

# Gender Budgeting

## Lecciones para los países de América Central y República Dominicana

**Autores:**

Francisco Parro

Oscar Valencia Arana

Joaquín Zentner

Departamento de Países de  
Centroamérica, Haití, México,  
Panamá, y la República  
Dominicana

Representación en República  
Dominicana

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-02123

# Gender Budgeting

Lecciones para los países de América Central y República Dominicana

Autores:

Francisco Parro

Oscar Valencia Arana

Joaquín Zentner

Marzo, 2021

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Parro, Francisco.

Gender budgeting: lecciones para los países de América Central y República  
Dominicana / Francisco Parro, Oscar Valencia Arana, Joaquín Zentner.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2123)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Budget process-Social aspects-Central America. 2. Budget process-Social aspects-  
Dominican Republic. 3. Women in economic development-Government policy-Central  
America. 4. Women in economic development-Government policy-Dominican Republic.  
5. Sex discrimination in national income accounting-Central America. ó. Sex  
discrimination in national income accounting-Dominican Republic. 7. Gender  
mainstreaming-Central America. 8. Gender mainstreaming-Dominican Republic. I.  
Valencia Arana, Oscar. II. Zentner, Joaquín. III. Banco Interamericano de Desarrollo.  
Representación en República Dominicana. IV. Título. V. Serie.  
IDB-TN-2123

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



# Gender Budgeting

Lecciones para los países de América Central y República Dominicana

Francisco Parro<sup>†</sup> Oscar Valencia Arana\* Joaquín Zentner\*

## Resumen

Este documento discute el enfoque de gender budgeting y extrae lecciones de política para los países CID. Documentamos diversas formas en que la perspectiva de género toca el proceso presupuestario, así como la forma explícita que han tomado estas iniciativas en distintas regiones del mundo. También enfatizamos las condiciones bajo las cuales gender budgeting resulta en good budgeting. Luego, se describen diversos ejemplos concretos de cómo la política fiscal gatilla, en ciertas circunstancias, desigualdades de género. Cuantitativamente, analizamos la relación entre la composición del gasto público y la participación laboral de las mujeres, relativa a la de los hombres. Encontramos que el gasto en protección social exhibe una correlación positiva con la participación laboral (relativa) de las mujeres. Particularmente relevante es el gasto en pensiones y en cuidado infantil o childcare. Respecto de las implicancias de política para la región CID, (i) enfatizamos la necesidad de profundizar y sistematizar la información sobre las iniciativas-actuales o planeadas-de gender budgeting en la región, (ii) destacamos el gasto público en pensiones y en cuidado infantil como partidas presupuestarias concretas que pudiesen contribuir al cierre de brechas de género, y (iii) proponemos fundamentos generales de eficiencia y diseño que harían más probable una penetración eficiente de un enfoque de género en los procesos presupuestarios de los países CID.

**JEL Clasificación:** H50, J22, J13

**Palabras Clave:** Género, Presupuesto, Gender Budgeting

---

<sup>†</sup> Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez. Email: [fjparrog@gmail.com](mailto:fjparrog@gmail.com).

<sup>‡</sup> Inter-American Development Bank. Email: [oscarva@IADB.ORG](mailto:oscarva@IADB.ORG).

\* Inter-American Development Bank. Email: [joaquinz@IADB.ORG](mailto:joaquinz@IADB.ORG).

## 1. Introducción

La desigualdad de género es una realidad en la mayoría de las regiones del mundo, particularmente en los países en desarrollo (Banco Mundial, 2018). A su vez, la evidencia empírica nos muestra que el cierre de brechas de género contribuye significativamente al crecimiento económico (Dollar y Gatti, 1999; Klasen, 2002; Barro y Sala-i-Martin, 2003; Abu-Ghaida y Klasen, 2004; Klasen y Lamanna, 2009; Thévenon et al., 2012; entre otros). Existen varios factores que impactan las desigualdades de género. Por ejemplo, las transformaciones estructurales de los países promueven sectores en los cuales mujeres y hombres exhiben distintas ventajas comparativas (Galor y Weil, 1996; Ngai y Petrongolo, 2017). Factores culturales desencadenan discriminaciones arbitrarias en el mercado laboral (Bertrand y Duflo, 2016). Algunas regulaciones laborales promueven el empleo femenino a través de diferentes canales (Albagli y Rau, 2018). También existen diversos ejemplos de cómo elementos de la política fiscal recaen asimétricamente entre mujeres y hombres (Greenspun y Lustig, 2015). Esto último, motiva el interés por analizar la forma en que distintos aspectos del proceso presupuestario de los países impactan las brechas de género, originando así el enfoque de *gender budgeting*. Este capítulo describe y discute dicho enfoque y extrae lecciones de política para los países CID.

Formalmente, el enfoque de *gender budgeting* se define como “la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario” (Downes et al., 2016). El capítulo comienza ilustrando las diversas formas que toman las iniciativas de presupuesto con enfoque de género en el mundo. No existe una receta única. Sin embargo, común a todas las iniciativas existentes está el foco en la promoción de igualdad de género a través de la política fiscal, así como el uso de diferentes herramientas analíticas para la evaluación de los impactos del presupuesto sobre mujeres y hombres. El capítulo enfatiza eso sí que hay un principio fundamental que cualquier iniciativa clasificada dentro del enfoque de *gender budgeting* debe satisfacer. Este es el principio de eficiencia que se le exige a la política fiscal, bajo el cual se deben impulsar políticas que exhiban un alto un retorno social. En dicho caso, *gender budgeting* es también *good budgeting*.

Luego, el capítulo describe diversos ejemplos de cómo la política fiscal, en ciertas situaciones, gatilla desigualdades de género. También discute diversos estudios empíricos que destacan el efecto positivo que el cierre de las brechas de género genera sobre el crecimiento y desarrollo económico.

En conjunto, ambas piezas de evidencia motivan el rol que puede tener la política fiscal en compatibilizar una mayor igualdad de género con un mayor crecimiento económico.

Tal como se repite una y otra vez a lo largo de este capítulo, lo anterior está siempre sujeto a los criterios de eficiencia que se debe exigir a cualquier tipo de política fiscal.

El capítulo avanza en el análisis describiendo diversas iniciativas de enfoque de género para el proceso presupuestario, las cuales se observan en diferentes regiones mundo. El mensaje es nuevamente que no existe una receta única. Algunas iniciativas se han enfocado sobre el gasto fiscal, mientras que otras sobre los ingresos recaudados; existen iniciativas lideradas por el Ministro de Finanzas, mientras que otras son lideradas desde el Ministerio de la Mujer u otros ministerios; la mayoría tiene una base legal en leyes orgánicas, aunque también existen iniciativas con carácter constitucional; por último, existe una gran heterogeneidad respecto de los mecanismos de monitoreo y recopilación de información.

Luego, se analiza cuantitativamente la relación entre la composición del gasto público y la participación laboral de las mujeres, relativa a la de los hombres. Dos razones explican el foco que pone esta sección del capítulo en este indicador específico de brecha de género. Primero, la contundente evidencia que destaca la participación laboral de la mujer como gatillo de un círculo virtuoso favorable a ellas; una mayor inserción de la mujer en el mercado laboral promueve el crecimiento/desarrollo económico, y éste a su vez, ayuda a derribar barreras para el progreso de la mujer en el mercado laboral y otras dimensiones. La Sección 4 de este capítulo revisa extensamente evidencia al respecto. Segundo, la participación laboral femenina es un indicador concreto que los gobiernos pueden impactar de manera más o menos directa a través del gasto público. Un ejemplo de esto último es la relación positiva entre diferentes políticas de subsidio al cuidado de los hijos y el apego de la mujer al mercado laboral, lo cual ha sido extensamente documentado en la literatura (Lundin et al., 2008; Olivetti y Petrongolo, 2017; entre otros).

El análisis cuantitativo ilustra cómo ciertas partidas presupuestarias parecen estar positivamente correlacionadas con la brecha de participación laboral. En particular, se encuentra que el gasto en protección social exhibe una correlación positiva con la participación laboral (relativa) de las mujeres. Dentro de esta partida presupuestaria, el gasto en pensiones y en *childcare* son particularmente importantes. Se describen estudios que permiten entender cómo el gasto público en pensiones y en cuidado infantil impactan la brecha de género en el ámbito laboral.

Se concluye discutiendo implicancias de política para los países CID. Primero, se enfatiza la necesidad de profundizar y sistematizar la información sobre las iniciativas-actuales o planeadas-de *gender budgeting* en los países de la región. Una opción atractiva a evaluar es la implementación de una encuesta regional sobre el tema y la creación de una red a nivel regional que discuta y elabore indicadores cualitativos y cuantitativos que sean comparables entre países. Segundo, se discute cómo partidas

específicas del gasto público pudiesen contribuir al cierre de brechas de género. Se enfatiza el gasto público en pensiones y en cuidado infantil, en línea con el análisis cuantitativo realizado en este capítulo. Finalmente, se discuten fundamentos generales de eficiencia y diseño que haría más probable la penetración eficiente de un enfoque de género en los procesos presupuestarios de los países CID.

El resto del capítulo se organiza como sigue. La Sección 2 define el concepto de presupuesto con enfoque de género o *gender budgeting*. La Sección 3 discute las condiciones bajo las cuales las iniciativas de *gender budgeting* resultan en *good budgeting*. La Sección 4 documenta evidencia empírica sobre la relación entre la política fiscal, las brechas de género y el crecimiento económico. La Sección 5 detalla las iniciativas de *gender budgeting* que encontramos en diversas regiones del mundo. La Sección 6 construye evidencia cuantitativa de la relación entre la composición del gasto público y la participación laboral femenina. Finalmente, la Sección 7 extrae lecciones de política para los países CID.

## **2. ¿Qué es *Gender Budgeting*?**

Esta sección introduce el concepto de presupuesto con enfoque de género o *gender budgeting*. Para esto, primero, se presenta la definición formal del enfoque. Luego, se discuten distintas dimensiones para clasificar estas iniciativas. Por ejemplo, respecto de la etapa del presupuesto en que aparecen, o respecto del organismo gubernamental encargado de impulsarlas. Por último, se describen algunos ejemplos concretos, lo cual completa la caracterización del concepto.

La OCDE (Downes et al., 2016) define *gender budgeting* como “la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario.” Esta definición es quizás la más transversalmente aceptada por la comunidad internacional. Sin embargo, podemos encontrar definiciones alternativas en la literatura. Por ejemplo, el *Council of Europe* definió el año 2009 el concepto *gender budgeting* como “la evaluación de los presupuestos con foco en el género, incorporando una perspectiva de género en todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurando los ingresos y gastos fiscales con miras a promover la igualdad de género.” Recientemente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) nos entrega una tercera definición: “un enfoque del presupuesto que utiliza la política fiscal y la administración pública para promover la igualdad de género y el desarrollo de la mujer.” Común a todas estas definiciones es el foco en la promoción de igualdad de género a través de la política fiscal, así como el uso de diferentes herramientas analíticas para la evaluación de los impactos del presupuesto sobre mujeres y hombres.

Iniciativas de presupuesto de género mutan a una amplia variedad de formas. Sin embargo, en general, estas iniciativas pueden ser clasificadas de acuerdo a la etapa del proceso presupuestario en que aparecen. Primero, existen enfoques *ex ante*. Estos enfoques consisten en (i) la evaluación de medidas presupuestarias específicas antes de su inclusión en el presupuesto, de acuerdo a su impacto sobre la igualdad de género, (ii) el análisis periódico de cómo la asignación existente del gasto público y de los ingresos recaudados contribuyen a la igualdad de género, y (iii) la identificación de prioridades presupuestarias de acuerdo al grado en que los programas gubernamentales existentes son consistentes con la igualdad de género.

Segundo, existen enfoques *concurrentes*. Este grupo de iniciativas se refiere al establecimiento de requisitos que prescriben que: (i) una proporción mínima de los objetivos de desempeño relacionados con el presupuesto se vinculen con políticas sensibles a la igualdad de género, (ii) una proporción mínima de los recursos del presupuesto se asigne a políticas sensibles a la igualdad de género, y (iii) la obligatoriedad de que el presupuesto anual incluya una evaluación oficial, conducida por la Dirección de Presupuesto,<sup>1</sup> del impacto general del gasto público en la promoción de la igualdad de género, incluyendo una análisis desagregado (por género) de medidas específicas de gastos e ingresos públicos.

Por último, están los enfoques *ex post*. Estos enfoques consisten en (i) la evaluación de medidas presupuestarias individuales después de su implementación, respecto de su impacto sobre la igualdad de género, (ii) el análisis independiente<sup>2</sup> del grado en que la igualdad de género es promovida y efectivamente lograda a través de las políticas establecidas en el presupuesto anual, y (iii) la inclusión de la igualdad de género como una dimensión de análisis específico en el contexto de la revisión del presupuesto nacional.

Las iniciativas de *gender budgeting* pueden ser clasificadas no solo respecto de la etapa del diseño presupuestario en que cobran relevancia, sino también respecto de otras dimensiones. Primero, respecto de su origen. Existen iniciativas impulsadas por organismos internacionales o por agencias de ayuda bilateral, mientras que otras se originan a nivel nacional. Segundo, respecto de los componentes de la política fiscal que están involucrados. Concretamente, algunas iniciativas involucran componentes del gasto fiscal, mientras que otras ponen el foco sobre la recaudación tributaria. Tercero, respecto del mecanismo a través del cual el enfoque de género es incluido dentro del proceso presupuestario; puede tener la forma de una circular que instruya a la autoridad, o bien, una auditoría o informe de resultados, entre otros mecanismos. Cuarto, existen iniciativas cuyo sustento legal se incluye en el presupuesto orgánico, mientras que otras

---

<sup>1</sup> O en general, la autoridad oficialmente a cargo del presupuesto central del gobierno.

<sup>2</sup> Esto es, un análisis realizado por organismos distintos de la autoridad presupuestaria.

están incluidas en leyes presupuestarias. Adicionalmente, las iniciativas de *gender budgeting* también difieren respecto del grado de involucramiento de la sociedad civil.

