentes y disponer y tener a la mano toda la información relacionada con el problema en cuestión y sobre todo información cuantitativa.

Aquí aparece el papel que desempeña la contabilidad nacional. La contabilidad nacional constituye según la definición dada en el Diccionario de Ciencias Sociales, “una de los instrumentos básicos para el análisis estructural y para la política económica, pues trata de proporcionar, mediante la expresión monetaria del valor de todas las transacciones básicas reunidas en magnitudes macroeconómicas, una visión general descriptiva del resultado de esa actividad que, a su vez, sirve para que las medidas de política económica sean coherentes con la situación y características de la realidad económica” (UNESCO). Y puesto que afirmamos (y en esto nos apoyan las estadísticas y experiencias de muchos países) que mayor equidad genérica trae consigo mejor gobernabilidad democrática y mejoras para toda la nación<sup>2</sup>, la información que necesitamos es, por un lado la que se refiere a aspectos específicos y por el otro, información cuantitativa global.

En ambos casos tenemos que recurrir a las cuentas nacionales, que presentan, al lado de los sectores individuales, también los grandes totales nacionales. Porque no hay que olvidar que el bienestar que anhelamos dependerá, no solamente de los avances individuales que se pueden lograr, sino también de los progresos que logre la nación en su conjunto. Y lo que hay que evitar es que un avance parcial que se logre en un sector particular no vaya a significar un retroceso en otro segmento del conjunto nacional. El mérito de las cuentas nacionales en este sentido es que comprenden los aspectos parciales y las diferentes clasificaciones y sub-clasificaciones junto con los totales que abarcan los macroaspectos correspondientes a la nación en su conjunto. Y por lo tanto, las relaciones que existen entre las partes y el total. Con anterioridad a la reciente revisión del sistema de cuentas nacionales, las clasificaciones establecidas en estas cuentas no siempre correspondían a lo que hubiere deseado el análisis genérico. Sin embargo, en su forma actual, el sistema de cuentas nacionales en su versión de 1993 ofrece la posibilidad de diseñar las clasificaciones y agrupar los datos estadísticos de acuerdo con los requerimientos de un enfoque de género. Incluso pasando a las cuentas satélites, permite llenar las lagunas del sistema central con respecto a la frontera de producción y utilizar conceptos que no forman parte del cuerpo central del sistema de cuentas nacionales pero que son imprescindibles para el enfoque de género.

La posibilidad de elaborar cuentas satélites abre el camino a la inclusión dentro del ámbito de cuentas nacionales - que hoy en día se utilizan en todos los países y desempeñan un papel decisivo en la formulación de políticas y el diseño de los presupuestos - de fenómenos, no sólo económicos, sino también sociales, culturales y políticos e incluso información proveniente de investigaciones del uso del tiempo. Conviene llamar la atención al respecto, porque estas cuentas satélites ofrecen extraordinarias posibilidades en la lucha por una mayor equidad genérica. Constituyen un instrumento nuevo, de extraordinario alcance, que, por lo que yo sepa, no ha sido utilizado en nuestros países al punto que lo merece. Quiero repetirlo: existe ya el andamiaje para construir este instrumento valioso y su realización depende de los esfuerzos que estemos dispuestos a promover.

En este trabajo los temas mencionados se presentan, después de la Introducción, en este orden:

---

<sup>2</sup> La relación entre equidad genérica y eficiencia económica y su conexión con la gobernabilidad democrática ha surgido sólo recientemente a la conciencia pública. Pero son precisamente estas relaciones que dan a la lucha por la equidad genérica su justificación más amplia.

- I. El presupuesto
- II. Análisis de género
- III. Cuentas nacionales
- IV. Conclusiones

## **I. El presupuesto**

El presupuesto es el documento en que se plasman las medidas gubernamentales que determinan la orientación de la política socio-económica de los gobiernos. Como lo formuló un documento del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas: "El Presupuesto Nacional es el documento político que refleja al nivel más alto el compromiso político y las políticas de desarrollo de un gobierno." A esto habría que añadir que, además del presupuesto gubernamental a su nivel más alto, para los fines que se exponen aquí hay que tomar en cuenta también los presupuestos de las instituciones de rango inferior como son las provincias y municipalidades, que pueden representar una parte nada despreciable del quehacer de la nación. Por otra parte – y esto puede tener importancia para acciones correctivas - son frecuentes las alteraciones que se hacen al presupuesto mediante los llamados créditos adicionales. Otro elemento que conviene señalar es que actualmente muchos países elaboran presupuestos nacionales prospectivos o previsiones presupuestales multianuales.

