

## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: LOS PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GENERO EN AMERICA LATINA

Virginia Vargas

*“Un presupuesto con enfoque de género plantea una pregunta simple: están incluidas las necesidades e intereses de las mujeres? Un presupuesto con enfoque de género demuestra el reconocimiento de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad. Reconoce las contribuciones diferenciadas de mujeres y de hombres en la producción de bienes, servicios así como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos. Es una herramienta de análisis en el cual el presupuesto gubernamental esta desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos y rentas, especialmente en las mujeres pobres”.* Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Beijing más Cinco. UNIFEM. Lima febrero del 2000.

América Latina ha vivido, con mayor o menor intensidad, con mayor o menor contenido democrático, profundos procesos de reforma del estado, incluyendo procesos de “governabilidad” que teóricamente deberían apuntar a perfilar mejor las funciones del estado, corregir sus históricas deficiencias y responder a las exigencias de un mundo crecientemente globalizado. En el modelo latinoamericano, el proceso de responder eficientemente a las exigencias de bienestar social y participación ciudadana, intrínseco a una concepción de gobernabilidad democrática, ha sido generalmente débil. Han sido reformas del estado y procesos de gobernabilidad de corte mas bien autoritario que democrático, desde arriba mas que buscando nuevas formas de relación entre sociedad civil y estado que respondan a las exigencias de los nuevos contextos socioeconómicos, políticos y culturales, salvo excepciones, generalmente, coyunturales. Ello ha sido más limitante en un periodo como el actual en el que, frente a los efectos del modelo económico neoliberal y frente a las transformaciones en la función de los estados, no se han generado nuevas formas de institucionalidad y de mediación con los intereses ciudadanos, que respondan mejor a las nuevas características de los estados en periodo de globalización.

A pesar de sus limitaciones y contradicciones –o justamente por ellas- estos procesos de gobernabilidad y reforma del estado -apoyados muchas veces por impulsos venidos desde fuera, especialmente de las organizaciones multilaterales y bilaterales, así como por presiones de la sociedad civil organizada- han abierto “bolsones” más sensibles hacia nuevas prácticas ciudadanas. Dentro de estas nuevas practicas se ubican los esfuerzos orientados a la exigencia de transparencia y rendición de cuentas de las acciones del estado.

Así, la forma en que se elaboran los presupuestos ha comenzado a ser de interés ciudadano. Y ello es importante, porque los presupuestos en América Latina, sus ingresos y egresos, reflejan las desigualdades, inequidades, exclusiones y paradojas de nuestros países, tanto en sus dinámicas socioeconómicas como en sus concepciones sociopolíticas. La posibilidad de

su modificación, incorporando explícitamente la visión de la ciudadanía y la urgencia de responder a los derechos ciudadanos, particularmente los derechos sociales y económicos, que constituyen, hoy por hoy, el terreno donde se libra la disputa más tenaz por la sobrevivencia y ampliación de la ciudadanía de sectores mayoritarios, aparece como una responsabilidad fundamentalmente del estado, pero también de la sociedad.

Los análisis presupuestales se están dando tanto en el ámbito de los presupuestos nacionales como en el ámbito de los presupuestos municipales. Estos últimos son los que más se han desarrollado. La creciente relevancia de este espacio se explica por los cambios paradigmáticos de las últimas décadas. Los efectos que la globalización ha tenido en los estados nación han debilitado su alcance con relación a las demandas e intereses ciudadanos y también su alcance frente a las dinámicas globales. Es decir, como señala de Souza Santos, los estados aparecen hoy por hoy como demasiado chicos para responder a asuntos tan globales como el globo mismo (migraciones, capa de ozono, sustentabilidad del planeta, proliferación de armamentos, etc.) así como las decisiones políticas a nivel global, y, al mismo tiempo, aparecen demasiado grandes para responder a las demandas cada vez más plurales y amplias de las ciudadanías en sus respectivos territorios. Ello da cuenta también de uno de los aspectos más cruciales de la crisis de la política: el de la representación y la creciente distancia entre representantes y representados, agravada por el debilitamiento de los partidos políticos y de su carácter mediador entre sociedad civil y estado. La posibilidad de una “democracia de proximidad”, como señala Castells, desde lo local hacia las ciudadanías locales, implica no solo atención mayor a los derechos de las ciudadanías sino también el poder impulsar la construcción de una ciudadanía desde abajo, desde los –las mismos interesados.

Indudablemente que los gobiernos locales están sujetos a contradicciones, concentraciones de poder, o a recibir descentralización de obligaciones sociales, trasladadas en el ámbito municipal o regional sin transferencias de recursos. Pero en la medida que las posibilidades de injerencia ciudadana pueden ser mayores en los espacios locales, las posibilidades de exigencia de transparencia, rendición de cuentas, y aporte responsable a la construcción democrática, permitirían el desarrollo de una cultura política antihegemónica (Daniel Chávez), y que contribuya, al decir de Jorge Nieto, a cambiar las “democracias de notables” por “democracias de ciudadanos”. Lo local puede entonces convertirse en un espacio de innovación democrática que podría superar la crisis de las instituciones representativas y de las organizaciones burocráticas (Castells).

Los municipios aparecen así como un espacio crucial para democratizar la relaciones entre sociedad civil y estado. La modernización del estado cobra sentido democrático cuando transforma activamente la relación del estado con la ciudadanía, permite el acceso y ejercicio de derechos en el espacio local, la asociatividad alrededor de asuntos públicos comunales, el control social sobre la gestión pública, así como un debate amplio e informado sobre asuntos de gobierno y gestión municipal. La democratización va más allá de la misma gestión municipal para ampliarse también al grado y las formas de control que la ciudadanía sea capaz de ejercer sobre el conjunto de la gestión pública comunal.