Por último, las medidas presupuestarias con enfoque de género también presentan heterogeneidad respecto del organismo gubernamental encargado de promoverlas. En la mayoría de los países, el Ministerio de Finanzas es el encargado principal de liderar las iniciativas presupuestarias, lo cual le asigna también un rol preponderante respecto de las iniciativas de *gender budgeting*. En esos países, el Ministerio de Finanzas se encarga de establecer los requisitos que deben seguir otros ministerios y agencias dentro del gobierno, de responder a las solicitudes de los ministerios en la asignación de fondos a programas particulares, y de trabajar con las autoridades para cambiar las leyes o reglamentos fiscales, apuntando al logro de una mayor igualdad de género. En otros países, el Ministerio de Asuntos de la Mujer es quien lidera las iniciativas de presupuesto de género, trabajando siempre de manera coordinada con el Ministerio de Finanzas y otras entidades gubernamentales. También existen países en que los esfuerzos de *gender budgeting* se originan en grupos legislativos u organizaciones no gubernamentales, y solo en etapas posteriores son liderados por entidades gubernamentales.

A modo de completar la caracterización del concepto de *gender budgeting*, a continuación, se ilustran algunos ejemplos de medidas específicas adoptadas en algunos países para fomentar la igualdad de género a través del presupuesto de la nación. En la Sección 5 se realiza un barrido más acabado de las iniciativas que están o han estado operando en distintas regiones del mundo. Veremos cómo todas esas medidas contienen algunos de los componentes que se han descrito en esta sección.

La primera iniciativa de *gender budgeting* tuvo su origen en Australia en los 80s (Sharp y Broomhill, 2002). Dicha iniciativa consistió en un requerimiento oficial para que ministerios y otros organismos del gobierno analizaran el impacto del gasto público sobre indicadores para mujeres y niñas. Desde entonces, han sido implementadas una serie de iniciativas que apuntan al objetivo común de la igualdad de género. Por ejemplo, Suecia publica un anexo en la ley de presupuesto anual titulado “Igualdad Económica entre Hombres y Mujeres,” donde se muestra la distribución de recursos por género. En Islandia, existe una obligación legal para que todos los ministerios realicen un análisis de género de las propuestas presupuestarias. Entre los países LAC, México ha sido, desde finales de los 90s, un pionero en la promoción de un enfoque de género para el presupuesto. La ley de presupuesto incluye un anexo donde se presenta información sobre temas relacionados con la igualdad de género. Los ejemplos de las iniciativas en Australia, Suecia, Islandia y México ilustran el tipo de políticas que se aglutinan bajo el concepto de *gender budgeting*.

### 3. *Gender Budgeting* y *Good Budgeting*

Esta sección analiza las condiciones bajo las cuales las iniciativas de *gender budgeting* resultan en *good budgeting*. Desde el punto de vista de la eficiencia del gasto público, un gobierno debiese ponderar los beneficios y costos sociales de las distintas iniciativas y elegir aquellas que exhiban un retorno social más alto. Desde una perspectiva de equidad, un gobierno debiese evaluar si los beneficios de los programas de gasto público y la recaudación tributaria se distribuyen de acuerdo a la noción que la sociedad tiene de igualdad. A continuación, se aplican ambos criterios de *good budgeting* al concepto de *gender budgeting*.

El punto de partida es la visión ampliamente aceptada de que, en general, la promoción de la igualdad de género es económica y socialmente beneficiosa para la sociedad (Elson, 2006; Banco Mundial, 2012). Dicho lo anterior, existen tres escenarios posibles bajo los cuales *gender budgeting* resulta en *good budgeting*: (i) en presencia de asignaciones presupuestarias que no son socialmente óptimas, (ii) en presencia de externalidades, y (iii) en presencia de regulaciones asociadas a la política tributaria o política de gasto público que generan fricciones para la asignación de recursos.

Considere el caso de un gobierno con un nivel del gasto público y de recaudación tributaria dados. Suponga que existen dos partidas presupuestarias, *A* y *B*, que la mayoría de los recursos se destinan a la partida *A*, y que dicha partida genera una distribución desigual de recursos entre mujeres y hombres. Entonces, una iniciativa de *gender budgeting* apuntaría a reasignar los recursos desde la partida *A* hacia la partida *B*. Si el beneficio social de un dólar gastado en *B* supera el beneficio social de ese mismo dólar gastado en *A*, entonces la reasignación del gasto desde *A* hacia *B* avanza en la igualdad de género y es socialmente óptima; esta iniciativa hipotética de *gender budgeting* resulta entonces en *good budgeting*.

Un ejemplo de la política ilustrada en el párrafo anterior lo encontramos en la realidad de muchos países de bajo desarrollo. Por ejemplo, se observa que muchos de los países más pobres del planeta exhiben un presupuesto reducido para el tratamiento de aguas (Banco Mundial, 2018). Una asignación presupuestaria de este tipo obliga a las niñas y mujeres a pasar gran parte del día buscando agua, en lugar de ir a la escuela o trabajar. Suponga que una mayor acumulación de capital humano por parte de las mujeres o un apego más fuerte de ellas al mercado laboral trae beneficios sociales muy superiores a los derivados de otras partidas de gasto. En dicho caso, una iniciativa que reasigne los recursos públicos hacia la inversión en infraestructura sanitaria no solo promueve la igualdad de género respecto de los resultados educacionales y de mercado laboral, sino que también exhibiría retornos sociales positivos. Estamos entonces en presencia de un caso de *good budgeting*. Así, reasignaciones de gasto que, por una

parte, promuevan la igualdad de género, y por otra, generen retornos sociales positivos son un primer caso en que *gender budgeting* es *good budgeting*.

Un segundo caso se origina en presencia de externalidades. Existen situaciones en que los beneficios o costos asociados a algunas actividades no se reflejan en los precios de mercado. En otras palabras, beneficios (costos) sociales difieren de los beneficios (costos) privados. En el caso de una externalidad positiva, el equilibrio competitivo resulta de la sub-provisión de un bien o servicio debido a que el beneficio social es mayor que el beneficio privado que el agente internaliza al momento de su elección. Por ejemplo, madres más educadas crían niños que son alimentados con dietas más saludables, y que, por ende, tienen una mejor salud, reduciendo así la propagación de enfermedades (Behrman y Wolfe, 1987; Glewwe, 1999; Christiaensen y Alderman, 2004). Entonces, el beneficio social de cada dólar invertido en el capital humano de una madre supera el beneficio privado que percibe la mujer. Por ende, una política que subsidia la inversión en capital humano de las mujeres no solo reduce desigualdades de género en educación, sino que también exhibe retornos sociales positivos. Estamos en presencia entonces de un segundo caso en que una iniciativa de *gender budgeting* resulta en *good budgeting*.

Por último, pueden existir distorsiones en la estructura tributaria que perjudican más fuertemente a las mujeres que a los hombres. Por ejemplo, la literatura sobre *misallocation* de factores muestra como la existencia de impuestos heterogéneos para distintas firmas resultan en una menor productividad agregada (Aguirre y Parro, 2016). En países en que el empleo femenino está concentrado en firmas con ciertas características, una estructura tributaria que exhibe heterogeneidad de tasas de impuestos no solo daña la productividad agregada de la economía sino también pudiese resultar en desigualdades de género. Por ende, iniciativas que corrigen tales distorsiones no solo promueven la igualdad de género sino también son favorables al crecimiento: nuevamente, en este caso, *gender budgeting* es *good budgeting!*

La discusión anterior nos muestra que políticas presupuestarias de género eficientes-de gasto o recaudación-deben seguir los principios generales de eficiencia exigidos para la política fiscal. En ese sentido, *gender budgeting* no es un enfoque especial para el presupuesto, guiado por principios diferentes de aquellos que promulga la teoría de las finanzas públicas óptimas. El enfoque de presupuesto de género es más bien la *intención* de mejorar la asignación de recursos públicos, a modo de alinear la promoción de la igualdad de género con el desarrollo económico del país.

Sin embargo, la sociedad pudiese poner la igualdad como el valor superior a defender. En dicho caso, el enfoque de *gender budgeting* implicaría dirigir la política fiscal para el logro exclusivo de la igualdad de género, si esa es la noción que la sociedad tiene

de igualdad. Existen algunos argumentos teóricos que sustentan la idea de que el logro de una mayor igualdad de resultados no viene a costa de una menor eficiencia productiva (Ostry et al., 2014). Sin embargo, existen también innumerables casos de políticas económicas que sí conllevan un *trade-off* entre igualdad y eficiencia. Entonces, cuando el valor superior a promover es la igualdad de género, toda política de *gender budgeting* que apunte a cerrar brechas de género será un *good budgeting*; sin embargo, la autoridad debiera reconocer explícitamente que algunas de esas iniciativas pueden atentar contra el desarrollo económico del país.

#### 4. Evidencia Empírica

Esta sección discute dos ramas de la literatura que son informativas respecto de los potenciales efectos de un enfoque de *gender budgeting* sobre las economías. En primer lugar, se describe la relación empírica entre desarrollo/crecimiento económico y las brechas de género.<sup>3</sup> Luego, se analizan estudios que ilustran distintos tipos de desigualdades de género que se gatillan desde la política fiscal. En conjunto, ambas piezas de evidencia nos muestran que (i) las brechas de género importan para el desarrollo y crecimiento de los países y (ii) que distintos aspectos de la política fiscal impactan las brechas de género.

##### 4.1. Desarrollo, Crecimiento y las Brechas de Género

La literatura empírica que estudia la relación entre el desarrollo/crecimiento económico y la desigualdad de género es bastante extensa.<sup>4</sup> Existe cierto consenso respecto de la retroalimentación o doble causalidad existente entre ambas variables. Es decir, (i) el cierre de las brechas de género parece impactar positivamente el crecimiento económico, empujando de esa forma el desarrollo de un país, y (ii) fuerzas inherentes al desarrollo económico de los países incentivan y facilitan una participación activa de las mujeres en distintos ámbitos de la economía.<sup>5</sup> A continuación, se discute evidencia que apunta en ambas direcciones.

En general, los estudios muestran un efecto negativo de la brecha de género en participación laboral sobre el desempeño económico de un país (Klasen y Lamanna, 2009; Thévenon et al., 2012; entre otros). Más frecuentemente, las brechas de género en educación han sido enfatizadas como un factor disuasivo del crecimiento (Barro y

---

<sup>3</sup> La discusión sobre desarrollo económico se relaciona con el nivel del producto, mientras que el crecimiento económico aborda temas referentes a la tasa de crecimiento del producto.

<sup>4</sup> Cuberes y Teignier (2014) proveen una revisión exhaustiva de este tema.

<sup>5</sup> Sin embargo, Kabeer y Natali (2013) concluyen que la relación entre la igualdad de género y el crecimiento económico pudiese ser asimétrica; la evidencia respecto de que la igualdad de género, particularmente en la educación y el empleo, contribuye al crecimiento económico parece ser mucho más robusta que la conclusión de que el crecimiento económico contribuye a la igualdad de género, por ejemplo, en términos de salud, bienestar y derechos.

Lee, 1993; Tzannatos, 1999; Dollar y Gatti, 1999; Klasen, 2002; Barro y Sala-i-Martin, 2003; Abu-Ghaida y Klasen, 2004; Klasen y Lamanna, 2009; Thévenon et al., 2012). Estas brechas (en educación) operan directamente sobre el crecimiento, pero también indirectamente a través de distintos canales relacionados con el mercado laboral. Por ejemplo, sesgos hacia la mujer en educación llevan a una baja participación laboral femenina y a una sub-representación de la mujer en el área del emprendimiento (Cuberes y Tegnier, 2016).

En el ámbito del mercado laboral, Elborgh-Woytek et al. (2013) revisan evidencia de una serie de estudios que muestran que una mayor representación femenina en la fuerza de trabajo promueve el crecimiento económico. Cuberes y Teignier (2012) encuentran que las pérdidas del PIB per cápita atribuibles a las brechas de género en el mercado laboral se aproximan a un 27% en ciertas regiones del mundo. Aguirre et al. (2012) sugieren que elevar la tasa de participación femenina en la fuerza laboral a los niveles observados para los hombres en países específicos, aumentaría el PIB en los Estados Unidos en un 5%, en Japón en un 9%, en los Emiratos Árabes Unidos en un 12% y en Egipto en un 34%. Elborgh-Woytek et al. (2013) también concluyen que mejores oportunidades para que las mujeres ganen y controlen los ingresos del hogar podrían contribuir a un mayor desarrollo económico en los países en desarrollo; por ejemplo, a través de niveles más altos de inscripción escolar de las niñas. En esa línea, Aguirre et al. (2012) y Miller (2008) concluyen que una participación laboral femenina más alta y mayores ingresos de las mujeres podrían resultar en un mayor gasto en matrícula escolar, especialmente en las niñas, lo cual desencadena un ciclo virtuoso en que las mujeres más educadas se convierten en ejemplos a seguir por las generaciones más jóvenes. Heintz (2006) concluye que el trabajo de las mujeres, ambos remunerado y no remunerado, puede ser el factor más importante para reducir la pobreza en las economías en desarrollo.

En la misma línea anterior, Cuberes y Teignier (2016) cuantifican los efectos macroeconómicos de la brecha de género en emprendimiento y participación laboral. Los autores utilizan datos de los países OCDE y encuentran que, si todas las mujeres fueran excluidas del emprendimiento, el ingreso per cápita caería un 10% en el corto plazo, debido a la caída en el talento promedio de los empresarios. En el largo plazo, cuando el stock de capital se ajusta a la nueva productividad, el ingreso per cápita caería en un 11%. Si todas las mujeres fueran excluidas de la fuerza de trabajo, la producción per cápita se reduciría en casi un 47% a corto plazo. En el largo plazo, cuando se ajusta el capital por trabajador, la producción per cápita exhibiría una caída de 50%. Por su parte, Cavalcanti y Taveres (2016) introducen la discriminación salarial de género en un modelo de crecimiento con ahorro endógeno, fertilidad y participación laboral. Los autores encuentran que, en Estados Unidos, un aumento en un 50% de la brecha salarial

reduciría el ingreso per cápita de estado estacionario en aproximadamente un 35%. Esteve-Volart (2004) usan datos de panel sobre crecimiento de los estados en India entre 1961-1991, para analizar cómo la discriminación de género es una práctica ineficiente. Los autores construyen dos medidas de discriminación: exclusión de las mujeres del mercado laboral y exclusión de las mujeres de cargos directivos. Muestran que ambos tipos de discriminación reducen el crecimiento; el primero también implica una reducción del PIB per cápita, mientras que el segundo distorsiona la asignación de talento. Los autores concluyen que los estados de India que exhibieron un crecimiento más rápido fueron aquellos con tasas de desigualdad de género en el empleo más bajas.