La significación del presupuesto nacional en el área económica y socio-política de la nación ha ido creciendo y representa hoy un peso determinante, hasta el punto que su importancia dentro de la economía nacional ha sido asunto de grandes discrepancias en la confrontación de diferentes orientaciones teóricas. Este aspecto queda fuera del alcance del presente trabajo cuyas consideraciones cruciales se referirán más que todo a observaciones empíricas. Máxime, porque a menudo la política económica no es asunto de principios generales, sino de disposiciones de detalle.

Conviene mencionar en este lugar un proyecto de investigación de grandes alcances de la Universidad de UTA, Estados Unidos. Aunque no se refiere directamente a los presupuestos, se propone investigar áreas que luego se encuentran en los presupuestos nacionales. Se trata de un trabajo que examina la relación entre desigualdad de género y la economía de la nación y en que forma la desigualdad genérica repercute sobre el desempeño macroeconómico de la nación. (World Development 1995 1998)

Lo dicho muestra el interés general que el presupuesto tiene para la ciudadanía. Máxime en vista del postulado de una participación ciudadana en las decisiones políticas y en la gestión pública del Estado. Pero queda la pregunta acerca de si hay en este aspecto un interés específico desde el punto de vista del género. La contestación a esta pregunta es enfáticamente positiva. Porque si bien se considera comúnmente que el presupuesto nacional es un instrumento neutral en cuanto al género, mediante el cual el gobierno identifica las fuentes para sus ingresos y asigna los diferentes gastos, estas fuentes y estas asignaciones tienen diferentes impactos sobre hombres y mujeres. El impacto de los ingresos y de los gastos gubernamentales no es neutral desde el enfoque del género; de hecho, si se examinan más a fondo, sus repercusiones resultan muy sesgadas. Esto se debe a la circunstancia que mujeres y hombres desempeñan en buena parte papeles diferentes

como agentes en la vida económica de la nación. El examen a fondo corresponde al análisis de género.

Un presupuesto consta de dos partes, una en que se agrupan los ingresos fiscales y otra que muestra las asignaciones de los gastos. Generalmente se supone que la parte de los ingresos (o sea los gravámenes que pesan sobre los contribuyentes) es la que mayor interés tiene para apreciar las consecuencias que un presupuesto tiene sobre las personas, porque los efectos distributivos de los gastos públicos son más difíciles de percibir. Decimos “personas” porque el enunciado del presupuesto no permite ver generalmente si se trata de hombres o mujeres y sólo relacionándolo con las condiciones concretas que imperan en la realidad se logra ver la discriminación que contienen en materia de género

Hay que distinguir por otra parte dos tipos de incidencia: una directa y otra indirecta. La directa afecta inmediatamente y directamente a la persona, la otra lo hace indirectamente a través de la incidencia que tiene sobre el conjunto. Por ejemplo: una persona siente la carga que para ella significa un impuesto personal y esta repercusión es perceptible directamente. Al centrarnos en esta relación, sin tomar en cuenta las posibles repercusiones posteriores, estamos en el campo de la microeconomía.

Pero su efecto no termina allí. Esta primera incidencia tiene a su vez otras repercusiones. La disminución del ingreso personal que causa el impuesto altera el comportamiento de esta persona, posiblemente en su consumo, o su ahorro o la cantidad (y tal vez clase) de actividad económica que decide o está obligada a prestar. Lo cual influye en el producto nacional y el empleo - que a su vez - repercuten en la situación de las personas. Este es un enfoque más dinámico y aquí estamos en la macroeconomía.

Como se dijo más arriba, las repercusiones que hemos llamado “directas” e “inmediatas” son más fácilmente de percibir en cuanto a la incidencia que tienen sobre la equidad entre los géneros, y los problemas económicos y sociales de las mujeres pero no se puede olvidar las que actúan sobre la posición de hombres y mujeres en forma oblicua y retardada. La diferencia entre micro y macro economía es importante para nuestro propósito, porque un análisis macroeconómico es más complejo y habrá que acudir a los servicios de un profesional economista.

Un presupuesto con consideración del género mejora la eficiencia de la asignación de los gastos al afinar la puntería; esto incrementa la productividad, eleva el bienestar familiar, sobre todo entre los pobres y mejora la equidad. Permite una mayor transparencia de las cuentas públicas y abre la oportunidad a la comunidad para participar en la creación del presupuesto.

La intención de la política que se refleja en los presupuestos puede ser definida en términos funcionales o bien en términos de su clientela. Las entradas en los documentos presupuestarios pueden aparecer, sea por dominios de aplicación (empleo, educación, salud, vivienda, etc.) o por grupos de destino (las familias, los jóvenes, las mujeres, los extranjeros).

Estos dos métodos pueden producir enfoques contradictorios. El primero invita a tratar uniformemente necesidades que pueden ser muy distintas para grupos sociales diferentes. El segundo tiende a considerar exclusivamente las necesidades de un grupo particular y emplazar dispositivos específicos para este grupo con detrimento a las necesidades de otros grupos. Claro está que la importancia que se confiere a grupos particulares es función de la dinámica que estos grupos son capaces de realizar para hacerse oír.