### ***presupuestos participativos y presupuestos orientados a “los pobres”***

En esta perspectiva, la modalidad más extendida hasta el momento en América Latina es la de “presupuestos participativos”, que responde también a las exigencias de gobernabilidad democrática y reforma del estado desde la perspectiva ciudadana, ampliando los espacios de consulta e influencia de la sociedad civil. Estos presupuestos participativos se han centrado generalmente en tres momentos claves: de la formulación, asegurando la incorporación de las necesidades y derechos ciudadanos; de la implementación, asegurando mecanismos de fiscalización; y de diseño de formas de monitoreo cotidiano por parte de la población.

Las experiencias en presupuestos participativos han acumulado enseñanzas interesantes y se están expandiendo en diferentes países de América Latina. Hay un conjunto de iniciativas, especialmente municipales, algunas en municipios provinciales, otras en pequeños cantones o municipios distritales, algunos con mirada hacia el presupuesto nacional. Veamos algunos ejemplos:

Algunas experiencias son de larga data. La experiencia pionera es indudablemente la del Municipio de Porto Alegre, en Brasil, capital del estado de Río Grande do Sul, con 1 millón 300 mil habitantes, que inició la experiencia participativa alrededor de los presupuestos en 1989. Impulsando una descentralización “desde abajo”, ha evidenciado, a lo largo de estos años, no solo la “efectividad democrática” que se puede lograr en responder a las complejidades de la problemática urbana, sino que ha puesto sobre el tapete la discusión sobre que tipo de sociedad se quiere proponer y por lo tanto que tipo de Estado debe responder a esa sociedad (Genro, Tarso, 1997), así como evidenciar que tipo de valores democráticos ciudadanos son los que fortalecen esta relación sociedad civil - estado, desde la exigencia de transparencia y rendición de cuentas.

Esto se ha ido logrando desde permanentes procesos de consulta en su jurisdicción, con diferentes grupos ciudadanos, para discutir y definir las prioridades en las inversiones y los gastos de los presupuestos, sustentados en criterios objetivos aceptados por la comunidad. Se ha formado un Foro de Delegados Temáticos y un Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuestos, con representantes de diferentes sectores, incluyendo los de gobierno pero en calidad de observadores. Han logrado descentralización fiscal y formas de rendición de cuentas permanentes. Y ha visto incrementar dramáticamente la cobertura de necesidades básicas, de servicios y de infraestructura. La larga tradición democrática y participativa de la sociedad civil fue indudablemente un impulso a esta experiencia. Esta experiencia es indudablemente un aporte a valorar y a retener en cualquier análisis de presupuesto que se impulse, incluyendo indudablemente los presupuestos con perspectiva de género.

En Perú, se está comenzando iniciativas importantes de presupuestos, algunos de ellos abiertamente participativos, otros, buscando dar los insumos necesarios para la participación calificada de la población. Uno de ellos, en la línea de presupuestos participativos, es el impulsado por la misma Municipalidad de Villa el Salvador, uno de los conos populares más desarrollados de Lima, en coordinación con DESCO, una de las Ongs más reconocidas. Un seminario Internacional, que contó con participantes de varios países

de América Latina, comenzó a echar las bases de lo que va a ser la el compromiso del municipio y la participación de la ciudadanía en el espacio local con el análisis e incidencia en el presupuesto en la actual gestión municipal.

Otras experiencias, sin ser participativas estrictamente, abren espacio y da herramientas para ello e inciden en el análisis de los presupuestos orientados al gasto social. Una de ellas es la impulsada por UNICEF Ecuador. Articulada a procesos de la sociedad civil y procesos abiertos por el gobierno, como el “Dialogo Nacional”, y dentro de la política priorizada por Naciones Unidas, *“ajuste con rostro humano”*, ha avanzado el análisis presupuestal en diferentes municipios de las distintas regiones del país, ha colocado el tema presupuestal a través de la discusión de los resultados de su investigación, a través de un conjunto de publicaciones y ha colaborado con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Bienestar Social, en la elaboración de un complejo y muy útil “modulo de consulta del gasto social” que constituye una valiosa herramienta que tiene como objetivo central *“...entregar a las entidades estatales y a la sociedad ecuatoriana una herramienta ágil y de fácil manejo que permita conocer oportunamente cuánto gasta el país en las áreas sociales a través del Presupuesto General del Estado, en qué se gasta y cómo se gasta”* (Manual del Usuario. Modulo de Consulta del gasto Social. Ecuador, 2000).

Otra es el proyecto “La Transparencia Presupuestaria como apoyo a la Gobernabilidad”, financiado por la Ford, que propone el análisis del Presupuesto fiscal de tres países: Chile, Argentina y Perú. Teniendo como meta la participación ciudadana, pretende generar conocimiento y crear las bases para *“contribuir a mejorar la información con la cual opera la sociedad”*. El proyecto considera que un aspecto sustancial de una gobernabilidad democrática es la transparencia, que involucra tanto a los procesos de asignación y uso de recursos financieros como al proceso regulador que el Estado realiza. De allí que la línea de investigación tiene como *“...objetivo fundamental apoyar la consolidación democrática, aportando información sobre el uso y distribución de los recursos públicos en áreas seleccionadas. Busca, por lo tanto, ser un elemento más en el esfuerzo que vienen realizando nuestras comunidades por mejorar la cantidad y calidad de la participación ciudadana en la conducción de la política y en la definición de sus prioridades”*. El proyecto no realiza un análisis del conjunto del presupuesto, ni una mirada transversal de género al mismo, sino más bien prioriza 4 áreas del quehacer político, entre ellos el de las mujeres, junto con medio ambiente, jóvenes y defensa nacional. La investigación ha avanzado en forma desigual y el único país que ha cumplido con la planificación inicial ha sido Perú. Lo aportado por este estudio en lo relativo al área mujer será analizado mas adelante.