En el ámbito educacional, la evidencia nos muestra que el cierre de brechas de género impacta positivamente el desarrollo y crecimiento económico. Klasen y Lamman (2009) encuentran que el costo combinado de las brechas en educación y empleo en las regiones del Medio Oriente y norte de África, y sur de Asia, implican un 0.9-1.7 y 0.1-1.6 puntos porcentuales, respectivamente, de la diferencia de crecimiento de esas regiones comparado con el este de Asia. Bandiera y Natraj (2013) enfatizan el cierre que ha exhibido la brecha de género en educación a nivel mundial en las últimas décadas.<sup>6</sup> Adicionalmente, los autores documentan una correlación negativa entre distintos tipos de brechas de género en educación y el nivel de desarrollo de las economías, aproximado por el PIB per cápita. Consistente con la evidencia anterior, Hill y King (1995) concluyen que el aumento de los niveles de educación femenina mejora la productividad de las mujeres en el hogar, lo que a su vez incrementa la sobrevivencia infantil y la inversión en el capital humano de los niños(as). Los autores también señalan que los beneficios sociales de la educación de las mujeres van desde fomentar el crecimiento económico hasta extender la esperanza de vida promedio de la población y mejorar el funcionamiento de los procesos políticos.

Otros estudios muestran que las brechas en el acceso a diferentes *inputs* gatillan diferencias en productividad entre las empresas de propiedad de hombres y mujeres (Blackden y Hallward-Driemeier, 2013). Una reducción de esta brecha, a través del acceso igualitario a los recursos productivos, podría traer ganancias considerables en términos del producto de una economía (Banco Mundial, 2012). Barsh and Yee (2012) y CAHRS (2011) muestran que el empleo igualitario del trabajo masculino y femenino permitiría hacer un mejor uso del talento disponible, con potenciales implicancias positivas para el crecimiento económico. Más controversial, Coates and Herbert (2008) sugieren que una mayor proporción de mujeres en puestos de toma de decisiones podría

---

<sup>6</sup> Al respecto, ver también Becker et al. (2010) y Parro (2012).

reducir la proporción de transacciones financieras de alto riesgo, las cuales usualmente las realizan *traders* masculinos.<sup>7</sup>

Los estudios anteriores sugieren que las brechas de género de educación y en el mercado laboral impactan positivamente el desarrollo y crecimiento económico. Sin embargo, tal como se enunció al inicio de esta sección, la relación entre crecimiento y brechas de género es de mutua causalidad. Stotsky (2006) postula que la falta relativa de oportunidades de las mujeres en los países en desarrollo inhibe el crecimiento económico, mientras que, al mismo tiempo, el crecimiento económico conduce al mejoramiento de las condiciones de las mujeres en diferentes aspectos del ámbito educacional y laboral. Duflo (2012) discute cómo el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo económico están estrechamente relacionados. La autora muestra que el desarrollo económico promueve un empoderamiento de las mujeres, y a su vez, el progreso económico de las mujeres genera cambios en la toma de decisiones, lo cual tiene un impacto directo sobre el desarrollo. Sin embargo, Duflo (2012) concluye que el desarrollo económico no es una bala mágica para promover el empoderamiento de la mujer, ni tampoco lo es el empoderamiento para garantizar el desarrollo económico. Sin embargo, la evidencia empírica respecto del efecto del crecimiento sobre brechas de género sugiere la existencia de un círculo virtuoso: *empoderamiento femenino->crecimiento->empoderamiento femenino*. A continuación, se revisa evidencia al respecto.

En general, la literatura atribuye el aumento en la participación laboral femenina a transformaciones estructurales de las economías, cambios tecnológicos producidos en el mercado y, también, a cambios tecnológicos observados dentro de los hogares. Galor y Weil (1996) sostienen que el desarrollo económico condujo a un cambio en la naturaleza de los trabajos “desde la fuerza física hacia el cerebro,” lo cual fue favorable a la participación laboral de las mujeres. Ngai y Petrongolo (2017) construyen un modelo para estimar el efecto del auge del sector servicios sobre la brecha salarial en Estados Unidos. Los autores encuentran que el crecimiento del sector servicios incrementó en un 44% las horas trabajadas en el mercado laboral para las mujeres, mientras que redujo en un 11% la de los hombres. Los autores explican este resultado a partir de las ventajas comparativas de las mujeres en el sector servicios y la expansión que experimentan los servicios a medida que las economías se desarrollan (Buera y Kaboski, 2012).

---

<sup>7</sup> Respecto de la literatura teórica que ha estudiado el impacto de la desigualdad de género sobre el crecimiento económico, ésta enfatiza canales tales como la fertilidad y el capital humano de los niños(as). Por ejemplo, Galor y Weil (1996) sostienen que un aumento en el salario relativo de las mujeres aumenta el costo de criar niños(as), lo cual aumenta los niveles de educación de los niños(as) y conduce a una mayor productividad laboral y crecimiento.

Por otra parte, Greenwood et al. (2005) argumentan que la revolución tecnológica en los hogares, por ejemplo, materializada con la aparición de bienes durables de uso doméstico, gatilló una especie de “liberación de las mujeres de los hogares.” Formalmente, los autores estiman que el progreso tecnológico en los hogares explica una fracción importante del alza en la participación laboral femenina observada en las últimas décadas. En la misma línea, Cavalcanti y Tavares (2008) analizan la caída en el precio de los electrodomésticos como motor de promoción de la participación laboral femenina. Los autores encuentran que, en el Reino Unido, la caída en el precio de los electrodomésticos explica entre un 10% y un 15% de incremento en la participación laboral de las mujeres durante el período 1975-1999.<sup>8</sup>

Resumiendo, la evidencia empírica sugiere un efecto positivo de la participación laboral femenina sobre el crecimiento y desarrollo económico de los países; al mismo tiempo, existen fuerzas inherentes al desarrollo de los países que empoderan económicamente a las mujeres. Por ende, la evidencia descrita en esta sección sugiere que la reducción de barreras a la participación laboral de la mujer gatilla un círculo virtuoso en que el empoderamiento femenino promueve el desarrollo, y éste, ayuda a derribar barreras para el progreso de las mujeres en las economías. En la Sección 6 ilustramos como algunas partidas de gasto público pudiesen promover una participación más activa de las mujeres en el mercado laboral. En nuestra ruta hacia esa meta, revisaremos ahora distintas fuentes de desigualdades de género que se pueden originar desde la política fiscal.

#### **4.2. Brechas de Género en la Política Fiscal**

En esta sección, se documentan algunos ejemplos de cómo y cuándo diferentes aspectos de la política fiscal generan cargas desiguales entre mujeres y hombres. El análisis estará focalizado en brechas de género gatilladas desde el gasto público y desde la asignación de la carga tributaria.<sup>9</sup> En su conjunto, los estudios revisados apuntan a analizar el impacto de los impuestos, gastos en bienes y servicios públicos y transferencias gubernamentales sobre la desigualdad de género.

Consideremos primero la incidencia por género de diferentes programas de gasto público. Demery et al. (1995) estudian los beneficios derivados del programa de recuperación económica de Ghana, el cual consistió en aumentos del gasto público asignado a educación y salud. Respecto de la expansión del gasto público en educación, los autores estiman que, en promedio, las niñas recibieron beneficios por solo 8.614

---

<sup>8</sup> En la literatura teórica, varios estudios se centran en explicar los efectos del crecimiento económico sobre diferentes brechas de género (Becker y Lewis, 1973; Galor y Weil, 1996; Greenwood et al., 2005; Doepke y Tertilt, 2009; Fernández, 2009; Ngai y Petrongolo, 2017).

<sup>9</sup> Greenspun y Lustig (2015) enlistan y discuten estudios adicionales a los descritos en esta sección.

Cedis per cápita, en comparación con los 12.803 Cedis per cápita de beneficios recibidos por los niños. Adicionalmente, los autores muestran que la desigualdad de género en los gastos en educación parece ser evidente en todos los niveles durante el período 1989 a 1999. En lo que respecta a la atención médica, las mujeres recibieron más gasto público general en salud que los hombres, aunque las mujeres más pobres fueron menos probable de beneficiarse en comparación con las mujeres de mayores ingresos. En un estudio más reciente, Demery y Gaddis (2009) encuentran que, en Kenia, el gasto per cápita en educación a nivel primario benefició a los niños por sobre las niñas, aunque levemente. Adicionalmente, los autores muestran que, el gasto en educación secundaria y terciaria implicó subsidios que beneficiaron más a los niños que a las niñas. Respecto del gasto en salud primaria, los autores encuentran que las mujeres recibieron una fracción mayor del gasto que los hombres, aunque las mujeres pobres se beneficiaron menos que las mujeres de mayores ingresos.

Austen et al. (2013) analizan la incidencia del gasto público en Timor Oriental, desglosado por género. Los autores encuentran que el gasto total en educación ha favorecido más a los niños que a las niñas, así como el gasto en cada nivel educativo. Además, muestran que el resultado anterior es más pronunciado en las zonas rurales. En la misma línea, Sahn y Younger (2000) examinan la progresividad de los gastos del sector social en ocho países del África Sub-Sahariana. Los autores encuentran que los beneficios agregados difieren significativamente según el sexo solo respecto de educación primaria, y en un solo país; específicamente, en Uganda en 1992.

Glick et al. (2004) analizan la distribución del gasto público, con especial foco en los servicios de educación y salud, el suministro de agua y el empleo público, para una muestra de economías en desarrollo. En Ghana, Uganda y Pakistán se observan brechas de género significativas en la educación post-primaria. Adicionalmente, las tasas de empleo en el sector público parecen ser sustancialmente más altas para los hombres que para las mujeres, en casi todos los países analizados. Por el lado de los servicios públicos de salud, no hay evidencia de que las mujeres enfrentan una desventaja en cuanto al acceso al servicio. En cambio, en los sectores áridos y rurales, las niñas y mujeres son las encargadas del suministro de agua potable, lo que implica una barrera para estudiar y trabajar.

Otros estudios analizan la incidencia de programas específicos relacionados con el sector agrícola. Mogues et al. (2011) estudian la incidencia del gasto público en Etiopía en programas de expansión de la agricultura, especialmente en acceso al agua potable y servicios de comida. El estudio muestra que, en promedio, los hombres reciben un 31% más en beneficios que lo que recibirían en condiciones de igualdad de género. En un estudio posterior, Mogues (2013) analizó la evolución del programa. Los resultados de

este segundo estudio refuerzan la idea de que los beneficios del programa tienden a recaer más en los hombres que en las mujeres.

Un segundo set de estudios focaliza el análisis en la incidencia de la estructura tributaria (impuestos y transferencias) sobre las brechas de género. Figari et al. (2011) estudian los efectos de sistemas impositivos sobre brechas de género en el ingreso neto dentro de los hogares miembros de la Unión Europea. Los autores concluyen que sistemas impositivos individuales<sup>10</sup> contribuyen a la ecualización de los ingresos de las parejas dentro del hogar. Por el contrario, los sistemas de impuesto conjuntos por pareja<sup>11</sup> generan una desventaja para las mujeres al gatillar-a través del sistema de beneficios fiscales-desincentivos para incrementar las horas trabajadas, en comparación con sus parejas masculinas. Relacionado con los resultados de Figari et al. (2011), otros estudios muestran que existe un sesgo de género implícito en sistemas tributarios con tasas impositivas marginales crecientes; éstos desalientan a los trabajadores secundarios de un hogar de participar más intensivamente en el mercado laboral (Feenberg y Rosen, 1995; Blanchard et al., 2014).

Por su parte, Smith (2002) analiza el impacto de los impuestos sobre las mujeres en Sudáfrica. Los autores concluyen que la utilidad marginal del ingreso es más alta en los individuos más pobres, por lo que los impuestos a la renta afectan más directamente a ese grupo. En Sudáfrica, dicho grupo está compuesto en su mayoría por mujeres. El autor también argumenta que existen muchas otras formas de discriminación tributaria indirecta hacia la mujer, pero que son difíciles de detectar debido a la falta de información para caracterizar el perfil socioeconómico de las mujeres. Esto último producto del porcentaje significativo de mujeres en el sector informal o trabajando en el hogar.

Chakraborty et al. (2010) documenta que en India existe una política tributaria explícita que beneficia a las mujeres, lo cual lo convierte en uno de los pocos países con un sesgo tributario explícito en favor de las mujeres. Específicamente, las mujeres que ganan hasta Rs 180.000 están exentas de impuestos, mientras que para los hombres el límite es de Rs 150.000. Sin embargo, la limitante de esta política es que solo un 2,7% de la población paga impuestos, y las mujeres constituyen apenas un 3% de este porcentaje. Por ende, solo un porcentaje mínimo de mujeres paga impuestos y se ve beneficiada por esta medida. Así, los autores concluyen que la utilidad de la política en términos de cerrar la brecha de género es más bien limitada.

Budlender et al. (2010) analizan la incidencia de los impuestos en los hogares, clasificados según el género del jefe del hogar. Los autores encuentran que la incidencia de los impuestos indirectos totales es menor en los hogares encabezados por mujeres,

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, Austria, Finlandia, Reino Unido y Holanda.

<sup>11</sup> Por ejemplo, Francia, Alemania y Portugal.

comparado con aquellos encabezados por hombres. A pesar de lo anterior, los hogares encabezados por mujeres (en el quintil más bajo y con niños) soportan una mayor carga tributaria sobre bienes de primera necesidad, tales como alimentos, bienes para el cuidado personal, ropa y combustible para uso doméstico. Una conclusión importante de este estudio es que los patrones de gasto de los hogares impactan de manera significativa la incidencia de los impuestos por género. Grown y Valodia (2010) también analizan la incidencia de los impuestos indirectos. Los autores concluyen que muchos sistemas de impuestos indirectos tienen un sesgo implícito en contra de los hombres debido a las altas tasas de impuestos sobre los bienes que ellos consumen más intensamente; por ejemplo, las bebidas alcohólicas y los productos derivados del tabaco. En la misma línea anterior, Casale (2012) explora las implicancias sobre la equidad de los impuestos indirectos o al consumo desde una perspectiva de género, utilizando datos de gastos para Sudáfrica. La principal conclusión de este estudio es la probable existencia de un sesgo de género en los impuestos que gravan el gasto de consumo, debido a que los hombres y las mujeres (y sus hogares) gastan sus ingresos en diferentes tipos de bienes.

Akram-Lodhi y Staveren (2003) concluyen que el sistema de impuestos al valor agregado de Vietnam falla en reconocer las diferencias por género en el registro de pequeñas y medianas empresas (PYME). Como consecuencia de lo anterior, aun cuando es más probable que las propietarias de PYMEs alcancen los criterios para obtener exenciones, es poco probable que las reciban. Lo anterior debido al alto porcentaje de PYMEs de propiedad de mujeres que no están registradas oficialmente. Aryeetey et al. (2010) analiza sesgos de género de la política tributaria en Ghana. Los autores concluyen que, si bien las leyes fiscales no diferencian explícitamente entre mujeres y hombres, y las tasas impositivas son las mismas para ambos sexos, el sistema del impuesto sobre la renta personal discrimina a los hogares con una sola fuente de ingreso, muchos de los cuales están encabezados por mujeres.