Bien sabemos que no todos los sujetos tienen las mismas posibilidades para hacerse oír e introducirse en los círculos que debaten y deciden los asuntos que determinan de nuestro bienestar. “En efecto, los espacios públicos erigen barreras a la incorporación de algunos temas y sujetos sociales. Desde su interior se ejercen presiones para excluir a los actores más débiles o divergentes y los criterios de prioridad hegemónicos llevan a considerar algunos problemas en menoscabo de otros. Los problemas que tienen mayores probabilidades de acceder a las agendas son aquellos movilizados por los actores centrales del sistema social y político y que presentan mayor sintonía con las concepciones y normas discursivas compartidas. Asimismo, es más fácil que ingresen a la discusión asuntos que suscitan el apoyo público y son difundidos y debatidos en los medios de comunicación. Sin embargo, también logran ingresar aquellos temas de carácter controversial o con un alto potencial conflictivo, movilizado por grupos o movimientos sociales que han adquirido fuerza y visibilidad.” (Guzmán p12)

A veces se habla de la vida del presupuesto comprendiendo por ello las diferentes etapas por las cuales pasa en su trayectoria. Conocer estas etapas puede ser de gran utilidad para encontrar el momento más apropiado para influir en su composición. Las principales fases por las que atraviesa un presupuesto son:

- a) Preparación
- b) Discusión
- c) Aprobación
- d) Ejecución
- e) Control

Las fases que más se prestan para una acción rectificadora son desde luego las tres primeras, pero conviene no perder de vista las últimas fases.

Habiendo establecido la importancia de formular o participar en la formulación del presupuesto hay que encontrar los argumentos para actuar persuasivamente y para ello hay que emprender un análisis de género.

## **II. Análisis de género**

Si el impacto diferencial de los diferentes renglones del presupuesto se debe a la diferente posición de los géneros en la economía, el análisis de género debe examinar en primer lugar cuáles son estas diferencias.

### Diferencias en los papeles ocupacionales de hombres y mujeres

La actividad de las mujeres, en comparación con la de los hombres, adopta diferentes formas y se realiza en diferentes sectores. De allí el impacto diferencial que tiene el presupuesto sobre los géneros. Vamos a destacar tres áreas en que las diferencias son más marcadas:

- i) su posición en el sector formal de la economía,
- ii) su actuación en la economía informal y
- iii) su actuación en la economía doméstica.



## i) Situación de los géneros en la economía formal

La posición de la mujer en la economía formal de mercado difiere de la del hombre y aquí resaltan dos elementos que hacen la situación de la mujer diferente a la del hombre. En ambos casos la diferencia es perjudicial para la mujer. Los últimos años han visto un crecimiento considerable en la participación de la mujer en la economía formal de mercado. Esta invasión de la mujer en las actividades asalariadas significó un paso hacia una mejor distribución de la mano de obra y un cambio en la vida de las mujeres, pero creó al mismo tiempo nuevos problemas, en la medida en que quedó lejos de un tratamiento igualitario de los dos sexos. Conviene destacar dos hechos:

- a) la segregación sexual en el trabajo y
- b) la desigual remuneración por el mismo trabajo de mujeres y hombres.

### a) La segregación sexual en el trabajo

En un trabajo sobre los aspectos económicos de la equidad de género, Thelma Galvez, siguiendo las recomendaciones de la Oficina Internacional de Trabajo, define la segregación sexual en el trabajo como “la tendencia de hombres y mujeres a emplearse en diferentes ocupaciones del abanico completo de ocupaciones.

Se diría que existe una segregación total en el caso en que todas las ocupaciones están ocupadas por el un mismo sexo, sea hombres o mujeres. Es el caso en que en una ocupación no hay más que hombres o no hay más que mujeres.”

En la mayoría de los casos existen situaciones intermedias en las que hay un predominio, aunque no absoluto, de uno de los dos sexos. “La segregación se refiere a “”hasta qué punto existe este patrón””, hasta qué punto la distribución por sexo de las ocupaciones se acerca a la segregación total. No hay segregación cuando la proporción de mujeres y hombres es la misma en todas las ocupaciones.” (Galvez p.65)

Una medida que se utiliza para medir este aspecto es el Índice de Segregación por Sexo en las Ocupaciones que toma en cuenta el número total de ocupados y el número de mujeres y de hombres en ocupaciones “de mujer”, y los datos equivalentes en ocupaciones “de hombres”.

La información estadística correspondiente indica claramente que el sexo no es solamente un factor que limita las elecciones y oportunidades laborales de las mujeres, sino que además las posiciones que ocupan son las peor remuneradas.