Estas experiencias nos demuestran que los enfoques que traen los presupuestos participativos –y sus variaciones- son fundamentales. Son la base de cualquier aspiración de cambio. Son a todas luces necesarios, porque contribuyen a ampliar los espacios democráticos y el sentido de derechos. Sin embargo, son necesarios pero no suficientes. Y una de sus limitaciones es el ser muchas veces ciegos al genero, y por ello no logran capturar el sustento de las dinámicas de exclusión, que operan no solo en los presupuestos sino en las mismas sociedades. Los presupuestos participativos, al no considerar la perspectiva de genero, tienen el riesgo de dar mas bien la ilusión de pluralidad e inclusión

en una participación que llega a ser excluyente al estar generalmente sesgada por los desequilibrios de género.

### ***presupuestos sensibles al género***

La iniciativa de impulsar presupuestos con sensibilidad de género responde a una constatación dramática para las mujeres: el impacto diferencial y negativo de presupuestos supuestamente neutrales al género, en un contexto donde la “neutralidad” de las relaciones de género esta muy lejos de lograrse. Por lo mismo, son mas bien presupuestos “ciegos al género” en la medida que ignora los roles diferenciados, socialmente determinados y las consiguientes responsabilidades y capacidades diferenciales de mujeres y de hombres. Estas diferencias están estructuradas de tal forma que dejan a la mujer en posición desigual, con menor poder político, social y económico, en relación al hombre, a su comunidad y en la sociedad (Elson).

Esta realidad no es nueva. Si lo es el creciente interés de los movimientos de mujeres y feministas y de algunas instituciones, el asumir los presupuestos como “terreno de disputa” sobre sus contenidos, alcances y mecanismos redistributivos y mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil.

Un impulso fundamental a este interés creciente ha sido las Conferencias y Cumbres Mundiales de la década de los 90, especialmente la de Beijing, pero no solo. Estas conferencias han levantado recomendaciones claras respecto a la importancia de que las mujeres incursionen en los espacios de decisión y/o generen mecanismos de participación que logren influenciar las políticas gubernamentales. Una recomendación constante, pocas veces asumida en su cabalidad por los gobiernos, ha sido justamente el contar con “*recursos necesarios y suficientes*”. De allí que algunas iniciativas se sustentan con mayor énfasis en algunas de estas conferencias (la del Cairo sobre Población, en el caso de una de las experiencias mexicanas; y la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer, en Beijing, que parece estar a la base de todas las demás, en la medida que la Plataforma de Acción plantea explícitamente el que “*se integre una perspectiva de genero en las decisiones presupuestarias ..*”. Igualmente, la Cumbre de Copenhague, sobre Desarrollo, aportó recomendaciones y perspectivas en ese sentido.

El priorizar trabajar en presupuestos desde la perspectiva de género es una de las puertas más importantes para comenzar a llevar la disputa democrática al terreno de los procesos macro económicos y macro políticos. Por algo una de las disputas más fuertes en la reciente Sesión Especial de Beijing mas Cinco, en Nueva York, fue justamente alrededor de la negativa de muchos gobiernos latinoamericanos y del mundo, a comprometer medidas para valorar y reflejar la contribución de las mujeres en los presupuestos nacionales.

Y es que a la base de esta priorización están muchas más cosas que el cambio en cifras de los presupuestos, entre ellas la urgente necesidad de visibilizar como la distribución de recursos en un país y las formas de gastarlos tienen impactos de género negativos no solo cuando los derechos, necesidades y aportes de las mujeres no están considerados, sino también cuando las prioridades nacionales no responden a los intereses ciudadanos. De ello se desprende la urgente responsabilidad de desarrollar elementos y propuestas para dar

conocer, reevaluar, visibilizar la contribución de las mujeres a la riqueza nacional, desde su desempeño en las esferas productivas y reproductivas de la economía. Y para analizar críticamente la forma en que la distribución presupuestal fortalece o no los procesos democráticos y redistributivos del conjunto un país

Y es que dejar de lado la perspectiva de género, ubicándola como una perspectiva “particular”, tiene efectos negativos no solo para las mujeres sino también para la democracia. Porque una de las características de los presupuestos en América Latina, con relación a la orientación de sus gastos hacia las mujeres es que reviven viejos supuestos sobre el rol de las mujeres, ubicándolas básicamente en uno de sus roles, de ama de casa, de servicio a la comunidad, de responsables del cuidado de la familia, de los niños y los ancianos, receptora de los programas de alivio a la pobreza, es decir, como ciudadanas pasivas. Los pobres y las mujeres, al ser percibidos y al actuar como ciudadanías pasivas, no exigen sus derechos sino que parecerían aceptar “donativos” dados por la “buena voluntad” de los gobiernos, acercándose así peligrosamente como sostiene Fraser y Gordon, a cambiar los "derechos por caridades". Esta “confusión” política ha sido constante en América Latina y ha tenido efectos dramáticos en las vidas de las personas, especialmente las mujeres, porque es fuente inagotable de clientelismo. Los ejemplos en la región abundan, en diferentes momentos históricos. El más cercano y dramático por sus consecuencias para la democracia es el gobierno de Fujimori, en Perú, donde este mecanismo permitió manipular escandalosamente el derecho a la alimentación, logrando en muchos casos cambiar votos por alimentos o dinero.

Por todas estas consideraciones, los presupuestos sensibles al género han comenzado a desarrollarse, lenta pero sostenidamente en diferentes países de la región. A la base de estas iniciativas está el creciente convencimiento que una de las debilidades en la larga lucha de las mujeres en el siglo pasado ha sido justamente su dificultad para apropiarse y tener opinión en relación a los asuntos macroeconómicos, unido, paradójicamente, al hecho que la dimensión económica de la ciudadanía de las mujeres es de lejos la más devaluada y que los programas de alivio de la pobreza, por lo señalado anteriormente, no han tenido efecto significativo en su empoderamiento.

