

FLACSO - Biblioteca

Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad

**Presupuestos Sensibles
al Género en
la Región Andina**



La Serie Ágora está orientada a recoger reflexiones preliminares de investigación, ponencias y, también, los resultados de consultorías.

© Segunda edición, 2005:

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM – Región Andina
Av. Amazonas 2889
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2460 332
Fax: (593-2) 2460 328
www.unifemandina.org

FLACSO, Sede Ecuador
Pradera y Av. Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238 888
www.flacso.org.ec

**Hacia la transparencia con equidad:
Presupuestos Sensibles al Género
en la Región Andina**

Registro de Autor: 019751
ISBN: -9978-43-665-0

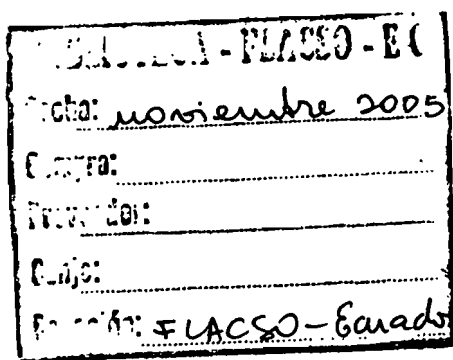
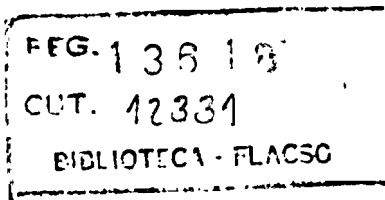
Autoras
Bethsabé Andía, Arlette Beltrán,
Raquel Coello, Martha Gutiérrez,
Zonia Palán, Carmen Zabalaga

Asistentes de las Autoras
María de los Ángeles Barrionuevo,
Vivian Cenisario, Florella Lezama,
Mariflor Navía Vilar

Edición de textos
Mercedes Prieto

Diagramación e Impresión
RisperGraf C.A.

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente



DEDICATORIA

Dedicamos este libro a Zonia Palán. Expresamos nuestro reconocimiento a su trayectoria intelectual y política, y a su compromiso y aporte a la construcción del movimiento de mujeres. Su memoria estará siempre presente en nuestras vidas.

ÍNDICE

Dedicatoria	1
Presentación	5
Agradecimientos	7
Introducción	
De la neutralidad de los presupuestos públicos a presupuestos sensibles al género	9
Ana Falú	
Capítulo 1	
Presupuestos sensible al género en UNIFEM, Región Andina: una apuesta regional	15
Raquel Coello Cremades	
Capítulo 2	
Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica	33
Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco	
Estudios de casos:	
Capítulo 3:	
Municipios y presupuestos sensibles al género: una aproximación al caso boliviano	89
Carmen Zabalaga Estrada	
Capítulo 4:	
Presupuestos públicos con enfoque de género: una aproximación al presupuesto nacional de Bolivia y al del Municipio de la Paz	115
Martha Gutiérrez	
Capítulo 5	
Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	201
Zonia Palán Tamayo	
Capítulo 6	
Análisis del presupuesto público con enfoque de género: el caso de Villa El Salvador, Lima Perú	293
Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco	

CAPÍTULO 1

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO EN UNIFEM REGIÓN ANDINA: UNA APUESTA REGIONAL

Raquel Coello Cremades*

1. INTRODUCCIÓN

Promover el involucramiento de las mujeres en los procesos de rendición de cuentas locales, nacionales y regionales, a través del monitoreo de los compromisos de los gobiernos nacionales e internacionales y de la adecuada asignación de recursos para su cumplimiento (UNIFEM, DESafíos 2001).

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género que UNIFEM Región Andina ha venido promocionando en la región han sido impulsadas en el marco de su programa sobre Derechos económicos y sociales y buscan convertirlos en un instrumento para la gobernabilidad democrática y una herramienta para lograr el empoderamiento de las mujeres a través del ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

América Latina y, particularmente, la región andina ha vivido en los últimos años profundos procesos de reforma del estado, incluyendo la descentralización administrativa de servicios y una mayor autonomía de los gobiernos locales. Los cambios, en teoría, apuntan a perfilar mejor las funciones del estado, responder a las exigencias de un mundo crecientemente globalizado, enfrentar los procesos de exclusión social y política y responder de mejor manera a las demandas y necesidades reales de la ciudadanía, con ba-