Puesto que las estadísticas nos enseñan que existen ocupaciones que absorben una parte desproporcional de la mano de obra femenina, las ocupaciones y las actividades en que figuran mayoritariamente estas ocupaciones merecen una atención especial cuando se analiza el presupuesto. Este es el caso de las actividades de maquila y la producción destinada a la venta que se lleva a cabo en el domicilio de la productora.

Una actividad que emplea generalmente un gran número de mujeres es el turismo. Un campo para el empleo femenino se abrió con las actividades de alto contenido tecnológico en que la participación de las mujeres es generalmente elevada. Pero aquí también, con excepciones, son las de remuneraciones más bajas las que ocupan la mayoría de las mujeres.

## b) Desigual remuneración por el mismo trabajo de mujeres y hombres

En los párrafos anteriores se argumentó que las mujeres generalmente laboran en aquellas ocupaciones que tienen menor valor económico. Ahora cambiamos de enfoque y examinamos la posición salarial de hombres y mujeres en la misma ocupación. La desigual remuneración de hombres y mujeres en la misma ocupación ha sido objeto de múltiples estudios y entre sus explicaciones aparecen las diferencias en productividad, los beneficios no pecuniarios y la discriminación. Se ha tratado de explicar la diferencia de remuneraciones por una supuesta diferencia en la productividad debida a diferencia en experiencia, fuerza física y educación.<sup>3</sup>

*Todos los aspectos tratados en los párrafos anteriores se relacionan en una forma u otra con la distribución de ingresos y gastos del presupuesto y deben por lo tanto formar parte del análisis presupuestario de género.*

En esta área los problemas que existen son el triste hecho de que, a pesar del postulado de “igual pago por igual trabajo” reina una despreciable discriminación en la remuneración a mujeres. Esta discriminación, aunque en grado diferente, existe en todos los países. La OIT ha realizado estudios sobre esta discriminación así como proposiciones como medirla, un paso previo necesario para tomar medidas para acabar con ella.

Una condición indispensable para realizar estos estudios es tener información de primera mano sobre las remuneraciones pagadas a hombres y mujeres en las empresas. Un desiderátum en este sentido es de lograr que las nóminas de pago de las empresas distingan entre hombres y mujeres.

### ii) Situación de los géneros en la economía informal

Otra área cuya importancia ha crecido enormemente en los últimos períodos es la informal. Sobre este tema existe una abundante literatura bajo diferentes títulos como “sector informal”, “sector no registrado”, “pequeña industria”, microempresa etc. Sus principales características son la escasez de capital de trabajo y la precariedad de existencia. Es un grupo muy amplio y muy diverso. Diverso no sólo por la clase de actividad sino también por la magnitud de la unidad. Comprende la vendedora de comida en la calle, la vendedora de productos no alimenticios, la costurera y también la artesana que elabora productos de tela o cuero. Comprende al vendedor callejero de cigarrillos y periódicos, al limpiabotas, al técnico relojero que trabaja por su cuenta y al recogedor de botellas y latas. Se suele reunir en este grupo a trabajadores independientes individuales junto con microempresas que en diferentes países se definen de diferentes maneras. En algunos países se incluyen en este grupo también las mujeres que prestan servicios domésticos, pero personalmente opino que no deberían incluirse en este grupo. Aquí se guarecen en muchos de nuestros países la mayor parte de la mano de obra y en casi todos los casos prevalecen en esta mano de obra las mujeres. Más todavía, aún dentro de este grupo, al igual que en la economía formal de mercado, las mujeres son las que ocupan las ocupaciones menos atractivas y peor pagadas. Se podrían presentar aquí estadísticas, que si bien difieren de un país a otro, indican que en todos los países este sector ha crecido y sigue creciendo en forma alarmante. La gravedad de esta situación llama por una acción de parte de la sociedad y del gobierno, lo que a su

---

<sup>3</sup> Existe una amplia literatura sobre estos aspectos. El trabajo de Thelma Galvez ofrece una excelente bibliografía a la cual se podría añadir una publicación de la Oficina Internacional de Trabajo “Statistical Measurement of Wage Differentials. Ginebra, 1993

vez se refleja (o debería reflejarse) en el presupuesto de la nación. El tema, por otra parte ha sido el contenido de numerosas reuniones internacionales y foros en que se discuten los diferentes aspectos del problema incluyendo el sistema normativo y de regulaciones existente en los niveles administrativo, tributario y financiero.

Dentro de este grupo se distinguen varios sub-grupos según su capacidad de rescate económico: el grupo de pequeñas empresas y trabajadores artesanos cuyo ingreso les permite mantener un nivel de vida aceptable, un grupo intermedio que requiere la intervención pública sin la cual no podrá subsistir a la larga, pero que promete permitirle salir exitosamente de su situación actual (ayuda que al lado de apoyo financiero debe ser de enseñanza técnica y de mercadeo) y finalmente el grupo más difícil para quienes la ayuda recibida significa la supervivencia.

