
Aportes a los Presupuestos Sensibles **al Género: Experiencias y Reflexiones** de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*

Florence Raes
Alejandra Valdés Barrientos
Josineide de Meneses Silva
Graciela Ciciliani
Elena Ponte

I	Histórico y concepto de los presupuestos sensibles al género ...	235
II	Los presupuestos sensibles al género en América Latina y el Caribe: tensiones, aportes conceptuales, estrategias, y resultados	260
III	Relato de experiencias en Presupuestos Participativos desde una perspectiva de género	271

* *Cuaderno de Diálogo No. 2 del Programa de Presupuestos Sensibles al Género de Brasil y Cono Sur, del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM, publicado en 2008 por dicho organismo. En la presente edición se reproducen los capítulos 1, 2 y 3, pp. 21-64. Está publicado en versión electrónica en la página web del UNIFEM de donde fue tomado para la presente edición: http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_details&gid=565&Itemid=153*

I HISTÓRICO Y CONCEPTO DE LOS PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

Florence Raes¹

Presupuestos públicos e igualdad de género: una introducción a los “presupuestos sensibles al género”

En América Latina, la problemática de los presupuestos sensibles al género surge en un contexto marcado por la legitimidad creciente de los derechos de las mujeres en la agenda política y por el interés renovado por los presupuestos públicos en los debates y reformas sobre el “buen gobierno”. Por un lado, la mayoría de los gobiernos de la región firmó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y su Protocolo Facultativo, adoptó legislaciones más progresistas e implementó políticas públicas para llevar a cabo la ejecución de los derechos humanos de las mujeres y promover la igualdad de género. Por otro lado, las crisis económicas recurrentes, las políticas de ajuste estructural y la agenda neoliberal han tenido impactos desiguales sobre mujeres y hombres. Debido a los cortes en los gastos en servicios públicos y programas sociales, esos impactos fueron especialmente negativos para las mujeres de las categorías más pobres.

¹ *Doctora en Ciencias Políticas, es coordinadora Internacional del LogoLink Network, Red de Aprendizaje sobre Participación Ciudadana y Governabilidad Local, desde el Instituto Polis, en São Paulo, Brasil. Coordinó el programa de Presupuestos Sensibles al Género en UNIFEM en América Latina y en África del Norte.*

Frente a esas ambivalencias, ¿Cuáles son los beneficios que traen las iniciativas de presupuestos sensibles al género?

Esa contribución tiene por objetivo introducir y contextualizar el concepto de “presupuesto sensible al género”. Los presupuestos son abordados dentro del marco de los derechos humanos y se refieren específicamente a las responsabilidades del Estado con la promoción de la igualdad. Además de los objetivos y de los avances propiciados por las iniciativas de presupuestos sensibles al género en términos de participación ciudadana, de democratización del Estado y de las relaciones sociales, esa ponderación señala los límites de las políticas macroeconómicas y de los paradigmas económicos.

¿Qué son y qué no son presupuestos sensibles al género? ¿Cómo y por qué realizar un análisis de género de los presupuestos públicos? ¿Quiénes son los actores de estos procesos? En cada país, en cada municipalidad, los abordajes, las herramientas, las estrategias y las metodologías fueron diferentes, dando luz a una pluralidad de experiencias y de resultados. Si esas iniciativas de presupuestos sensibles al género se caracterizan por una gran diversidad, se puede, sin embargo, levantar factores de éxito y límites comunes compartidos por las experiencias en todos los continentes. Por fin, ¿Cuáles son las lecciones aprendidas hasta hoy y los desafíos para el futuro?

1.1. EL CONTEXTO

1.1.1. La participación de las mujeres en los procesos de desarrollo local

Las mujeres siempre fueron uno de los principales pilares de los procesos de desarrollo. Desde los años 1970 y 1980, las mujeres latinoamericanas participan activamente de los movimientos sociales reivindicando derechos civiles y políticos contra las dictaduras y movilizándose en torno a los derechos sociales y económicos contra la reducción de gastos sociales. Para minimizar los efectos de la caída de las inversiones públicas en sectores como la infraestructura básica, la educación o la salud, las mujeres se organizaron para suministrar servicios de solidaridad en sus comunidades. Crearon las organizaciones de madres en la Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Brasil. Ellas se movilizaron contra el aumento del costo de vida y participaron de las asociaciones de barrios en Brasil,

montaron el sistema de distribución de “vasos de leche” en Perú y comedores populares en Chile y en Argentina.

La participación de las mujeres latinoamericanas tuvo y continúa teniendo un papel decisivo en el suministro local de servicios básicos en las comunidades populares, entre otros, para la salud, guarderías infantiles, educación, agua, colecta de basura y construcción de viviendas. Por lo tanto, vale resaltar que la salida de las mujeres del espacio privado y su participación en la esfera pública no siempre fue un factor de emancipación. Muchas veces, esa contribución para el desarrollo local constituye una carga de trabajo adicional, no remunerada e invisible, que viene sumándose a las tareas productivas y reproductivas desempeñadas por las mujeres de las clases populares. Para ellas, en la práctica, se trata de una triple jornada de trabajo.

Asimismo, la participación de las mujeres en los movimientos comunitarios y en las iniciativas ciudadanas para el desarrollo local no resultó en una mayor representación política de las mujeres en el ámbito municipal. A pesar de un ligero aumento en los índices de representación femenina en algunos países, las mujeres permanecen subrepresentadas en los poderes locales y esa presencia sigue marcada por una segmentación horizontal y vertical. Las mujeres continúan concentradas en las comisiones y consejos ligados a las áreas sociales, espacios menos estratégicos y con menor prestigio, y pocas mujeres llegan a cargos de alto nivel en la administración municipal. Y eso, a pesar de las medidas de discriminación positiva y de las cuotas adoptadas por varios países latinoamericanos en los años 90.

1.1.2. La descentralización y las reformas del Estado

Desde los años 80, los procesos de descentralización están íntimamente relacionados a los debates sobre “una gobernabilidad eficiente”. En la época de la globalización, el nivel local está siendo presentado como el lugar privilegiado para la reconstrucción del lazo entre el poder político y la ciudadanía. Algunas iniciativas locales se transformaron en verdaderos modelos en la escala mundial como demuestra el interés suscitado por la experiencia de presupuesto participativo iniciada en 1989 en Porto Alegre.

Esa valorización a nivel local proporciona nuevas oportunidades para la participación de las mujeres en la esfera pública y para la incorporación de la perspectiva de género en la agenda gubernamental. En Chile, las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica Constituyente sobre las Municipalidades de 1999, extienden las responsabilidades de los municipios, abriendo nuevos frentes para la inclusión del tema de la igualdad de género en la agenda política. En Bolivia, la Ley de Participación Popular constituye uno de los mecanismos centrales del proceso de descentralización, ofreciendo nuevos canales para la expresión de las demandas sociales. En Uruguay, la descentralización participó de un conjunto de factores que favorecieron la creación de la Comisión de la Mujer en la Intendencia Municipal de Montevideo.

Sin embargo, es importante destacar que, en América Latina, la aceleración de los procesos de descentralización ocurrió en paralelo con la implementación de políticas de ajuste estructural marcadas por la privatización de servicios públicos y por la disminución del papel de regulación y de integración social del Estado. La atribución de nuevas responsabilidades para las entidades descentralizadas enfrenta varios desafíos: entre otros, un margen de maniobra reducido debido a los límites de descentralización de recursos financieros.

1.1.3. Los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la agenda política

Debido a las presiones del movimiento de mujeres y siguiendo las directivas de las Conferencias Internacionales sobre las Mujeres y sobre la Población, desde la Conferencia de México en 1975 hasta la Conferencia de Beijing en 1995, varios países crearon mecanismos institucionales encargados de promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género en el ámbito nacional. Es el caso del SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) en Chile, de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres en Brasil, del Consejo Nacional de la Mujer en Argentina, de la Secretaría de la Mujer en Paraguay, entre otros. En el ámbito local fueron creados los consejos, las coordinaciones y las comisiones de la condición femenina y para la promoción de los derechos de las mujeres. Esos nuevos espacios institucionales dieron luz a una pluralidad de experiencias en las áreas de la salud de la mujer, del combate a la violencia contra la mujer, del empleo y de la formación profesional, de la educación, de la promoción de los derechos humanos, etc.

A pesar de los avances importantes alcanzados por estos consejos, vale recordar que muchas veces ellos carecen de una posición estratégica y de un apoyo sostenido en la administración municipal. Muchos consejos están ligados a comisiones sociales y no disponen de los recursos técnicos, financieros o de poder necesarios para incluir la temática de género de manera transversal en la agenda municipal. En la práctica, la política de género es sinónimo de políticas para las mujeres.

Frente a los límites prácticos del paradigma de la transversabilidad de la dimensión de género en las políticas públicas, el llamado *mainstreaming*, la aplicación de una perspectiva de género en el análisis y en la elaboración de los presupuestos públicos, suena como un instrumento poderoso para llevar a cabo la ejecución de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Es en este sentido que los presupuestos sensibles al género vienen suscitando los intereses de actores sociales y políticos y de la comunidad internacional. En 2001, la Conferencia de Bruselas reunió a investigadores, representantes de gobiernos del norte y del sur, miembros de la sociedad civil y representantes de la cooperación bi y multilateral para reflexionar sobre la “governabilidad económica y financiera y el papel de los presupuestos sensibles al género”. Desde entonces, la comunidad internacional invierte crecientemente en las iniciativas de presupuestos sensibles al género desarrolladas por los gobiernos y por la sociedad civil en más de 60 países del mundo.

Esa legitimidad y visibilidad adquiridas por la temática se deben a los esfuerzos de las organizaciones de mujeres y de investigadoras que, desde los años 90, incluyeron la cuestión presupuestos en sus trabajos de *advocacy* y de análisis en pro de los derechos de las mujeres. ¿Por qué esos programas por los cuáles las mujeres se habían movilizado no recibieron recursos suficientes?, y a veces, ¿Ningún recurso?, ¿Por qué cuando presunpuetados, esos recursos no fueron gastados? Y, ¿Por qué cuando gastados, esos recursos no generaron los impactos sociales esperados? En los países signatarios de la CEDAW y de otras convenciones internacionales sobre los derechos de las mujeres, esos análisis del presupuesto público han destacado la incoherencia entre una retórica, una legislación progresista y una práctica presupuestaria que perenniza las desigualdades.

1.2 “PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO”: ORIGEN, CONCEPTOS Y JUSTIFICACIÓN

1.2.1. Histórico

En 1984, en Australia, el gobierno federal lleva a cabo un análisis del impacto del presupuesto sobre las mujeres, pero fue en 1995 que se crea una de las experiencias pioneras en “Presupuestos Sensibles al Género”: la iniciativa sudafricana de las mujeres para el presupuesto. Fue lanzada por mujeres integrantes del parlamento y organizaciones de mujeres para evaluar el impacto del presupuesto nacional sobre mujeres y hombres. Desde el punto de vista sectorial, esa iniciativa integró áreas como defensa y relaciones exteriores, tornando visible la dimensión de género en sectores tradicionalmente considerados como neutrales desde el punto de vista de las relaciones de género. Esa perspectiva multisectorial permitió destacar la diferenciación de los intereses de las mujeres y mostró que todas las mujeres no están siendo discriminadas por todas las políticas públicas, pero que algunas lo están más en ciertas circunstancias. Basada en un análisis realista del presupuesto, esa iniciativa identificó las economías que permitirían financiar la igualdad de Género. O sea, esa perspectiva rompe con las creencias divulgadas según las cuales, atender a los derechos y a las necesidades de las mujeres implicaría necesariamente incrementar los gastos. Ella redefinió las prioridades en términos de gastos públicos sin crear gastos adicionales, pero asegurándose que los gastos existentes contemplaban las necesidades de las mujeres.

En 1995, en varios países del Commonwealth Británico (Reino Unido, Uganda, Tanzania), investigadores inician análisis de género de los presupuestos públicos en diferentes áreas de la política pública y organizaciones de mujeres movilizándose para introducir cambios en los procesos de elaboración presupuestaria. Desde entonces, tales iniciativas se multiplicaron a nivel local, nacional y regional, conducidas por organizaciones de mujeres, grupos de investigadores, movimientos a favor de la transparencia presupuestaria y por gobiernos locales y nacionales.

1.2.2. ¿Qué son y qué no son “Presupuestos Sensibles al Género”?

El concepto “Presupuestos Sensibles al Género” es la traducción un tanto distorsionada del inglés “*Gender Responsive Budgets*”. Esa traducción sólo refleja de forma imperfecta el concepto inglés, ya que se pierden las nociones de responsabilidad y de rendición de cuentas implícitas en la palabra inglesa “*responsive*”. Sin embargo, se entiende fácilmente por qué no se optó por llamarlo como “presupuesto responsable frente a la dimensión de género” o como “presupuesto género-responsable”. Esa pequeña aclaración semántica es necesaria para no olvidar que cuando se habla de “Presupuestos Sensibles al Género” no se trata tanto de una elección posible, eso de ser o no sensible al género, más bien se refiere al hecho de que los presupuestos incorporen o no la perspectiva de género desde el punto de vista analítico y, al mismo tiempo, implica cierta noción de obligación de los presupuestos públicos, o sea, del Estado, de integrar la dimensión de género.