* Oficial de Proyecto UNIFEM-Región Andina

se en su participación en las decisiones locales y en el desarrollo equitativo. Las reformas imaginan un rol protagónico para los gobiernos locales; le asignan nuevas competencias, muchas de ellas relacionadas con la promoción del desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes y les compelen a promocionar la participación ciudadana. Sin embargo, la puesta en marcha de las reformas nos muestra que las respuestas en torno al bienestar social y participación ciudadana han sido generalmente débiles. Por un lado, la descentralización administrativa no siempre ha venido acompañada de la correspondiente descentralización de recursos, generando tensiones entre las demandas esperadas y las posibilidades reales para su cumplimiento. Por otro lado, el potencial participativo e innovador de las reformas no ha sido suficientemente explorado y aún son pocos los casos donde se observan procesos de apertura y cercanía a la ciudadanía basados en principios de transparencia y desarrollo con equidad, y más limitados todavía, aquellos que se plantean explícitamente objetivos de equidad de género.

Estas constataciones abren la necesidad de fortalecer los procesos de las localidades que involucran directamente a hombres y mujeres en la definición de prioridades (en términos de políticas y presupuestos) y en el seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las autoridades. En este marco, las experiencias de presupuestos sensibles al género, encuentran un terreno fértil como herramienta que contribuye a la gobernabilidad democrática. De un lado, apuntalan los nuevos mecanismos de relación entre sociedad civil y estado; de otro lado, generan nuevas formas de institucionalidad y de mediación con los intereses ciudadanos, hombres y mujeres; y, finalmente, ayudan a responder a las exigencias de los nuevos contextos socioeconómicos, políticos y culturales de los estados globalizados. Así pues, como señala Gina Vargas (2000) la forma en que se elaboran los presupuestos ha comenzado a ser de interés ciudadano porque los presupuestos 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, aparece como una responsabilidad fundamentalmente del estado, pero también de la sociedad.

En el contexto de reformas y aperturas enunciados, UNIFEM Región Andina ha potenciado iniciativas de presupuestos que se desarrollan a nivel local, dándole una mayor prioridad a aquellos casos en los que ha existido algún tipo de dinámica de participación ciudadana. Adicionalmente, aunque el programa se ha desarrollado en diversos países y localidades, ha conta-

do con un enfoque regional, buscando la coordinación de esfuerzos y generación de sinergias entre las distintas iniciativas y el intercambio de experiencias entre las mismas y con otras propuestas del resto de países de América Latina. Por último es importante señalar que los presupuestos sensibles no son sólo herramientas de trabajo. Las iniciativas de introducir este tipo de presupuestos generan procesos de largo plazo que involucran múltiples dimensiones y cambios para los actores y las actoras que participan de los mismos. Así pues, tan importante como señalar los resultados conseguidos o los futuros desafíos, es necesario comprender los procesos desatados y las lecciones aprendidas a través de los mismos.

El presente capítulo tiene por objetivo documentar de manera resumida las experiencias de presupuestos sensibles al género que UNIFEM Región Andina ha llevado a cabo entre los años 2001 y 2003. En la primera parte se hace una descripción del proceso que siguió esta oficina para poner en marcha y desarrollar las iniciativas de la región. Seguidamente, se describen algunos de los principales logros y resultados obtenidos, finalizando el capítulo con algunas ideas sobre las lecciones aprendidas en el camino.

Características del enfoque utilizado por UNIFEM, Región Andina en sus intervenciones sobre los presupuestos sensibles al género

- Marco de los derechos humanos y búsqueda del empoderamiento de las mujeres a través del ejercicio de sus derechos económicos y sociales.
- Presupuestos como herramienta para la gobernabilidad democrática.
- Fundamentalmente orientado al trabajo a nivel local, con especial énfasis de intervención en procesos participativos.
- Enfoque regional.
- Proceso de largo plazo.

2. EL PROCESO

UNIFEM, Región Andina inició su trabajo de presupuestos sensibles al género en el año 2000, en el marco de su programa de Derechos económicos y sociales de la mujer andina. Posteriormente, esta iniciativa pasó a coordinarse con toda la región a través del programa de UNIFEM-Latinoamérica y Caribe DESafíos: un enfoque de derechos humanos para la justicia económica y social de las mujeres en la Región Latinoamericana y del

Caribe. Asimismo, en el año 2001, UNIFEM lanza a nivel mundial su programa Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales, a través del cual, y con el apoyo de la Secretaría de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Belga, se han podido desarrollar experiencias de presupuestos sensibles al género en veinte países. Así pues, iniciativas inicialmente subregionales han cobrado centralidad y se han expandido al ámbito regional y mundial.