### iii) Situación de los géneros en la economía doméstica

Las actividades descritas en los dos últimos puntos, si bien diferentes entre si, se ubican en la economía de mercado. En cambio, la última área a la que se hace referencia es profundamente diferente, porque queda fuera de la esfera de mercado, e incluso, durante mucho tiempo se consideró fuera del ámbito económico. Para ser más preciso hay que admitir que aún hoy prevalece este punto de vista, a pesar de que se admite que el concepto no corresponde a la realidad en que vivimos. Nos referimos desde luego al trabajo de las mujeres en el hogar y servicios comunitarios no remunerados. Como lo dice un informe de UNDP: "... un gran número de mujeres se desempeña en actividades que quedan fuera del funcionamiento del mercado formal, pero de hecho subsidian la economía formal al producir y educar la futura fuerza de trabajo. Generalmente también mantienen y sostienen un hogar en forma gratuita; esto permite al hombre participar en la fuerza de trabajo formal sin incurrir en gastos del hogar en que habría que incurrir si las mujeres no desempeñaran tareas tales como servicios domésticos y los gastos del cuidado de los niños." (Hewitt and Raju). Un dicho inglés lo expresa así: El trabajo de las mujeres no acaba nunca. (Women's work is never done)

En otras palabras, la economía no podría funcionar eficientemente, y acaso no podría funcionar como tal sin este trabajo que realizan las mujeres. Y sin embargo, la teoría económica dominante no lo toma en cuenta. Y como veremos más adelante, tampoco figura en el cuerpo central del sistema de cuentas nacionales. Como corolario, no suele aparecer en los presupuestos nacionales. Esto, sin embargo, es una exageración. Como consecuencia de la presión ejercida por los que luchan por una mayor equidad, se han incluido renglones en los presupuestos que indirectamente se relacionan con el trabajo no remunerado en la economía doméstica. Este es el caso las comidas que se suministran a los niños de las escuelas, pre-escolares y jardines de infancia. Algunas veces esto se realiza mediante pagos en efectivo y en tales casos el pago se hace generalmente a las madres.

Y hay que mencionar un desarrollo más fundamental. Algunas constituciones nacionales recientes reconocen específicamente el trabajo doméstico no remunerado como creación de valor. Conviene recordar que estos trabajos (mantenimiento de la capacidad física y mental de la familia, educación de los niños, cuidado de los enfermos e incapacitados en el hogar) son imprescindibles para la vida y bienestar de la sociedad. En consecuencia debería recibir la remuneración correspondiente y por ende las sumas necesarias para cumplir con ello deberían pasar por presupuesto. Decimos "debería" porque la experiencia indica que, aún donde se ha reconocido la justificación de una contribución pública a las actividades

realizadas por mujeres en el hogar, generalmente el renglón correspondiente no figura en los presupuestos. Una de las causas es desde luego la situación financiera de los gobiernos. Un efecto de las reformas y políticas de ajuste que se realizan en muchos países es el de transferir el costo de cuidar a los niños, enfermos y viejos, que anteriormente proveía el estado, a las familias y más precisamente a las mujeres.

En el plano teórico los elementos que se mencionan han tenido también un desarrollo que destaca el papel de la mujer y del hogar en el mercado laboral. La tesis corriente que enfoca el suministro de trabajo como resultado de decisiones individuales, está siendo reemplazada por un enfoque que insiste en que el suministro de trabajo en el mercado laboral depende en buena parte de decisiones tomadas en el hogar, lo que inevitablemente involucra a las mujeres.

Una exposición acerca de la delimitación conceptual de la economía doméstica se encuentra en otro documento (Ferrán 2000 b).

### **III. Cuentas nacionales**

“El Sistema de Cuentas Nacionales, a través de su estructura y definiciones, no sólo determina el tipo de análisis que puede efectuarse, sino que también influye la forma en que se consideran las cuestiones económicas y sociales.” (SCN p. Xivii). Esta frase tomada del Manual de las Cuentas Nacionales (Libro Azul) indica claramente la importancia que tiene la contabilidad nacional en el análisis y las decisiones de política económica y social de los países. Ofrece grandes oportunidades para un análisis apropiado de género, aunque en su parte central contiene algunas insuficiencias que proponemos vencer empleando las cuentas satélites. Presentamos en primer lugar algunas clasificaciones de la parte central del sistema que permiten analizar determinados aspectos de los presupuestos y luego pasamos a exponer las cuentas satélites.