En esta perspectiva, los compromisos políticos son constitutivos de los presupuestos y no al contrario. El presupuesto es la traducción cifrada de las prioridades sociales y económicas del gobierno. Refleja los valores y lo que está siendo valorado en un momento dado, en un contexto específico. Esas prioridades pueden ser: la reducción de la pobreza, el equilibrio macroeconómico, la educación fundamental, el empleo formal, etc. Cabe recordar que el presupuesto está constituido por gastos públicos e impuestos, directos e indirectos, las tasas de uso de los servicios públicos, las tarifas y otros encargos que tienen efectos diferentes sobre mujeres y hombres y deben ser abordados también desde esta perspectiva.

Es importante aclarar que el Presupuesto Sensible al Género no es:

- Un presupuesto separado para las mujeres;
- La segregación presupuestaria con créditos destinados de forma separada para hombres y mujeres dentro del presupuesto general;
- Una compilación de medidas y reservas del presupuesto destinadas solamente a las mujeres;

- No significa aumentar los costos de los programas destinados a las mujeres;
- No significa reducir el presupuesto del Estado por el valor del presupuesto de género;
- No presupone arbitrajes y negociaciones presupuestarias conflictivas oponiendo a los hombres de un lado y a las mujeres del otro.

Un Presupuesto Sensible al Género:

- Considera el impacto diferenciado de los impuestos y de los gastos públicos sobre mujeres y hombres;
- Lleva en cuenta las diferencias, así como las relaciones entre los individuos (mujeres y hombres), incluso al nivel de la familia/unidad doméstica, en la preparación, en la presentación y en la ejecución del presupuesto;
- Incluye el análisis de género en la gestión de los gastos públicos;
- Examina las consecuencias del uso de los impuestos y de los gastos sobre mujeres y hombres en el corto plazo, pero también en el mediano y largo plazo, a lo largo de su ciclo de vida;
- Evalúa las implicaciones sexo-específicas del presupuesto para el empleo, la renta, el acceso a los bienes de producción y al crédito, así como los factores que influyen en las oportunidades y en los obstáculos diferenciados que enfrentan las mujeres y los hombres como actores económicos y sociales.

Un análisis de género del presupuesto:

- Es un análisis de las prioridades presupuestarias según la perspectiva de género, lo que destaca las implicaciones de las políticas presupuestarias sobre mujeres, hombres, niñas y niños;
- Puede ser relevante para el uso presupuestario, la ejecución y el impacto de los gastos públicos;

- Puede ser aplicada a los impuestos del Estado, evidenciando las desigualdades en el sistema de tributación directo e indirecto;
- Permite ilustrar la incoherencia entre las prioridades políticas y los recursos para su implementación;
- Suministra insumos para la reorganización de los impuestos y de los gastos públicos en el sentido de incorporar las prioridades de las mujeres y la igualdad de género.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, un Presupuesto Sensible al Género es al mismo tiempo un deber de acción y un deber de resultado por parte del Estado.

Un deber de acción en lo que respecta a la igualdad entre mujeres y hombres, refiriéndose a la igualdad de tratamiento. Eso implica que:

- El costo por persona suministrado de manera individual y separada para mujeres y hombres en servicios comparables deben ser iguales, todas las diferencias siendo atribuibles solamente a las necesidades sexo - específicas;
- La proporción de los costos atribuidos a las mujeres debe ser igual a su proporción en la población de beneficiarios-objetivo, con el cuidado de no generar roles estereotipados. Si existen estereotipos, medidas de corrección deben ser adoptadas para reducir las desigualdades y cambiar los roles;
- Para los servicios colectivos, una ponderación igual debe ser conferida a las prioridades de las mujeres y de los hombres;
- Los gastos públicos para honrar los compromisos y las obligaciones del gobierno en términos de igualdad de género deben ser suficientes.

Es también un deber de resultado en lo que respecta a las acciones y políticas públicas para alcanzar, entre otros, las Metas del Milenio y los objetivos de desarrollo nacional. Ese deber se refiere no sólo al objetivo 3 de las Metas del Milenio y a los compromisos nacionales

en términos de igualdad de género, pero también a la importancia de reducir esas desigualdades para alcanzar los otros objetivos. Se trata de saber si los gastos públicos son suficientes y adecuados para, al mismo tiempo, reducir las desigualdades entre mujeres y hombres y alcanzar los objetivos de desarrollo. En ese sentido, los presupuestos sensibles al género responden a dos tipos de raciocinios. El raciocinio de la equidad, que se refiere a la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres, y el raciocinio de la eficiencia socioeconómico, que se refiere a la integración del análisis de género a las políticas y presupuestos públicos. Esa perspectiva considera los objetivos de desarrollo como interdependientes y reconoce el carácter transversal de las desigualdades entre mujeres y hombres. Al nivel de las políticas públicas, esto implica dos tipos de acciones complementarias: la adopción de medidas para corregir las distorsiones y desigualdades existentes (las acciones positivas) y la aplicación transversal de la perspectiva de género a los programas, políticas y presupuestos públicos en todos los niveles de gobierno (el o *mainstreaming*).

1.2.3. ¿Por qué incorporar una perspectiva de género a los presupuestos públicos?

Los objetivos y los avances propiciados por la inclusión de una perspectiva de género a los presupuestos públicos son numerosos y contemplan los intereses de diferentes actores sociales, políticos y económicos.

1.2.3.1. Promoción de la igualdad entre mujeres y hombres

Los presupuestos sensibles al género permiten relacionar los compromisos asumidos por los gobiernos en pro de la igualdad de género y de los derechos humanos de las mujeres con las elecciones hechas por los mismos en la hora de recaudar y destinar recursos públicos. Los presupuestos sensibles al género fortalecen de esta manera, la acción de los gobiernos para honrar los compromisos asumidos en la firma de CEDAW, del Protocolo facultativo, de la Conferencia de Beijing, entre otros. Los presupuestos sensibles al género aplican una perspectiva de derechos humanos a los presupuestos, tornando la igualdad de género en un objetivo y en un indicador de una gobernabilidad económica.

1.2.3.2. La prestación de cuentas y el control social

En la práctica, es difícil rendir cuentas y fiscalizar la traducción de los compromisos del gobierno con las mujeres en políticas y acciones concretas. Los presupuestos sensibles al género ofrecen insumos para los ciudadanos en la hora de rendir cuentas para los gobiernos y fortalecen las posibilidades de control social. Vía el movimiento social y el análisis presupuestario, esas iniciativas favorecieron el acceso a la información sobre los créditos destinados y sobre la ejecución presupuestaria, destacando los créditos no ejecutados, los atrasos en la ejecución presupuestaria y su impacto en las poblaciones.

Para la sociedad civil y para las mujeres, los presupuesto sensible al género propician una mejor transparencia de los procesos presupuestarios. Las articulaciones que se construyen en el decorrer de esas iniciativas favorecen la construcción de sociedades más amplias en torno a la defensa de los derechos de las mujeres, por un lado, y de la creación de nuevos mecanismos de participación y de control social por el otro. Finalmente, el presupuesto se vuelve un elemento palpable en la evaluación de las políticas públicas para las mujeres.

1.2.3.3. La transparencia de gestión

Muchas iniciativas de presupuestos sensibles al género fueron desarrolladas en el contexto de reformas de la administración pública y de sistemas presupuestarios marcados por la búsqueda de resultados y por los imperativos de ahorro, eficiencia y eficacia en la gestión pública. En varios países, los análisis de género del presupuesto resaltaron fenómenos de corrupción y de uso indebido del dinero público. En México, por ejemplo, esos trabajos mostraron que fondos públicos reservados al combate del VIH-SIDA eran sistemáticamente desviados para financiar grupos religiosos ortodoxos opuestos a la emancipación femenina.

En un contexto marcado por la descentralización y por la desconcentración de la gestión financiera, las iniciativas de presupuestos sensibles al género permiten también un mejor acompañamiento de la ejecución presupuestaria y de las transferencias de fondos entre los diferentes niveles de gobierno.

De esta manera, los presupuestos sensibles al género incentivan la transparencia en los procesos presupuestarios, potenciando nuevos frentes de combate a la corrupción, al desvío y al desaprovechamiento de recursos públicos, favoreciendo la consolidación de un sistema de gobernabilidad más democrático.

1.2.3.4. La participación de las mujeres en la gobernabilidad económica

Los presupuestos sensibles al género fortalecen las acciones de *advocacy* de las mujeres y crean nuevos mecanismos incentivando y calificando la participación de las mujeres en los procesos de decisión sobre las políticas económicas y la política presupuestaria.

Abren áreas-claves de la vida política y económica en la participación de la sociedad civil.

1.2.3.5. La eficiencia de gestión: desarrollo humano y productividad del trabajo

Las desigualdades entre mujeres y hombres tienen costos económicos y costos en términos de desarrollo humano. Las políticas macroeconómicas pueden aumentar o reducir tales costos a través de la política fiscal, de los impuestos y de los gastos del gobierno.

Un ejemplo emblemático es la “economía del cuidado” exclusivamente a cargo de las mujeres y de las niñas y constituyendo un freno en su participación y progresión económica y social. De hecho, el trabajo dedicado a las actividades domésticas y reproductivas en la esfera privada dificulta el acceso igual de las mujeres al trabajo remunerado, a la escolaridad, al empleo continuo durante el ciclo de vida, a la promoción profesional, a incrementos salariales y a un sistema de jubilación y de protección social. Eso no sólo expone a las mujeres a una mayor inseguridad en la vida (inseguridad financiera, entre otras) como también disminuye la productividad del trabajo de las mujeres, implicando un costo para la sociedad como un todo.

Por medio de nuevas herramientas de análisis socioeconómico, los presupuestos sensibles al género destacan las relaciones entre la igualdad de género, el desarrollo humano y la eficiencia económica. Permiten identificar mejor las necesidades de la población y evaluar

el impacto real de las acciones del gobierno a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. En este sentido, los presupuestos sensibles al género incentivan el uso más eficaz y equitativo de los recursos públicos y participan de la creación de una nueva cultura de gestión pública marcada por la búsqueda de los resultados.

1.2.3.6. Afinar el análisis y las políticas macroeconómicas: el trabajo no remunerado

Los equilibrios macroeconómicos implican un balance entre los impuestos y los gastos públicos. Los esfuerzos del gobierno para restablecer y mantener esos equilibrios y para no afectar el dinamismo de los mercados, entre otros a través de las políticas de ajuste estructural, tuvieron impactos diferenciados sobre hombres y mujeres. Desde una perspectiva de género, las medidas de estabilidad por medio de la compresión de los gastos públicos no redujeron los costos. De inmediato, transfirieron los costos para otro sector, invisible y no contabilizado en el análisis y en la gestión macroeconómica, que es el sector de la reproducción de los recursos humanos dentro de la unidad familiar. La familia y principalmente las mujeres pasaron a providenciar los servicios y bienes no garantizados por el Estado. O sea, se trata de falsas economías y de costos ocultos con consecuencias perversas en términos de desarrollo humano sostenible en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, para evaluar el impacto real de la política macroeconómica y de las políticas de desarrollo, hay que llevar en cuenta el trabajo no remunerado de las mujeres. Lo que está siendo cuestionado aquí no es la preocupación con los equilibrios macroeconómicos en sí, sino las elecciones hechas para asegurar esos equilibrios. Se trata de analizar el impacto de los ingresos y de los gastos públicos no sólo sobre los equilibrios macroeconómicos, pero también sobre el desarrollo económico y social, sobre la pobreza y sobre las desigualdades por medio de una perspectiva de género.

Los presupuestos sensibles al género señalan para los límites y prejuicios puestos en los paradigmas clásicos y neoclásicos de la economía y en las políticas macroeconómicas tradicionales y ofrecen instrumentos para afinar el análisis económico. Los estudios obtenidos en el contexto de las iniciativas de presupuestos sensibles al género desarrollaron nuevas metodologías para el análisis de las condiciones microeconómicas del desempeño macroeconómico. Esas metodologías relacionan de forma

más completa y sistemática los niveles micro, meso y macroeconómicos. Se trata de contestar las preguntas: ¿Cuáles son los costos invisibles de las decisiones macroeconómicas? ¿Quién gana y quién pierde? ¿Cuál es el impacto diferenciado sobre hombres y mujeres dentro de la unidad familiar?

Las herramientas alternativas desarrolladas por el paradigma del análisis macroeconómico por medio de una perspectiva de género llevan en cuenta todos los sectores de la actividad económica y productiva, incluyendo la economía del bienestar.