Dada la amplitud actual del programa Andino de UNIFEM, en la presente publicación, nos ocuparemos de los procesos desatados por la introducción del análisis de género a los presupuestos públicos durante los años 2001 al 2002 en Bolivia, Ecuador y Perú. Posteriormente, desde el año 2003, la segunda fase del programa se ha centrado en consolidar muchas de estas iniciativas y se ha expandido hacia Colombia, lo cual aspiramos a documentar más adelante. Como ya se mencionó, las iniciativas se han localizado en los gobiernos locales, a excepción del ejercicio analítico realizado sobre el presupuesto del gobierno central de Bolivia. Los municipios seleccionados fueron: La Paz en Bolivia, Chambo, Colta, Cuenca, Esmeraldas, Quito y Salitre en Ecuador y Villa El Salvador en Perú.

Es importante mencionar que cuando UNIFEM comenzó su incursión en los presupuestos sensibles al género, pocas eran todavía las experiencias existentes a nivel mundial, y muy escasas las que se localizaban en algún país de América Latina. Por esta razón UNIFEM se planteó, como una de sus prioridades, la generación, desarrollo y sistematización del conocimiento existente sobre el tema. El trabajo se inició contactándose con algunas de las mujeres que habían estado involucradas en el trabajo de presupuestos sensibles al género, tanto a nivel académico, gubernamental o desde la sociedad civil: Debbie Budlender, Diane Elson y Helena Hofbauer fueron algunas de nuestras orientadoras iniciales. La oficina regional también empleó tiempo y recursos en la recopilación y traducción al español de la bibliografía existente en ese momento. Identificados estos recursos, el siguiente paso fue el análisis de caso de algunos presupuestos gubernamentales desde la perspectiva de género para inferir resultados y recomendaciones que pudieran llevar en un futuro a la implementación de presupuestos sensibles al género.

La búsqueda de alianzas estratégicas fue un tema de gran importancia para la realización de estos estudios. Desde un inicio se consideró fundamental trabajar tanto con gobiernos como con instancias de la sociedad civil, buscando, en la medida de lo posible, la articulación entre ambos. Igualmente, y debido a lo novedoso del tema, fue necesario acudir al conoci-

miento especializado de académicas y especialistas en temas de género y/o economía/ finanzas públicas. En relación con los gobiernos, se buscó la asociación, como ya se ha dicho, fundamentalmente en el ámbito local, con actores que tuvieran una demostrada voluntad política de trabajar hacia los objetivos de equidad de género. En algunos de estos casos, como en Cuenca y Villa El Salvador, dicha voluntad quedó además plasmada a través de convenios suscritos entre la institución municipal y UNIFEM. En relación a la participación de la sociedad civil, se buscó la alianza con organizaciones del movimiento de mujeres que tuvieran capacidad de difundir los resultados de las investigaciones a nivel nacional y que pudieran apropiarse de los mismos como herramienta de acción política. La Coordinadora de Mujeres en Bolivia, el Centro Flora Tristán y la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador en Perú, fueron algunas de las organizaciones participantes. En Ecuador, como se verá, las alianzas fueron múltiples aunque la idea inicial fue establecer el vínculo movilizador con las estructuras de mujeres organizadas en torno a la participación ciudadana como eran el Cabildo por las Mujeres de Cuenca o el Cabildo de Mujeres de Quito.

Una vez elegidas las iniciativas que se pondrían en marcha y los y las socios involucrados en ellas, UNIFEM organizó en Quito, durante abril del 2001, un seminario de capacitación sobre herramientas de análisis de presupuestos sensibles al género, en el que participaron algunos representantes de las instancias gubernamentales y de las organizaciones de mujeres, así como las especialistas seleccionadas para desarrollar los análisis de caso. Tras la capacitación, UNIFEM desarrolló tres modalidades distintas de intervención, que fueron escogidas en función de las circunstancias y características de los lugares y las instituciones con los que se iba a trabajar:

- Para llevar a cabo los análisis de caso del presupuesto del gobierno central de Bolivia y de las municipalidades de La Paz, Quito y Villa El Salvador, las especialistas fueron contratadas como consultoras externas.
- Las experiencias de los municipios de Salitre, Colta, Chambo y Esmeraldas, fueron implementadas por ONGs. En el caso de Salitre el análisis fue desarrollado por la Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE-Capítulo Ecuador), quienes desde hace varios años han venido trabajando con las organizaciones de mujeres salitreñas. En Colta, Chambo y Esmeraldas la Fundación Mujer y Familia Andina (FUNDAMYF) incorporó el enfoque de género en los trabajos de acompañamiento y asesoría que esta institución venía realizando para el desarrollo de los planes y procesos de presupuesto participativos.

- En el caso de Cuenca, la Municipalidad asignó a una profesional de su planta, trabajadora del Departamento de Planificación, para elaborar el análisis del presupuesto.