Y es que el presupuesto aparece como la entrada más apropiada para integrar género en las políticas macroeconómicas, porque, como señala el documento de Commonwealth sobre “Iniciativa de Presupuestos de Género”, el presupuesto es el principal instrumento de política fiscal por el cual los países producen anualmente planes de ingresos y egresos; generalmente va acompañado de una revisión del comportamiento macroeconómico, el ciclo de preparación y seguimiento presupuestal envuelve todos los ministerios y departamentos; y merece una discusión parlamentaria; tiene efecto en todo el ámbito nacional y atrae la atención de los medios. De allí que resulte un instrumento eficaz para persuadir a los hacedores de política macroeconómica a adoptar un enfoque más sensible al género y para institucionalizar este nuevo enfoque en la corriente principal.

Proponer un presupuesto con sensibilidad de género, como la define el Commonwealth, que ha lanzado esta iniciativa ya hace algunos años, y que ha tenido como resultado el análisis presupuestal con contenido de género en varios de los países miembros (entre ellos los más exitosos son los de Sudáfrica y Australia) es proponer una metodología y un conjunto de

herramientas diseñadas para facilitar la aplicación de un análisis de género en la formulación de los presupuestos de gobierno y en la asignación de los recursos presupuestales. El objetivo de esta iniciativa es aumentar las políticas y medidas fiscales proveyendo un mecanismo para determinar su impacto en mujeres, hombres, niñas y niños. Coincidiendo con otras teóricas y activistas (Esim, Sharp y Budlender, entre otras), los presupuestos sensibles al género no son presupuestos separados para mujeres, sino más bien buscan la incorporación de esta perspectiva en todos los aspectos de la elaboración del presupuesto a nivel nacional y local, promoviendo un compromiso activo y la participación de grupos de mujeres, (y hombres sensibles), quienes monitorean y evalúan los gastos y rentas gubernamentales desde un enfoque de género, promueven el uso más efectivo de los recursos para lograr tanto la equidad de género como el desarrollo humano, enfatizan la elaboración de prioridades, en vez del incremento del gasto público y destacan la reorientación de los programas dentro de sectores en vez de cambios de las cantidades generales asignadas a sectores específicos. (Esim, Semil, Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género).

Pero el enfoque de género en los presupuestos tiene una serie de ventajas adicionales, para las mujeres y para la democracia, en la medida que echa a andar procesos sociales y políticos fundamentales para el empoderamiento de las mujeres y el fortalecimiento de la sociedad civil democrática:

Acercarse con perspectiva de género a los presupuestos es también acercarse a la justicia económica y redistributiva, en la medida que permite una readecuación interna de las prioridades presupuestales, dando más posibilidades de cubrir el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de las mujeres y de la población en general, derechos que han encontrado históricamente serias limitaciones ante la interpretación retaceada, por parte de los gobiernos, del compromiso con el Pacto de Derechos Económicos y Sociales, de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Un presupuesto con perspectiva de género puede demostrar que la disponibilidad de recursos puede ser mucho mayor que lo tradicionalmente estipulado. Es también un acercamiento a la equidad, y a la posibilidad de acortar las brechas ciudadanas, incluyendo las de género: Pero no solo: también las brechas étnicas, de clase, de edad, de residencia geográfica, entre regiones y pueblos. De allí que, inherente a una mirada de género a los presupuestos está la exigencia de descentralización democrática y de recursos en un país. Lo que favorece la construcción de tejido social, ampliando y democratizando el sentido de derechos: derecho a la rendición de cuentas, transparencia, fiscalización, a la opinión considerada, a la posibilidad de influir en los procesos de decisión. Ese es un ejercicio ciudadano por excelencia, más aun cuando tiene posibilidades de extenderse a lo largo y ancho de un país.

Para las mujeres es más urgente esta posibilidad. Porque incluso aunque tengan formalmente derechos ciudadanos, al no percibirse como sujetos portadores de derechos, su ciudadanía subjetiva se hace eco de este “no reconocimiento” como sujeto de derecho ni como sujeto económico, percibiéndose a sí misma como no merecedora de derechos. A la base de este auto desvalorización está sin duda la dificultad de verse como productora de riqueza, no solo por los bajos salarios, el desempleo, el subempleo, sino básicamente porque su trabajo cotidiano, su trabajo reproductivo, no es considerado. De allí la tenaz

insistencia en la urgencia de reconocer, en los presupuestos, la dimensión reproductiva de la economía, doméstica y del cuidado, familiar y comunal, que constituye, según estudios con cifras contundentes, una parte significativa de la riqueza de un país. Especialmente en nuestros países, donde las mujeres rurales y urbanas – desde sus organizaciones de sobrevivencia, desde su experiencia como madres comunitarias- reflejan colectivamente lo que también se produce en forma individual en las cuatro paredes de la casa, en lo privado, espacio invisibilizado y percibido ajeno a la política y a la economía.

Todos estos sentidos están concatenados: para que la idea del derecho a justicia surja en una comunidad, fortaleciendo la idea que cada persona tiene iguales derechos y responsabilidades como ciudadano, es urgente *“que la persona se sienta consciente de sí misma como un ser capacitado de tomar decisiones con los otros, sobre las orientaciones de la sociedad, lo cual es imposible sin una sociedad civil y sin actores sociales autónomos...”* Calderón, Fernando, 1999.p 14

Por todo ello, el análisis y el desarrollo de los presupuestos participativos con perspectiva de género es un hecho político y político económico y no solo técnico. De allí que no hay una sola forma o un solo modelo para acercarse a esta tarea. Sus posibilidades varían de acuerdo a las formas específicas en que los presupuestos son diseñados, a la extensión y contenido democrático de los procesos de descentralización al grado de apertura que los gobiernos (nacionales y municipales) tengan con relación a la participación ciudadana, así como a la densidad y capacidad de exigencia de las sociedades civiles, incluyendo los movimientos de mujeres. Es decir, los presupuestos no pueden analizarse en sí mismo sino desde las preguntas políticas que levantan las relaciones asimétricas de poder en una sociedad determinada y los contextos socioeconómicos y políticos en que estas relaciones se construyen.

