

11.- EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Raquel Coello Cremades

Coordinadora Técnica Regional del Programa Presupuestos sensibles al Género de UNIFEM

1.- INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos han asumido un creciente compromiso con la igualdad de género. Han firmado tratados internacionales en defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres y en el ámbito nacional han introducido cambios en las legislaciones civiles y penales, han aprobado sistemas de cuotas de representación política a nivel local y nacional y han institucionalizado y fortalecido mecanismos de defensa de los derechos de las mujeres. Sin embargo estos compromisos y avances legales no se han visto respaldados posteriormente en recursos presupuestarios que permitan concretar las acciones en programas y políticas públicas con objetivos claros de reducción de las brechas de inequidad y de cumplimiento de los derechos de las mujeres. La actual crisis económica, donde los gobiernos ven reducidas drásticamente sus fuentes de ingresos y actúan en muchas ocasiones reduciendo sus gastos, puede contribuir a agravar esta situación.

Por otro lado, la economía feminista ha demostrado la "ceguera de género" de los actuales modelos económicos, al no contemplar el trabajo no remunerado que es necesario para reproducir la fuerza de trabajo -lo que se conoce como economía reproductiva- y que es desarrollado en su gran mayoría por las mujeres. Este tipo de "ceguera" tiene implicaciones en las decisiones que se toman en la formulación y ejecución de políticas económicas. Así cuando los gobiernos optan, como parte de su política fiscal, por un recorte en la provisión de servicios públicos, son mayoritariamente las mujeres quienes pasan a hacerse cargo de estas responsabilidades, incrementándose el tiempo dedicado a trabajo no remunerado. (Por ejemplo, un recorte en el gasto de salud para reducir el tiempo de hospitalización tiene como consecuencia un mayor tiempo dedicado al cuidado de la persona enferma en la casa. Esta tarea es asumida en su gran mayoría por mujeres). Pero también, y esto es particularmente habitual en los países de América Latina, existen programas gubernamentales que se diseñan e implementan contando con contribuciones no remuneradas de las mujeres que reducen su tiempo disponible. Por ejemplo, el análisis del Programa de "Vaso de Leche" en el distrito de Villa el Salvador (en Lima, Perú) mostró que las mujeres dedican un total de 733.432 horas anualmente para la operatividad del programa (que valoradas al salario mínimo suponía un 23% del presupuesto del programa y un 7,86% del total del presupuesto municipal (Andia y Beltrán, 2004).

En el contexto actual de crisis económica esta "ceguera" resulta particularmente contraproducente, pues la economía reproductiva al no ser parte del modelo ni de las políticas económicas, tampoco es tomada en cuenta a la hora de formular las respuestas y alternativas a la crisis. Así muchas de las propuestas que estamos viendo en los gobiernos tienen que ver con ajustes en los mercados financieros o incentivos para reactivar el mercado laboral. Sin embargo hasta el momento no existen planteamientos sobre las consecuencias de la crisis en el incremento de la carga de trabajo no remunerado que se produce tanto por la reducción de servicios sociales consecuencia de los recortes fiscales como por un mayor esfuerzo de los hogares por "reducir" sus gastos.