Una herramienta que viene atrayendo el interés creciente de los investigadores y de los gobiernos en los últimos años para superar los límites del análisis macroeconómico es el denominado “presupuesto-tiempo” o “uso del tiempo”. El trabajo no remunerado de las mujeres permanece invisible en los sistemas de contabilidad nacional. Sin embargo, para entender el impacto diferenciado de las políticas macroeconómicas sobre mujeres y hombres, se debe recapacitar el valor económico atribuido al trabajo no remunerado. Los estudios de uso del tiempo dan mayor visibilidad al trabajo no remunerado de las mujeres y destacan también las relaciones entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado en la reproducción de la estructura familiar, de la fuerza de trabajo y del tejido social. Esos estudios han demostrado que el volumen de trabajo realizado por las mujeres es mucho mayor de lo que indican las estadísticas oficiales cuando se considera el tiempo (carga horaria) destinado a las actividades no mercantiles. Un estudio realizado en una comunidad pesquera en Bahía en los años 80 ya indicaba que las mujeres trabajaban en media 95 horas por semana. Esos niveles de trabajo no remunerado son comunes y significan que el fenómeno de la pobreza debe ser entendido no sólo en términos de pobreza-monetaria, pero también en términos de pobreza-tiempo. Partiendo de la constatación de que la esfera doméstica es productora y consumidora de bienes y servicios, tales análisis ilustran la ausencia de valor económico asociada al trabajo reproductivo y las consecuencias perversas en términos del destino de recursos. Por lo tanto, los presupuestos sensibles al género y las herramientas desarrolladas para analizar, entre otros, el impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo de mujeres y hombres afinan el análisis socio-económico y suministran insumos indispensables al dibujo de políticas públicas eficaces en el combate a la pobreza.

1.3 “PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO”: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

1.3.1. Los actores

¿Con quién se puede desarrollar iniciativas de presupuestos sensibles al género? Con todos los actores susceptibles para intervenir en el ciclo presupuestario. Éstos son:

- **Los gobiernos:** los representantes y funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Planificación, de Ministerios Sectoriales, de Secretarías de la Mujer, las autoridades locales, los consejos y comisiones de derechos de las mujeres, los institutos de estadísticas, el Banco Central, los partidos políticos, etc.
- **Las instituciones de auditoría y control:** el Tribunal de Cuentas, los auditores y fiscales de diferentes ministerios, etc.
- **El poder legislativo:** el Parlamento, el Congreso y las Cámaras de Concejales, las bancadas femeninas, las comisiones de presupuesto y finanzas, las comisiones sectoriales, etc.
- **La sociedad civil:** las organizaciones de mujeres, las organizaciones promoviendo la transparencia en los procesos presupuestarios y la prestación de cuentas, las ONGs y los movimientos sociales, los sindicatos, los medios de comunicación, etc.
- **Los centros de investigación y las universidades:** las escuelas de administración pública, las facultades de economía, etc.
- **La comunidad internacional:** las agencias de cooperación bi y multilaterales, las fundaciones, las instituciones financieras internacionales, etc.

Se observa que las iniciativas más exitosas son muchas veces aquellas que consiguieron construir sociedades entre una pluralidad de actores, cada uno teniendo un papel diferente para desempeñar en el proceso presupuestario. La construcción de alianzas entre la sociedad civil, investigadores y autoridades políticas son importantes para asegurar

que esas iniciativas (1) reflejen las prioridades de las mujeres, (2) tengan una base analítica y metodológica sólida y que (3) los resultados de los trabajos de análisis sean incorporados en la elaboración de los presupuestos subsiguientes.

Si el objetivo de los presupuestos sensibles al género es la institucionalización de la igualdad de género en los procesos de planificación y en el presupuesto público, las iniciativas no deben limitarse a iniciativas institucionales. Para evitar riesgos de dilución de la temática de género en las reformas del Estado, es importante asegurar una amplia apropiación de las iniciativas de los varios sectores de la sociedad e incluir mecanismos de diálogo y de participación política. Los Presupuestos Sensibles al Género son procesos políticos. En ese sentido, la participación de las mujeres y de sus organizaciones es fundamental para asegurar que esas iniciativas contemplen la diversidad de los intereses de las mujeres y no se vuelvan en solo ejercicios técnicos. Es igualmente importante inscribir tales iniciativas en el marco de los debates y de la agenda política existente sobre la promoción de la igualdad y de consolidar la participación de los mecanismos institucionales de promoción de los derechos de la mujer.

1.3.2. Los procesos, las estrategias y las metodologías

¿Cómo se puede hacer presupuestos sensibles al género? No existe una respuesta única. Las iniciativas de presupuesto sensibles al género pueden ser desarrolladas a nivel local, nacional, regional o internacional. Pueden contemplar los ingresos y/o los gastos del gobierno. Pueden tener como objetivo un programa, un sector específico o todo el presupuesto público de forma transversal. Pueden ser desarrolladas por iniciativa del gobierno, de la sociedad civil, del Congreso o del Consejo o pueden ser iniciativas conjuntas. Pueden tener como foco el análisis del presupuesto y/o la integración de la perspectiva de género al presupuesto. Es importante destacar que los presupuesto sensible al género son procesos de largo plazo y que ellos deben ser considerados como herramientas, no como objetivos.

Los puntos de entrada de las iniciativas de presupuestos sensibles al género son todas las etapas del ciclo presupuestario, desde la elaboración y la planificación de las políticas públicas, la elaboración

del presupuesto, su adopción y los procesos de votación, la ejecución presupuestaria, el control de ejecución del presupuesto y las auditorías, hasta la evaluación del impacto del presupuestario. Cada país, cada municipalidad tiene un marco jurídico e institucional propio para definir el proceso presupuestario. Así, los puntos de entrada difieren en función de las posibilidades y oportunidades de cada contexto. Por eso, es importante generar un análisis institucional del marco en el cual se pretende trabajar para identificar los pasos y actores del proceso decisorio y del ciclo presupuestario.

Los diferentes sistemas presupuestarios tienen implicaciones diferentes para la implementación de iniciativas de presupuestos sensibles al género. A priori, es más fácil integrar la dimensión de género en sistemas presupuestarios por resultados. Tales sistemas fueron y están siendo implementados en varios países en el contexto de reformas de gestión pública. Por lo tanto, hay que aprovechar la oportunidad de esas reformas. Los presupuestos-programas constituyen puntos de entrada muy oportunos para los presupuestos sensibles al género ya que el análisis de género requiere de una atención anterior a la elaboración de los presupuestos. Se trata de adecuar los objetivos, los programas y los proyectos con los usos y créditos presupuestarios, y con la formulación de indicadores de impacto adecuados. Para saber si los recursos son suficientes y equitativos, los análisis de los marcos lógicos de los programas y proyectos de presupuestos deben ser desarrollados.

Sin embargo, si los sistemas presupuestarios por resultados son más permeables al análisis e inclusión de la dimensión de género, en muchos casos, tales sistemas fueron introducidos junto a paquetes de reformas teniendo como principales criterios de éxito la economía y la eficiencia de los gastos públicos y no la eficacia y la equidad. En un contexto donde las mujeres fueron las principales víctimas de las llamadas “economías” en los gastos públicos, los sistemas presupuestarios orientados a la búsqueda de resultados deben incluir en esos resultados, tanto el ahorro, la eficiencia, la eficacia, como la equidad de los gastos.

Existen varias metodologías de análisis de género del presupuesto. No existe un modelo único para todas las experiencias y las diferentes metodologías no se excluyen mutua-mente. El denominador común es encuadrar el análisis de género del presupuesto dentro del marco de los

derechos humanos y de la CEDAW para ver si existen discriminaciones entre mujeres y hombres en el departamento de los gastos públicos y si éstos son suficientes para responder a los compromisos de igualdad. Las metodologías más frecuentemente utilizadas y adaptadas son las de Rhonda Sharp (Australia), de Debbie Budlender (África del Sur) y de Diane Elson (Reino Unido).

La metodología de análisis del presupuesto nacional desde la perspectiva de género de Diane Elson, Debbie Budlender y Rhonda Sharp integra tres categorías para el análisis de los gastos: las medidas de sexo - específicas destinadas a mujeres y niñas; las medidas de acción positiva en pro de la igualdad; y las medidas y programas genéricos donde el análisis de género debe ser aplicado a los gastos imputables a individuos y a los gastos de carácter colectivo, a los gastos tangibles de medición y a los servicios intangibles de regulación. En un esfuerzo de sistematización, Diane Elson identifica siete herramientas para el análisis del presupuesto: el análisis de género de las políticas públicas, el análisis de género de los beneficiarios de servicios públicos, el análisis de género de la incidencia de los gastos públicos, el análisis de género del sistema fiscal, el análisis de género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo, el análisis de género del cuadro de los gastos de mediano plazo y el informe gubernamental de género del presupuesto.

Entre las metodologías desarrolladas en América Latina, cabe resaltar: la metodología de la organización mexicana Equidad de Género de análisis de género del presupuesto nacional en salud (Pérez Fragoso y Martínez Medina), la propuesta de la organización mexicana Equidad de Género para la elaboración de un presupuesto sectorial sensible al género (Pérez Fragoso y Martínez Medina), la metodología de la organización mexicana Equidad de Género para el análisis y la elaboración de presupuestos municipales sensibles al género (Martínez Medina) y la propuesta metodológica para el análisis de género del presupuesto público en la región andina (Bethsabé Andía, Arlette Beltrán).

En la práctica, se debe distinguir el análisis de los gastos de funcionamiento (los salarios e inversiones en formación profesional de los empleados, los mecanismos de promoción interna, etc.) del análisis de los gastos de inversión. Para analizar los gastos de funcionamiento, una pregunta central es la disponibilidad de datos

desagregados por sexo. Para los gastos de inversión, se trata de aplicar una perspectiva de género al análisis de costos para (1) bienes y servicios de uso colectivo como el saneamiento básico, (2) bienes y servicios cuyo uso puede ser más discriminatorio para las mujeres como la falta de iluminación pública o de seguridad en el transporte público, (3) bienes y servicios destinados al consumo y a las necesidades casi exclusivamente masculinas, y (4) acciones que generan desigualdades a la hora de ejecutar el gasto o a la hora de usar los bienes y servicios como es el caso por ejemplo, de la contingencia de los gastos en los programas de salud de la mujer. Es importante resaltar que las discriminaciones y desigualdades no siempre son imputables al mal uso de recursos, pero pueden ser el fruto de distorsiones en el cronograma de ejecución presupuestaria.

Para analizar el impacto diferenciado del presupuesto sobre hombres y mujeres, es importante tener un conocimiento detallado del proceso decisorio, del ciclo y del cronograma presupuestario, de las etapas, de los actores y los criterios formales e informales que rigen esos procesos, así como entender el comportamiento de los actores, sus percepciones, capacidades, valores e intereses. Enseguida, se debe analizar cómo y cuándo la situación de la población está siendo integrada en estos procesos y cuáles son los efectos e impactos de las etapas del proceso presupuestario que producen en la población. Los desempeños presupuestarios pueden afectar a hombres y mujeres de forma diferente. El impacto diferenciado de la gestión de los recursos sobre la población respecto del (no) uso de recursos, al uso (in)adecuado de los mismos, al uso de recursos (in)suficientes, al área (in)adecuada de los recursos, al área desigual de los mismos en la población-objetivo según sus necesidades específicas desde el punto de vista del género y de los impedimentos y disfunciones de los sistemas y procesos presupuestarios.

El grado de dificultad para integrar una perspectiva de género a los gastos públicos depende de la naturaleza de los bienes y servicios suministrados. Para bienes tangibles y servicios individuales destinados a personas, esa relación es más evidente. Para servicios suministrados de forma colectiva, se debe, principalmente evaluar la programación y la concepción de las políticas y de los proyectos desde una perspectiva de género y analizar la correspondencia y suficiencia de los recursos recaudados.

1.4 “PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO”: LAS LECCIONES APRENDIDAS

Desde los años 90, una pluralidad y diversidad de experiencias de presupuesto sensibles al género fueron desarrolladas en países de todos los continentes. Algunos a nivel local, otros dirigidos a un sector específico de la política pública como la salud reproductiva o al combate a la violencia contra la mujer, otros aún contemplando la planificación y el presupuesto nacional en su integridad. Algunas experiencias fueron iniciadas por movimientos de mujeres, dando un salto de calidad en sus reclamaciones, otras fueron iniciativas gubernamentales para cumplir con los compromisos asumidos en Beijing y otros foros internacionales. Algunas se encuadran en contextos de reformas de gobierno, de la administración pública y de los sistemas presupuestarios garantizando un mejor desempeño en la gestión pública y la búsqueda de resultados cuantificables. Otras tienen como objetivo la participación de las mujeres en la gestión local.

Estas iniciativas se caracterizan por la diversidad de los actores involucrados, de las estrategias, de las herramientas desarrolladas y de los resultados alcanzados. Entre éstos, podemos mencionar:

- La inclusión de la igualdad de género en las directrices presupuestarias en Marruecos y en Venezuela;
- La integración de la dimensión de género en la reforma del Estado y, más específicamente, en la reforma del sistema presupuestario por resultados en Chile y en Marruecos;
- El análisis de género del presupuesto anual (Reino Unido, Bélgica, País Vasco);
- La publicación de un informe de género de gobierno (Francia, Suecia, Marruecos);
- El control social del presupuesto por las mujeres (Brasil, México);
- La participación de las mujeres en la definición de las prioridades locales (región andina);

- El aumento de los recursos destinados a las políticas para las mujeres (región andina).