En América Latina ya podemos encontrar varias iniciativas. Desconectadas entre si, han comenzado en el último período, a reconocerse y alimentar una red informal que comparte avances y dificultades. Han sido desarrolladas con estrategias diversas, algunas en el ámbito nacional o federal, otras en el ámbito municipal, otras mas, buscando combinar ambos espacios; algunas orientadas solo al gasto hacia las mujeres, otras con una mirada más transversal. Lo común de estas experiencias: asumir un enfoque de derechos y un enfoque democrático, alimentados por la voluntad política de empoderar a las mujeres, ante ellas y ante la sociedad y el estado. El sentido de las estrategias también coincide: Todos ellos buscando desarrollar herramientas y entendimientos sobre género y presupuestos, buscando desarrollar las habilidades y reflexiones de las mujeres, tanto para argumentar a favor de estos presupuestos como para exigir y/o facilitar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; buscando incidir en mujeres (y hombres) líderes, ya sea en cargos públicos, ya sea en organizaciones de la sociedad civil. Favoreciendo el fortalecimiento de las dinámicas organizativas de las mujeres y buscando ampliar los espacios para posicionar un sentido de derechos y responsabilidades de la ciudadanía, particularmente las mujeres, frente a la exigencia de transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad democrática. Algunos de los países donde ya se está desarrollando este análisis están los países de la región andina, (Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia), México,



Chile, Honduras, Chile, Argentina. De todos ellos, analizaremos los que están de alguna forma en contacto, compartiendo metodologías, avances y dificultades.

## **México**

Dos instituciones, Equidad de Género y FUNDAR, están impulsando, coordinadamente, el proyecto: “Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos desde el enfoque de género”, apoyadas por UNIFEM /Región México y Centro América y otras agencias. Explícitamente se sustentan en el Plan de Acción de la Conferencia del Cairo que señala claramente que en los países en desarrollo se debe destinar recursos nacionales” que cubran dos tercios del total de la plata requerida para programas enfocados en “desarrollo humano” con el consiguiente fortalecimiento de la ciudadanía y del goce de derechos. El objetivo general del Proyecto es “...ampliar el conocimiento y entendimiento de los procesos de elaboración de los presupuestos públicos y de las prácticas de gasto a niveles federal, estatal y municipal: ; y construir y consolidar redes de mujeres líderes especialistas en trabajos de incidencia política para lograr que el gasto publico se destine en forma equitativa entre mujeres y hombres” (Notas Informativas. FUNDAR)

Para ello, trabajan a través de tres estrategias: capacitación, investigación, y advocacy, dirigidas a mujeres líderes de los Estados (4 hasta la fecha) y por lo tanto analizando los presupuestos a tres niveles: federal, estatal y municipal, centrándose en dos áreas ejes: pobreza y salud reproductiva. Contribuyen así también a fortalecer liderazgos descentralizados. Un interés explícito es superar la visión asistencialista hacia las mujeres, que las ubica como grupo vulnerable y “...reconocer que tenemos derechos políticos y económicos sobre el control de los recursos y sobre la toma de decisiones de los mismos...”

Es interesante resaltar como, en esta y en otras experiencias, los análisis -desde la perspectiva de género- sobre la realidad municipal y de los estados de un país arroja información mas allá de las mujeres. La pregunta inicial, que dio lugar a una investigación sobre la distribución y los montos presupuestales, fue hasta que punto el gobierno mexicano estaba respondiendo a esta recomendación de Plan de Acción del Cairo. Sus resultados evidenciaron no solo las limitaciones en este cumplimiento por parte del gobierno, sino también la necesidad de profundizar en el conocimiento presupuestal para poder argumentar la urgencia de los cambios en la forma de organizar el presupuesto y redistribuir los gastos. Los hallazgos en cuanto los contenidos, usos, ambigüedades en los presupuestos son elocuentes: fondos que son usados para fines distintos a los establecidos, generalmente para obras superfluas (remozamiento del palacio Municipal o levantar bardas de iglesias); hay un subejercicio de los recursos destinados a pobreza extrema; hay municipios que gastan una cuarta parte de los recursos asignados y que luego los “ahorros” así obtenidos se gastan en acciones no planificadas y sin rendir cuentas a la ciudadanía; no hay mecanismos de transparencia en la asignación y manejo de recursos; hay ambigüedad en algunos rubros, lo que deja abierta la flexibilidad en el gasto; el peso específico de las mujeres dentro de los espacios de poder es muy limitado y los montos dirigidos específicamente a ellas no alcanza ni a 5% del presupuesto total.

Una segunda experiencia es la asumida por la Comisión Nacional de la Mujer a nivel del gobierno del Distrito Federal. Su objetivo es identificar y hacer conciencia entre los servidores públicos de las dependencias e instituciones de la administración pública federal sobre las inequidades que existen desde el proceso de programación –presupuestación, hasta la aplicación de los recursos financieros, a programas y proyectos que beneficien a la población femenina. Es un programa multisectorial, que apela también a organizaciones de la sociedad civil. Proponen la incorporación del enfoque de género, como metodología de trabajo por cada uno de los sectores en sus tareas de planeación y programación, identificando inequidades, determinando las causas y las acciones para combatirlas. Con un estudio sobre los programas que canalizaban directa o indirectamente recursos para acciones a favor de las mujeres, han propuesto a los sectores que clasifiquen sus acciones según tres criterios:

- las acciones que benefician exclusivamente a la población femenina
- las acciones que contemplan entre sus beneficiarios a la población femenina y cuyos presupuestos y metas enfocados en ella pueden ser desagregados
- acciones cuyos beneficios comprenden tanto a hombres como a mujeres, pero no son desagregables en presupuesto o metas hacia las mujeres (fuente: Comisión Nacional de la Mujer)

La experiencia está teniendo avances importantes y novedosos. Han firmado un Convenio con todos los sectores ministeriales que son parte del Consejo Ejecutivo de la Comisión de la Mujer: salud, educación, trabajo, gobernación, desarrollo social, agricultura. Se ha revisado los programas de cada sector y la asignación de recursos de cada programa. Y están en el proceso de identificación de los usuarios / as y la cobertura de los programas.