2.- PRESUPUESTOS DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

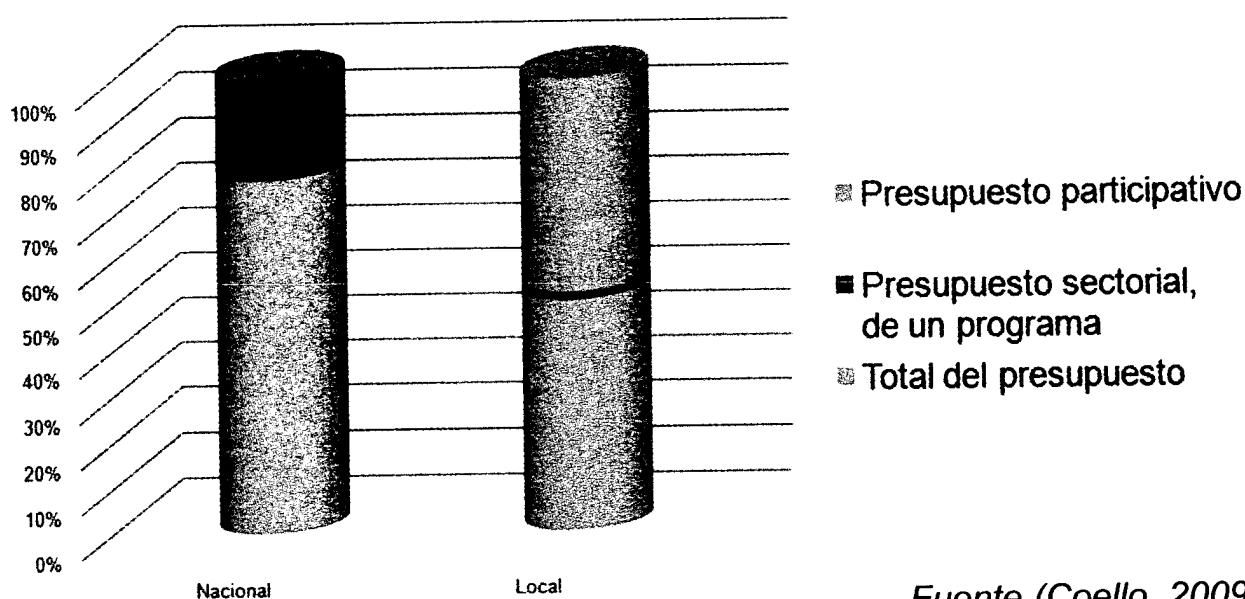
Desde el año 2000, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNIFEM) decide promover las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género como una herramienta potente e innovadora que permite, por un lado, medir el compromiso real de los gobiernos con el tema de la igualdad de género al relacionar las políticas públicas con sus respectivas asignaciones presupuestarias y, por otro lado, promover un uso más eficiente de los recursos públicos al mejorar la gestión, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas y la democratización de la gestión pública. Paralelamente se trabaja posibilitando un mayor empoderamiento y una mayor participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, especialmente en aquellos vinculados a la asignación de recursos públicos. Pero además, los presupuestos con perspectiva de género buscan contribuir a cambiar el actual marco de análisis de la economía, visibilizando tanto las contribuciones remuneradas como las no remuneradas que hombres y mujeres aportan en la producción de bienes, servicios, así como en la reproducción de la fuerza de trabajo y promoviendo que se aporten recursos presupuestarios que faciliten una mejor redistribución de estas cargas entre el Estado y la ciudadanía pero también entre hombres y mujeres.

En Latinoamérica existe un contexto bastante favorable para este tipo de experiencias por múltiples razones: **A nivel nacional** varios países (Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Venezuela, entre otros), se encuentran replanteando sus modelos nacionales de desarrollo e impulsando nuevos marcos constitucionales y planificaciones de largo plazo que promueven en mayor medida el crecimiento sostenible basado en la gestión adecuada de los recursos propios y el respeto al medioambiente, la equidad y la redistribución y la participación ciudadana. En estos contextos, las oficinas gubernamentales de la mujer, aun frágiles en la región, se han dado cuenta de la importancia estratégica que tiene poder incidir en estos espacios y poder trabajar para asegurar que este nuevo desarrollo permita contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y a la reducción de las desigualdades de género. Muchos de los planes de igualdad de la región (Ecuador, Bolivia, Honduras, Uruguay, entre otros), incorporan como línea estraté-

gica la necesidad de trabajar para lograr planificaciones y procesos presupuestarios con perspectiva de género. **A nivel local** desde la década de los 90, los países latinoamericanos han vivido procesos de descentralización y desconcentración que han transferido competencias y recursos hacia los niveles departamentales y municipales. En muchos países, ya sea por leyes nacionales (Bolivia, Perú) o por voluntad política, estos procesos han venido acompañados de una mayor apertura e institucionalizados de espacios para la participación ciudadana donde la población tiene la posibilidad de incidir en los planes de desarrollo, planes operativos anuales y en un porcentaje del presupuesto (a través de los llamados presupuestos participativos³⁰).