En el contexto de la descentralización, iniciativas de presupuesto sensibles al género se multiplicaron en el ámbito local en América Latina. Es el caso de Perú, Bolivia, Ecuador, México, Brasil, Uruguay, Chile y de países del Caribe. En Chile, un estudio realizado en nueve municipalidades² apunta a la falta de planificación adecuada a las necesidades de la población, entre otros destacando la carencia de datos e informaciones desagregados por sexo, la falta de transparencia presupuestaria, la confusión entre beneficiarios de programas sociales y la tendencia a considerar a las mujeres como un grupo homogéneo. En Ecuador, después de esas iniciativas, las municipalidades de Quito y Cuenca reorientaron y aumentaron sus gastos a favor de las mujeres. En México, los recursos para programas de combate a la mortalidad materna aumentaron y los desvíos de recursos en programas de combate al VIH-SIDA fueron condenados.

Tras 15 años de experiencias en presupuestos sensibles al género en los más diversos contextos, podemos sistematizar algunas lecciones. Para que los cambios ocurran, cabe resaltar la importancia de:

- Desarrollar un conocimiento profundo sobre los procesos presupuestarios, desde el punto de vista administrativo y político, y sobre los mecanismos de aprobación y de ejecución presupuestaria a nivel internacional, nacional y local;
- Fomentar apoyos políticos estratégicos (se trata de sensibilizar al Ministerio de Hacienda y de Planificación, la comisión de presupuesto y las secretarías encargadas de las políticas económicas y fiscales);
- Integrar la participación ciudadana y la capacitación de las organizaciones de mujeres en el centro de las iniciativas;
- Invertir en el fortalecimiento institucional de las secretarías, consejos y comisiones de políticas públicas para las mujeres;

2 VALDÉS y GUERRERO, 2001.

- Construir sociedades amplias y desarrollar estrategias juntando varios actores (mujeres integrantes del parlamento, sociedad civil, organizaciones de mujeres, ONGs, investigadores, gobiernos, ministerios sectoriales, congresos y cámaras de consejo, actores de la política económica internacional, medios de comunicación, etc.) para garantizar el sostenimiento y la eficiencia de las iniciativas y promover cambios en las políticas, en los presupuestos y en los procesos de decisión;
- Definir claramente los objetivos buscados, por ejemplo, identificar un programa o una política específica como la salud de las mujeres, el combate al virus VIH/SIDA, el saneamiento básico, el desempleo, etc.;
- Trabajar los diferentes niveles de decisión política y de ejecución de las políticas públicas y las relaciones entre lo local, nacional, regional e internacional;
- Consolidar la producción y el acceso a datos e informaciones desagregados por sexo, edad, localidad y otras variables para atender mejor a las necesidades de cada ciudadana;
- Desarrollar sistemas de monitoreo participativos de las políticas públicas y de los presupuestos, tanto del punto de vista cuantitativo como cualitativo, e invertir en la producción de indicadores de resultado sensibles al género.

La falta de transparencia y de disponibilidad de los datos constituye un desafío constante y compartido por la mayoría de las experiencias de presupuestos sensibles al género en el mundo, sea debido a la escasez de datos desagregados por sexo, sea por el acceso limitado a la información presupuestaria. A este límite, se añade aún la necesidad de sensibilizar y entrenar a los gobernantes y los servidores públicos al análisis de género en un contexto gubernamental marcado por la falta de incentivos. Los presupuestos sensibles al género pueden así aparecer como presiones adicionales sumándose a una agenda gubernamental ya compleja y complicada. Es importante entender los presupuestos sensibles al género, no como cargas adicionales, sino como herramientas innovadoras para alcanzar los objetivos y compromisos gubernamentales existentes, entre

ellos los objetivos de reducción de la pobreza, de desarrollo humano y de desempeño económico y fiscal. Los presupuestos sensibles al género no tratan solamente de presupuestos y deben ser relacionados con un análisis de la política macroeconómica y con las reformas de gobierno. Usando los presupuestos como un punto de entrada, esa perspectiva relaciona la igualdad de género con los planes de desarrollo nacional, las reformas fiscales, la reforma del sector público, la ayuda externa, el comercio exterior, la deuda y los mecanismos de descentralización, entre otros.

Para concluir, podemos afirmar que las iniciativas de presupuestos sensibles al género se orientaron hacia los costos y efectos perversos de la falta de equidad en la recaudación y en el destino de recursos públicos. Han ilustrado y denunciado los prejuicios ocultos en los paradigmas económicos que sostienen las políticas fiscales y las políticas macroeconómicas. En un primer momento, esas iniciativas concentraron sus esfuerzos en el análisis de los gastos públicos, pero los presupuestos deben ser analizados desde el punto de vista de gastos e ingresos. Así como los gastos públicos, la política tributaria no es neutra desde el punto de vista del género. Trae consigo prejuicios y medidas discriminatorias para las mujeres. En varios países, por ejemplo, los productos femeninos de primera necesidad forman parte de las categorías de productos sometidos a los más altos impuestos, como si fueran productos de lujo. Integrar el análisis de género de la política tributaria a las iniciativas de presupuestos sensibles al género permitirá consolidar el paradigma y las acciones políticas de él consecuentes. En este sentido, debemos aún considerar los nexos entre las discriminaciones de género y las discriminaciones raciales y étnicas en América Latina. En varios países, los resultados de las iniciativas de presupuestos sensibles al género han demostrado y reconocido la necesidad de contemplar de forma más sistemática la dimensión étnico-racial. Pero la integración de las cuestiones de raza y etnia en los análisis y en las iniciativas institucionales de presupuestos sensibles al género aún es muy incipiente. Se trata de abrir el nuevo campo paradigmático a las problemáticas raciales y étnicas y de desarrollar metodologías de análisis que permitan alcanzar esas dimensiones. Se trata aún de construir alianzas con los movimientos de mujeres indígenas y negras y con organismos del gobierno responsables por la promoción de la igualdad racial y de los derechos de las poblaciones negras e indígenas.

Cualquiera que sea el futuro desafío para las mujeres, los presupuestos sensibles al género han abierto nuevos caminos para ejercer sus derechos de ciudadanía y exigir más equidad en la gestión pública. Y, los procesos y las estrategias que marcaron la implementación de las experiencias locales y nacionales de presupuestos sensibles al género han demostrado que esas experiencias constituyen potenciales herramientas en la democratización del Estado, en la democratización de las relaciones entre los gobiernos y las sociedades civiles y en la democratización de las relaciones sociales.

Sugerencias bibliográficas

- ANDÍA, B.; BELTRÁN, A.; COELLO, R.; GUTIÉRREZ, M.; PALÁN, Z.; ZABALAGA, C. *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad: presupuestos sensibles al género en la Región Andina*. Quito: UNIFEM, 2004.
- BALMORI, H.; SÁNCHEZ-HIDALGO, D.; YÁÑEZ, V. *Presupuestos sensibles al género: conceptos y elementos básicos*. México, DF: FUNDAR, 2002.
- BALMORI, H. *Gender and budgets: overview report*. Sussex: Bridge, 2003.
- BORGES SUJIYAMA, N. *Gender budget work in the Americas: selected country experiences*. Texas: University of Texas, 2002.
- BUDLENDER, D.; ELSON, D.; HEWITT, G.; MUKHOPADHYAY, T. *Gender budgets make cents*. London: Commonwealth Secretariat, 2002.
- BUDLENDER, D. *Budgeting to fulfill international gender and human rights commitments*. Harare: UNIFEM Zimbabwe, 2004.
- CAGATAY, N.; KEKLIK, M.; LAL, R.; LANG, J. *Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies*. New York: UNDP, 2000. (Conference Paper Series, 4).
- CAGATAY, N. Gender budgets and beyond: feminist fiscal policy in the context of globalization. *Gender and Development*, v.11, n. 1, p.15-24, May 2003.
- COSTA, D. M. *A gramática do orçamento a partir das perspectivas de gênero e raça: condições preliminares*. Trabajo presentado al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003. Disponible en: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0047814.pdf>>. Acceso en: 28 sep. 2008.
- ELSON, D. Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options. *Journal of International Development*, 10, 1998.

- _____. *Monitoring government budgets for compliance with CEDAW*. New York: UNIFEM, 2004.
- FRAGOSO, L.; GRANADOS, R. *Guía para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género en el sector salud*. México, DF: FUNDAR, 2004.
- NORTON, A.; ELSON, D. *What's behind the budget? – Politics, rights and accountability in the budget process*. London: Overseas Development Institute, 2002.
- PARLIAMENT, THE BUDGET AND GENDER. Genève: IPU, 2004. (Handbook for Parliamentarians, 6).
- PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN: revisión desde las perspectivas de género y equidad (ejercicio fiscal 2003). Asunción: UNFPA, 2003.
- PRESUPUESTO GENERAL DE ASUNCIÓN: análisis desde las perspectivas de género y equidad (ejercicio fiscal 2004). Asunción: UNFPA, 2004.
- RAES, F. Femmes et développement local en Amérique Latine. *Chroniques féministes*, Université des Femmes, Bruxelles, 2003.
- _____. What can we expect from gender sensitive budgets? Strategies in Brazil and in Chile in a comparative perspective. *Women in Development Network*, Brussels, May 2006.
- REEVES, H.; WASH, H. Women's and gender budgets: an annotated resource list. *Bridge Bibliography*, Sussex, n. 9, Jan. 1999.
- REPEM. *Talleres de género y presupuestos*. Montevideo: UNIFEM, 2002. (Serie Talleres de Formación en Macroeconomía).
- SHARP, R. *Budgeting for equity: gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. New York: UNIFEM, 2003.
- VALDÉS, A.; GUERRERO, E. *Género en los presupuestos municipales*. Santiago: UNIFEM, 2001.
- VILLOTA, P. de. La política fiscal no es neutral desde la perspectiva de género. Análisis crítico de la imposición sobre la renta en la Unión Europea. In: *The impact of the tax/benefits system on women's work*. European Commission, 2000.
- _____. (ed.) *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización – Análisis de su impacto sobre las mujeres*. Barcelona: UNIFEM, 2004.
- WORLD DEVELOPMENT. Growth, trade, finance and gender inequality, v. 28, n. 7, July 2000.

II LOS PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TENSIONES, APORTES CONCEPTUALES, ESTRATEGIAS, Y RESULTADOS

Alejandra Valdés Barrientos³

Esta presentación es una revisión general sobre lo que se ha estado haciendo e instalando en la región, en materia de presupuestos sensibles al género en América Latina y el Caribe. Fundamentalmente a partir de la constatación hecha a fines de los noventa, que el seguimiento de políticas y programas de igualdad de oportunidades, requería analizar el impacto diferencial de las políticas fiscales sobre hombres y mujeres y analizar el comportamiento de los presupuestos públicos en las distintas etapas de su ciclo. Es decir, en la formulación, en el debate y aprobación, en la ejecución y posterior evaluación del proceso presupuestario, las cuatro etapas que tiene el debate presupuestario en la región.

Soy bastante optimista sobre lo que ha pasado en la región. El tiempo histórico en que se ha desarrollado este proceso ha sido extremadamente corto y las mujeres hemos instalado una gran cantidad de iniciativas y propuestas, logrando avances sustantivos. Quizás no todos los que hubiéramos querido o los que queremos instalar en lo que son los tiempos cortos de la política, con los períodos presidenciales y las necesarias rendiciones de cuentas públicas anuales.

Después del proceso que significó la evaluación de Beijing +5 en la región, en el año 2000, se inicia una estrategia sostenida para incidir en los presupuestos públicos de nivel nacional, estatal, federal y municipal en América Latina y el Caribe. Proceso que ha sido liderado por UNIFEM, apoyado por algunas agencias de la cooperación internacional, implementado por varias ONGs de la región, con la adhesión de algunos gobiernos, que a través de los mecanismos institucionales de género han desarrollado estrategias diversas para incidir en el proceso presupuestario. Se ha producido un importante bagaje de herramientas

3 *Educadora y especialista en planificación social. Socia-fundadora de Hexagrama Consultoría. Integrante de la directoría de la corporación Innovación Ciudadana. Actúa como consultora del UNIFEM, PNUD, GTZ y FAO. Analiza el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) para el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), en Chile.*

metodológicas para el análisis presupuestario y por otro lado, para la formación de liderazgo en este campo de trabajo.

Este tiempo histórico de incidencia de las mujeres en la democracia latinoamericana aún no llega a 20 años y después llevamos un poco más de seis sostenidamente instalando estrategias de trabajo en el presupuesto público. Pero hay que tener en cuenta que estas estrategias se desarrollan en democracias inconclusas, en la medida en que éstas están proyectadas por un modelo económico que opera en contra de la equidad en nuestros países.