Otra estrategia importante es la de tratar de viabilizar la economía no remunerada. Para ello van a empezar a trabajar en una cuenta satélite de hogares, que alimentará posteriormente las cuentas nacionales, base de preparación del presupuesto.

## **Chile**

El análisis de presupuestos sensibles al género, a nivel del presupuesto nacional, tiene muchas posibilidades de desarrollarse en Chile, porque no solo hay iniciativas desde la sociedad civil, sino también desde el gobierno, a través del Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM-. La posibilidad de alianza entre sociedad civil y estado es interesante, pues los avances en ambos espacios potencian y amplían la capacidad de advocacy y negociación.

El SERNAM, con la Dirección de Presupuestos, (del Ministerio de Hacienda) con asistencia del BID, ha organizado un Seminario sobre transversalidad del género en los proyectos y programas, que van al proceso presupuestario, orientado a altos ejecutivos públicos. En esta línea está también comprometida CEPAL – Unidad Mujer y Desarrollo y el PNUD. Estas acciones son el prelude para el análisis presupuestal con perspectiva de género que se iniciará en el 2001.

PNUD también está apoyando iniciativas presupuestales sensibles al género en los municipios, en coordinación con la Subsecretaría Regional de Desarrollo. La experiencia es

interesante como ejemplo de los análisis presupuestales en el poder local. Los municipios en Chile volvieron a la vida democrática hace 8 años, alimentando la posibilidad de democratizar las relaciones entre municipio y comunidad a través de nuevos vínculos (Valdez). Los municipios en Chile son ahora entes descentralizados y autónomos que administran recursos estatales y, por lo tanto, definidos centralmente y con un porcentaje de recursos propios minoritarios. Han ido adquiriendo mayor autonomía para definir sus presupuestos y para la administración de sus finanzas. La función de realizar actividades dirigidas a la promoción de la igualdad de oportunidades es producto de recientes cambios a la legislación, lo que ha dado pie para la incorporación de perspectiva de género en su gestión. Y para ello, el presupuesto aparece como instrumento privilegiado, en la medida que éste es el instrumento rector de la planificación municipal

La consultora “Exagrama” está participando en este proceso, con Alejandra Valdez y Elizabeth Guerrero. Una investigación previa, dio las bases y el incentivo para el trabajo posterior en presupuestos. Abarcó intervenciones en 12 comunas del Gran Santiago. Su finalidad era registrar innovaciones en la gestión municipal que potencien la ciudadanía de las mujeres, midiéndose a través de 5 indicadores: asociatividad, ejercicio de derechos, control social, acceso a decisiones y voz pública para defender sus derechos. Algunas de las conclusiones preliminares son elocuentes: la democratización municipal es aun un proceso incipiente, aunque hay iniciativas y potencialidades democratizadoras; el centralismo sigue siendo un obstáculo, dificultando un manejo más autónomo de los programas sociales por parte de los municipios. En cuanto a las mujeres, se encontró que el análisis de los indicadores mostraban una mayor tendencia hacia una fuerte asociatividad y ejercicio de derechos y una débil tendencia hacia el control social, acceso a decisiones y el desarrollar voces públicas para defender sus derechos.

Sobre este piso se asienta la investigación sobre presupuestos sensibles al género en el espacio municipal que realizan Valdez y Guerrero, iniciada en este año, y apoyada por UNIFEM / Cono Sur y el PNUD. Su objetivo es conocer y analizar la composición de los presupuestos municipales, principalmente en lo referido al gasto e inversión social, de manera de extraer elementos que permitan elaborar modelos de análisis replicables en distintos municipios, definir algunos indicadores de género para la elaboración de los mismos e identificar las oportunidades en el comportamiento presupuestario, junto con los recursos existentes para disminuir las discriminaciones de género. La orientación si bien enfatiza el gasto de inversión social, trasciende el análisis de los montos presupuestales dirigidos explícitamente a las mujeres o a los mecanismos municipales orientados a las mujeres (generalmente con presupuesto escaso y poca incidencia en la gestión municipal), y busca dar cuenta de la asignación dirigida a superar las desigualdades entre mujeres y hombres y de la orientación de la inversión social dirigida a las mujeres (ya sea programas orientados a su rol de intermediarias entre familia y Estado o programas que potencien su autonomía). El equipo cuenta con un “grupos de acompañamiento” compuesto por expertos vinculados al tema de género y municipios.

El equipo tomó 9 municipios, como unidades de análisis, a lo largo 4 regiones del país; seleccionados con criterios de tamaño, ruralidad, pobreza, e iniciativas de equidad de género impulsadas, como una base también comparativa. La metodología de análisis contempla dos fases: análisis cuantitativo (de los datos que surgen de los balances en

ejecución presupuestal durante los dos años anteriores, además de las cuentas complementarias y fondos externos) y cualitativo, (revisión misma del proceso presupuestario e identificación de los principales actores en sus diferentes etapas, analizando la forma de captación, priorización, y utilización de los recursos municipales y externos para el desarrollo de programas con énfasis en género): Este análisis se da a través de entrevistas a funcionarios y personeros municipales.