Durante la última década en América Latina se han desarrollado experiencias para promover presupuestos con enfoque de género en el conjunto de sus países. De acuerdo a un mapeo realizado en 2009 (Coello, 2009) existen un total de 52 experiencias promovidas desde una gran diversidad de instancias (academia, sociedad civil, gobierno o alianzas entre varios de estos actores), en diversos ámbitos de actuación (nacional y local) y con diferentes estrategias de intervención (análisis, incidencia en los diversos momentos del ciclo presupuestario monitoreo, seguimiento y control público a la ejecución del presupuesto o una combinación de ambas). La gran mayoría de las experiencias han trabajado sobre el lado de los gastos y tan sólo existen algunas experiencias de abordaje desde el lado de los ingresos. UNIFEM ha apoyado el 80% de las experiencias existente a través de asistencia técnica y financiera en el marco de un programa regional latinoamericano que es cofinanciado por la cooperación española y del gobierno vasco.

CUADRO 1: AMBITO DE INTERVENCION

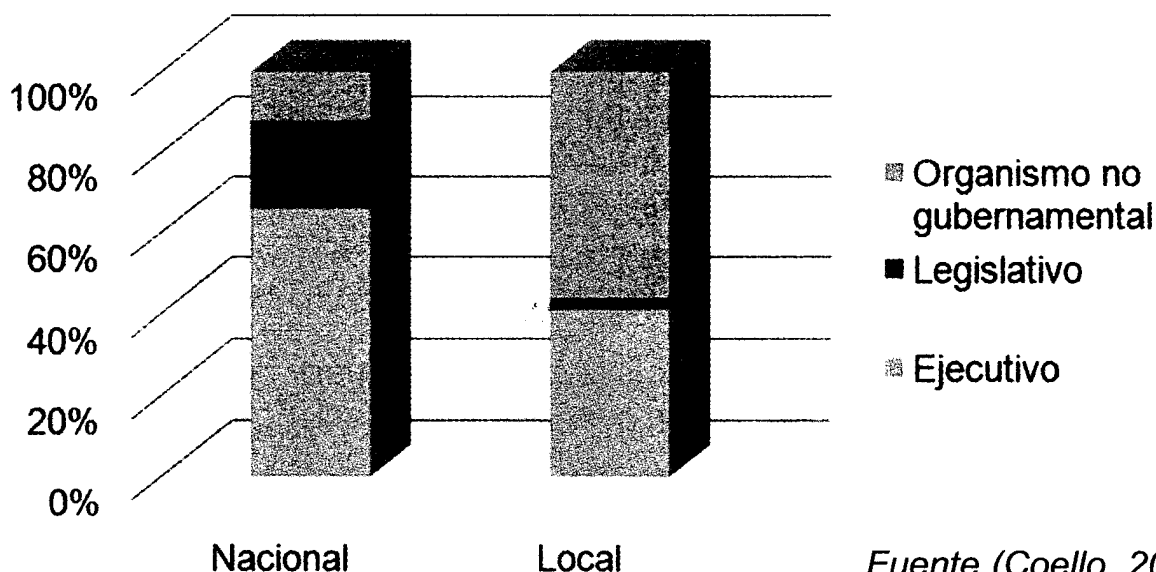


Fuente (Coello, 2009)

³⁰Los presupuestos participativos son procesos que, a través de diversos mecanismos como asambleas, comisiones, plenarios, etc..., incorporan a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre un porcentaje de los recursos del presupuesto anual.

En relación al ámbito de intervención, el cuadro 1 nos muestra que a nivel nacional las experiencias suelen centrarse principalmente en el conjunto del presupuesto y en una menor proporción en un presupuesto sectorial o por programa. No existe ninguna experiencia registrada a nivel nacional de presupuesto participativo. Sin embargo a nivel local, las experiencias de incorporación de género en los presupuestos participativos son casi tantas como las experiencias que intervienen en el total del presupuesto.

CUADRO 2: TIPO DE INSTITUCION QUE LIDERA LA EXPERIENCIA



En relación al tipo de institución que lidera la intervención (cuadro 2) vemos que a nivel nacional suele ser mayoritariamente el ejecutivo quien lidera la experiencia y en una menor proporción el legislativo, siendo la experiencia liderada sólo minoritariamente por organizaciones no gubernamentales. Sin embargo a nivel local, la participación de estas organizaciones es mucho mayor, siendo también importante el liderazgo del ejecutivo y muy minoritario el del legislativo. Esto tiene que ver por un lado, con el alcance del presupuesto que abarca la experiencia, ya que como veníamos antes, en el nivel local es mucho mayor la incidencia en el presupuesto participativo. También a nivel nacional el trámite es mucho más complejo. Por ejemplo el propio documento en el que se publica el presupuesto es mucho más difícil de comprender.