Después de la evaluación de la experiencia¹ podemos decir que todas las modalidades presentan ventajas e inconvenientes. Por un lado, el trabajo realizado por consultoras externas permite la obtención de productos de gran calidad, pero que sin embargo, ha tenido limitaciones en términos de la sostenibilidad de los procesos y de la incidencia política de los resultados ya que, tanto los gobiernos como las organizaciones de la sociedad civil han percibido las investigaciones como algo externo a ellas. Por otro lado, el trabajo a través de las ONGs, si bien se ha desarrollado con un menor nivel de detalle en su sistematización y producción de informes, ha permitido una mayor sostenibilidad, dado que estas organizaciones han continuado trabajando en los lugares donde se llevó a cabo la iniciativa de presupuesto sensible al género, más allá de su acuerdo con UNIFEM. Por último, la participación de una de las profesionales de planta del Municipio de Cuenca, además de aportar con su conocimiento especializado sobre el funcionamiento de los mecanismos presupuestarios, permitió un buen acceso a la información disponible. No obstante, esta modalidad ha tenido la limitación del tiempo de la funcionaria quien ha debido compartir responsabilidades, lo que ha repercutido en la extensión y calidad de los informes producidos.

Así pues, como aprendizaje de estas experiencias podemos concluir que, en aquellos casos en los que no hay organizaciones trabajando directamente con los municipios, es importante contar con recursos especializados y complementarios a los existentes en las instituciones gubernamentales, ya sea en forma de consultorías o asistencias técnicas. Sin embargo, es necesario, por un lado, que estas desarrollen su trabajo al interior de la municipalidad, insertándose como parte del equipo y proponiendo mecanismos y herramientas que permitan la incorporación del enfoque de género en el presupuesto de una manera realista y efectiva. Por otro lado, las especialistas deben mantener una estrecha relación con las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, buscando conocer cuáles son sus demandas e inquietudes específicas, en términos de información y conocimientos, para su posible acción de incidencia y vigilancia ciudadana.

¹ En Agosto de 2003, UNIFEM llevó a cabo una evaluación de mediano plazo sobre algunas de las experiencias incluidas en el programa mundial Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales.

En el desarrollo de los estudios de caso, UNIFEM participó de una forma muy activa, manteniendo un contacto directo con las organizaciones y las consultoras que llevaban a cabo el trabajo de análisis de presupuesto. Este seguimiento simultáneo a las distintas iniciativas permitió aprender en el propio proceso y facilitar asistencia técnica a través de sugerencias propuestas, y estrategias desarrolladas en cada una de las experiencias.

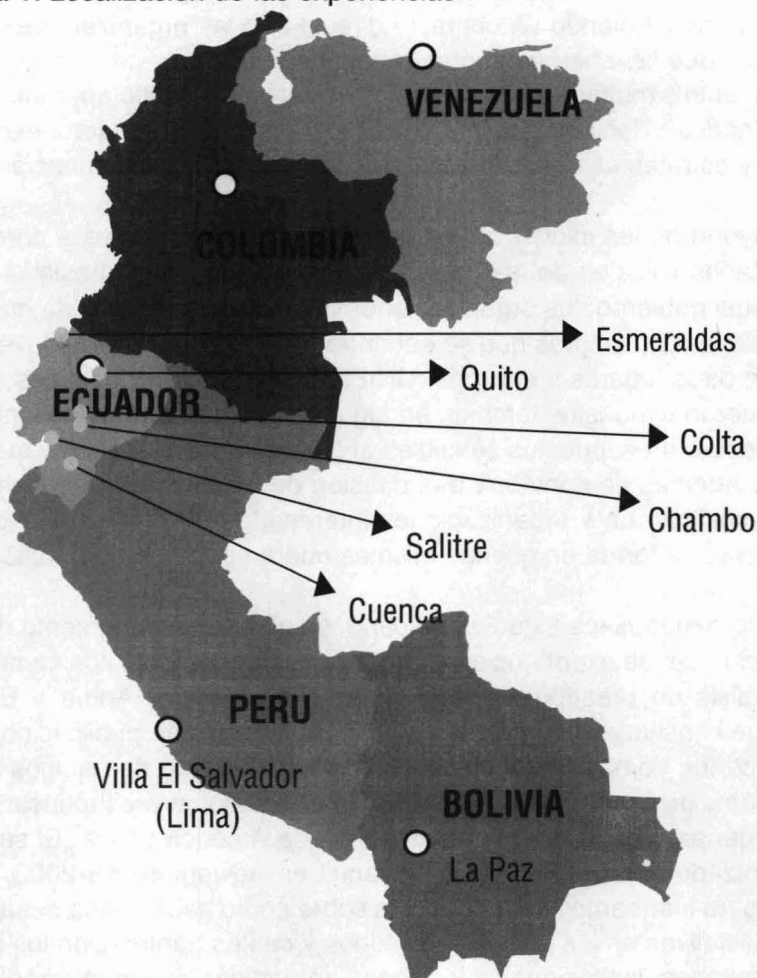
En la mayoría de las iniciativas, se organizaron seminarios para compartir los resultados iniciales de las investigaciones. A los mismos asistieron, el personal del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y de mujeres, algunas de las consultoras que se encontraban desarrollando las investigaciones en otros lugares y el propio UNIFEM. Los resultados finales de los análisis fueron expuestos también en algunos cursos y seminarios internacionales sobre presupuestos sensibles al género y sobre género y macroeconomía. Además de contribuir a la difusión de las experiencias, esto permitió ejemplificar, ante organizaciones interesadas en promover este tipo de iniciativas, la forma en que las mismas podían ponerse en práctica.