Al hablar de las estrategias y las dificultades en que se opera para incorporar la equidad de género, puedo ejemplificar, cómo en el trabajo de formación a funcionarios que realizo en la actualidad, específicamente en el sector trabajo en Chile, en uno de los servicios descentralizados que operan en todo el país, la mayor contradicción al hablar de equidad de género es hablarla, en contextos en que el empleo de las mujeres es cada vez más precario. Entonces, en el desarrollo de capacidades del funcionariado público en este tema, la pregunta recurrente es qué va primero, la equidad social o la equidad de género y, convencerlos que no es posible el logro de la equidad social sin equidad de género, es una de nuestras misiones.

Así como también asumir que en el plano de la gestión pública, su mejoramiento, por lo tanto en el mejoramiento de la gestión y de la calidad de los servicios en el trabajo y el acceso de los ciudadanos y las ciudadanas a sus derechos, es parte de un proceso que está concatenado, imbricado y no debe ser visto como algo separado. Podemos dar cuenta entonces que las tensiones y contradicciones están presentes, no sólo por las tensiones del mercado laboral, en este caso, sino también porque las distintas estrategias de formación de funcionariado nos muestran que éstos no son un conglomerado homogéneo, no son feministas, tienen distintas posiciones ideológicas, religiosas y hay algunos a los que no les interesa desde sus posturas, hablar de los temas que nos interesan. Por tanto, la instalación de políticas de transversalización de género en términos amplios y especialmente, en el ámbito de la gestión de los recursos públicos, está bastante tensionada.

Los presupuestos sensibles al género son parte de las estrategias de transversalización de género, que permiten influir en las herramientas

rectoras de la planificación y de la toma de decisiones, donde se expresa de manera real, la voluntad política del ejecutivo y sus prioridades, pero también los intereses del legislativo. Por lo tanto, siempre hay que tener en cuenta dos ámbitos de incidencia, para producir cambios al nivel normativo y al nivel político y programático.

Este campo de acción en la región, con todas las tensiones de por medio, muestra el desarrollo de capacidades, habilidades y destrezas en el quehacer estatal y de la sociedad civil. Pero va más lejos y muestra un importante proceso donde las distintas dimensiones de la ciudadanía de las mujeres se han puesto en juego. Por un lado, las ciudadanas que dentro del aparato público quieren cambiar el mundo y que ha significado un desarrollo y una expresión de ciudadanía deliberativa. Por otro lado, el de las mujeres organizadas que han dado lugar a estrategias de control de la gestión pública.

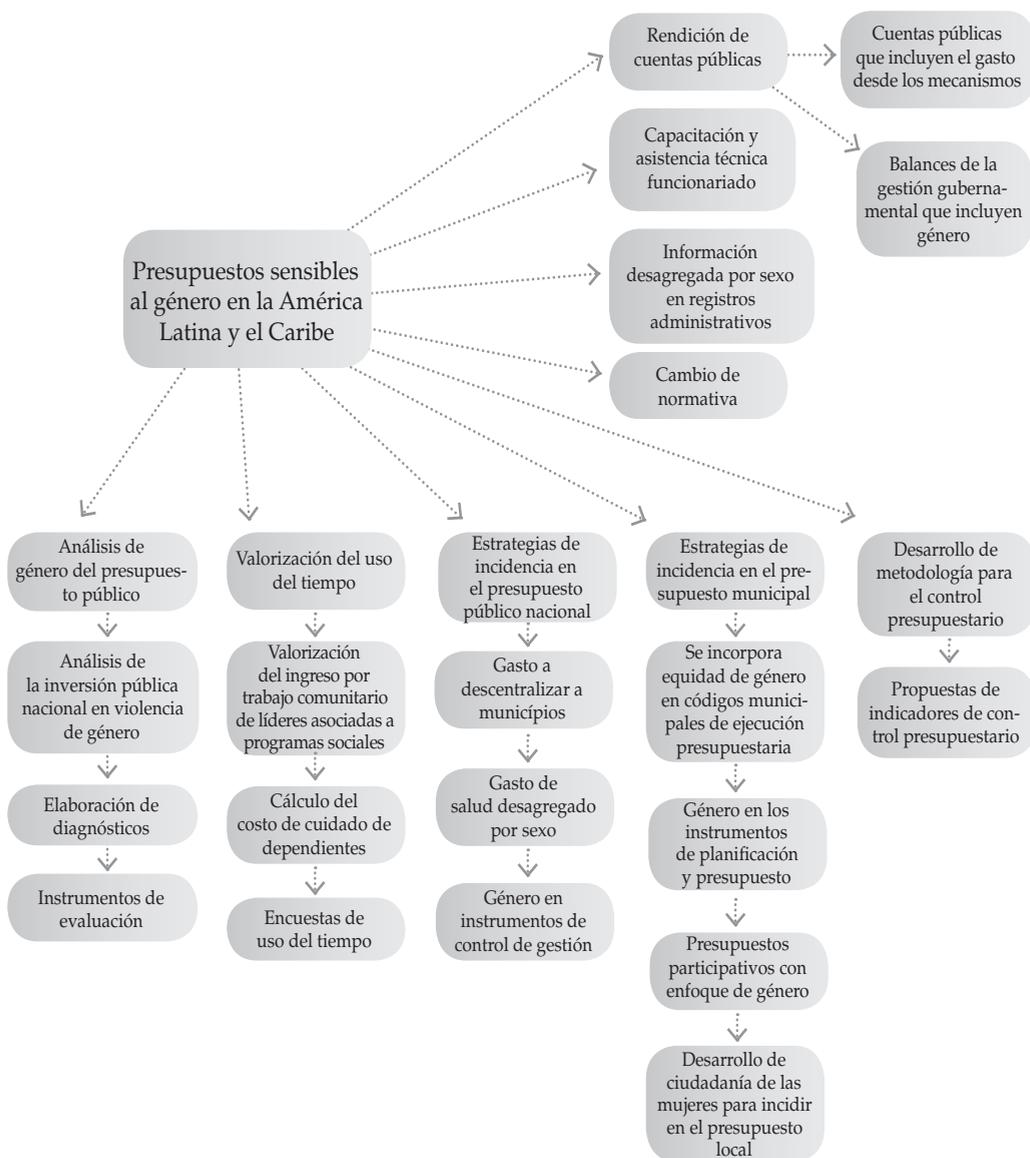
Los presupuestos sensibles al género, hacen un aporte al desarrollo conceptual de la ciudadanía. Muestra una fase más avanzada de lo que es la participación socio-política de las mujeres, ya no sólo es la demanda por derechos, sino también la expresión de ciudadanía activa, que a su vez se expresa en control ciudadano, en seguimiento de la política pública y en incidencia en ella. Son en suma iniciativas de seguimiento para hacer frente a la acción estatal, que cuentan con el compromiso y toma de conciencia de una importante cantidad de gestores y gestoras por la equidad de género y que, han creado y legitimado nuevos centros de toma de decisiones en el aparato público y también a nivel municipal⁴.

Las estrategias

Utilizando el marco que promoviera UNIFEM, para dar cuenta de las distintas herramientas metodológicas que se expresaban como presupuestos sensibles de género, al nivel global en la década de los noventa,⁵ he hecho una lectura de los que se ha realizado en la región a partir del año 2000. Lo que evidencia una gran diversidad de prácticas y de formas de incidir en la gestión pública desde una perspectiva de equidad. Las que se sintetizan en el siguiente diagrama:

4 *Me refiero a las instancias creadas como: mesas intersectoriales de trabajo en el aparato público, instancias de decisión sociedad civil-estado, comités de presupuesto participativo, etc.*

5 *Mencionadas por Florence Raes en su artículo en esta publicación.*



Esto es lo hecho en la región de América Latina y del Caribe y más aún, es una reseña que no contempla todas las estrategias, pero vamos por parte.

Rendición de cuentas públicas

En primer lugar, en el diagrama se puede observar el aumento de rendición de cuentas públicas con enfoque de género, que incluyen el gasto. Realizado desde los mecanismos institucionales de género y que en el caso chileno, se expresa en una Cuenta Pública anual, el 8 de marzo, por responsabilidad del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en que se da cuenta de los avances de todos los Ministerios y estos responden a los compromisos firmados por la totalidad de Ministros y Ministras en pro de la equidad de género. Esto se hace en varios países al nivel nacional y municipal, que genera un ritual político que permite ir revisando y adecuando compromisos políticamente y que tiene importancia mediática.

En segundo lugar, los balances de gestión gubernamental que van al legislativo, previa discusión del presupuesto público, en el caso de Chile, conllevan desagregación por sexo de la dotación de personal de todos los servicios públicos y dan cuenta de los avances en equidad de género en programas gubernamentales prioritarios.

Análisis de género en el presupuesto público

En este ámbito, relacionado con el seguimiento de políticas y con la producción de conocimientos, existe una serie de estudios en dos vertientes: análisis de la inversión pública nacional, los análisis del presupuesto municipal o estatal y los análisis de carácter sectorial o aquellos que se han realizado para evaluar el gasto en el enfrentamiento de problemáticas de género, como es la violencia doméstica y sexual. Se han elaborado diagnósticos, instrumentos de evaluación y además se han medido los avances de los Planes de Igualdad de Oportunidades.

Estos análisis se han llevado a cabo para el seguimiento de los presupuestos, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas y su incorporación de género, con diversas metodologías, que tienen coincidencias entre sí, en varios países, entre ellos.

- México, en que se impulsa un análisis presupuestario a nivel nacional y estatal con perspectiva de género impulsado por el

Instituto Nacional de la Mujer y los Institutos Estatales de las mujeres.

- Bolivia, se realizó un análisis del presupuesto nacional y municipal desde la Coordinadora de la Mujer y en el Municipio de Cochabamba lo hace el Instituto de Formación Femenina Integral, IFFI
- Brasil, se realiza un seguimiento del presupuesto y análisis de las políticas públicas desde Agende y el análisis del gasto público en distintos municipios realizado por IBAM.
- Ecuador, se realiza el análisis del presupuesto de la ciudad de Quito con el fin de incorporar el género.
- Colombia, desde la Consejería Presidencial de la Mujer y el Departamento de Planeación se desarrolla un diagnóstico para institucionalizar gradualmente el enfoque de género en los instrumentos de planificación y presupuesto del país.
- Guatemala, la Secretaría Presidencial de la Mujer y el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil desarrolla un análisis del presupuesto de cuatro ministerios desde una perspectiva de género.

En el caso de la inversión pública y desarrollo metodológico para el análisis de la violencia de género se hizo en Bolivia, por el Centro Gregoria Apaza, el cual tuvo como característica el análisis del presupuesto nacional y sus vinculaciones con el municipal, específicamente con el de la Municipalidad de El Alto.

Metodología para el control presupuestario

Si bien varios de los análisis mencionados constituyen en sí mismos aportes metodológicos, para el control presupuestario, se han desarrollado algunos de carácter específico, los que han ido de la mano de una importante producción de indicadores para el seguimiento del presupuesto nacional y municipal, tales como:

A nivel regional y con la producción coordinada de varias organizaciones, el Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur – CISCSA en

Córdoba, Argentina, desarrolla el proyecto de construcción de indicadores de género para el desarrollo urbano con una perspectiva de género.⁶

En Chile, se realiza un análisis del presupuesto municipal con una propuesta de indicadores para dar seguimiento al presupuesto, desde Hexagrama Consultoras.⁷

En el caso de México. Se desarrolla un proyecto de indicadores de género a nivel municipal, que se desarrolla en varios estados, en que para algunos municipios se aplican indicadores de seguimiento presupuestarios (ver Sistema de Indicadores Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca).

Por otro lado, para México, en coordinación con el INSTRAW (*United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women*), el Instituto de las Mujeres y el Instituto de Federalismo Municipal, se transversaliza la Agenda desde lo local, que es un sistema de indicadores de potencialidad de cambio y democratización municipal, en el cual se desarrollan indicadores institucionales y de gestión, donde se desarrollan indicadores de control y seguimiento presupuestario con enfoque de género.

Estrategias de incidencia en el presupuesto municipal

Se pueden observar estrategias para incidir en el presupuesto participativo, con el fin de introducir elementos de equidad en los instrumentos de planificación. Proceso que va de la mano o que es antecedido por el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres a nivel local, la generación de instancias de cogestión o de control ciudadano de las políticas públicas y su presupuesto a nivel local.

A lo anterior, se suma el desarrollo de ciudadanía de las mujeres para incidir en el presupuesto local, lo que se relaciona fuertemente, pero no sólo, con las iniciativas de presupuesto participativo. Ahora bien, estas iniciativas de presupuesto participativo, en muchas partes, adolecen de estar enfocadas en aumentar la participación de las mujeres, pero muchas veces olvidan qué es necesario cambiar. Las mujeres participan

6 FALU, A. (Ed.) *Ciudades para varones y mujeres: herramientas para la acción*. Córdoba: CISCESA, 2002.

7 VALDÉS, A.; GUERRERO, E. *Género en los presupuestos municipales*. Santiago: Hexagrama Consultoras, 2001.

mayoritariamente de estos procesos, pero no siempre priman los criterios de género al momento de tomar las decisiones y no siempre los resultados de su participación implican mejorar brechas de inequidad de género.