3.- PRINCIPALES RESULTADOS

En las distintas experiencias apoyadas por UNIFEM se pueden señalar los siguientes resultados:

a) Mayor conocimiento sobre el presupuesto y sus implicaciones en términos de género

A través del análisis de los presupuestos se pudo tener un mejor conocimiento

tanto del propio ciclo presupuestario como de los recursos asignados para la equidad de género. Esto ha sido un primer paso importante ya que a menudo, cuando se iniciaban las experiencias, las organizaciones de mujeres o las oficinas gubernamentales de la mujeres, ni siquiera tenían idea de cómo funciona el proceso presupuestario. Para poder hablar de "tú a tú" con las instancias de presupuestos es importante poder conocer cómo el mismo funciona y formular propuestas que permitan la incorporación de los temas prioritarios para la equidad de género y los derechos de las mujeres.

b) Cambios en normas y/o procesos presupuestarios

En muchas de las experiencias el análisis y las propuestas han dado lugar a modificaciones en leyes, directrices y/o reglamentos presupuestarios y a cambios en instrumentos y/o procedimientos del ciclo presupuestario que han favorecido la inclusión de temas prioritarios para la equidad de género y los derechos de las mujeres. Un ejemplo de este tipo de resultados es la incorporación en las directrices presupuestarias para la formulación de los presupuestos municipales en Bolivia, desde el año 2006, de un artículo que obliga al conjunto de Municipios del país a asignar los recursos necesarios para promover y desarrollar programas y proyectos para la equidad de género³¹ además de para el funcionamiento de los servicios legales integrales de atención a mujeres víctimas de violencia. La Tabla 1 muestra algunos de los incrementos presupuestarios que se han producido en varios municipios a raíz de la incorporación de este artículo en la normativa presupuestaria.

TABLA N° 1: MONTOS PRESUPUESTADOS EN LOS POAS 2007-2008 DE MUNICIPIOS PILOTO DE BOLIVIA

Departamento	Municipio	Presupuestado	Incorporado	Monto incrementado	% incremento
		POAs 2007	POAs 2008		
Cochabamba	Cercado	2.407.000	2.447.000	40.000	1.6%
	Arani	45.000	80.000	35.000	78%
	Totora	70.000	167.000	97.000	139 %
	Omereque	20.000	55.000	35.000	175%
	Mizque	20.000	76.000	56.000	280%
Oruro	Turco	7.000	415.000	408.000	5.829%
Santa Cruz	S.Javier	5.000	70.000	65.000	1300%
	Warnes	10.000	80.000	70.000	700%

Fuente (UNIFEM, 2008)

c) Creación y/o fortalecimiento de Institucionalidad

En algunos lugares las experiencias han contribuido a que se cree o fortalezcan las instancias gubernamentales responsables de los temas de equidad de género.

³¹Específicamente a cuatro programas: (1) Programa Integral para el Desarrollo Económico-Productivo y Empleo para las Mujeres, (2) Fortalecimiento del Liderazgo Social y Político de las Mujeres y sus Organizaciones, (3) Programa de Servicios Públicos de Atención de Necesidades de la Familia y (4) Programa de Difusión de Igualdad de Derechos y Responsabilidades entre Mujeres y Hombres en el Hogar, la Comunidad y el Municipio.

ro y derechos de las mujeres. Por ejemplo, en Perú, a través de la mayor participación de mujeres en el proceso participativo de Villa El Salvador, se logró aprobar el financiamiento de un centro para mujeres víctimas de violencia de género. Sin embargo, el equipo municipal no tenía capacidad para ponerlo en práctica. Esto puso en evidencia la necesidad de constituir un Departamento específico que finalmente fue institucionalizado como "Programa Especial de la Mujer".