Una vez terminados los estudios de caso, se elaboró el documento de sistematización de las experiencias y una propuesta metodológica común para el análisis de presupuesto con enfoque de género (Andía y Beltrán 2003), que constituye el siguiente capítulo de la presente publicación. Este documento fue compartido y discutido entre el conjunto de equipos de investigación y un grupo de especialistas en el trabajo de presupuestos sensibles al género venidas de diversas partes de América Latina. El seminario, organizado por UNIFEM en Guayaquil en noviembre de 2002, sirvió también para intercambiar experiencias sobre cómo habían sido desarrolladas las iniciativas en los distintos territorios y cuáles habían sido los principales resultados, limitaciones y lecciones aprendidas en las mismas².

La presente publicación documenta diversas experiencias y las pone a disposición para la crítica, el aprendizaje y redición en nuevas localidades. Este ha sido uno de los grandes desafíos de nuestra primera etapa de trabajo, dado que al inicio del mismo una de las mayores carencias fue la falta de información existente sobre instrumentos analíticos y lecciones aprendidas de su puesta en marcha.

² Las ponencias y documentos del taller se encuentran disponibles y pueden solicitarse a la dirección de correo unifem.ecuador@undp.org

Figura 1: Localización de las experiencias



3. RESULTADOS

3.1 Resultados de los análisis de presupuestos desde la perspectiva de género

Si bien este libro publica un documento de sistematización de experiencias y propuesta metodológica así como cuatro de los estudios de casos, en esta sección queremos destacar algunos de los resultados que se han obtenido a través de los análisis de presupuestos desde la perspectiva de género. Muchos de ellos son comunes a la mayoría de las experiencias y por ello, pensamos que su sistematización aporta a las estrategias para la redición de nuevas iniciativas de análisis de género de los presupuestos.

La mayoría de documentos de política no incluyen el enfoque de género. En todos los países en los que se ha trabajado, se han venido desarrollando recientemente, tanto a nivel nacional como local, ejercicios de planificación de largo plazo, en los que se plasman las voluntades de los estados de trabajar hacia un desarrollo sostenible. De especial relevancia para el nivel local son los planes de desarrollo local, algunos de los cuales, como en el caso de Villa El Salvador, han sido formulados de manera participativa. Estos documentos fueron el referente para llevar a cabo el análisis de las políticas y de los presupuestos desde una perspectiva de género. Las exploraciones mostraron que estos planes no han sido elaborados considerando los impactos diferenciados en hombres y mujeres ni tampoco han tomado en cuenta cómo las estrategias de desarrollo podrían contribuir a la disminución de las brechas de inequidad. La perspectiva de género no ha sido tomada en cuenta, salvo contadas excepciones en las que ésta se menciona en la formulación de sus principios y visiones. En algunos casos, como el de Cuenca o Quito, se desarrollaron paralelamente a estos ejercicios de planificación local, planes orientados a la equidad entre hombres y mujeres³. Lamentablemente, éstos no llegaron a establecer un vínculo productivo con los planes de desarrollo, por lo que sus prioridades quedaron establecidas al margen del documento central de política que orienta la asignación de recursos.

Este hallazgo es importante ya que en muchas ocasiones las asignaciones presupuestarias están condicionadas al cumplimiento de los objetivos y acciones de estos planes de desarrollo. Sólo en el caso de Cuenca, el Plan para la igualdad de oportunidades ha recibido una financiación específica para poder llevar a cabo sus propuestas. Por tanto, para trabajar los presupuestos sensibles al género es importante asegurar que este enfoque esté también contemplado en los ejercicios de planificación a más largo plazo que sirvan como referentes de para la elaboración del presupuesto.