Para analizar los datos de los presupuestos el Libro Azul del Sistema de Cuentas Nacionales ofrece una clasificación de las funciones del gobierno (CFG) que divide las funciones del gobierno en catorce grupos, como sigue:

- 01 Servicios generales de la administración pública
- 02 Asuntos y servicios de la defensa
- 03 Asuntos de orden público y de seguridad
- 04 Asuntos y servicios de la educación
- 05 Asuntos y servicios de la salud
- 06 Asuntos y servicios de la seguridad social
- 07 Asuntos y servicios de vivienda y ordenación urbana y rural
- 08 Asuntos y servicios recreativos, culturales y religiosos
- 09 Asuntos y servicios de combustibles y la energía
- 10 Asuntos y servicios de agricultura, silvicultura, pesca y caza
- 11 Asuntos y servicios de minería, de manufactura y construcción
- 12 Asuntos y servicios de transporte y comunicaciones

### 13 Otros asuntos y servicios económicos

### 14 Gastos no clasificados

Evidentemente, esta clasificación no provee directamente la información que se puede utilizar en busca de mayor equidad entre géneros. Pero puede resultar muy útil si se logra combinarla con datos adicionales referentes a la situación de los géneros dentro de cada grupo.

Un capítulo particular en el conjunto institucional de las cuentas nacionales es el de las instituciones sin fines de lucro. Este sector que puede pasar desapercibido para el observador superficial ha adquirido últimamente un papel importante y figura en una forma u otra en los presupuestos nacionales y locales. Las cuentas nacionales lo consideran un grupo institucional propio que cubre un heterogéneo conjunto de unidades que en la mayoría de los casos comprende un considerable número de mujeres. Aunque se trata de instituciones sin fines de lucro, ello no quiere decir que no hay pago de salarios a los que están empleados en estas instituciones. Pero se trata de salarios poco elevados, frecuentemente salarios mínimos y el aporte voluntario es muy elevado.<sup>4</sup>

En los párrafos anteriores hemos visto la utilidad de las cuentas nacionales en el análisis y discusión sobre todo en las fases preparatorias de la elaboración del presupuesto. Pero las clasificaciones y agregados que están disponibles en el cuerpo central de las cuentas nacionales carecen de los detalles y aspectos específicos que requiere un análisis de género. Además desde el punto de vista del análisis de género padecen de un defecto importante: la forma en que determinan la frontera de producción. Puesto que tiene una profunda repercusión sobre como se valora el trabajo realizado en el propio hogar, y tratándose de un trabajo que está desigualmente distribuido entre los géneros, conviene presentar algo más ampliamente los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de su tratamiento contable. He aquí lo que dice el manual de las cuentas nacionales al respecto:

“La producción por cuenta propia de servicios domésticos y personales por los miembros del hogar para su autoconsumo final se ha excluido tradicionalmente de la producción que miden las cuentas nacionales... ”Entre estos servicios se enumeran específicamente los siguientes: la limpieza y el mantenimiento de la vivienda, la limpieza, mantenimiento y reparación de los bienes duraderos y de otros bienes de los hogares, la elaboración y el servicio de las comidas, el cuidado, la formación y la instrucción de los hijos, el cuidado de los enfermos y de las personas de edad avanzada y el transporte de los miembros del hogar o de sus bienes. (Sistema de Cuentas Nacionales parr. 6.19 y sigs.). Al mismo tiempo se admite que “en la mayoría de los países se dedica una gran cantidad de mano de obra a la producción de dichos servicios domésticos y personales no remunerados, y cuyo consumo contribuye en forma importante al bienestar económico. “Vale la pena examinar las razones que se dan para esta exclusión. Una razón es que los servicios que se producen en el hogar representan “... una actividad autónoma con repercusiones limitadas en el resto de la economía”. Esta afirmación indudablemente queda lejos de la realidad. Se puede decir que sus repercusiones son en efecto decisivas para el resto de la economía y de la sociedad entera.

Otra razón que se da es que los servicios domésticos y personales de los hogares no se destinan al mercado y no suele haber precios adecuados de mercado para valorar estos servicios. Esto es verdad, pero sólo en parte. En varios países se han hecho estudios que

---

<sup>4</sup> Está por publicarse un manual que trata específicamente de las instituciones sin fines de lucro.

utilizan estimaciones del valor tomadas como aproximaciones a servicios similares mercantiles. De modo que éste no es un obstáculo invencible. Pero hay otra observación más fundamental. Para un equitativo tratamiento del trabajo de las mujeres hay que ir más allá del ámbito del mercado. Y si se quiere medir su contribución en términos monetarios, hay que aceptar las inexactitudes marginales que puede significar la valoración por la vía de valores similares en el mercado u otros procedimientos sustitutivos. Sin duda estos procedimientos de valoración del trabajo realizado en el domicilio por los dueños del hogar comportan ciertos márgenes de inexactitud, pero el margen de error en este caso es de lejos inferior al que se comete al poner el valor de estos servicios igual a cero. Que es lo que se hace implícitamente al adoptar la frontera de producción propuesta en la parte central del sistema de cuentas nacionales.