Para el análisis del presupuesto, se tomará como base la estructura tradicional de los presupuestos municipales en Chile, resaltando determinados items donde podría ser posible la intervención dirigida a evaluar la participación de la mujer en la planificación y fortalecer su presencia y/o incorporación como beneficiarias principales. Finalmente, se trabajará con aquellos ítems en los que existe relativa o alta discrecionalidad, es decir, posibilidades de acción que tienen los municipios, tanto sobre los ingresos como los egresos municipales, ya que en los otros la municipalidad no tiene ninguna posibilidad de actuar.

## **Brasil**

Entre las experiencias recientes se encuentra la llevada a cabo por Agende, institución de Brasilia, que desarrolla un trabajo sostenido con el gobierno central y el gobierno federal, en relación a políticas públicas (con énfasis en tres ministerios del área social: M. de Justicia, M. de Salud y M. De Trabajo y Empleo , incluyendo el análisis de las dotaciones presupuestarias y su ejecución en un periodo de 4 años (1996-99). Lo significativo de esta experiencia es la posibilidad de hacer seguimiento “in situ” de las discusiones y decisiones alrededor del presupuesto, evidenciando las incongruencias en su distribución así como las formas “patrimonialistas” en que se deciden las partidas presupuestales (en la medida que esta institución trabaja directamente en el parlamento nacional. También evidencia las dificultades en el seguimiento en la formulación del presupuesto, cuando se modifica la metodología de su formulación (lo que por ejemplo está dificultando un análisis comparativo de ambos periodos). En este momento, están priorizando el análisis y seguimiento más sistemático del presupuesto anual del periodo actual.

En relación al presupuesto federal, se está desarrollando un estudio sobre el funcionamiento de la Comisión Mixta de Planificación, Presupuestos Públicos y Fiscalización , con vistas a identificar la dinámica del Presupuesto y el grado de influencia del proceso de intercambio de favores y juego de intereses, haciendo seguimiento del trabajo legislativo en lo que se refiere al Presupuesto de 2000 y 2001. Este trabajo contempla, desde la perspectiva de género: a) un estudio profundo de las leyes que rigen la Comisión de Presupuesto; b) seguimiento sistemático de las votaciones en la Comisión de Presupuesto y en el Plenario; c) análisis de la tramitación de las enmiendas de los parlamentarios, contraponiendo las enmiendas presentadas y las aprobadas en los diferentes espacios de tramitación y discusión así como la efectiva liberación de los recursos aprobados; e d) levantamiento de la historia política de los personajes que se destacan en el proceso de aprobación del Presupuesto por el Congreso.

## **Perú**

Son varias las instituciones, grupos y redes que han comenzado a interesarse por el análisis de presupuestos sensibles al género (Red de Educación Popular- REPEN, Asociación Calandria, Red Mujeres Transformando la Economía, Escuela Mayor Municipal). Dos son sin embargo las experiencias visibles en este momento con relación a presupuestos desde una mirada de género. Una de ellas, enmarcada en el proyecto “La Transparencia Presupuestaria como apoyo a la Gobernabilidad”, ya mencionado. La otra es una experiencia piloto del Centro Flora Tristán, apoyada también por Diakonia y UNIFEM y orientada a concejales de municipios provinciales, distritales, tanto rurales como urbanos.

El análisis del área mujer dentro de la primera iniciativa se ha centrado básicamente en el análisis del presupuesto de la maquinaria estatal hacia la mujer, el Ministerio de la mujer y desarrollo Humano (PROMUDEH), a cargo de Arlette Beltrán y un equipo de la Universidad del Pacífico. La base de datos se ha organizado respondiendo básicamente a dos objetivos: cuantificar y caracterizar el gasto público en mujer, y medir su efectividad. Las fuentes de información priorizada en la construcción de la base de datos sobre el gasto público en la mujer viene de dos tipos de fuente de información: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las diversas instituciones que llevan a cabo los programas y actividades relacionados con . En la medida que las cifras presupuestarias obtenidas del MEF son muchas veces demasiado globales, se recurre, como fuente adicional de información, a aquella que provenga directamente de las instituciones ejecutoras. Combinando y comparando ambas se llegará a las cifras finales del gasto público en mujer. El gasto ha sido clasificado en cinco componentes relacionados con el tema de mujer: generación de ingresos, alfabetización, salud reproductiva y nutrición; equidad de género, desarrollo institucional. Se busca además determinar la proporción del gasto sectorial del gobierno en materia social que se destina a los problemas de las mujeres. Para ello, se divide el gasto sectorial en mujer entre el gasto total en dicho sector.

Este análisis, del conjunto de las acciones públicas en materia de género, permite a las autoras ofrecer algunas reflexiones respecto de las principales limitaciones halladas en la estrategia gubernamental: no se ha diseñado una estrategia concreta y específica que se desprenda de un análisis profundo de la situación de la mujer y de una evaluación de las alternativas más convenientes para corregir los problemas encontrados.; se tiende a realizar las acciones que están más al alcance de la mano y no necesariamente las menos costo-efectivas; la participación de las beneficiarias ha sido en muchos casos pasiva, recibiendo la ayuda que se les tiene a bien entregar sin recibir el flujo de información necesaria para poder participar activamente en las decisiones que se deban tomar sobre la ayuda que reciben y la forma en que la reciben. Ni siquiera en el trabajo con las organizaciones sociales de base se observa una participación decisiva de las mismas en las decisiones claves vinculadas con la entrega de la ayuda, sino más bien una participación pasiva en su recepción y canalización hacia otros beneficiarios; ello se ha observado sobre todo en algunos programas productivos donde las mujeres tenían poco poder de decisión respecto de las actividades productivas que pensaban poner en práctica.