Otros estudios han evaluado la incidencia de cambios arancelarios sobre las brechas de género. Daniels (2008) estudia la incidencia de la liberalización arancelaria en Sudáfrica. El autor encuentra que, en general, la incidencia tarifaria recae más fuertemente sobre los hogares encabezados por hombres, en comparación con los encabezados por mujeres. El autor explica este resultado por las diferencias en los patrones de consumo, en la misma línea que lo concluido por Budlender et al. (2010). Concretamente, hogares encabezados por hombres exhiben un consumo más fuerte de bienes con mayor tributación, como el alcohol. Fontana y Wood (2000) desarrollan un modelo para Bangladesh con un enfoque de equilibrio general diferenciado por género para evaluar el efecto de una reforma comercial. Algunos de los experimentos de política realizado por los autores sugieren que un aumento en el precio mundial de los alimentos

puede aumentar los salarios de la mujer, pero disminuir su nivel de consumo y tiempo de ocio. Por otra parte, entradas de capitales extranjeros gatillarían salarios más alto para las mujeres y más tiempo de ocio. En la misma rama de estudios, Siddiqui (2009) investiga las consecuencias de la liberalización comercial en Pakistán, tanto en producción como en consumo. El autor encuentra que, después de la liberalización comercial, el empleo de las mujeres en trabajos no calificados aumentó más que el de los hombres. Adicionalmente, el autor documenta que el ingreso salarial real de las mujeres aumentó más que el de los hombres en todos los tipos de ocupaciones.

Resumiendo, los estudios descritos en esta sección ilustran como distintos componentes de la política fiscal recaen de forma desigual sobre mujeres y hombres. Esto, a su vez, sugiere que, de ser óptimo, un enfoque de *gender budgeting* puede convertirse en un instrumental válido para cerrar brechas de género en ámbitos específicos de la economía.

## 5. Iniciativas de *Gender Budgeting*

Esta sección describe la forma explícita que toman las iniciativas de *gender budgeting* en el mundo. Para motivar este tema, se comienza describiendo las principales conclusiones de las encuestas regionales sobre *gender budgeting* realizadas por el FMI a sus países miembros. Luego, se discuten iniciativas reportadas por otros organismos internacionales y en estudios específicos sobre el tema.

El FMI documenta información respecto la existencia y características de iniciativas de *gender budgeting* en los países miembros. Recopilaron información para 62 países, de los cuales 23 fueron considerados como prominentes promotores de un enfoque de *gender budgeting*.<sup>12</sup> Adicionalmente, para este último grupo de países, el FMI desagrega la información respecto de: (i) el origen de las iniciativas, (ii) el componente de la política fiscal involucrado, (iii) los indicadores para introducir el enfoque en el proceso presupuestario, (iv) la base legal de las iniciativas, (v) el rol del gobierno, y (vi) el rol de la sociedad civil.

Respecto del origen, los organismos internacionales y las agencias de ayuda bilateral fueron el detonador de iniciativas de *gender budgeting* en 18 países, mientras que, en 13 de ellos, el origen estuvo relacionado con las *Millennium Development Goals* promovidas por las Naciones Unidas, o con planes de desarrollo a nivel nacional. Adicionalmente, los 23 países prominentes en *gender budgeting* focalizaron las iniciativas sobre el gasto fiscal, mientras que sólo 5 de ellos lo hicieron sobre la recaudación tributaria. Por su parte, el enfoque de *gender budgeting* es incorporado de

---

<sup>12</sup> Afganistán, Albania, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Alemania, Islandia, India, Corea, Macedonia FYR, Méjico, Marruecos, Filipinas, Ruanda, España, Suecia, Timor-Leste, Uganda, y Ucrania.

diversas maneras dentro del proceso presupuestario: como declaración general del Ministro de Finanzas (15), en documentos presupuestarios (19), en forma de circulares internas (18), entre otras. A su vez, la mayoría de las iniciativas tienen su base legal en leyes orgánicas (13), mientras que son pocos los países cuyo sustento legal está a nivel constitucional (4). Por su parte, el Ministerio de Finanzas es quien lidera los esfuerzos de *gender budgeting* en 17 de los 23 países que son prominentes promotores del enfoque.

Así, la evidencia del FMI nos muestra que las iniciativas de los países prominentes en esfuerzos de *gender budgeting* se han enfocado, principalmente, sobre el gasto fiscal, han sido lideradas desde el Ministerio de Finanzas, tienen una base legal en leyes orgánicas más que un carácter constitucional, y se han incorporado en el proceso presupuestario a través de varios mecanismos (circulares, declaraciones de principio, reportes, etc.).

La OCDE, en un documento reciente titulado *Gender Budgeting in OECD Countries*, documenta que alrededor de la mitad de los países miembros reportan haber implementado un enfoque de género en sus procesos presupuestarios,<sup>13</sup> mientras que tres países tienen planificado o están considerando hacerlo.<sup>14</sup> Las principales iniciativas han apuntado a cerrar las brechas de género en las áreas de educación, mercado laboral, desigualdad de ingresos, bienestar, cuidado de niños y cuidado familiar, seguridad ciudadana, salud y política exterior y de desarrollo. A continuación, describimos algunos ejemplos concretos al respecto.

Australia ha sido uno de los países pioneros en experimentar con iniciativas de *gender budgeting*.<sup>15</sup> Desde 2008, el gobierno ha publicado anualmente una “Declaración de Presupuesto de las Mujeres,” la cual entrega información sobre las políticas gubernamentales que son importantes para las mujeres, en particular, y la igualdad de género, en general. En Austria, el enfoque de *gender budgeting* se origina como un subproducto de la implementación de indicadores de desempeño en el proceso presupuestario, los cuales deben contener al menos uno que esté relacionado con la igualdad de género. En México, las iniciativas se han enfocado en el sector salud, prestando especial atención a las enfermedades que afectan a las mujeres, tales como, el cáncer de cuello uterino, de ovario y de mama, así como a la prevención del embarazo

---

<sup>13</sup> Austria, Bélgica, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, Corea, México, Países Bajos, Noruega, España y Suecia.

<sup>14</sup> Italia, Turquía y República Checa.

<sup>15</sup> La metodología original del presupuesto con perspectiva de género fue desarrollada en Australia a comienzos de los 80s (Sharp y Broomhill, 2002). La iniciativa original requirió que los ministerios y las secretarías de gobierno analizaran el impacto del presupuesto anual en las mujeres y las niñas. El enfoque recibió un impulso adicional en la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, llevada a cabo en Beijing en 1995, cuya “Plataforma de Acción de Beijing” exhortó a garantizar que se tuviera en cuenta una perspectiva de género y las necesidades de las mujeres en las políticas y los programas presupuestarios.

en adolescentes. En Dinamarca, el gobierno monitorea los servicios orientados a los ciudadanos, incluyendo la forma en que las autoridades locales pueden utilizar evaluaciones de igualdad de género para fortalecer áreas específicas como los servicios de desempleo, la atención médica y la atención a las personas mayores. En Holanda se llegó a un acuerdo el 2015 entre las universidades, los institutos de investigación y el Ministerio de Educación sobre las condiciones para recibir subsidios públicos. Para recibir el pago completo, el número de profesoras y mujeres en los consejos administrativos de los institutos de investigación y las universidades debería llegar al menos a un 30% antes de 2020.

Adicionalmente, en España, por ley, cada ministerio debe enviar al Secretario de Estado de Presupuesto y Gastos una evaluación de impacto de género de sus programas de gasto. En 2007, se creó una metodología llamada Programa G+ para identificar los programas presupuestarios con mayor potencial para mejorar la igualdad de género. En Suecia, el gobierno publica anualmente un apéndice del proyecto de ley de presupuesto, llamado "Igualdad Económica entre Mujeres y Hombres," el cual muestra la distribución de recursos por género. El anexo analiza la situación económica de mujeres y hombres y examina la distribución entre géneros de la educación, el empleo remunerado, los salarios y el trabajo doméstico. También describe el ingreso disponible de hombres y mujeres, combinando los diversos tipos de ingresos y beneficios de seguro social y deduciendo impuestos. En los Países Bajos, existe un instituto independiente sobre igualdad de género que lleva a cabo un monitoreo anual de los efectos de las políticas presentadas en los presupuestos nacionales y departamentales sobre la igualdad de género. En Corea, la iniciativa de incorporar la perspectiva de género en el presupuesto se dio principalmente debido a un movimiento interno de la sociedad civil sumado a algunos esfuerzos internacionales. Actualmente, el Ministerio de Estrategias y Finanzas es quien implementa el enfoque. Por otro lado, los funcionarios públicos deben asistir a una capacitación para aprender a preparar una declaración de presupuesto de género.

Islandia proporciona un ejemplo interesante de cómo el enfoque de género entra en la discusión parlamentaria. El comité de presupuesto del parlamento propuso en el 2015 un cambio al impuesto a la renta, entre los cuales se incluyó la eliminación del permiso para que el socio de mayores ingresos de una pareja se beneficie del crédito fiscal no utilizado del socio de menores ingresos. Este beneficio tributario favorecía principalmente a los hombres, ya que son los socios de mayores ingresos en 75 de cada 100 matrimonios. Inicialmente, el comité de presupuesto había propuesto la continuación de este beneficio tributario. Sin embargo, la introducción del enfoque de género en la discusión parlamentaria llevó al Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos a señalar al comité parlamentario que esa política tributaria conducía a mayores beneficios fiscales para los hombres financiados por el trabajo y los salarios de las mujeres; por lo tanto, de

continuarlo, la brecha de ingresos de género aumentaría, contrario al objetivo de igualdad económica entre hombres y mujeres. Gracias a esta información, se modificó la propuesta inicial del comité de presupuesto.

El enfoque de género también ha sido incorporado en los procesos estadísticos de los gobiernos. Un ejemplo de esto lo encontramos en Israel. El gobierno modificó la Ley de Estadística el 2008, para exigir que cada institución involucrada en la recolección de datos analice y publique estadísticas por género. Posteriormente, desde 2014, los ministerios han tenido que realizar análisis de género referente a sus presupuestos. En el campo de la ciencia (becas y fondos), la exposición de datos sobre presupuestos de género (ex post) inició un proceso de asignación más equilibrada de recursos.

El *Council of Europe* ha reportado también iniciativas de *gender budgeting* para otros países. En Bélgica, se condujo un inventario de iniciativas previas y en curso que podrían etiquetarse como *gender budgeting*, en todos los ministerios federales. Además, se elaboró una lista de fuentes de datos desglosados por género, tanto cuantitativos como cualitativos. En Francia se creó el *jaune budgetaire*, un apéndice en el presupuesto relativo a los derechos e igualdad de las mujeres, el cual le entrega información al parlamento para monitorear la situación de las mujeres. En Alemania, el Ministerio de la Juventud ha implementado un control sistemático de género en las partidas presupuestarias más importantes. Específicamente, las instituciones que reciben fondos públicos deben entregar informes anuales al ministerio sobre la participación de niños y niñas en los diferentes programas, lo cual permite el análisis de diferentes aspectos de género. En Noruega, desde 2002, el Ministerio de Asuntos de la Infancia y la Familia ha coordinado una iniciativa destinada a incorporar una perspectiva de género en el presupuesto estatal. Se creó un anexo con un análisis de género relativo a una amplia gama de áreas del presupuesto. A pesar de la falta de obligación (los ministerios han sido invitados a contribuir), casi todos los ministerios han contribuido en la elaboración del anexo. Polonia participa de la red internacional de organizaciones que trabajan en presupuestos de género. El siguiente paso ha sido la “Iniciativa de Presupuesto de Género de Gdansk,” cuyo objetivo es crear instrumentos permanentes que garanticen que las autoridades locales incorporen una perspectiva de género en sus gastos.

Concluimos esta sección describiendo estudios específicos sobre iniciativas de *gender budgeting* en diferentes regiones del mundo. La discusión que sigue complementa la descripción de los párrafos previos, al documentar la experiencia de otros países, o bien, otras iniciativas en los países ya abordados.<sup>16</sup>

Christie y Thakur (2016) describe las iniciativas de presupuesto con perspectiva de género en los países insulares del Pacífico y los países del Caribe, destacando el

---

<sup>16</sup> El análisis está fuertemente influenciado por lo documentado en Stotsky (2016).

caso de Timor Oriental. En ese país, el parlamento le dio un carácter legal al objetivo de *gender budgeting*, asegurando que la perspectiva de género fuese incluida en la planificación y análisis de los programas de gobierno. Ejemplos de políticas concretas desarrolladas bajo este alero institucional incluyen la identificación de oportunidades para las mujeres en sectores económicos de fuerte crecimiento, y mejoras en el acceso de las mujeres a defensa legal frente a casos de violencia contra ellas.

Quinn (2016) describe algunas iniciativas para Europa. Austria emprendió una reforma tributaria en el pasado, bajo la cual puso como uno de sus objetivos primordiales el garantizar que el sistema tributario aporte mayores incentivos para que las mujeres trabajen. Por ende, Austria ilustra como el enfoque de *gender budgeting* puede ser incorporado como parte del proceso de reformas. Por su parte, el parlamento de Bélgica promulgó en el 2007 una ley que exigió la inclusión de una dimensión de género en todas las políticas federales, incluido el presupuesto. Específicamente, la ley exigió a los ministerios identificar los objetivos de igualdad de género y luego conectarlos a sus programas presupuestarios.<sup>17</sup>

Chakraborty (2016) describe el caso de Asia. Específicamente, en India la política fiscal aborda los objetivos de igualdad de género y promoción del desarrollo de mujeres y niñas en la educación, la salud y el acceso a la infraestructura, entre otros servicios públicos. El presupuesto destinó gastos adicionales para infraestructura con el fin de apoyar una mayor participación de las mujeres en la vida pública y económica. En Filipinas, la iniciativa de presupuesto con perspectiva de género fue evolucionando gradualmente, desde exigir a cada uno de los ministerios de gobierno asignar 5% de sus fondos a metas orientadas al género, a permitirles adoptar un enfoque más flexible para buscar los usos más prioritarios de los recursos.