Estrategias de incidencia en el gasto público.

En general, se trata de analizar el gasto desagregado y en la voluntad de generar directrices específicas. En el caso de Bolivia se realiza una búsqueda de incidencia, en el período gubernamental pasado, del presupuesto público nacional para incidir en desconcentrar recursos a nivel municipal con enfoque de género, lo que va de la mano de la política de participación popular y descentralización fundamentalmente.

Análisis del gasto sectorial

Por otra parte, se pueden ver una serie de análisis del gasto desagregado por sexo, lo que permite leer en el caso de salud, cobertura, gasto de las prestaciones de salud, tanto para los sistemas públicos gratuitos, como para los de pago mixto.

Este análisis del presupuesto y gasto en salud, permitió en varios países fortalecer la acción de las organizaciones de mujeres en el campo de los derechos reproductivos y sexuales, especialmente frente a las estrategias de presión política e incidencia en el campo de la anticoncepción de emergencia y la generación de estrategias para legalizar el aborto en la región.

Este enfoque se ha sumado a la acción de seguimiento de las políticas públicas de salud, una visión sobre el gasto público de salud, que ha permitido mostrar los costos reales de salud de las mujeres, diferenciar los gastos del parto, dar cuenta de los gastos del recién nacido, que son incorporados en las cuentas a gastos de la madre y, diferenciar el gasto en salud reproductiva de otros problemas de salud de las mujeres. Lo que es un paso para romper con la creencia que las mujeres son más caras en salud que los hombres y establecer responsabilidades compartidas de la sociedad con la reproducción.⁸

8 *En este campo, la ONG Fundar México ha desarrollado importantes aportes metodológicos, a igual que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), con su aporte a la lectura de las cuentas nacionales desde una perspectiva de género.*

Gasto etiquetado o clasificado

Una estrategia incentivada por FUNDAR (Centro de Análisis e Investigación), en México e implementada en el análisis de programas sociales, es la etiquetación del gasto. La que consiste en identificar y hacer visibles los recursos destinados a atender las demandas de las mujeres en diversos contextos, para transparentar y al mismo tiempo dimensionar los esfuerzos y recursos que los gobiernos comprometen en beneficio de éstas. En este sentido, también permite la auditoria de las acciones gubernamentales en pro de superar las desigualdades de género.

Se constituye además en un instrumento de trabajo legislativo, ya que permite a parlamentarios y parlamentarias identificar problemas de las mujeres mal atendidos u omitidos en la distribución de los recursos y mejora la asignación de los recursos según la experiencia mexicana.

Clasificador presupuestario de género o con enfoque de género

Esto ha sido un intento que realiza la Secretaría Presidencial de la Mujer junto con organizaciones de mujeres para hacer más eficiente la labor de incidencia en el gasto público, visibilizando el alto costo público de la desigualdad de género, que está basado en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y en el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006.

Capacitación de funcionarios y Asistencia Técnica

En el caso de Colombia, se ha implementado una estrategia de sensibilización al funcionariado de presupuesto y planificación a nivel nacional y asistencia técnica para incorporar género en 40 municipios, por la Consejería Presidencial de la Mujer y ARD-Colombia (Asociados Rurales para el Desarrollo).

En México, FUNDAR, ha realizado una importante estrategia de producción de información y material pedagógico para entregar capacitación a funcionariado y a la ciudadanía en materia de equidad de género a nivel estatal, sectorial y municipal.

En el caso de Honduras, la Secretaría de Finanzas y el Instituto de la Mujer en conjunto con CEPAL desarrolla asistencia técnica para incorporar el enfoque de género al presupuesto público.

Valorización del uso del tiempo

Esta valorización implica el análisis de la relación entre las asignaciones presupuestarias y su efecto en la manera en que los miembros del hogar emplean su tiempo, identificando hasta dónde el presupuesto depende del trabajo no remunerado, destacando, de esta forma, su importancia en la reproducción social.

Una contribución importante para el análisis de los procesos de fortalecimiento de la ciudadanía y de la implementación de políticas sociales y el aporte que realizan las mujeres, es el realizado por Bethsabé Andía y Arlette Beltrán, que en conjunto con las dirigentes de Villa El Salvador (Lima-Perú) trabajaban en el Programa Vaso de Leche, valorizando el tiempo utilizado por las mujeres para llevar a cabo el programa. Lo que les concede una dimensión monetarizada de su trabajo, pero también una herramienta para la negociación.

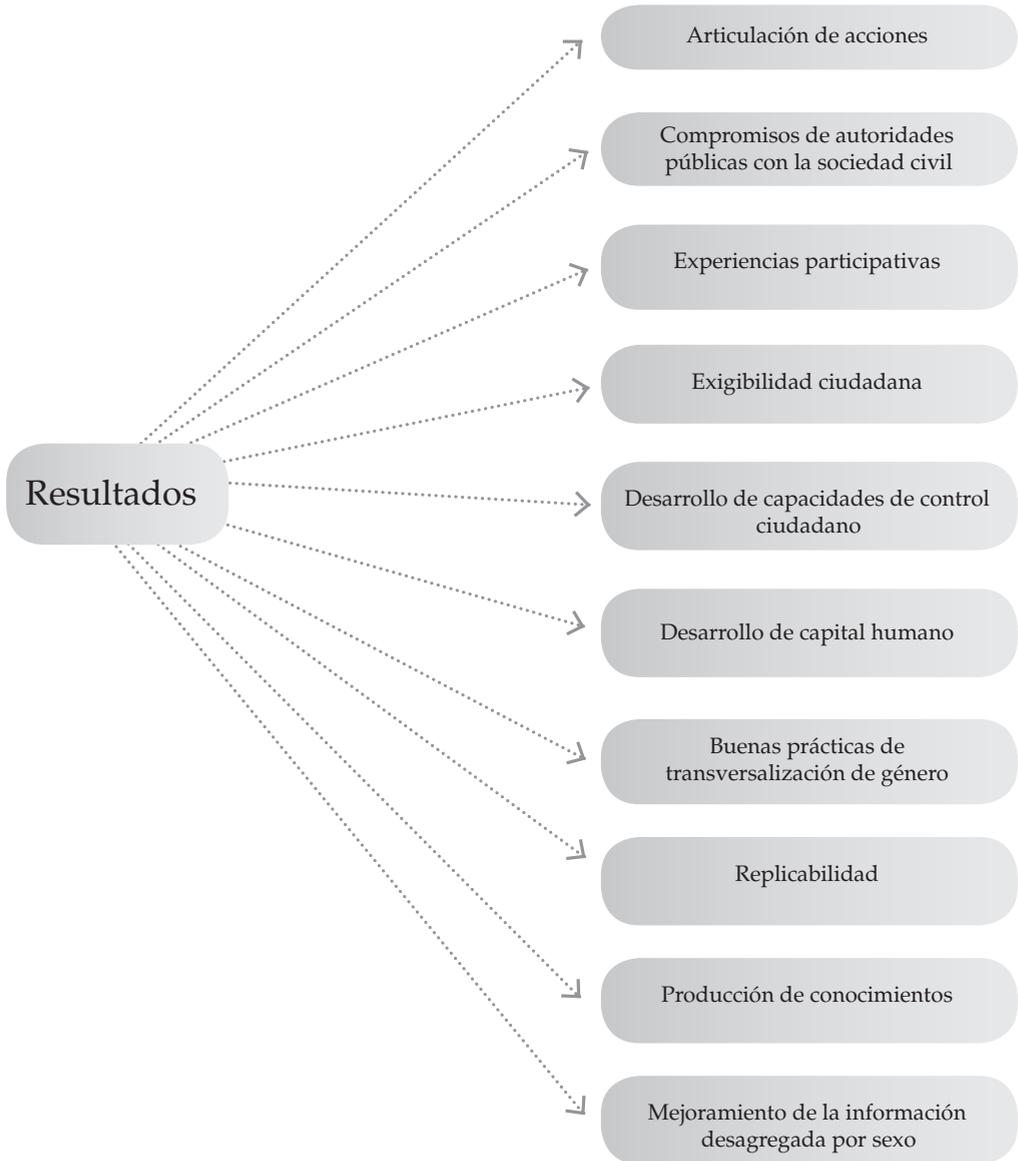
Por otro lado, el cálculo del costo del cuidado de dependientes permite esbozar respuestas desde los sistemas de salud, frente al cambio demográfico y a la mayor presencia de adultos/as mayores, actualmente y en el futuro.

Presencia del tema en la web

Otra cosa a mencionar es la existencia del portal de GTZ, UNFPA, UNIFEM, que muestra la producción, las publicaciones y los enlaces para informar sobre género (www.presupuestosygenero.net). Esta es una puerta abierta a la producción de información, a la posibilidad de la alianza entre expertas y proyectos en esta área, a la información para las estudiosas de este tema y a la muestra de los avances.

En síntesis, frente a este mapa nos encontramos hoy con un primer y avanzado diagnóstico del estado de los presupuestos sensibles de género y para actuar frente al presupuesto público con una serie de herramientas a la mano, las que deben ser asumidas por los gobiernos de la región,

como por las organizaciones de mujeres y por las organizaciones internacionales aliadas.



Para las mujeres organizadas en este campo, es claro que es posible seguir desarrollando metodologías para tener mayor impacto en el gasto público para superar las inequidades de género. No obstante, este mapa de gran cantidad de experiencias muestra como resultados, importantes articulaciones, compromisos de las autoridades con la sociedad civil, buenas prácticas de transversalización de género, mejoramiento de sistemas estadísticos y aumento de la desagregación por sexo de la información en distintos ámbitos de la acción pública, capacitación de funcionariado, equidad de género como responsabilidad ciudadana, replicabilidad de la acción, desarrollo de capacidad de control, experiencias participativas, exigibilidad y replicabilidad.

III RELATO DE EXPERIENCIAS EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La Experiencia de Recife – Brasil

Josineide de Meneses Silva⁹

La idea más general de democracia, que se ha construido a lo largo del tiempo, se caracteriza por la concentración de poder en la elección de líderes, a los que corresponde tomar las decisiones. En esa forma de democracia ocurre una separación del ciudadano común de lo que sería una forma más amplia de participación, que incluye la crítica, la decisión y el acompañamiento de las políticas desarrolladas por los gobiernos. Ese modelo centra su discusión en las reglas del proceso electoral y no en la ampliación de la ciudadanía, lo que inhibe la participación de la población y el seguimiento más permanente de los debates y decisiones. Históricamente esa forma de democracia excluyó a las mujeres, especialmente por los contenidos predominantes en sus debates, pero también por la dinámica que privilegia a los hombres, permitiendo que su participación sea siempre mayor. De esta manera, las demandas de las mujeres fueron paulatinamente relegadas a un segundo plano.

En Brasil, desde la década de los ochenta, el estado brasileño pasó a desarrollar acciones que se convertirían en políticas públicas para la

⁹ *Graduada en Ciencias Sociales, con Maestría en Antropología por la Universidade Federal de Pernambuco. Docente de la Facultad Integrada de Recife (FIR). Gerente de Políticas Temáticas de la Coordinadora de la Mujer de la Municipalidad de Recife.*

igualdad de género. De esa manera se desmitificó la neutralidad del Estado para proponer y articular la acción política pertinente al poder público que consiste en garantizar la universalidad de las políticas que modifiquen las desigualdades sociales. En ese escenario, ha sido una lucha del movimiento de mujeres consolidar y ampliar las políticas que consideren a la mujer como sujeto de derechos sociales, políticos y económicos y no como un apéndice de la familia.

Esos aspectos y cuestionamientos demandados por las mujeres representan la necesidad de ampliar su ciudadanía, así como la necesidad del reconocimiento de su participación para la consolidación de una sociedad verdaderamente democrática. Las mujeres percibieron que para hacer efectivas sus necesidades ellas precisaban ejercer el control social de las acciones gubernamentales, es decir, acompañar y fiscalizar más de cerca lo que es realizado como política pública por el poder municipal, estatal y federal e intervenir en las decisiones.

Procurando atender estas demandas sociales presentadas por las mujeres y reconociendo las desigualdades de género que acompañan la vida cotidiana de las ciudades, el actual gobierno municipal, democrático y popular, creo la Coordinadora de la Mujer en el año 2001. Este organismo ligado directamente al despacho del Alcalde, busca modificar las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres y además interactuar con las secretarías gubernamentales, para integrar las políticas municipales de género. La Coordinadora de la Mujer tiene además el objetivo de proponer y ejecutar proyectos, planes y políticas que favorezcan la equidad de género en las políticas municipales realizadas por la Alcaldía. Las seis áreas prioritarias de la Coordinadora son:

- Promoción de la participación y del control social;
- Educación no sexista;
- Equidad de género en las políticas de salud;
- Género y desarrollo económico;
- Asistencia y prevención de la violencia contra la mujer;
- Género e igualdad racial.

La Coordinación de la Mujer representa una innovación en la gestión local, dado que antes de 2001 no existían en Recife políticas públicas para las mujeres. A través de acciones afirmativas promovidas por

la Coordinadora, ocurrió una efectiva ampliación en la participación democrática de las mujeres, con la creación de espacios específicos de participación y control social, como la Plenaria Temática de la Mujer en el Presupuesto Participativo, la Conferencia Municipal de la Mujer y el Concejo Municipal de la Mujer.