Una discusión más amplia sobre el problema de la valoración se encuentra en otro documento (Ferrán 2000 a).

Sin embargo, hay una advertencia que se hace en el Manual del Sistema de Cuentas Nacionales que sí conviene tener en cuenta. La necesaria congruencia entre diferentes series estadística requiere que todo aquel que contribuye a la formación del producto de la nación figure como persona activa en las estadísticas del trabajo. Incluir en la cifra de población ocupada a todas las personas que realizan trabajos domésticos y los servicios arriba mencionados, influiría en las cifras del empleo de manera tal que oscurecería la significación de las mediciones del desempleo. Esto es un argumento válido. Pero la solución sería desagregar la clasificación de las series de empleo y desempleo de modo de permitir distinguir las diferentes clases de empleo y desempleo. Por ejemplo: Empleo en el hogar propio como una categoría.

### Cuentas Satélites

Pero lo que proponemos en este trabajo es obviar las dificultades de este tipo en forma más profunda. Nos referimos desde luego al uso de cuentas satélites. Las cuentas satélites forman, desde 1993, parte del sistema de cuentas nacionales.

Para ello tenemos que añadir a la parte central la extensión que se conoce con el nombre de cuentas satélites. Las cuentas satélite amplían la capacidad analítica de las cuentas nacionales a determinadas áreas de interés. Una de sus características es su flexibilidad que permite proporcionar información adicional, utilizar conceptos alternativos y clasificaciones complementarias, ampliar la cobertura y conceptualización de los costos y beneficios de las actividades humanas, introducir índices e indicadores para una más completa ilustración del fenómeno bajo observación e incluir datos físicos para conectarlos con los datos monetarios.

En esta forma las cuentas satélites están por una parte relacionadas con el marco central de las cuentas nacionales (y esto es importante porque, repetimos, estas cuentas se utilizan ampliamente en la formulación de los presupuestos nacionales) y por la otra al referirse específicamente a un área concreta mantienen una estrecha relación con este campo o tema específico.

Las cuentas satélites están imbricadas con el marco central de las cuentas nacionales, lo que permite ver separadamente todas las características del sector individual tanto en términos monetarios como en términos físicos pero además permiten ver la articulación de cualquier área particular con el conjunto nacional, o sea con las magnitudes

macroeconómicos como el producto nacional, ingreso nacional y otros elementos de la macroeconomía.

En los términos de la contabilidad nacional:

“Las cuentas o sistemas satélite subrayan generalmente la necesidad de ampliar la capacidad analítica de la contabilidad nacional a determinadas áreas de interés social de una manera flexible y sin sobrecargar o distorsionar el sistema central...” En esta forma las cuentas satélites permiten: “proporcionar información adicional, de carácter funcional o de entrecruzamientos sectoriales, sobre determinados aspectos sociales; utilizar conceptos complementarios o alternativos... cuando se necesita introducir dimensiones adicionales en el marco conceptual de las cuentas nacionales.” (SCN XXI p 539) Asimismo se abre la posibilidad de ampliar el análisis utilizando agregados diferentes e indicadores incluso utilizando datos físicos junto con los monetarios.

Se entiende que hay múltiples posibilidades en cuanto al diseño y amplitud de las cuentas satélites, desde la introducción de algunas cifras adicionales hasta una adaptación y rediseño de conceptos y clasificaciones. El manual de cuentas nacionales se refiere a esta posibilidad diciendo que se puede llegar incluso a un cambio de los conceptos principales del marco central. Esto es de gran importancia por el hecho que el análisis genérico requiere una extensión de la frontera de producción más allá de lo que fija el marco central de las cuentas. Una descripción más detallada de este tema se puede consultar en el capítulo XXI del Sistema de Cuentas Nacionales 1993.

Otra exposición, esta vez basada ya en la experiencia, se puede encontrar en un capítulo del Manual de Cuentas Nacionales sobre la “Contabilidad de los Hogares; Experiencia en Conceptos y Compilación” Esta publicación está en inglés y se espera una próxima edición en español. En el volumen segundo de esta publicación que versa especialmente sobre cuentas satélites, un trabajo de Jean Etienne Chapron presenta la experiencia en Francia con las cuentas satélites. El título del trabajo es “Cuentas Satélites Funcionales: Conexiones con las necesidades de la política y aspectos metodológicos”. De este trabajo extraemos las siguientes observaciones:

Desde 1970 la demanda de nuevas cuentas satélites ha continuado y la proporción de fallas es baja. Este éxito tiene varias razones:

- a) La referencia a las cuentas nacionales es frecuente en las discusiones y debates políticas y sociales.
- b) El principio de las cuentas satélite es de cubrir exhaustivamente todas las actividades del campo en cuestión
- c) La estructura básica es simple: gastos, financiamiento, productores y beneficiarios. Esto resulta ser un instrumento ágil con un número limitado de agregados que proveen una visión panorámica global del campo que cubren.
- d) Las cuentas satélites son coherentes con el marco central de las cuentas nacionales. Ellas permiten comparar sus agregados específicos con los agregados macroeconómicos más frecuentes como el producto interno bruto, consumo final, etc. El gasto nacional como porcentaje del producto interno bruto es un indicador frecuentemente utilizado por los usuarios de las cuentas satélite.

- e) Las cuentas satélite se adaptan a las características específicas del campo que cubren. Por esta razón son fácilmente asequibles para los usuarios no estadísticos que están más familiarizados con los aspectos sociales y económicos del tema en cuestión que con los conceptos de las cuentas nacionales. Este es el caso de la mayor parte de los usuarios.

Esto explica porque las cuentas satélite se usan como marco de referencia en el debate político entre agencias gubernamentales, sindicatos, asociaciones empresariales, instituciones profesionales, y organizaciones de consumidores.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Como conclusión se puede afirmar lo siguiente: La equidad de género desemboca en beneficios no sólo para los directamente afectados, sino aumenta el bienestar general de la sociedad, mejora su productividad económica y la calidad de vida y coadyuva a la gobernancia democrática. En la lucha por una mayor equidad es indispensable un análisis científico de la orientación presupuestaria pública y con este fin se recomienda el uso de las cuentas nacionales.



## Bibliografía

- Ferrán, Lourdes, 2000, "El Enfoque de Género, El Análisis Presupuestario y las Cuentas Nacionales". Seminario Regional de Usuarios y Productores de Encuestas de Hogares y del Uso del Tiempo: Problemas de medición y valoración de la contribución de las mujeres para la elaboración de los presupuestos nacionales. La Habana
- Ferrán, Lourdes 2000 "La Cuenta Satélite como Herramienta para Estimar la Contribución del Trabajo Doméstico y Comunitario en la Producción". Coloquio Latino Americano sobre Estadísticas de Género Aguas Calientes
- Gálvez P. Thelma, 2001, "Aspectos Económicos de la Equidad de Género", NN UU, ECLAC, Santiago de Chile
- Guzmán, Virginia, 2001 "La Institucionalidad de Género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis". CEPAL, Santiago de Chile
- Hewitt, Guy and Sabhita Raju, 1999 "Commonwealth Gender Budget Initiative: Progress Report on Pilot Implementation and New Options for Commonwealth Action on Integrating Gender into National Budget Processes" Workshop on Pro-Poor, Gender- and Environment- Sensitive Budgets. New York
- International Labour Office, 1993 "Statistical Measurement of Wage Differentials". Ginebra
- Lund, Francie, 1998 "Women Street Traders in Urban South Africa". University of Natal Durban
- Naciones Unidas, 1993 "Un Sistema de Cuentas Nacionales". Nueva York
- Skinner, Caroline, 1999 "Local Government in Transition – A gender analysis of trends in urban policy and practice regarding street trading in five South African cities". University of Natal Durban
- UNESCO Edición de 1975 "Diccionario de Ciencias Sociales"
- United Nations, 1998 "Household Accounting" New York
- World Development 1995 "Gender, Adjustment and Macroeconomics" Review, November
- World Development 2000 "Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality" Review, July

## RESEÑA BIOGRÁFICA DE LA AUTORA

Miembro de Número de la Academia de Ciencias Económicas  
Doctorado Universidad Central de Venezuela  
Post Grado Planificación Económica. Institute of Social Studies La Haya

Consultor en cuentas nacionales, distribución del ingreso, sector informal, participación económica de la mujer

### EXPERIENCIA PROFESIONAL Y ACADÉMICA

Banco Central de Venezuela, área de Cuentas Nacionales y Asesoría Económica  
Profesor de Contabilidad Social de la Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello

Naciones Unidas, Oficina de estadística y consultorías en cuentas nacionales, sector informal y participación económica de la mujer  
INSTRAW, Consultorías: Participación económica de la mujer en el sector informal en varios países africanos y asiáticos  
FAO Contribución de la mujer al sector informal agrícola

PUBLICACIONES

Libros y artículos sobre Distribución del Ingreso, Participación Económica de la Mujer, Sector Informal, Cuentas Nacionales

e-mail: Lourdes@ferran.net  
tel: (58-212) 781-9860  
fax: (58-212) 781-7301

Res. Jardín Los Bucares apt2  
Av. Los Bucares La Florida  
Caracas Venezuela