Las experiencias también han contribuido a la creación y el fortalecimiento de áreas específicas de trabajo responsables del tema de género al interior de instancias rectoras de presupuesto. Por ejemplo, desde el año 2007, el Ministerio de Finanzas de Ecuador cuenta con una unidad de género en la Dirección de Presupuesto que es la responsable de incorporar los cambios necesarios en los formatos y directrices y de formar al personal de toda la institución para poderlos ejecutar correctamente.

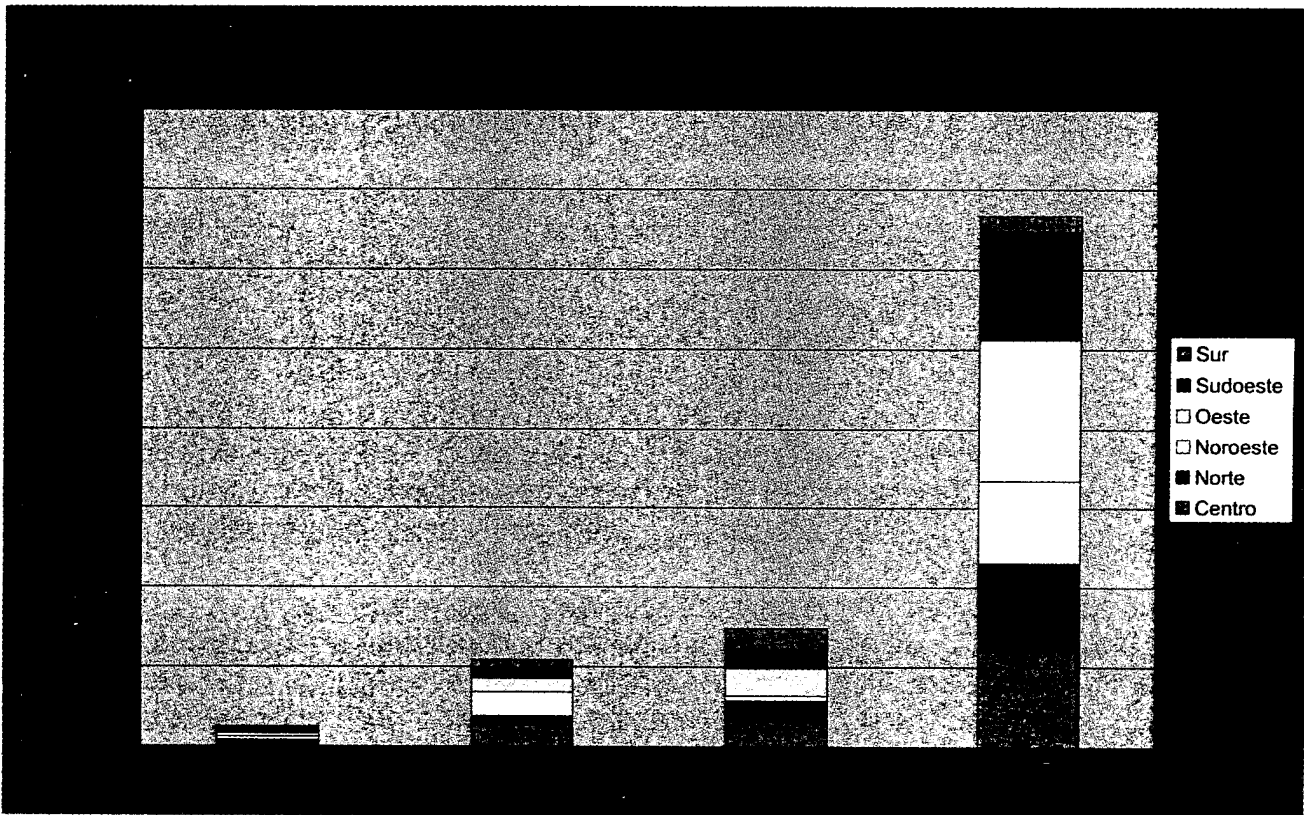
Pero también se ha dado el proceso contrario: el de creación y fortalecimiento de áreas específicas de trabajo en presupuestos públicos al interior de las oficinas gubernamentales de la mujer. Por ejemplo, en Uruguay, en el Consejo local del Municipio de Montevideo, se ha creado la sub-comisión de presupuesto en la comisión de género.