El área temática de participación y control social tiene como objetivo incentivar la participación de las mujeres en los espacios de decisión de las políticas públicas y de control social, promoviendo la ampliación de su representación y el respeto a sus demandas. Desde el inicio, esa temática desarrolló estrategias de incentivos a la participación/representación de las mujeres en los espacios de decisión y control social, tales como:

- Campaña Mujer Delegada y Consejera: incentiva la candidatura de las mujeres a través de la carpeta “Mujer Delegada y Consejera”, que fue distribuido en todas las plenarios en las que hubo elección de delegados/as y consejeros/as del Presupuesto Participativo.
- Espacio Infantil participativo de diversiones para niños y niñas, que generalmente acompañan a las mujeres en las reuniones de Presupuesto participativo. Se constató la dificultad de las mujeres para participar de las reuniones por falta de equipos sociales que cuidaran de niñas y niños.

Y además la Plenaria Temática de la Mujer del Presupuesto Participativo y el Foro de la Temática de la Mujer del Presupuesto Participativo; la Conferencia Municipal de la Mujer y el Consejo Municipal de la Mujer.

Plenaria Temática de la Mujer

A partir del entendimiento entre la Coordinadora de la Mujer y la Secretaría del Presupuesto Participativo y Gestión Ciudadana, se decidió crear entre las plenarios temáticas, una específica para debatir y decidir las acciones prioritarias de la política de género del Ayuntamiento de Recife. La Plenaria Temática de la Mujer tiene como objetivos:

- Crear un espacio de decisión específico para la política de género del Ayuntamiento.

- Valorizar las demandas de las mujeres y el efectivo control social del presupuesto municipal.
- Empoderar y fortalecer la organización de las mujeres.
- Incentivar la participación y expresión de los más diversos grupos de mujeres de la ciudad.

En la plenaria además de elegir las prioridades de las mujeres se eligen también las delegadas que van a componer el Foro Temático de la Mujer, que tiene como objetivo acompañar la implementación de las acciones votadas y su ejecución presupuestaria.

En cada plenaria las mujeres reciben una papeleta compuesta por las acciones elegidas en las conferencias de la mujer realizadas en el municipio. A continuación presentamos las acciones votadas como prioritarias para las mujeres en el Presupuesto Participativo a partir del primer año:

Año de 2001 – Participación de 531 mujeres

- 1 Implementación de la política de asistencia y prevención de la violencia contra la mujer.
- 2 Coordinar acciones para la reducción de la pobreza entre las mujeres.
- 3 Incentivar mayor control social y participación de las mujeres.

Año 2002 – Participación de 248 mujeres

- 1 Tema: Violencia contra la mujer. **Acción:** Mantener servicios de asistencia y red de apoyo para las mujeres en situación de violencia doméstica y sexista.
- 2 Tema: Disminución de la pobreza de la mujer. **Acción:** Política de género en los programas de formación y generación de trabajo y renta.

3 Tema: Participación y control social. **Acción:** el Consejo Municipal de la Mujer.

Año 2003 – Participación de 453 mujeres

1 Tema: Disminución de la pobreza entre las mujeres. **Acción:** Potenciar cooperativas y asociaciones con actividades económicas informales de las mujeres.

2 Tema: Participación y control social. **Acción:** Realización de la 2ª Conferencia Municipal de la Mujer.

3 Tema: Asistencia y prevención a la violencia contra la mujer. **Acción:** Ampliación de la red de apoyo a las mujeres en situación de violencia doméstica y sexista

Año 2004 – Participación de 555 mujeres

1 Tema: Asistencia y prevención a la violencia contra la mujer. **Acción:** Realización de acciones de prevención de la violencia contra la mujer, en las Regiones Político-Administrativas (RPAs).

2 Tema: Política de género con igualdad racial. **Acción:** Realizar capacitación con profesoras y profesores de la red municipal y producir material educativo sobre la desigualdad de género y racial.

3 Tema: Igualdad entre hombres y mujeres en la salud. **Acción:** Reglamentar la comisión intersectorial de la salud de la mujer (CISMU) y formación en género para las consejeras de salud.

Año 2005 – Participación de 550 mujeres

1 Tema: Género y desarrollo económico. **Acción:** Crear línea de crédito específica para las mujeres.

2 Tema: Asistencia y prevención de la violencia contra la mujer. **Acción:** Mantener los servicios de referencia y realizar concurso para seleccionar técnicos.

3 Tema: Equidad de género en la salud. **Acción:** Garantizar atención humanizada al aborto inseguro.

Año 2006 – Participación de 288 mujeres

1 Tema: Género y desarrollo económico. **Acción:** Creación de espacios en las RPAs para comercialización de productos de las mujeres.

2 Tema: Asistencia y prevención de la violencia contra la mujer. **Acción:** Garantizar capacitación para el desarrollo de proyectos económicos, estimulando la autonomía y la autoestima.

3. Tema: Política de género con igualdad racial. **Acción:** Formación del 2º grupo de estética afro.

En el cuadro que se presenta a continuación es posible observar algunos de los temas priorizados y la importancia que poseen en la vida de las mujeres, principalmente en el contexto local y regional, donde los índices de violencia contra la mujer son alarmantes y el desempleo y la pobreza afectan principalmente a las mujeres. Por eso las temáticas de violencia, género y desarrollo se hacen presentes todos los años.

TEMA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Género y Desarrollo Económico	2	2	1	-	1	1
Violencia	1	1	3	1	2	2
Participación y Control Social	3	3	2	-	-	-
Igualdad Racial	-	-	-	2	-	3
Equidad de Género en la Salud	-	-	-	3	3	-
Educación no-Sexista	-	-	-	-	-	-

A continuación presentamos también un cuadro que revela que aunque las mujeres participan de las plenarios en mayor número que los hombres, aún enfrentan dificultades culturales para candidatizarse a los espacios de toma de decisiones.

Esto es más evidente si comparamos los datos de 2005, cuando el número de mujeres que participaron de las plenarios regionales y temáticas del

presupuesto participativo fue de 27.297, al mismo tiempo que el número de participantes hombres fue 19.595. Sin embargo ese año el número de delegados superó al número de delegadas.

Total de Delegados/as por sexo

SEXO	2001	2002	2003	2004	2005
Hombre	726	1.129	1.287	896	1.318
Mujer	575	960	1.059	848	1.123

Reflexiones y Aprendizajes

A partir de lo que fue implementado en Recife, desde 2001, podemos señalar como resultado de la experiencia de la Coordinadora de la Mujer, específicamente, en la creación de una plenaria específica para las mujeres, los siguientes aspectos:

- La creación de los servicios de violencia fue respaldada por la votación en la plenaria temática de la mujer.
- La iniciativa de la creación de la plenaria posibilitó una mayor aproximación entre la gestión y las mujeres y trajo una valorización de lo que era demandado por ellas.
- Abrió espacios para la existencia de otras plenarios con nuevos temas: (negros y negras; juventud; derechos humanos), ya que antes eran educación, salud, asistencia social, entre otros.
- Señaló la necesidad de integración de los instrumentos de control social.
- Existe la necesidad de mayor conocimiento sobre los presupuestos en forma general de la gestión pública.
- Alteración de la idea del estado neutral y con posición universalista en cuanto a las políticas públicas, reconocimiento de inequidades.
- Valorización de las mujeres y de su participación política (se sienten más seguras para presentarse como candidatas).

Posibilitó una mayor relación entre el movimiento feminista y las mujeres que residen en la periferia, aún cuando la plenaria temática tiene el objetivo de pensar en el barrio y la ciudad.

Por todo eso, es cada vez más necesario atraer una mayor diversidad de mujeres para la efectiva participación y control social. Sólo así se romperá una lógica perversa que siempre existió en las administraciones públicas, a partir de la cual los gestores deciden y legislan sobre la vida de las mujeres sin que ellas sean escuchadas.

La Experiencia de Rosario – Argentina

Graciela Ciciliani¹⁰

Presupuesto Participativo

A partir del año 1996 el municipio comienza un proceso de descentralización y modernización administrativa mediante el cual la ciudad se organiza en seis distritos (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste, Sur).¹¹

En este marco se implementa el Presupuesto Participativo en el año 2002, con base a la ordenanza n° 7326/2002 de la Secretaría General.

El Presupuesto Participativo es un instrumento que permite a las vecinas y a los vecinos decidir el destino de una parte del presupuesto municipal. Así se asigna una partida específica que se distribuye en forma igualitaria en los seis (6) distritos en los que se organiza la ciudad.

La participación ciudadana incluye tanto la consulta como la toma de decisiones, constituyéndose en un espacio de encuentro, de diálogo y debate que contribuye a una mejor gestión de la ciudad. Por esto, el Presupuesto Participativo se constituye en un dispositivo que posibilita el aprendizaje colectivo de la gestión local y de la democracia.

10 *Contadora Pública, es la Coordinadora General del Presupuesto Participativo (PP) en la gestión Municipal de Rosario, desde el año 2005. Participó como Coordinadora General del Distrito Centro del equipo que diseña la metodología de funcionamiento y ejecución del PP.*

11 *La ciudad de Rosario posee un millón de habitantes y se encuentra ubicada en la provincia de Santa Fe.*

El Presupuesto Participativo consiste en:

- Participación directa.
- Elección de delegadas y delegados.
- Control de la gestión de gobierno por parte de las vecinas y los vecinos.
- Compromiso gubernamental de procesar y asumir las prioridades fijadas.

El orden lógico del trabajo del Presupuesto Participativo se desarrolla de la siguiente manera:

- Primera ronda de asambleas barriales.
 - Consejos Participativos de Distritos.
- Segunda Ronda de Elección de Proyectos.
- Asamblea de cierre.

La **primera ronda** de asambleas barriales se desarrolla en los meses de marzo-abril, y consiste en reuniones por área barrial en cada Distrito en las que se busca saber cuáles son las necesidades y problemas de cada uno de los barrios y elegir a los delegados y las delegadas de los vecinos y las vecinas para integrar el Consejo Participativo del Distrito. La asamblea tiene varias instancias.

Una primera exposición de la Directora o del Director de Distrito en Asamblea Plenaria donde presenta a las y los asistentes la modalidad de trabajo del Presupuesto Participativo.

Luego, los vecinos y las vecinas se dividen en grupos. Cada grupo trabaja en talleres, con el acompañamiento de un coordinador o una coordinadora, quien es una persona capacitada para tal fin, con experiencia en la gestión pública y en el trabajo con grupos.

Este momento del proceso es inclusivo de la mayor cantidad de ideas. Por lo tanto, no se limitan las cuestiones que se pueden discutir, sólo que

se irán marcando las reglas del juego, esto es, incumbencia municipal, plazos de ejecución, etc.

Cada grupo tendrá que contestar a la consigna: **“Propuestas para nuestro barrio”**.

Los vecinos y las vecinas que participan, van dejando registradas sus ideas, en planillas que se confeccionan para tal fin. Al finalizar, un vocero o una vocera pasará a explicar al resto del taller, las conclusiones, o propuestas que los grupos trabajaron.

Este momento es de mucha importancia, ya que permite intercambiar ideas, propuestas, miradas sobre las realidades de sus barrios, y así recuperar las ideas de diálogo y debate. Luego, la persona que coordina el taller explica el tema de las postulaciones a Consejeros y Consejeras, e invita a los participantes que deseen ocupar estos lugares, a llenar un formulario de postulación.

Por último, cuando las personas son llamadas al plenario, el coordinador o la coordinadora del taller le entregará a cada participante la papeleta del voto. Seguidamente, el director o la directora de distrito conduce la asamblea en la que mediante el voto directo, secreto y personal, cada vecino y vecina elige a sus Consejeros y Consejeras. Se recuerda que se debe votar un varón y una mujer.

Asimismo, indica cuántas personas serán electas teniendo en cuenta la cantidad de personas participantes en esa asamblea y que tengan derecho a voto.

Luego de finalizado el acto electoral, y habiendo proclamado a los Consejeros y las Consejeras de esa área barrial, se da por concluida la asamblea.

Los Consejos Participativos de Distrito funcionan desde abril durante el transcurso de un año y en reuniones semanales.

Una vez concluidas las asambleas de la primera ronda, las personas electas como Consejeros y Consejeras, se reúnen en el Consejo Participativo de Distrito. El mismo está coordinado por el director o

directora de distrito, y del secretario técnico o secretaria técnica del Presupuesto Participativo del Distrito.

Los Consejos se reúnen y organizan en reuniones plenarias y en comisiones de trabajo.

Las comisiones son las siguientes:

- Comisión de Proyectos Sociales: incluye los temas referidos a las Secretarías de Cultura, Promoción Social, Salud Pública y Gobierno.
- Comisión de Proyectos Urbanos: comprende los temas referidos a las Secretarías de Servicios Públicos, Obras Públicas, Planificación General.
- Comisión de Participación Ciudadana: se tratan temas que no están vinculados al presupuesto municipal y además se analiza el funcionamiento del Consejo y la metodología del proceso.