La otra iniciativa, con potencialidades importantes, es la del Centro Flora Tristán, que a la fecha trabaja con 40 municipios, ubicados en las regiones de la costa, sierra y selva del país. Una experiencia piloto se ha desarrollado en el departamento de Junín, con el I Taller “Hacia la elaboración de iniciativas de presupuestos de género” como actividad

preparatoria para el Encuentro Regional de Mujeres y Gobiernos Locales. El Taller ha estado dirigido hacia mujeres concejales, con las cuales se analizó los planes municipales a favor de las mujeres y la forma de elaborar un presupuesto sensible al género, así como una revisión del ordenamiento legal y directivas para la formulación del presupuesto municipal, como proceso fundamental para poder influir dichos presupuestos: Esta actividad, preludio de una serie de otras ya planificadas, dejó no solo reflexión y conocimiento sobre presupuestos sensibles al género sino también propuestas concretas para ser negociadas en el momento de elaboración de los presupuestos municipales.

## **Región Andina**

Finalmente, el Programa “Derechos Económicos y Sociales de la Mujer Andina”, impulsado por UNIFEM Región Andina, pretende “posicionar” los derechos económicos y sociales de las mujeres en estos países y para ello, dentro de sus líneas fundamentales, esta la del análisis de presupuestos desde un enfoque de género.

El Programa está en contacto con todas estas otras experiencias, en un proceso de retroalimentación mutuo, que potencie los avances y comparta los productos que se van desarrollando.

Su ámbito es el de los presupuestos de los países andinos, tanto los nacionales como de municipales seleccionados según criterios de diversidad representativa y apertura a iniciativas de este tipo. Se eligió trabajar en estos dos niveles porque las posibilidades que abre el análisis de un presupuesto nacional es fundamental no solo para influenciarlo, sino para comenzar a generalizar la exigencia de transparencia y rendición de cuentas como derecho ciudadano. La dificultad encontrada a este nivel es la resistencia de los políticos y los funcionarios frente a iniciativas semejantes, el poco acceso a la información, la poca experiencia democrática de los gobiernos, las débiles intermediaciones entre sociedad civil y estado. Sin embargo, comprometiendo a los funcionarios / as de carrera o parlamentarias / os en este proceso asegura un impacto indudablemente mayor. Los presupuestos municipales son una puerta de entrada privilegiada para el análisis e influencia en los contenidos presupuestarios, y es una herramienta eficaz de desarrollo del poder local, desde los intereses ciudadanos de mujeres y hombres. Su capacidad de intermediación con la sociedad civil es mayor, la ciudadanía generalmente se siente más cercana y con más derechos en el espacio local. Las experiencias nos muestran que es mucho lo que se puede lograr cuando las y los funcionarios municipales se comprometen con esta perspectiva, así como cuando lo hacen los grupos organizados de mujeres en el espacio local.

De allí que, además de sectores organizados de mujeres, uno de los objetivos claves del programa es el trabajo con concejales, a quienes se pretende capacitar en cascada, con materiales adecuados (se ha traducido el Manual de capacitación en presupuesto sensibles al género,” de Sharp y Bundlender, en base a la exitosa experiencia africana) y que serán las que, a su vez, participaran en la elaboración de los presupuestos municipales con nueva mirada y con nuevas propuestas.

Por ello, otra de las estrategias claves del Programa es producir conocimientos y dar herramientas para desarrollar argumentaciones sólidas con relación a la importancia de este enfoque, buscando que funcionarias y mujeres organizadas desarrollen formas efectivas de advocacy. Se está preparando un Manual Metodológico para aprehender los DES desde la perspectiva de género. Y se están desarrollando un conjunto de acciones de formación que van a ser de importancia fundamental para las organizaciones y mujeres que trabajen con los DES . Una de ellas, la más cercana, es el Curso Internacional sobre Derechos Económicos y Sociales de las Mujeres, con invitadas de la talla de Diane Elson, Lourdes Beneria y Sonia Montano, en diciembre en Lima. Otra es el curso sobre DES orientado a las mujeres u hombres que están trabajando en la formación/ capacitación en derechos económicos y sociales a nivel municipal. Este curso esta siendo preparado en coordinación con CLADEM, la Plataforma Latinoamericana de Derechos Humanos y el Centro Flora Tristán.

Se están formando equipos calificados que reúnan al menos dos características: alta experiencia técnica, alta perspectiva de género y sensibilidad y/o compromiso activo con sus intereses democráticos de género. Este equipo recibirá un entrenamiento en como analizar los presupuestos con perspectiva de género, impartido por las mujeres que han realizado el Manual. El resultado de los análisis será parte fundamental de las líneas de capacitación. Orientada tanto a mujeres en cargos públicos como de organizaciones sociales, se busca impulsar que ellas mismas se “apropien “ del conocimiento, amplíen su sentido de derechos, levanten su opinión calificada sobre la defensa de estos mismos derechos y exijan /contribuyan a la transparencia y rendición de cuentas.

## Referencias Bibliográficas

AGENDE, 2000. Monitoreamiento do orcamento e evaluación das políticas publicas sob a perspectiva de genero. Documento sin publicar.

Calderón, Fernando, 1999. Sociedad y Globalización. Cuaderno de Futuro # 1. PNUD. La Paz-Bolivia

Esim, Simel, 2000. Iniciativas de Presupuestos para América latina y el Caribe con Enfoque de Género. UNIFEM.

Gender Budget Initiative. Commonwealth Secretariat. London

Genro, Tarso, 1997 “O Orcamento Participativo e a Democracia”. En: Orcamento Participativo: A experiencia de Porto Alegre. Tarso Genro y Ubiratan de Souza. Ed. Fundacao Perseu Abramo. Brasil

Guerrero, Elizabeth y Valdés Alejandra. “Matriz de Análisis de los Presupuestos Municipales. Documento Preliminar”. Hexagrama Consultoras. Santiago, Chile. Agosto de 2000.

Provoste, Patricia y Valdés Alejandra. “Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras “. Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza; Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Santiago, Chile. Enero, 2000.

Informes escritos y orales sobre las experiencias de presupuestos participativos y/ con enfoque de género en Peru y México.