Kolovich y Shibuya (2016) examinan las iniciativas de *gender budgeting* en Medio Oriente y Asia Central. Los esfuerzos más notables en esta región tuvieron lugar en Marruecos y Afganistán. Marruecos realizó una evaluación de las necesidades de las mujeres y las niñas en educación, salud, el sistema judicial, infraestructura y empleo. Adicionalmente, se buscó desarrollar políticas fiscales para asegurar el acceso igualitario a la educación y la salud, así como ampliar las oportunidades para las mujeres en el mercado del trabajo. En 2014, los cambios a la ley orgánica de presupuesto exigieron que la igualdad de género fuese considerada para definir objetivos de desempeño e indicadores en el presupuesto, así como la inclusión de un reporte de género en la ley de presupuesto. Afganistán buscó también implementar el enfoque de *gender budgeting* en sus políticas presupuestarias y, paralelamente, ha sido exitoso en mejorar algunos

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, Ministerio de Justicia se comprometió a examinar los objetivos orientados al género con respecto a las políticas carcelarias.

indicadores de desarrollo de las mujeres. Sin embargo, no se puede concluir una relación causal de lo primero sobre lo segundo.

Por último, Stotsky et al. (2016) revisan los esfuerzos de *gender budgeting* en África Sub-Sahariana. En la mayoría de los casos, las iniciativas son relativamente nuevas o se integraron a los procesos presupuestarios sólo en forma limitada, aunque podemos encontrar iniciativas interesantes en Ruanda, Uganda y Sudáfrica. En Ruanda, el gobierno eligió inicialmente cuatro sectores como plan piloto: salud, educación, agricultura e infraestructura. El enfoque fue luego ampliado a otros sectores del gobierno. Todos los sectores evaluaron cómo iniciativas de *gender budgeting* podían incorporarse en el presupuesto. Ruanda adoptó finalmente una ley orgánica de presupuesto, la cual incorporó la perspectiva de género como principio fundamental. También se creó la Oficina de Control de Género, encargada de garantizar el cumplimiento de los compromisos presupuestarios en materia de género. En Uganda, los sectores prioritarios fueron la educación, la salud, la agricultura, la infraestructura vial, el agua y el saneamiento, la justicia y el orden público. Algunos logros concretos fueron una mayor asignación de recursos en el presupuesto para el monitoreo de los esfuerzos dirigidos a aumentar la participación y la retención de las niñas en la escuela. Por ejemplo, se encargó al Ministerio de Educación la tarea de averiguar las razones por las cuales las niñas tendían a dejar la escuela. Otros esfuerzos se concentraron en mejorar la situación económica de las mujeres en el sector agrícola, el cual es el principal sector económico del país. Finalmente, en Sudáfrica, en 1995, el gobierno implementó una reforma integral al sistema tributario. Uno de los objetivos de la reforma fue igualar las tasas impositivas para todos los contribuyentes, atacando sesgos explícitos en el impuesto al ingreso; antes de la reforma, las mujeres casadas imponían una tasa más alta que los hombres o las mujeres solteras.

## **6. Análisis Cuantitativo**

La evidencia empírica descrita en la Sección 4.1 nos muestra que la participación laboral femenina, por una parte, impacta la brecha de género en el mercado laboral y, por otra parte, tiene el potencial de gatillar un círculo virtuoso. Específicamente, la evidencia sugiere que una mayor inserción de la mujer en el mercado laboral promueve el crecimiento, y éste a su vez, ayuda a derribar barreras para el progreso de las mujeres en el mercado laboral y otras áreas. Además, la participación laboral femenina es una dimensión concreta que los gobiernos pueden impactar de manera más o menos directa a través del gasto público. Un ejemplo concreto de esto último es la relación positiva que ha sido documentada entre diferentes políticas de subsidio al cuidado de los hijos y la participación de la mujer en el mercado del trabajo (Attanasio et al., 2008; Baker et al.,

2008; Lundin et al., 2008; Nollenberger y Rodríguez-Planas, 2015; Bauernschuster y Schlotter, 2015; Olivetti y Petrongolo, 2017).

En esta sección, se realiza un análisis cuantitativo de la relación entre la composición del gasto público y la participación laboral de las mujeres, relativa a la de los hombres. El análisis que sigue no busca estimar un efecto causal, sino sólo ilustrar cómo ciertas partidas presupuestarias parecen estar positivamente relacionadas con las brechas de participación laboral. Esto último, a su vez, permite iluminar recomendaciones de política.

Para estudiar la relación entre la composición del gasto público y la participación laboral femenina (relativa a la masculina) utilizaremos una metodología de datos de panel. Construimos un panel de datos para 36 países<sup>18</sup> durante el período 1996-2016, el cual contiene información sobre la composición del gasto público, así como diferentes medidas de participación laboral por género. Concretamente, utilizamos la base de datos *Government Finance Statistics*, elaborada por el FMI, para construir medidas de gasto público, escalado por el producto interno bruto (PIB), para diez partidas presupuestarias: i) servicios públicos, ii) asuntos económicos, iii) salud, iv) protección social, v) defensa, vi) protección medio ambiental, vii) recreación y cultura, viii) orden público y seguridad, ix) educación, y x) comunidad y hogar. Adicionalmente, se extrajo información de los *World Development Indicators* (Banco Mundial) para construir distintas medidas de brecha de participación laboral. Específicamente, el análisis considera la participación laboral femenina como porcentaje de la participación laboral total, y el ratio mujeres/hombres de participación laboral estimado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el reportado a nivel nacional, para distintos subgrupos de la población clasificados por edad y nivel educacional.

Utilizamos el panel descrito para estimar el siguiente modelo empírico:

$$Y_{it} = \alpha_0 + X'_{it}\beta + \alpha_1 PIBpc_{it} + \alpha_2 fert_{it} + c_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

donde  $Y_{it}$  es una medida de brecha de participación laboral,  $X'_{it}$  es un vector que contiene cada una de las categorías del gasto público medidas en porcentaje del PIB,  $PIBpc_{it}$  es el PIB per cápita a poder de paridad de compra en dólares del 2011,  $fert_{it}$  es la tasa de fertilidad,  $c_i$  son efectos fijos, y  $\varepsilon_{it}$  son los residuos de la regresión.

Estimamos el modelo (1) utilizando las siguientes medidas de brecha de participación laboral: PL1: fuerza laboral femenina sobre la fuerza laboral total, reportada por el Banco Mundial; PL2: ratio de participación laboral mujeres/hombres, total de la

---

<sup>18</sup> Los países incluidos en nuestra muestra son: Albania, Austria, Azerbaiyán, Belarus, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Kazakstán, Kirguistán, Latvia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldova, Holanda, Polonia, Portugal, Rumania, Federación Rusa, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Turquía, Ucrania, Uzbekistán.

población, reportada por la OIT; PL3: ratio de participación laboral mujeres/hombres, total de la población, reportada a nivel nacional; PL4: ratio de participación laboral mujeres/hombres, población mayor de 15 años, reportada por la OIT; PL5: ratio de participación laboral mujeres/hombres, población mayor de 15 años, reportada a nivel nacional; PL6: ratio de participación laboral mujeres/hombres, población entre 15-64 años, reportada por la OIT; PL7: ratio de participación laboral mujeres/hombres, población entre 15-24 años, reportada por la OIT; PL8: ratio de participación laboral mujeres/hombres, población entre 15-24 años, reportada a nivel nacional; PL9: ratio de participación laboral mujeres/hombres, población con educación básica,<sup>19</sup> reportada por el Banco Mundial; PL10: ratio de participación laboral mujeres/hombres, población con educación intermedia,<sup>20</sup> reportada por el Banco Mundial; y PL11: ratio de participación laboral mujeres/hombres, población con educación avanzada,<sup>21</sup> reportada por el Banco Mundial. Las tablas 1 y 2 presentan los resultados.

---

<sup>19</sup> Educación primaria o menos.

<sup>20</sup> Educación secundaria parcial o completa.

<sup>21</sup> Educación terciaria parcial o completa.

**Tabla 1: Brecha de Participación Laboral y Composición del Gasto Público I**

	(1) PL1	(2) PL2	(3) PL3	(5) PL4	(6) PL5	(4) PL6
Servicios generales (% del PIB)	-0.0004 (0.0006)	-0.0007 (0.0019)	-0.0021 (0.0021)	-0.0007 (0.0019)	-0.0021 (0.0021)	-0.0013 (0.0018)
Defensa nacional (% del PIB)	0.0011 (0.0021)	0.0035 (0.0061)	0.0046 (0.0076)	0.0035 (0.0061)	0.0046 (0.0076)	0.0020 (0.0060)
Orden y seguridad (% del PIB)	-0.0019 (0.0046)	-0.0097 (0.0137)	-0.0076 (0.0165)	-0.0097 (0.0137)	-0.0076 (0.0165)	-0.0096 (0.0128)
Asuntos económicos (% del PIB)	0.0002 (0.0004)	0.0014 (0.0011)	0.0009 (0.0012)	0.0014 (0.0011)	0.0009 (0.0012)	0.0011 (0.0011)
Medio ambiente (% del PIB)	0.0064 (0.0060)	0.0096 (0.0184)	0.0105 (0.0184)	0.0096 (0.0184)	0.0105 (0.0184)	0.0167 (0.0170)
Comunidades y hogar (% del PIB)	-0.0048 (0.0038)	-0.0103 (0.0102)	-0.0173 (0.0126)	-0.0103 (0.0102)	-0.0173 (0.0126)	-0.0097 (0.0107)
Salud (% del PIB)	0.0018 (0.0020)	0.0079 (0.0062)	0.0091 (0.0060)	0.0079 (0.0062)	0.0091 (0.0060)	0.0066 (0.0061)
Cultura (% del PIB)	0.0023 (0.0060)	0.0084 (0.0152)	0.0060 (0.0185)	0.0084 (0.0152)	0.0060 (0.0185)	0.0117 (0.0161)
Educación (% del PIB)	-0.0037 (0.0022)	-0.0111* (0.0065)	-0.0110 (0.0069)	-0.0111* (0.0065)	-0.0110 (0.0069)	-0.0126* (0.0064)
Protección social (% del PIB)	0.0033*** (0.0009)	0.0089*** (0.0027)	0.0094*** (0.0027)	0.0089*** (0.0027)	0.0094*** (0.0027)	0.0099*** (0.0027)
PIB per capita (PPC)	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Tasa de fertilidad	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Efectos fijos	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	608	608	570	608	570	608

Nota: Errores estándar robustos a heterocedasticidad en paréntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

**Tabla 2: Brecha de Participación Laboral y Composición del Gasto Público II**

	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	PL7	PL8	PL9	PL10	PL11
Servicios generales (% del PIB)	0.0046 (0.0029)	0.0037 (0.0029)	-0.0015 (0.0036)	-0.0032 (0.0021)	-0.0017 (0.0017)
Defensa nacional (% del PIB)	0.0148** (0.0064)	0.0176*** (0.0063)	0.0106 (0.0108)	0.0027 (0.0061)	0.0042 (0.0046)
Orden y seguridad (% del PIB)	-0.0304* (0.0172)	-0.0288 (0.0202)	-0.0020 (0.0246)	0.0016 (0.0144)	0.0068 (0.0139)
Asuntos económicos (% del PIB)	0.0036* (0.0019)	0.0037 (0.0022)	0.0007 (0.0018)	0.0007 (0.0014)	0.0009 (0.0010)
Medio ambiente (% del PIB)	-0.0002 (0.0210)	0.0010 (0.0185)	0.0031 (0.0159)	-0.0083 (0.0115)	-0.0015 (0.0103)
Comunidades y hogar (% del PIB)	-0.0058 (0.0110)	-0.0066 (0.0102)	0.0016 (0.0192)	-0.0111 (0.0134)	-0.0135 (0.0095)
Salud (% del PIB)	0.0039 (0.0073)	0.0055 (0.0067)	-0.0007 (0.0087)	-0.0003 (0.0050)	0.0025 (0.0048)
Cultura (% del PIB)	-0.0059 (0.0184)	-0.0075 (0.0212)	-0.0428** (0.0204)	-0.0124 (0.0143)	-0.0147 (0.0106)
Educación (% del PIB)	-0.0141 (0.0102)	-0.0162 (0.0113)	0.0128 (0.0105)	0.0036 (0.0067)	0.0022 (0.0054)
Protección social (% del PIB)	0.0067** (0.0025)	0.0056** (0.0027)	0.0065** (0.0032)	0.0066** (0.0025)	0.0026* (0.0015)
PIB per capita (PPC)	Si	Si	Si	Si	Si
Tasa de fertilidad	Si	Si	Si	Si	Si
Efectos fijos	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	608	551	501	501	499

Nota: Errores estándar robustos a heterocedasticidad en paréntesis. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

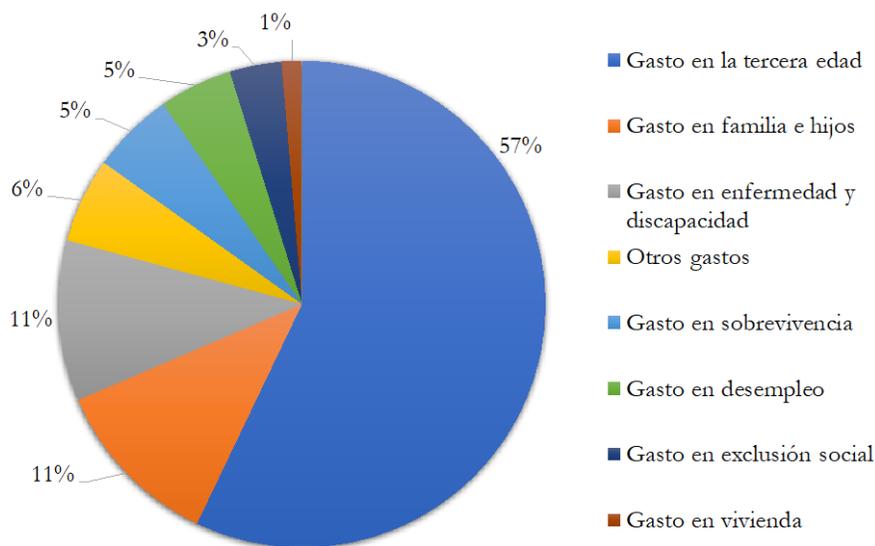
La Tabla 1 reporta las estimaciones del modelo empírico para las variables desde PL1 a PL6. Estas corresponden a las medidas de brechas de participación laboral agregada. Podemos ver que la única partida presupuestaria que está, de manera consistente, significativa y positivamente correlacionada con la brecha de participación es la correspondiente a protección social. Esta evidencia sugiere, por ende, que el gasto público en protección social parece ser favorable al cierre de brechas de participación laboral. La Tabla 2 muestra las correlaciones entre las partidas del gasto y las variables de brecha de participación laboral que están desagregadas por grupo de edad y educación (variables PL7 a PL11). Vemos nuevamente que la partida de protección social está positiva y significativamente correlacionada con las diferentes medidas de

partición laboral (relativa) de la mujer. En este caso, los efectos son cuantitativamente algo menores que los exhibidos en la Tabla 1.