Las comisiones se conforman para realizar el trabajo de manera ordenada, teniendo en las reuniones plenarias los momentos de intercambio y debate sobre lo trabajado. La materia prima que utilizan para los debates, son las distintas propuestas que los vecinos y las vecinas explicaron en las reuniones de la primera ronda de asambleas barriales.

Estas propuestas son re trabajadas por los Consejeros y las Consejeras, formulando proyectos que las incluyan. Para esto se trabaja junto a los equipos técnicos municipales, en la búsqueda de factibilidad técnica.

¿Por qué trabajar en *proyectos*?

En la elaboración de un proyecto no existe una normativa rígida, sino una serie de pautas que sirven para organizar las ideas, precisar los objetivos, establecer cursos de acción, concretar una serie de actividades y establecer criterios de evaluación. El diseño y la redacción de los proyectos construidos en los Consejos surgen de un proceso de participación ciudadana. La consigna es poder construir de manera colectiva, buscando responder a lo planteado por las vecinas y los vecinos. Las Consejeras y los Consejeros elaboran cada proyecto realizando el

diagnóstico de la situación actual, la descripción del mismo y señalando a las personas beneficiarias.

Los equipos técnicos de la gestión tienen la responsabilidad de determinar su factibilidad técnica, el diseño y la determinación de sus costos.

Al trabajar con la lógica de proyectos se produce un encuentro de conocimientos. El de las vecinas y los vecinos sobre sus condiciones de vida y lo que quieren cambiar y el saber técnico de los equipos de gestión. De este consenso surgen proyectos posibles de ejecutar que responden a necesidades de la ciudadanía. Además, la práctica de la cogestión en su formulación facilita el control de su posterior ejecución.

Este proceso se materializa en la confección de un listado de proyectos que será puesto a consideración en la segunda ronda, a los vecinos y las vecinas del distrito.

Por otro lado, los Consejos Participativos de Distrito se constituyen en foros permanentes de discusión e información sobre temas de la gestión municipal. Las Consejeras y los Consejeros se ocupan también del seguimiento de la ejecución de las obras votadas en el Presupuesto Participativo anterior.

La **segunda ronda**, en septiembre, consiste en una única jornada simultánea por Distrito en la que las vecinas y los vecinos deciden qué proyectos priorizar de los elaborados por el Consejo Participativo de Distrito.

Siguiendo la lógica de feria de proyectos, los vecinos y las vecinas del distrito son nuevamente convocados y convocadas a una Jornada de Elección de proyectos, en la cual tendrán la oportunidad de conocer los proyectos elaborados por los consejeros y las consejeras y por último votar cuáles de estos serán incluidos en el presupuesto municipal para el año siguiente. Así, se informan las bondades de cada uno de los proyectos elaborados, los costos calculados, para luego elegir los que creen más importantes.

Luego de la votación se realiza el escrutinio, los proyectos son ordenados según la cantidad de votos obtenidos en forma decreciente, resultando

electos los más votados hasta cubrir la asignación presupuestaria específica.

Los proyectos electos en cada Distrito son incluidos en el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos, que debe aprobar el Consejo Municipal, traducándose en el presupuesto de gobierno a ejecutarse en el año siguiente.

La **tercera ronda** es una reunión única para todas las Consejeras y los Consejeros de los seis Distritos, donde se dan a conocer los proyectos electos y se realiza un balance de lo realizado en el año.

Por primera vez, en el año 2006 la elección de proyectos se realizó por medio del voto electrónico. Esta tecnología aporta agilidad y transparencia a la elección, y genera nuevas expectativas en las personas que se acercan a votar por los proyectos destinados a sus barrios. En comparación con años anteriores la participación en esta segunda ronda se triplicó.

Perspectiva de Género en el Presupuesto Participativo

Desde el inicio de la implementación del Presupuesto Participativo estuvo presente la voluntad política del Municipio de trabajar desde la perspectiva de género.

Esta voluntad se tradujo, después de una sensibilización en el trabajo cotidiano del Presupuesto Participativo, en la Resolución n° 006/2003 de la Secretaría General, donde en su artículo 6, inciso “d” establece que *“los/as participantes de la Asamblea habilitada para elegir consejeras/os votarán tres (3) candidatas/os como máximo, respetando la proporcionalidad de género en un (1) tercio”*.

Sin embargo, por un compromiso de los técnicos y las técnicas y el funcionariado de la Municipalidad en acciones promotoras de igualdad, que se construían y evaluaban en el proceso del Presupuesto Participativo, se logró avanzar en la aplicación de normas desde la perspectiva de género.

En el marco del segundo Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres 2005/2009, creado en base a la sanción en

el Consejo Municipal del decreto n° 15322, se propone específicamente en el Presupuesto Participativo acciones que incentivan y fortalecen la presencia de las mujeres en las diferentes etapas del proceso, la inclusión de sus demandas y de la perspectiva de género en los proyectos elaborados

Las acciones planteadas son las siguientes:

- 1) **Paridad en los Consejos Participativos de Distrito**, a los efectos de concretar la integración paritaria de varones y mujeres en los Consejos en el momento de la elección de consejeros y consejeras durante las asambleas de la Primera Ronda, los vecinos y las vecinas presentes votan por un varón y una mujer.
- 2) **Espacios de ludotecas** para poder incrementar la participación de las mujeres durante el desarrollo de las asambleas de la Primera Ronda. Se designa personal capacitado para la atención y cuidado de los niños y niñas asistentes.
- 3) **Programa “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres”**, a través del Área de la Mujer de la Secretaría de Promoción Social y a partir de distintas acciones se propone incentivar la participación de mujeres en los ámbitos de decisión pública y fortalecer su presencia, capacitándolas para incidir en la definición de las prioridades presupuestarias y en la distribución de los recursos municipales existentes.
- 4) **Utilización de un lenguaje** inclusivo y no discriminatorio e imágenes no estereotipadas en todas las comunicaciones oficiales del Programa.

Incluir la perspectiva de género en todos los actos de la democracia, fortalecer y desarrollar una cultura igualitaria que permita la inclusión de las mujeres en la vida política.

Programa Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres

Implantado desde el Área de la Mujer dependiente de la Secretaría de Promoción Social desde el año 2004, este programa complementa y

fortalece una instancia de participación social y pública de la ciudadanía de Rosario, como es el Presupuesto Participativo.

El objetivo del programa, a partir de sus distintas acciones, se dirige a incentivar la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión pública y a fortalecer su presencia.

Se concretó la capacitación de mujeres que concurren al presupuesto participativo no sólo en la identificación de necesidades de género en su barrio, sino también en políticas públicas con perspectiva de género y liderazgo femenino. Las consejeras pueden negociar y consensuar los proyectos mejorando así, las condiciones de vida de las personas en especial de las que son más vulnerables y excluidas.

Por esas razones, el programa tiene como su eje de acción, la participación de quienes atraviesan desventajas sociales: las mujeres en el ámbito público, impulsando la apertura de espacios donde los diversos actores y actoras de la sociedad civil participen en los procesos de toma de decisiones en todas las esferas de la vida social. El concepto de ciudadanía activa presupone, entonces, un compromiso activo de varones y mujeres en lo referente a lo público.

El Programa implementó e implementa distintos mecanismos institucionales y estratégicos para involucrar a las mujeres en las instancias de participación ciudadana, fortaleciendo su expresión e incorporando su opinión en la toma de decisiones. Especialmente se beneficiaron aquellas que carecen de herramientas y experiencias personales, discursivas e identificatorias como ciudadanas, para dirigirse y proponer en público proyectos, problemáticas y necesidades propias de su género. Asimismo, se desagregan estrategias de sensibilización y capacitación como estrategia de género.

Para lograr una eficaz convocatoria e inclusión al programa se trabaja desde los seis Distritos Municipales (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste, Sur), que tienen un significativo impacto geo-referencial para las vecinas y los vecinos de los barrios de la ciudad y para las organizaciones sociales de mujeres existentes en cada área. La distribución descentralizada favorece el acceso de las mujeres al Programa. Dentro de las acciones que incluyen el enfoque de género en

el Presupuesto Participativo, se planificaron (y se siguen implementando) instancias de capacitación para las consejeras electas.

La dinámica de trabajo es de talleres, desarrollando en cada uno, un eje de los presentados a continuación:

Eje Temático	Contenidos
Identidad femenina	Sistema sexo-género
	Discriminación
	Estereotipos
	Subjetividad
Participación social de las mujeres	Obstáculos de la participación social (estereotipos)
	Discriminación positiva
	Ciudadanía Activa
Problemáticas sociales de las mujeres	Violencia familiar
	Uso del espacio público (violencia institucional y urbana)
	Derechos sexuales y reproductivos
Proyectos	Ejercicios para elaboración de proyectos en el PP (presentación, acuerdos, consensos, alianzas)

La capacitación está a cargo de profesionales integrantes de organizaciones no gubernamentales de la ciudad de Rosario que trabajan desde la perspectiva de género en temas de participación ciudadana y participación de las mujeres.

Impacto de las acciones

En este apartado se hará un recorrido de las propuestas con perspectiva de género desde el Presupuesto Participativo 2003 al PP 2007.

- **Presupuesto Participativo 2003:**

No hubo propuestas con enfoque de género.

- **Presupuesto Participativo 2004:**

De los seis distritos, en tres hubo propuestas con enfoque de género, pero no resultaron electas.

Distrito Oeste: se propuso ampliar las acciones del programa de violencia familiar y disposición de un espacio físico en el Centro Municipal Distrito Oeste.

Distrito Sudoeste: creación de un equipo de violencia familiar asentado en los centros.

Distrito Sur: campañas masivas y focalizadas en terreno sobre Prevención y Promoción de Procreación Responsable, Sida, Drogadicción y Promoción de Derechos.

- **Presupuesto Participativo 2005:**

Se produce un cambio en la metodología dentro del proceso del Presupuesto Participativo y se comienza a trabajar con el formato de Proyectos.

En cinco Distritos se propusieron proyectos con perspectiva de género siendo todos electos.

- **Presupuesto Participativo 2006:**

Todos los distritos propusieron y eligieron proyectos con perspectiva de género.

Asimismo, el número de estos proyectos casi se triplica, en promedio, en los seis distritos, mostrando un avance en la sensibilización sobre las problemáticas de género.

- **Presupuesto Participativo 2007:** similar al año anterior, en todos los distritos se propusieron y fueron electos proyectos con enfoque de género.

Si bien el número de los mismos no varía, sí hay un aumento en los montos asignados, como así también en la calidad de lo propuesto en los proyectos.

Este recorrido, desde 2003 hasta 2007, nos permite visualizar el proceso de la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos del Presupuesto Participativo.

En un principio, las propuestas con perspectiva de género estaban ausentes; luego fueron presentadas pero no electas y en los últimos tres años, los proyectos fueron todos electos, incrementándose en monto y en calidad en el Presupuesto Participativo 2006 y 2007.

A modo de conclusión...

Se puede señalar varias acciones que llevaron a la inclusión de la perspectiva de género en los Proyectos del Presupuesto Participativo, que traducen la voluntad política del Municipio en acciones que buscan la igualdad:

- cumplimiento de las líneas planteadas en el Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades respecto a la participación de las mujeres en el ámbito público;
- paridad en la participación de varones y mujeres en los consejos distritales;
- sensibilización, capacitación y compromiso del equipo técnico del Presupuesto Participativo en garantizar la participación y el involucramiento de las mujeres en el proceso del Presupuesto Participativo;
- capacitación a las consejeras para que identifiquen las necesidades de género en su barrio valorando su participación como sujetos políticos, en el marco del Programa “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres”.

Se observa, en este proceso, un avance por parte de las mujeres, en identificar y exigir la atención de sus demandas y necesidades obteniendo una mejora en su calidad de vida.

En base a estos datos y consideraciones, se puede destacar que la acción conjunta entre el Programa de Presupuesto Participativo, el Área de la

Mujer, el Municipio y Consejo Municipal, manifiestan la voluntad política para crear espacios de participación ciudadana, lo cual va permitiendo a las mujeres involucrarse en este tipo de proceso:

- tener un amplio conocimiento de los procesos presupuestarios y de cómo participar en ellos de manera que su intervención sea más informada y efectiva;
- incrementar su capacidad de negociación e influencia en la distribución de los recursos públicos;
- consolidar redes de mujeres líderes que incidan políticamente en la distribución equitativa en los recursos públicos entre varones y mujeres;
- destacar sus roles redistributivos y fiscalizadores de los recursos públicos;
- ser multiplicadoras-animadoras a la participación de otras mujeres en el ámbito público.

Finalmente, nuestra experiencia nos permite reflexionar que la sola participación de las mujeres en el Presupuesto Participativo no garantiza la equidad de género.

La voluntad política de la conducción del proceso, la capacitación y reflexión permanente son condiciones necesarias que se deben expresar en la construcción de herramientas innovadoras que tengan como objetivo el empoderamiento de la mujer y la equidad de género.