Existen discrepancias entre las acciones planificadas en los documentos de política y la asignación de recursos. Como ya se ha mencionado, los ejercicios de planificación a largo plazo son relativamente nuevos en los países de la región. Los estudios de caso han demostrado que, en muchas ocasiones, es difícil establecer la relación entre el presupuesto y los programas y objetivos de los planes de desarrollo. Hay, por tanto, un gran desafío para lograr que los mecanismos y procedimientos utilizados

³ Primer Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2001-2004 de Cuenca y Construyendo equidad de género de Quito.

para la asignación de recursos puedan orientarse hacia la planificación y las políticas a largo plazo. Así pues, en la implementación de presupuestos sensibles al género, además de asegurar el enfoque de género en los ejercicios de planificación a largo plazo, debemos buscar que se establezca un vínculo entre éstos y los mecanismos de asignación de recursos.

Existen fuertes restricciones presupuestarias. En muchos de los análisis de caso desarrollados las restricciones presupuestarias han sido una de las mayores limitaciones a la hora de presentar propuestas y alternativas a la presupuestación existente. Cuando hablamos de restricciones presupuestarias nos referimos a las condicionalidades que existen tanto en los ingresos como en los gastos que impiden su libre asignación o uso. Como ejemplo, podemos citar:

- Por el lado de los ingresos: en el caso de los gobiernos locales, muchos de los ingresos recibidos por transferencias del estado central vienen ya etiquetados para programas y acciones específicas, por lo que no es posible su utilización para otro tipo de acciones. Para ilustrar esta situación podemos citar el caso de Perú, donde las municipalidades reciben una gran parte de sus recursos a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)⁴. En Villa El Salvador, este fondo proveía el 33,2% de sus ingresos (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación). Hasta recientemente, la normativa del FONCOMUN establecía que las municipalidades debían asignar de dicha cantidad una proporción no menor del 70% para la ejecución de proyectos de inversión, pudiendo aplicar hasta el 30% a gastos corrientes. A la vez, dado que la idea de inversión ha estado fuertemente asociada a la de infraestructura, esta disposición ha condicionado en gran medida la forma de asignación de los recursos hacia todo lo que suponía obra física, aún cuando la propia normativa no lo estableciera así. No obstante, a pesar de la existencia de estas restricciones, es posible pensar en formas de orientar estos programas de manera que contribuyan a disminuir brechas de equidad o que beneficien de forma equitativa a mujeres y hombres.

⁴ El FONCOMUN está constituido por la recaudación de tributos nacionales (impuesto de promoción municipal, impuesto al rodaje, impuesto a las embarcaciones de recreo y el 25% del impuesto a las apuestas) a favor de las municipalidades. Los ingresos provenientes de este Fondo se distribuyen entre las municipalidades distritales y provinciales preferentemente de zonas rurales y urbano marginales según índices establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación).

- Por el lado de los gastos: en todos los países de la región, una gran parte del presupuesto es asignado al pago de la deuda lo que afecta los presupuestos de los gobiernos centrales como locales. En Bolivia, por ejemplo, los compromisos adquiridos previamente a la asignación del presupuesto del gobierno central, llegan a suponer hasta el 51% del mismo (Gutiérrez 2002 y capítulo 4 de esta publicación). Si bien esto no cierra la puerta a las propuestas sobre el porcentaje de los fondos no comprometido con anterioridad a la elaboración del presupuesto, es necesario conocer la coyuntura de restricciones en las que éste es formulado, para poder plantear alternativas viables y efectivas.

La casi totalidad del gasto público es clasificado dentro de la categoría “gasto general”. Con base en la clasificación del gasto en las tres categorías propuesta por Sharp (1995), a saber: gastos específicos orientados a satisfacer las necesidades de las mujeres y niñas, gastos orientados a mejorar la equidad en el empleo y gastos generales, los análisis concluyen, a excepción del caso de Quito, que la proporción asignada a gastos generales supera el 99%. Esto nos indica por un lado que todavía hay una ausencia de planteamientos de acciones afirmativas y focalizadas para grupos específicos de la población, pero también que el nivel de desagregación de los datos de beneficiarios y beneficiarias de los programas y proyectos que sustentan el gasto es prácticamente nulo. Por tanto, para poder llevar a cabo un análisis del presupuesto con un mayor nivel de detalle, es necesario trabajar en la mejora de la información contenida en los documentos que reflejan el uso del gasto y el origen de los ingresos, desagregando los datos por sexo y grupos poblacionales sobre los cuales se considera necesario incidir y trabajar de acuerdo a sus demandas específicas.