Así, la evidencia de las tablas 1 y 2 nos ilustra cómo algunas partidas del gasto público están más correlacionadas (positivamente) que otras con la inserción de la mujer en el mercado del trabajo. Particularmente, el gasto en protección social parece estar positivamente correlacionado con diferentes ratios de participación mujeres/hombres. Aun cuando la magnitud de los efectos es relativamente pequeña, las correlaciones encontradas entre el gasto en protección social y los ratios de participación laboral son estadísticamente significativas. Esta evidencia nos lleva a tratar de entender más a fondo el por qué un mayor gasto público en protección social se relaciona con la brecha de participación laboral.

La Figura 1 desagrega el gasto en protección social en sus distintos componentes, para el promedio de la muestra de países incluidos en el análisis. Podemos observar que el gasto en la tercera edad constituye más de la mitad de esta partida (57%), seguido por el gasto en familia e hijos y gasto en enfermedad y discapacidad (11% cada uno).

**Figura 1: Gasto en Protección Social, Desagregado por Sub-partidas**



Fuente: Elaboración propia en base a información de *Government Finance Statistics* (FMI).

El gasto en la tercera edad financia pensiones públicas a individuos mayores de 65 (60) años para los hombres (mujeres) y servicios de asistencia a la tercera edad. Estos gastos se desagregan en: (i) pagos de pensiones públicas, (ii) gasto en hogares públicos de ancianos, (iii) beneficios públicos para personas mayores de edad (por ejemplo, transporte), (iv) gasto en enfermeras o asistentes geriátricas y (v) gastos

administrativos de estos beneficios. No se incluyen en estos beneficios a los individuos que tuvieron un retiro temprano. Por su parte, el gasto en familia e hijos aglutina subpartidas presupuestarias destinadas al cuidado de los niños o *childcare* y a subsidios a la natalidad. Se descompone en: (i) beneficios a hogares con hijos dependientes, (ii) subsidios a la natalidad, (iii) centros de cuidado de niños, (iv) orfanatos públicos, (v) familias de acogida y (vi) asistencia médica pediátrica. Por último, el gasto en enfermedad y discapacidad se refiere a los gastos de pensiones tempranas<sup>22</sup> y subsidios a personas con alguna discapacidad o enfermedad. Se descompone en: (i) gasto en asistencia médica, (ii) montos de dinero otorgados a personas con enfermedades crónicas o discapacitadas, y (iii) pensiones tempranas a aquellos que no pueden trabajar. Una vez identificado el tipo de gasto que incluye la partida de protección social, revisamos ahora la evidencia que relaciona, específicamente, el gasto en pensiones y en *childcare* con la brecha de participación laboral.

La literatura ha estudiado un posible vínculo entre el gasto en pensiones y la participación laboral femenina. La evidencia empírica existente viene, principalmente, de una reforma al sistema de pensiones implementada en el sur de África en el año 1993. Esta reforma entregó, en forma de pensiones, alrededor del doble del ingreso per cápita de la época a todos los hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años o más. Cabe destacar que esta política pública se aplicó de forma universal a todos los jubilados. A continuación, revisamos algunos estudios que utilizan esta reforma como un quasi-experimento para entender cómo el gasto en pensiones se relaciona con la participación laboral por género.

Bertrand et al. (2003) encuentran una correlación negativa entre el gasto en pensiones y la participación laboral de los individuos en edad activa, junto con un efecto positivo sobre la participación laboral femenina relativa a la de los hombres. La intuición detrás de estos resultados es la siguiente. En el sur de África es común que varias generaciones de una familia vivan en un mismo hogar.<sup>23</sup> Esta estructura familiar hace más probable que el ingreso de un familiar pensionado influya sobre la decisión de trabajo de los familiares más jóvenes del hogar. Por ejemplo, el incremento del ingreso de un miembro del hogar reduce el *stress* financiero del hogar completo. Por tanto, las pensiones de algunos miembros del hogar pueden desincentivar el trabajo u horas trabajadas de otros miembros que estaban obligados a hacerlo para sostener a la familia. Sin embargo, este último efecto, pudiese ser heterogéneo, afectando de distinta manera a mujeres y hombres. Concretamente, Bertrand et al. (2003) muestran que los hombres disminuyen fuertemente su participación laboral y horas trabajadas, mientras que las mujeres reducen en menor magnitud ambas variables. Aun cuando exista una caída

---

<sup>22</sup> Personas que cumplen con el criterio de deshabilitado o enfermo que tengan menos de 65 (60) años para los hombres (mujeres).

<sup>23</sup> En general, los estudios evalúan hogares donde viven 2 o 3 generaciones.

general del empleo, este efecto puede aumentar la participación laboral relativa de las mujeres. En otras palabras, dentro del hogar, las pensiones ayudan a igualar la brecha de mercado laboral entre mujeres y hombres.

Ardington et al. (2009) muestran que la presencia de un familiar pensionado aumenta la participación laboral de individuos del mismo hogar que se encuentran en edad de trabajar, principalmente, al facilitar su migración (laboral) hacia otra localidad. Esto es, existen casos en que los individuos tienen trabajos disponibles en ciudades cercanas, pero debido al costo de transporte no les es posible migrar a esas localidades y capitalizar oportunidades de trabajo. El ingreso adicional que trae un pensionado al hogar relaja esa restricción financiera, permitiendo la migración laboral, y expandiendo las ofertas laborales disponibles de aquellos dispuestos a moverse de localidad. El ingreso de los pensionados también relaja restricciones financieras relacionadas con el cuidado de infantes, en términos alimenticios o educacionales. Las pensiones pueden también apoyar los primeros inicios profesionales de individuos jóvenes en familias multigeneracionales. Este efecto es predominante en las zonas rurales, pues estos hogares son los que presentan mayores restricciones, debido a las grandes distancias entre el hogar y el potencial lugar de trabajo. Además, los autores encuentran heterogeneidad entre géneros. Específicamente, una mujer pensionada en el hogar impacta la participación laboral femenina en mayor magnitud que la masculina. Sin embargo, si el pensionado es hombre la probabilidad de migrar aumenta para los otros hombres del hogar, pero disminuye para mujeres. Esto sugiere, como política pública, que pensiones dirigidas a mujeres tienen un mayor potencial de reducir brechas laborales que políticas universales.

Consistente con Ardington et al. (2009), Posel et al. (2006) encuentran que la presencia de una mujer pensionada incrementa la participación laboral de mujeres jóvenes a través de la migración laboral. No obstante, si el pensionado es hombre, no se observan un efecto significativo en la probabilidad de migración laboral tanto de mujeres como de hombres, lo cual sugiere que el canal es exclusivamente desde mujeres pensionadas hacia mujeres migrantes.

Así, la evidencia empírica del caso de África nos sugiere dos canales a través de los cuales el gasto en pensiones reduce la brecha de participación laboral. Primero, a través de una reducción del *stress* financiero del hogar del pensionado, lo cual desincentiva la participación laboral masculina más fuertemente que la femenina. Segundo, al facilitar la migración de mujeres jóvenes en busca de oportunidades de trabajo, cuando el miembro pensionado del hogar es una mujer.

Por su parte, la literatura también nos muestra evidencia de cómo el gasto público en *childcare* parece estar positivamente relacionado con la participación laboral

femenina. Nollenberger y Rodríguez-Planas (2015) estudia la iniciativa española de ofrecer *childcare* público y gratuito a niños de 3 años. La evidencia muestra que esta política aumentó la participación laboral femenina. Attanasio et al. (2008) muestra que una reducción de los costos de contratar un servicio de *childcare* (público o privado) tiene el potencial de aumentar la participación laboral femenina, especialmente entre las mujeres más jóvenes. La reducción de los costos de *childcare* puede lograrse, por ejemplo, a través de políticas de subsidios estatales para reducir el precio diario del cuidado infantil. Baker et al. (2008) analizan los efectos de los subsidios universales a *childcare* en Quebec (Canadá) en el año 1997. Estos subsidios fueron usados para reducir el costo de cuidado de niños a 5 dólares canadienses (de la época) en establecimientos públicos y privados. Los autores encuentran que estos programas aumentaron significativamente la participación laboral de las madres en Quebec. Bauernschuster y Schlotter (2015) encuentran que el aumento de la asistencia a un kindergarten en Alemania aumenta la participación laboral de las madres. Olivetti y Petrongolo (2017) discute evidencia para Canadá, Estados Unidos, Francia y Noruega concluyendo que subsidios al *childcare* y/o mejoras infraestructura pública para el cuidado de los niños lograron incrementar la participación laboral femenina en esos países. Lundin et al. (2008) estudió el caso de Suecia, un país con subsidios de *childcare* ya implementados. Aun así, se hizo una reforma para fijar un precio máximo en establecimientos públicos o privados. Los autores encuentran un efecto significativo en la participación laboral femenina, aunque el efecto es bajo. Es decir, políticas que buscan profundizar la reducción de costos de cuidado infantil pudiesen no ser eficaces.

## 7. Lecciones para Países CID

Las secciones anteriores iluminan lecciones de política desde la experiencia de los países promotores del enfoque de *gender budgeting* en el mundo. Lo primero que observamos es que no existe una receta única. Concretamente, la Sección 5 nos mostró que algunas iniciativas se focalizan en el gasto fiscal, mientras que otras en la estructura tributaria; algunas son lideradas por el Ministro de Finanzas, mientras que otras son lideradas desde otros ministerios; además, existe una gran heterogeneidad respecto de los mecanismos de monitoreo y recopilación de información. Sin embargo, la experiencia de los países también nos muestra que, a pesar de las diversas formas que pueden tomar los esfuerzos de *gender budgeting*, existen ciertos principios de foco y eficiencia que deben ser respetados. Específicamente, la Sección 3 concluye que las políticas de *gender budgeting*, cualquiera sea la forma que muten, deben seguir los principios generales de eficiencia exigida para cualquier tipo de política fiscal, pero con la intención adicional de mejorar la distribución de recursos públicos entre géneros. Sólo de esa forma, políticas con enfoque de género logran alinear la promoción de la igualdad con

el desarrollo económico de un país. En otras palabras, el principal riesgo que enfrentan los países que planean implementar un enfoque de género para el presupuesto, es que el foco en la reducción de brechas los haga abandonar los principios de eficiencia y solvencia para su política fiscal. Por su parte, en la Sección 4, se discutió evidencia respecto de la presencia de desigualdades de género en la distribución de los recursos públicos. También se analizó el potencial que tienen algunas políticas para gatillar un círculo virtuoso entre crecimiento económico y empoderamiento femenino, en donde la participación laboral de la mujer destacó como un canal central.

Luego, la Sección 6 nos entregó evidencia de la relación entre la distribución del gasto público y la brecha de participación laboral. Concretamente, el gasto en protección social exhibe una correlación positiva y consistente con la participación laboral de las mujeres, relativa a la de los hombres. Al investigar las partidas específicas que se aglutinan bajo este concepto de gasto, detectamos dos que son interesantes de mirar: el gasto público en pensiones y el gasto público en *childcare*. También se describieron estudios que nos permiten entender por qué el gasto público en pensiones y en cuidado infantil pueden convertirse en promotores de una mayor participación laboral femenina.

En lo que resta del capítulo, a la luz de las lecciones extraídas, se discuten algunas implicancias de políticas para los países CID. Lo primero que salta a luz es el hecho de que la información existente sobre *gender budgeting* en los países CID es bastante más escasa que la existente para los países desarrollados. Esta es una de las razones por las cuales la mayor parte del capítulo revisa la experiencia de países principalmente desarrollados, para recién en esta sección extrapolar lecciones aplicables a los países de Centro América.

En un seminario realizado en Costa Rica en el 2017, el Centro de Asistencia Técnica y el Departamento de Asuntos Fiscales del FMI debatieron sobre presupuesto de género en los países de Centro América. En dicha instancia, se concluyó que Guatemala, República Dominicana y Nicaragua son los países más avanzados en la aplicación de iniciativas de un enfoque de género en sus procesos presupuestarios. Por su parte, se espera que Honduras y El Salvador comiencen los esfuerzos en los próximos años, una vez que implementen políticas presupuestarias basadas en indicadores de desempeño. Además, Costa Rica y Panamá declararon sus compromisos en el área de *gender budgeting*. Acordaron que el desafío más importante es monitorear y evaluar las diversas brechas de género, pues la información es escasa y poco utilizada por los gobiernos. También se recomendó mayor cooperación a través de unidades especializadas de *gender budgeting* dependientes de los ministerios de finanzas.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2018/01/-gender-budgeting-in-central-america.html>.

Adicionalmente, Pérez Fragoso y Rodríguez Enríquez (2016) documentan algunas iniciativas oficiales de *gender budgeting* para México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y Panamá. Estos países se han enfocado en crear reglas institucionales para incluir indicadores de brechas de género al momento de presentar presupuestos preliminares, además de empujar la creación de metas presupuestarias para la reducción de brechas de género. En México, a nivel federal, los esfuerzos comenzaron en el sector salud. Concretamente, en colaboración con organizaciones no gubernamentales, el Ministerio de Salud diagnosticó las necesidades de las mujeres en materia de salud, evaluó si los programas existentes eran adecuados para responder a dichas necesidades, asignó recursos para satisfacerlas y estableció indicadores para medir el progreso en esa materia. La evidencia muestra que esta iniciativa ha logrado avances concretos en términos de una reducción en la mortalidad materna y una mayor esperanza de vida. En Ciudad de México se implementó una iniciativa similar, bajo la cual se les encargó a distintos sectores del gobierno evaluar el componente de sus programas en que las distinciones de género eran relevantes. Un resultado tangible de este proceso fueron los cambios en el transporte público con el fin de brindar opciones más seguras para las mujeres.

En El Salvador, el Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer y algunos otros ministerios acordaron estadísticas claves para el desarrollo futuro de iniciativas de *gender budgeting*. Además, el gobierno encargó al Ministerio de Finanzas Públicas la creación de una unidad especializada en *gender budgeting*. En Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer está trabajando para obtener información de gasto público en programas de igualdad de género. Por su parte, en Costa Rica, el Instituto Nacional de la Mujer ha logrado que exista una perspectiva de género dentro de todos los reportes anuales del gobierno. Si bien las iniciativas anteriores representan un avance en la región, se ha logrado identificar y cuantificar las brechas de género solo a nivel local y no con un enfoque más global. Es más, algunas de las iniciativas han, derechamente, tenido poco efecto. Por ejemplo, en Guatemala, se generaron los primeros presupuestos municipales con enfoque de género, pero menos de la mitad de las instituciones incorporaron los índices obligatorios para evaluar los resultados.