d) Fortalecimiento de capacidades de mujeres para participar en los presupuestos participativos

Como mencionamos anteriormente, algunas de las experiencias de presupuestos de género en América Latina se han desarrollado en el contexto de los presupuestos participativos. Sin embargo, generalmente en este tipo de experiencias, las mujeres y los hombres no gozan de oportunidades equitativas de participación por múltiples razones que van desde la menor disponibilidad de tiempo de las mujeres hasta la forma de hacer las convocatorias en lenguaje sexista o no inclusivo. Pero incluso, cuando las mujeres logran participar, existe también una diferencia en la forma de hacerlo, ya que las mujeres son mayoría en las asambleas, pero son minoría en los puestos de representación (como los Consejos del Presupuesto Participativo). Adicionalmente a esto, también ocurre que las mujeres participaban en muchas ocasiones defendiendo propuestas para beneficiar "a los otros" (a los hijos, a la comunidad, etc..) sin pensar en una agenda propia³². Por ello otro tema fundamental ha sido la generación de capacidades de las mujeres (organizadas y no organizadas) que participan en los procesos de presupuesto participativo. Un ejemplo de esto es el Programa "*Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres*" del Municipio de Rosario donde se han establecido algunas medidas para facilitar la participación de mujeres y hombres con cargas reproductivas (como el establecimiento de espacios para el cuidado infantil en las asambleas) pero también capacitando a las mujeres Consejeras del PP para la formulación de agendas y demandas propias. Como resultado, como

³²Para más información sobre este tema COELLO (2004) Propuestas y Recomendaciones para Incluir la Perspectiva de Género en los Procesos de Presupuestos Participativos. Disponible en www.presupuestoygenero.net

muestra el cuadro 3, el presupuesto de proyectos para la equidad de género aprobados en el Presupuesto Participativo de Rosario se multiplicó por 26 entre 2005 y 2008 (pasando de 125.000 Pesos a 3.334.600 Pesos).



FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos de Municipalidad de Rosario (2007) y UNIFEM (2008)

e) Generación de mecanismos para la rendición de cuentas y seguimiento a la ejecución

Las experiencias también han demostrado como no sólo es importante poder incidir en la formulación del presupuesto sino generar mecanismos que permitan hacer seguimiento a una efectiva ejecución del gasto, tanto al interior del gobierno como desde las organizaciones de la sociedad civil y particularmente las organizaciones de mujeres. Como ejemplos de este resultado, tenemos la incorporación de un clasificador presupuestario de género como parte del clasificador funcional del gasto en el presupuesto nacional de Ecuador, que permite a cualquier instancia gubernamental y a las no gubernamentales que soliciten la información, conocer no sólo cuantos recursos han sido asignados por cada institución para promover la equidad de género sino también cuantos han sido ejecutados. Otro ejemplo en este sentido es la propuesta de indicadores de inversión en equidad de género propuesta en Bolivia descrita bajo el recuadro 1.

RECUADRO 1: PROPUESTA BOLIVIANA DE INDICADORES DE INVERSIÓN EN EQUIDAD DE GÉNERO

En Bolivia diversas organizaciones de mujeres entre las que se encuentra el IFFI y el Colectivo Cabildeo, han desarrollado una propuesta de tres categorías para analizar el gasto presupuestario asignado para la equidad de género

-Variable / Categoría de Inversión focalizada en mujeres (IF)? Nombra la inversión pública en medidas de acción positiva que reducen brechas de inequidad de género. Se entiende como medidas de acción positiva, aquellas medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre las mujeres y hombres. Esta categoría cesará cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. Se refiere por tanto, a la inversión en programas / proyectos y/o servicios dirigidos exclusivamente a mujeres, jóvenes y niñas. Se entiende por brechas de inequidad en género, a la diferencia y distancia entre mujeres y hombres respecto al ejercicio de los derechos humanos.