Existen brechas de género en el empleo público. En algunos de los ejercicios de análisis, como Cuenca, Salitre o Villa El Salvador, se llevaron a cabo —como adaptación de la segunda categoría de Ronda Sharp (1995)— análisis de las brechas existentes en materia de empleo al interior de los municipios, encontrándose que existían:

- Inequidades en términos numéricos: más hombres que mujeres contratados.
- Inequidades en términos de categorías profesionales: más hombres que mujeres en puestos de toma de decisiones.
- Inequidades en términos del tipo de contrato: este análisis sólo pudo hacerse para el caso de Villa El Salvador, en donde el Municipio contempla dos grandes regímenes de contratación laboral: el personal estable que figura en planilla y el personal contratado por servicios de terceros.

A diferencia de los segundos, los primeros gozan de todos los beneficios sociales, como son vacaciones, gratificaciones, seguro social, sistema de pensiones, compensación por tiempo de servicios, bonificación por escolaridad y licencia por maternidad, además de los beneficios que por convenio colectivo acuerden los trabajadores y empleadores (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación). Proporcionalmente las mujeres se encuentra ocupando mayoritariamente la segunda categoría, mientras que los hombres se encuentran en la primera.

Así pues, muchas de las alternativas que los gobiernos tienen para trabajar a favor de la equidad entre mujeres y hombres se encuentran al interior de su misma institución, pudiendo este ser un campo de trabajo a desarrollar paralelamente al trabajo de implementación de presupuestos sensibles al género

El trabajo no remunerado de las mujeres se devela como una contribución importante al presupuesto. La falta de encuestas sobre el uso del tiempo en los países de la región andina impidió utilizar la herramienta de análisis planteada en Budlender, Sharp et al. (1998) para evaluar el impacto del presupuesto en el uso del tiempo. Sin embargo, esta variable es fundamental para poder visibilizar el trabajo no remunerado, que mayoritariamente es realizado por las mujeres y las inequidades que éste produce en las relaciones de género. Por un lado este trabajo ocupa parte del tiempo que mujeres y hombres pueden dedicar a un trabajo remunerado o a una mayor formación y preparación, y por tanto a una mejor inserción en el mercado laboral. Por otro lado, este trabajo, al no tener un valor de mercado asignado, permanece invisibilizado a la hora de diseñar planes y políticas gubernamentales. Como consecuencia, acciones orientadas a generar un ahorro de costos en servicios de cuidado o salud, lo que en realidad han producido es un trasvase de los mismos hacia las familias y en especial hacia las mujeres. Es decir, a la vez que se produce una disminución en los costos monetarios de un servicio, se incrementan las horas de trabajo no remunerado para operar este servicio lo que, generalmente, recae en las mujeres.

Por esta razón, el estudio de caso de Villa El Salvador llevó a cabo una novedosa propuesta de adaptación de dicha herramienta, que estimó el aporte de trabajo no remunerado que las mujeres del distrito hacen a la ejecución de uno de los principales programas municipales: el Vaso de leche⁵.

⁵ El Vaso de leche es un programa que se desarrolla a nivel nacional en todos los municipios

En el caso de Villa El Salvador, este programa supone el 35% del total del presupuesto municipal. Utilizando valoraciones muy conservadoras, se estimó que la contribución en términos de trabajo no remunerado de las mujeres representa el 23% del presupuesto del programa (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación). Estos resultados sugieren la importancia de realizar estas mediciones que permiten visibilizar e incorporar la variable del trabajo no remunerado tanto a la planificación como a los mecanismos de asignación de recursos.

3.2 Resultados de las iniciativas de presupuesto sensibles al género

Como resultado de los procesos iniciados con el análisis de género de los presupuestos en la región andina, podemos señalar los siguientes logros:

Creación de conocimiento aplicado. Se ha realizado un ejercicio de adaptación de las herramientas existentes para el análisis de presupuestos desde la perspectiva de género y de elaboración de una propuesta metodológica (Andía y Beltrán 2003 y capítulo 2 de esta publicación). Como se describe en el siguiente capítulo de este libro, las iniciativas de presupuesto sensibles al género supusieron un ejercicio de adaptación y adecuación de las herramientas disponibles al contexto de los países en los que éstas fueron implementadas. Por un lado, una gran parte de las herramientas no pudo ser utilizada por la falta de información necesaria para su aplicación. Por otro lado, los análisis incorporaron nuevos ámbitos de investigación de especial relevancia para nuestros contextos —como el conocimiento del marco institucional en el que se lleva a cabo el ciclo presupuestario y los mecanismos de participación ciudadana, por citar algunos— que no habían sido considerados en las herramientas existentes.