Por ende, el primer paso para promover políticas de género bien diseñadas debe estar dirigido hacia la profundización y sistematización de la información sobre las iniciativas-actuales o planeadas-en los países CID. Los datos existentes son más bien aislados, de difícil acceso y no necesariamente comparables entre países. Una opción atractiva es evaluar la implementación de una encuesta regional, similar en espíritu a las realizadas por el FMI y OCDE para sus países miembros.<sup>25</sup> Esto permitiría recopilar

---

<sup>25</sup> Para el FMI, ver <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GD>. Para la OCDE, ver <https://www.oecd.org/gov/budgeting/gender-budgeting.htm>.

información más precisa sobre las iniciativas existentes, y así detectar los países que están más atrasados en materia de enfoque de género para el presupuesto. Como complemento a lo anterior, se debería evaluar la creación de una red regional, con representantes de cada uno de los países CID, con el fin de acordar la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos que sean comparables entre países.

Otra de las implicancias del análisis de este capítulo tiene relación con el rol de ciertas partidas específicas del gasto público sobre la brecha de participación laboral; específicamente, el gasto en pensiones y el gasto en *childcare*. En el caso de las pensiones, el análisis de la reforma al sistema de pensiones en el sur de África en el año 1993 nos enseña que, en estructuras familiares con múltiples generaciones habitando bajo el mismo techo, el ingreso de los pensionados impacta la participación laboral de los miembros activos a través de dos canales: (i) al reducir el *stress* financiero del hogar del pensionado y (ii) al facilitar la migración de mujeres jóvenes en busca de oportunidades de trabajo. Veamos si tales condiciones están presentes en los países CID.

En los países de Centro América, alrededor un tercio de los hogares exhibe una estructura familiar en que más de una generación convive bajo el mismo techo. En estos hogares, llamados “familias extendidas,” personas en edad de retiro conviven con individuos en edad productiva. Por ejemplo, Arriagada (2001) muestra que, en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, cerca del 28% de los hogares en sectores urbanos son familias extendidas, siendo ésta la segunda estructura familiar más común en esos países. Adicionalmente, Ramírez (2002) encuentra que, en Costa Rica, cinco de cada siete personas de la tercera edad conviven con miembros de dos o más generaciones posteriores. En la misma línea anterior, un estudio de Ullman et al. (2014) reporta que, en Costa Rica, un 17% de las familias se clasificaron como extendidas o multigeneracionales en el período 2000-2010. Esta evidencia sugiere que hogares multigeneracionales, tal como los estudiados en el sur de África, son relativamente comunes en los países CID.

Adicionalmente, la migración interna hacia zonas con mayores oportunidades laborales es común en países como Costa Rica y Panamá. Esta es la segunda característica estructural de los hogares evaluados en África, la cual parece explicar la relación entre pensiones y participación laboral. Para Costa Rica, Barquero y Molina (2012) muestran que la gran cantidad de migración interna sucede desde la capital hacia la periferia urbana. Las razones principales son de carácter económico y laboral. Por otro lado, INEC (2014) estudia el caso panameño. En el 2010, se observó una migración desde zonas rurales hacia las zonas centrales o urbanas de Panamá. Los inmigrantes

se componen principalmente de jóvenes. Además, las provincias urbanas muestran una mayor proporción de llegada de inmigrantes mujeres. La institución explica que el principal motivo de la inmigración es la creciente actividad económica de las zonas urbanas debido al Canal de Panamá. Así, los países CID parecen exhibir las condiciones necesarias para que, basado en las conclusiones extraídas anteriormente a partir de la experiencia Africana, hacen probable la existencia de canales a través de los cuales el gasto público en pensiones puede promover una mayor participación laboral femenina.

Al respecto, en Centro América, se observan sistemas de pensiones públicos, privados y mixtos.<sup>26</sup> Mesa-Lago (2010) realizó una encuesta a las personas económicamente activas (PEA) y a los mayores de 65 años para estudiar el porcentaje de cobertura que tiene el sistema de pensiones en las mujeres de los países de Centro América (excepto Haití y Belice). La información recopilada corresponde al período anterior a la crisis financiera global. El autor encontró que existen desigualdades por género en la cobertura de los países seleccionados, tal como muestra la Tabla 3.

**Tabla 3: Cobertura Sistema de Pensiones, Países Seleccionados**

Países	% de la PEA		% población 65+		Tipo de sistema	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Privado	Público
Costa Rica	67.9	53.8	52.5	32.1	sí	sí
El Salvador	29.1	29.2	22.6	11.1	sí	no
Guatemala	26.8	26.7	20	11	no	sí
Honduras	17	25.6	6.5	4.2	no	sí
México	37.5	33.4	30.3	17.4	sí	no
Nicaragua	16.2	22.3	n.d	n.d	no	sí
Panamá	42.3	49.5	49.8	34.1	sí	sí
República Dominicana	19.1	21.8	18	6.3	sí	no

Fuente: Mesa-Lago (2010).

Por ende, la información existente sugiere que existe un espacio para cerrar brechas de género respecto de la cobertura del sistema de pensiones. Esto, a su vez, a la luz de la evidencia discutida en la Sección 6, puede ayudar a cerrar brechas de participación en el mercado laboral.

Adicionalmente, la evidencia revisada en este capítulo apunta a que políticas públicas de *childcare* tienen un potencial impacto sobre la participación laboral femenina. Las políticas de cuidado infantil en los países CID son variadas y contienen componentes regulatorios, así como de gasto público.

<sup>26</sup> Los países que tienen un sistema de pensiones privado son: El Salvador, México y República Dominicana. Por otro lado, los países que mantienen un sistema público son: Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Puerto Rico. Por último, los países que tienen un sistema mixto son: Costa Rica y Panamá.

En la mayoría de los países, la regulación contempla un período de pre y post natal para las madres: 10 semanas en Honduras; 12 semanas en El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Guatemala; 14 semanas en Panamá y Belice; y 16 semanas en Costa Rica. En general, estos beneficios son financiados por la seguridad social del país (financiamiento público) y en un mínimo porcentaje por el empleador. Sin embargo, según UNICEF (2011), las regulaciones no incluyen una licencia de post natal para los padres, o no la especifican, con la excepción de Guatemala, país que le da sólo 2 días por ley a los padres. Por ende, en general, estas regulaciones no permiten compartir las semanas de post natal entre padres y madres. Con respecto al tiempo para amamantar, todos los países antes mencionados especifican en su regulación una cantidad de tiempo para esta labor, la cual debe contar como trabajo efectivo (Red de Solidaridad de la Maquila, 2016).

En otros países como Honduras, Guatemala y Panamá, empresas con más de un cierto número de trabajadoras mujeres deben contar con un centro de cuidado infantil provisto por el empleador. En Nicaragua, los empleadores deben proveer un lugar para las madres lactantes, quienes tienen 15 minutos cada 3 horas para amamantar, que cuentan como trabajo efectivo, pero aún no existe una ley que les entregue sala cuna. En República Dominicana, los empleadores que pagan por el *childcare* o la educación de los hijos entre 0 y 6 años de sus empleados de menores recursos pueden ser elegibles para una reducción de impuestos (Banco Mundial, 2019). En El Salvador, en junio de 2018, entró en vigencia la “Ley Especial para la Regulación de Salas Cunas” que obliga a todas las empresas que tienen más de 100 trabajadores a tener una sala cuna para los niños menores de 3 años. No discrimina entre hombres y mujeres, lo que les entrega a los padres la responsabilidad y el derecho compartido con la mujer de cuidar de los hijos.<sup>27</sup>

Respecto de políticas de financiamiento público para el cuidado infantil, el caso de Costa Rica provee un ejemplo. En dicho país, existen centros infantiles públicos dependientes del Ministerio de Salud. Estos centros atienden a niños de 0 a 12 años y proveen de comida, recreación, transporte y útiles escolares. Tienen modalidades diurnas y nocturnas para mayor flexibilidad, ya que atienden a los sectores más vulnerables de la sociedad. Antes del 2010, Costa Rica contaba con cuarenta centros atendiendo a cerca de 2,800 niños, el cual es un número relativamente bajo respecto de la población infante del país. En el 2010, se implementó la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil” donde se incorporaron más de 32,000 niños a un sistema de *childcare* mixto o público. Este proyecto incorporó al Ministerio de Bienestar Social y Familia, quien

---

<sup>27</sup> Información extraída de diferentes fuentes locales.

aportó con parte de su presupuesto para proveer un servicio universal de *childcare* (ver REDCUDI, 2018).

De la revisión anterior, se detectan dos líneas de acción para promover un mayor apego de la mujer en el mercado laboral. La primera tiene relación con una mejora de la regulación existente. Específicamente, existen algunas regulaciones que apuntan a favorecer la inserción de la mujer en el mercado laboral, que son a cargo de la empresa privada, pero que pueden terminar, paradójicamente, perjudicando a la mujer. Por ejemplo, la política de salas cunas de Honduras, Guatemala y Panamá exige a las empresas con más de un cierto número de trabajadoras, proveer de un centro de cuidado infantil. Esto puede resultar, desde el punto de vista de la empresa, en un encarecimiento del costo de contratación de las mujeres, relativo al costo de contratar hombres. Por ende, respecto de la provisión de instalaciones de salas cunas, en caso de ser cargo de la empresa, es recomendable que el requisito de provisión no discrimine entre número de trabajadores y trabajadoras; un ejemplo es la “Ley Especial para la Regulación de Salas Cuna” implementada en El Salvador. Adicionalmente, las regulaciones referentes al período de post natal, en general, no permiten compartir esas semanas entre padres y madres, por lo que las mujeres se ven obligadas a quedar fuera del mercado laboral por un largo período para cuidar a sus hijos. Sería entonces recomendable que padres y madres tengan flexibilidad para compartir el período de post natal, lo cual reduciría las penalidades que impone el mercado laboral a las mujeres ante ausencias prolongadas (Anderson et al., 2002; Sasser, 2005; Bertrand et al., 2010).

Una segunda línea de acción se relaciona con un fortalecimiento del gasto público en *childcare*. Tal como se describió en la Sección 6, en general, la evidencia muestra una relación positiva entre el gasto público en *childcare* y la participación laboral femenina. Sin embargo, se deben tener presente dos elementos al momento de diseñar una política que siga esta línea. Primero, tal como se concluye en la Sección 3, un incremento del gasto público en *childcare* debe respetar los principios de eficiencia exigidos para toda política de gasto. Por ende, debe ser justificado, por ejemplo, en el contexto de una externalidad positiva derivada de un mayor apego de la mujer al mercado del trabajo. Segundo, un financiamiento del gasto público no requiere necesariamente una provisión pública. Basado en la literatura sobre *vouchers* educacionales, lo recomendable es subsidiar el gasto en *childcare*, e incentivar la competencia en la provisión de salas cunas.<sup>28</sup>

Así, pensiones y gasto público en *childcare*, asoman como dos partidas concretas del presupuesto que pueden contribuir a la reducción de la brecha de género en el ámbito laboral en los países CID. Sin un afán repetitivo, recuerde eso sí que cualquier política

---

<sup>28</sup> Ver Correa et al. (2014) para una discusión sobre *vouchers* educacionales.

de gasto en esos rubros debe respetar los principios generales de una política fiscal óptima (ver Sección 3).

Finalmente, tal como nos muestra la Sección 5, las políticas con potencial de promover la igualdad de género dentro del proceso presupuestario son variadas. Sin embargo, la evidencia también guía hacia ciertos fundamentos que hacen más probable el éxito de las iniciativas de *gender budgeting*. Destacamos cuatro. Primero, los esfuerzos de *gender budgeting* se deben traducir en cambios concretos en la asignación de los recursos público ya sea vía gastos o vía ingresos. Segundo, es necesario construir un soporte político de las iniciativas, por ejemplo, a partir del liderazgo del Ministro de Finanzas o el Ministro de Asuntos de la Mujer, pero en continua coordinación con otros sectores del gobierno. Tercero, se debe promover un monitoreo y evaluación continuo de las iniciativas de *gender budgeting*. Cuarto, se debe coordinar la construcción de indicadores cuantitativos desagregados por género que permitan evaluar constantemente el impacto de las diferentes políticas que se impulsan desde distintos sectores del gobierno.

## Referencias

Abu-Ghaida, D., y S. Klasen. 2004. "The Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity." *World Development* 32(7): 1075-1107.

Aguirre, D., L. Hoteit, C. Rupp, y K. Sabbagh. 2012. "Empowering the Third Billion. Women and the World of Work in 2012." *Booz and Company*.

Aguirre, A., y F. Parro. 2016. "Quantifying Misallocation and its Effects on Aggregate TFP: A Survey." Background paper for the project "Boosting Productivity in Sub-Saharan Africa." Banco Mundial.

Akram-Lodhi, H., y I. van Staveren. 2003. "A Gender Analysis of the Impact of Indirect Taxes on Small and Medium Enterprises in Vietnam." Paper presented at the International Association for Feminist Economics Annual Conference on Feminist Economics, University of the West Indies Barbados, The Hague: Institute of Social Studies.

Albagli, P., y T. Rau. 2018. "The Effects of a Maternity Leave Reform on Children's Abilities and Maternal Outcome in Chile." *The Economic Journal* 129(619): 1015-1047.

Anderson, D. J., M. Binder, y K. Krause. 2002. "The Motherhood Wage Penalty: Which Mothers Pay It and Why?" *American Economic Review* 92 (2): 354-358.

Ardington, C., A. Case, y V. Hosegood. 2009. "Labor Supply Responses to Large Social Transfers: Longitudinal Evidence from South Africa." *American Economic Journal: Applied Economics* 1(1): 22-48.

Arriagada, I. 2001. "Familias Latinoamericanas. Diagnóstico y Políticas Públicas en los Inicios del Nuevo Siglo." SERIE Políticas Sociales, CEPAL.

Aryeetey, R., A. M. Kotoh, y M. J. Hindin, 2010. "Knowledge, Perceptions and Ever Use of Modern Contraception among Women in the Ga East District, Ghana" *African Journal of Reproductive Health* 14(4): 26-31.

Attanasio, O., H. Low, y V. Sánchez-Marcos. 2008. "Explaining Changes in Female Labor Supply in a Life-Cycle Model." *American Economic Review* 98(4): 1517-1552.