-Variable / Categoría de Inversión en Reproducción de la Fuerza de Trabajo y Cuidado de la Familia (ICF). Es la relación que nombra acciones que promueven la responsabilidad pública en la reproducción de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia. Nombra la inversión pública en medidas que promuevan la responsabilidad social y pública en la socialización de las tareas domésticas y de cuidado de la familia permitiendo liberar de obligaciones tradicionalmente asignadas sólo a las mujeres, ampliando sus oportunidades de ejercicio de los derechos humanos. Se entiende por responsabilidad social y pública en la reposición de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia, a la inversión destinada a programas / proyectos y/o servicios públicos orientados a la protección y cuidado de la niñez, adolescencia, tercera edad y personas con discapacidades.

-Variable / Categoría de Inversión en cultura de igualdad (ICI) - Es la relación que nombra acciones que promueven cambios estructurales en las relaciones sociales entre hombres y mujeres. Nombra la inversión pública en medidas que generan cambios en la forma de pensar y actuar de la sociedad y sus instituciones, respecto de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, entre mujeres y mujeres de diferentes clases sociales y grupos étnicos, que se expresa en la inversión destinada a programas / proyectos y/o servicios públicos orientados a eliminar la valoración negativa de los roles domésticos y flexibilizarlos, eliminar la violencia en razón de género, los estereotipos sociales que reproducen la discriminación de género, clase y por diferencia cultural.

Haciendo uso de estas categorías, se proponen dos indicadores para hacer seguimiento a la inversión en equidad de género:

o El indicador Inversión en equidad de género (IEG)

$$IEG = \frac{IF + ICF + ICI}{\text{Total de Inversión Ejecutada}} \times 100$$

o El Indicador Eficiencia del gasto en equidad de género (EGEG)

$$EGEG = \frac{IF + ICF + ICI \text{ Ejecutados}}{\text{Gasto de inversión en equidad de género Programado}} \times 100$$

Recuadro elaborado con información obtenida en FERNANDEZ, S. (2008)

4.- CONCLUSIONES

Las experiencias de presupuestos con perspectiva de género surgen como una herramienta para el cumplimiento de los compromisos gubernamentales en igualdad de género y derechos humanos de las mujeres. No obstante, en el contexto latinoamericano y en el marco de programa regional de presupuestos sensibles al género de UNIFEM, estas iniciativas han convertido en un importante instrumento para la gobernabilidad democrática y el ejercicio de ciudadanía de las mujeres a través una mayor participación en la toma de decisiones y control social sobre los recursos públicos.

La incorporación de género en los presupuestos públicos es un proceso que implica la intervención en sus distintas fases a través de múltiples estrategias y el involucramiento de numerosos actores. Es por lo tanto un largo proceso que requiere de constancia, alta voluntad política y capacidad técnica. La diversidad de experiencias nos muestra que no existe una receta única. Lo importante no obstante es empezar por alguna parte, aprovechando las oportunidades que nos brinda nuestro entorno.

BIBLIOGRAFIA

1. Andia, B. y Beltrán, A. (2004) 'Análisis del presupuesto público con enfoque de género: El caso de Villa el Salvador, Lima Perú', en *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad: Presupuestos Sensibles al Género en la Región Andina*. UNIFEM, Ecuador
2. Coello, R. (2004) *Propuestas y Recomendaciones para Incluir la Perspectiva de Género en los Procesos de Presupuestos Participativos*
www.presupuestoygenero.net
3. Coello, R. (2009) Experiencias de Presupuestos con enfoque de género en América Latina: Una mirada desde la Economía Feminista. Comunicación presentada en el III Congreso de Economía Feminista "La economía feminista en un contexto de crisis global". Baeza (Jaén), 2 y 3 de abril de 2009.
4. Fernández, S. (2008) *Categorías e Indicadores de género en la gestión operativa y financiera: Hacia la construcción de políticas fiscales para "Vivir bien"*. Presentación realizada en el II Foro de Género y Economía organizado por el INAMUJER de Venezuela. Caracas. Disponible en www.presupuestoygenero.net
5. Municipalidad de Rosario (2007) Presupuesto participativo desde una perspectiva de género, Área de la Mujer, Secretaria de Promoción Social, Municipalidad de Rosario, Argentina.
6. UNIFEM (2008). Segundo informe de avance a la Cooperación Española del Programa Fortaleciendo la gobernabilidad democrática a nivel local: Iniciativas de presupuestos sensibles al género en América Latina.
Sitios web consultados: www.presupuestoygenero.net