Austen, S., M. Costa, R. Sharp, y D. Elson. 2013. "Expenditure Incidence Analysis: A Gender-Responsive Budgeting Tool for Educational Expenditure in Timor-Leste?" *Feminist Economics* 19(4): 1-24.

Baker, M., J. Gruber, y K. Milligan. 2008. "Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being." *Journal of Political Economy* 116(4): 709-745.

Banco Mundial. 2012. *World Development Report 2012: Gender Equality and Development* (Washington, DC: Banco Mundial).

Banco Mundial. 2018. *World Development Indicators* (Washington, DC: Banco Mundial).

Banco Mundial. 2019. *Women, Business and the Law* (Washington, DC: Banco Mundial).

Bandiera, O. y A. Natraj. 2013. "Does Gender Inequality Hinder Development and Economic Growth? Evidence and Policy Implications." *The World Bank Research Observer* (28): 2-21.

Barro, R., y J. Lee. 1993. "International Comparisons of Educational Attainment." *Journal of Monetary Economics* 32(3): 363-394.

Barro, R. J., y X. Sala-i-Martin. 2003. *Economic Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.

Barsh, J. y L. Yee. 2012. "Unlocking the Full Potential of Women at Work." *McKinsey & Company/Wall Street Journal* 12.

- Barquero, J., y W. Molina. 2012. "Nuevas Tendencias de la Migración Interna en Costa Rica. Hacia un Patrón de Migración Intrametropolitana en la GAM 2000-2011." Presentado en el Simposio Costa Rica el 8 y 9 de noviembre 2012.
- Bauernschuster, S. y M. Schlotter. 2015. "Public Child Care and Mothers' Labor Supply—Evidence from Two Quasi-Experiments." *Journal of Public Economics* (123): 1-16.
- Becker, G.S., y H.G. Lewis. 1973. "On the Interaction between the Quantity and Quality of Children." *Journal of Political Economy* 81(2): S279-S288.
- Becker, G., W. Hubbard, y K. Murphy. 2010. "Explaining the Worldwide Boom in Higher Education of Women." *Journal of Human Capital* 4(3): 203-41.
- Berhman, J. R., y B. L. Wolfe. 1987. "How Does Mother's Schooling Affect the Family's Health, Nutrition, Medical Care Usage, and Household Sanitation?" *Journal of Econometrics* 36(1-2): 185-204.
- Bertrand, M., C. Goldin, y L. F. Katz. 2010. "Dynamics of the Gender Gap for Young Professionals in the Financial and Corporate Sectors." *American Economic Journal: Applied Economics* 2(3): 228-255.
- Bertrand, M. y E. Duflo. 2016. "Field Experiments on Discrimination." NBER Working Paper No 22014 (Cambridge, MA).
- Bertrand, M., S. Mullainathan, y D. Miller. 2003. "Public Policy and Extended Families: Evidence from Pensions in South Africa." *The World Bank Economic Review* 17(1): 27-50.
- Blackden, M., y M. Hallward-Driemeier. 2013. "Ready to Bloom?" *Finance and Development* 50(2): 16-19.
- Blanchard, O. J., F. Jaumotte, y P. Loungani. 2014. "Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession." *IZA Journal of Labor Policy* 3(1): 1-23.
- Budlender, D., D. Casale, y I. Valodia, 2010. *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*. New York: Routledge.
- Buera, F., y J. Kaboski. 2012. "The Rise of the Service Economy." *American Economic Review* 102(6): 2540-2569.
- Casale, D. 2012. "Indirect Taxation and Gender Equity: Evidence from South Africa." *Feminist Economics* 13(3): 25-54.

Cavalcanti, T. y J. Tavares. 2008. "Assessing the `Engines of Liberation`: Home Appliances and Female Labor Force Participation." *The Review of Economics and Statistics* 90(1): 81-88.

Cavalcanti, T., y J. Tavares. 2016. "The Output Cost of Gender Discrimination: A Model-Based Macroeconomic Estimate." *The Economic Journal* 126(590): 109-134.

Center for Advanced Human Resource Studies (CAHRS). 2011. "Re-Examining the Female Path to Leadership Positions in Business." Cornell University.

Chakraborty, P., L. Chakraborty, K. Karmakar, y S. M. Kapila. 2010. "Gender Equality and Taxation in India." En C. Grown y I. Valodia, eds., *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries* (New York: Routledge), pp: 94-118.

Chakraborty, L. 2016. "Asia: A Survey of Gender Budgeting Efforts." IMF Working Paper WP 16/150 (Washington, DC: IMF).

Christiaensen, L., y H. Alderman. 2004. "Child Malnutrition in Ethiopia: Can Maternal Knowledge Augment the Role of Income?" *Economic Development and Cultural Change* 52(2): 287-312.

Christie, T., y D. Thakur. 2016. "Caribbean and Pacific Islands: A Survey of Gender Budgeting Efforts." IMF Working Paper WP/16/154 (Washington, DC: IMF).

Coates, J. M., y J. Herbert. 2008. "Endogenous Steroids and Financial Risk Taking on a London Trading Floor," *PNAS* 105(15): 6167-6172.

Correa, J. A., F. Parro, y L. Reyes. 2014. "The Effects of Vouchers on School Results: Evidence from Chile's Targeted Voucher Program." *Journal of Human Capital* 8(4): 351-398.

Cuberes, D., y M. Teignier. 2012. "Gender Gaps in the Labor Market and Aggregate Productivity." *Sheffield Economic Research Paper Series*.

Cuberes, D., y M. Teignier. 2014. "Gender Inequality and Economic Growth: A Critical Review." *Journal of International Development* 26(2): 260-276.

Cuberes, D., M. Teignier. 2016. "Aggregate Effects of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimate." *Journal of Human Capital* 10(1): 1-32

Daniels, Reza C. 2008. "Gender Dimensions of the Incidence of Tariff Liberalization." *African Development Review* 20(1): 67-93.

Demery, L., S. Chao, R. Bernier, y K. Mehra. 1995. "The Incidence of Social Spending in Ghana." Poverty and Social Policy Discussion Paper No. 82.

- Demery, L., y I. Gaddis,. 2009. "Social Spending, Poverty, and Gender Equality in Kenya: A Benefit Incidence Analysis." Deutsche Gesellschaft for Technische Zusammenarbeit (Nairobi: Kenya).
- Doepke, M., y M. Tertilt. 2009. "Women's Liberation: What's in it for Men?" *The Quarterly Journal of Economics* 124(4): 1541-1591.
- Dollar, D., y R. Gatti. 1999. "Gender Inequality, Income, and Growth. Are Good Times Good for Women?" *World Bank Gender and Development Working Paper* 1.
- Downes, R., L. von Trapp, y S. Nicol. 2016. "Gender Budgeting in OECD Countries." *OECD Journal on Budgeting* 16(3):71-107.
- Duflo, E. 2012. "Women Empowerment and Economic Development." *Journal of Economic Literature* 50(4): 1051-1079.
- Elborgh-Woytek, M. K., M. Newiak, S. Fabrizio, K. Kochhar, K. Kpodar, P. Wingender, B. Clements, y G. Schwartz. 2013. "Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity." IMF Staff Discussion Note WP/13/10 (Washington, DC: IMF).
- Elson, D. 2006. "Integrating Gender into Government Budgets within a Context of Economic Reform." En D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt, y T. Mukhopadhyay, eds., *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender-Responsive Budgets* (London: Commonwealth Secretariat), pp. 23-47.
- Esteve-Volart, B. 2004. "Gender Discrimination and Growth : Theory and Evidence from India. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1127011>.
- Feenberg, D. R., y H. S. Rosen. 1995. "Recent Developments in the Marriage Tax." *National Tax Journal* 48(1): 91–101.
- Fernández, R., 2009. "Women's Rights and Development." NBER Working Paper No 15355 (Cambridge, MA).
- Figari, F., H. Immervoll, H. Levy, y H. Sutherland. 2011. "Inequalities within Couples in Europe: Market Incomes and the Role of Taxes and Benefits." *Eastern Economic Journal* 37(3): 344-66.
- Fontana, M., y A. Wood. 2000. "Modeling the Effects of Trade on Women, at Work and at Home." *World Development* 28(7): 1173-1190.
- Galor, O., y D. N. Weil. 1996. "The Gender Gap, Fertility, and Growth." *American Economic Review* 85(3): 374-387.

Glewwe, P. 1999. "Why Does Mother's Schooling Raise Child Health in Developing Countries? Evidence from Morocco." *Journal of Human Resources* 34(1): 124-159.

Glick, P., R. Saha, y S. D. Younger. 2004. "Integrating Gender into Benefit Incidence and Demand Analysis." Cornell University Food and Nutrition Policy Program Working Paper No. 167.

Greenspun, S., y N. Lustig. 2015. "Gendered Fiscal Incidence Analysis: A Review of the Literature." Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series No. 76.

Greenwood, J., A. Seshadri, y M. Yorukoglu. 2005. "Engines of Liberation". *The Review of Economic Studies* 72(1): 109-133.

Grown, C., y I. Valodia. 2010. *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries* (New York: Routledge).

Heintz, J. 2006. "Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications." Working Paper, International Labour Organization.

Hill, M. A., y E. King. 1995. "Women's Education and Economic Well-Being". *Feminist Economics* 1(2): 21-46.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC Panamá). 2014. "Distribución Territorial Y Migración Interna en Panamá: Censo 2010."

Kabeer, N., y L. Natali. 2013. "Gender Equality and Economic Growth: Is There a Win- Win?" IDS Working Paper (Brighton: Institute of Development Studies).

Klasen, S. 2002. "Low Schooling for Girls, Slower Growth for All? Cross-Country Evidence on the Effect of Gender Inequality in Education on Economic Development." *The World Bank Economic Review* 16(3): 345-373.

Klasen, S., y F. Lamanna. 2009. "The Impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth: New Evidence for a Panel of Countries," *Feminist Economics* 15(3): 91-132.

Kolovich, L., y S. Shibuya. 2016. "Middle East and Central Asia: A Survey of Gender Budgeting Efforts," IMF Working Paper WP/16/151 (Washington, DC: IMF).

Lundin, D., E. Mörk, y B. Öckert. 2008. "How Far Can Reduced Childcare Prices Push Female Labour Supply?" *Labour Economics* 15(4): 647-59.

Mesa-Lago, C. (2010). "Sistema de Pensiones en Centroamérica." Manuscrito CONARE.

Miller, G. 2008. "Women's Suffrage, Political Responsiveness, and Child Survival in American History." *The Quarterly Journal of Economics* 123(3): 1287-1327.

Mogues, T., C. Petracco, y J. Randriamamonjy. 2011. "The Wealth and Gender Distribution of Rural Services in Ethiopia: A Public Expenditure Benefit Incidence Analysis." ESSP II Working Paper 33 (Washington, DC: IFPRI).

Mogues, T. 2013. "The Reach of Rural Services in Ethiopia: An Asset and Gender-Based Public Expenditure Benefit Incidence Analysis." *The European Journal of Development Research* 25(2): 230-251.

Ngai, R., y Petrongolo, B. 2017. "Gender Gaps and the Rise of the Service Economy." *American Economic Journal: Macroeconomics* 9(4): 1-44.

Nollenberger, N., y N. Rodríguez-Planas. 2015. "Full-Time Universal Childcare in a Context of Low Maternal Employment: Quasi-Experimental Evidence from Spain." *Labour Economics* 36: 124-136.

Olivetti, C., y B. Petrongolo. 2017. "The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries." *Journal of Economic Perspectives* 31(1): 205-230.

Ostry, J. D., A. Berg, y G. T. Charalambos. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note SDN/14/02.

Parro, F. 2012. "International Evidence on the Gender Gap in Education over the Past Six Decades: A Puzzle and an Answer to It." *Journal of Human Capital* 6(2): 150-185.

Pérez Fragoso, L., y C. Rodríguez Enríquez. 2016. "Western Hemisphere: A Survey of Gender Budgeting Efforts." IMF Working Paper WP/16/153 (Washington, DC: IMF).

Posel, D., J. A. Fairburn, y F. Lund. 2006. "Labour Migration and Households: A Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa." *Economic Modelling* 23(5): 836-853.

Quinn, S. 2016. "Europe: A Survey of Gender Budgeting Efforts." IMF Working Paper 16/155 (Washington, DC: IMF).

Ramírez, O. 2002. "Arreglos de Convivencia de la Población Adulta Mayor." Manuscrito, Universidad de Costa Rica.

Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI). 2018. "*Plan Estratégico Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) 2018-2022.*" Manuscrito REDCUDI.

Red de Solidaridad de la Maquila. 2016. "Cuidado Infantil en Centro América." Manuscrito.

- Sahn, D., y S. Younger. 2000. "Expenditure Incidence in Africa: Microeconomic Evidence." *Fiscal Studies*, 21(3): 329-347.
- Sasser, A. C. 2005. "Gender Differences in Physician Pay: Tradeoffs Between Career and Family." *Journal of Human Resources* 40(2): 477-504.
- Sharp, R., y R. Broomhill, 2002, "Budgeting for Equality: The Australian Experience." *Feminist Economics* 8(1): 25-47.
- Siddiqui, R. 2009. "Modeling Gender Effects of Pakistan's Trade Liberalization." *Feminist Economics* 15(3): 287-321.
- Smith, T. 2002. "Women and Tax in South Africa." The Women's Budget Series 2000 Issue. (Capetown: IDASA).
- Stotsky, J. G. 2006. "Gender and Its Relevance to Macroeconomic Policy: A Survey." IMF Working Paper WP/06/233 (Washington, DC: IMF).
- Stotsky, J. G. 2016. "Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes." IMF Working Paper WP/16/149 (Washington, DC: IMF).
- Stotsky, J., L. Kolovich, y S. Kebhaj. 2016. "Sub-Saharan Africa: A Survey of Gender Budgeting Efforts." IMF Working Paper WP/16/152 (Washington, DC: IMF).
- Thévenon, O., N. Ali, W. Adema, y A. Salvi del Pero. 2012. "Effects of Reducing Gender Gaps in Education and Labour Force Participation on Economic Growth in the OECD." OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 138 (OECD Publishing, París).
- Tzannatos, Z. 1999. "Women and Labor Market Changes in the Global Economy: Growth Helps, Inequalities Hurt and Public Policy Matters." *World Development*, 27(3): 551-69.
- Ullman, H., C. Maldonado, y M. N. Rico. 2014. "La Evolución de las Estructuras Familiares en América Latina, 1990-2010." SERIE Políticas Sociales, CEPAL.
- UNICEF. 2011. "Challenges and Parental Leave." En *Challenges* número 12, julio 2011.