Por esta razón, además de sistematizar las experiencias, desde UNIFEM hemos considerado importante formular una propuesta metodológica que, más allá de pretender ser una guía rígida para el análisis, busca plantear diversos puntos de entrada para profundizar en la comprensión del presupuesto desde una perspectiva de género y para levantar información clave para la elaboración de propuestas y la intervención. Sin pretender

del país y que tiene por objetivo proveer una ración diaria y sin costo alguno para los beneficiarios, consistente en 250 cc. de leche o un alimento equivalente. Los beneficiarios de esta acción es la población materno infantil, conformada por madres gestantes y en período de lactancia y por infantes de 0 – 6 años. Se enfatiza la atención entre quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentre afectados por tuberculosis. Los fondos de este programa provienen del gobierno central y son transferidos íntegramente a los municipios para su gestión (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación).

constituirse en una receta, el objetivo de esta propuesta es facilitar futuras iniciativas que en este sentido puedan llevarse a cabo en la región y que se desenvuelvan en contextos similares.

Asignación específica de recursos en acciones para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Tras los análisis de presupuesto, algunos municipios como el de Cuenca o Salitre incrementaron o asignaron por primera vez fondos específicos para trabajar en acciones por la equidad.

Establecimiento de acciones afirmativas. A raíz de los trabajos de análisis de presupuesto, algunos municipios han llevado a cabo acciones específicas para compensar las brechas existentes entre hombres y mujeres. Por ejemplo, el Municipio de Cuenca ha promovido medidas para equilibrar el número de mujeres y hombres entre los trabajadores de la entidad, otorgando una mayor prioridad en las concesiones de contratos públicos a profesionales mujeres.

Incremento en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Las experiencias han incrementado las prácticas de rendición de cuentas. Por citar alguna de ellas: en Esmeraldas se han venido desarrollando periódicamente las “asambleas ciudadanas por el cambio”, a través de las cuales la ciudadanía conjuntamente con el Alcalde han elaborado un plan de desarrollo y aprobado la formulación del presupuesto atendiendo a las prioridades establecidas en dicho plan. Posteriormente el Alcalde, tras su primer año de gestión, ha rendido cuentas de cómo se han ejecutado las acciones comprometidas en el presupuesto.

Incremento en el número de iniciativas de presupuestos sensibles al género. La difusión de las experiencias de presupuestos sensibles al género impulsadas en esta primera etapa ha permitido la multiplicación de estos esfuerzos. En tal sentido podemos mencionar las experiencias del Municipio de Cochabamba en Bolivia y la iniciativa impulsada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en Colombia.

4. LECCIONES Y APRENDIZAJES

Como se ha señalado inicialmente, las iniciativas en torno a los presupuestos sensibles al género desatan procesos de transformación de largo plazo, durante los cuales se suscitan aprendizajes para las partes involucradas. Esta primera etapa de trabajo ha supuesto, para UNIFEM, importantes lecciones, entre las que podemos señalar:

- El enfoque regional ha otorgado un mayor valor agregado al trabajo de presupuestos con enfoque de género, al permitir combinar conocimientos y prácticas políticas de distinta naturaleza y generar sinergias entre las diferentes experiencias. Desde las iniciativas centradas fundamentalmente en el análisis hasta aquellas con una mayor orientación hacia la movilización social, o desde las que se dieron en un contexto de participación ciudadana frente a las que se desarrollaron solamente al interior de la institución gubernamental, todas tuvieron elementos interesantes que aportar. No obstante, es importante señalar que para desarrollar estas diversas aristas y potencialidades al máximo, es fundamental enfatizar los mecanismos de coordinación e intercambio de experiencias y favorecer la creación o fortalecimiento de redes de instituciones y especialistas trabajando en el tema.
- El trabajo de presupuestos sensibles al género no sigue una receta única. Ello ha sido reiterado en numerosas ocasiones y nuestra experiencia corrobora esta afirmación. Para los casos específicos de análisis de género de los presupuestos es esencial definir con anticipación cuál es el objetivo del análisis y con base en esta definición y en la información disponible, se deben elegir los puntos de entrada y las áreas de investigación apropiadas a cada circunstancia.
- Si bien es importante trabajar por una asignación específica de los recursos del presupuesto hacia acciones orientadas a la equidad entre mujeres y hombres, la sostenibilidad de las iniciativas de presupuestos sensibles al género pasa por un esfuerzo de institucionalización de la perspectiva de género en los mecanismos presupuestarios y de planificación. Esto garantiza que, más allá de las voluntades políticas coyunturales o los tiempos electorales, los presupuestos sensibles al género se instalen como una herramienta de la operativa gubernamental.
- El trabajo hacia la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos se ve facilitado por una combinación de factores entre los que destacan: la voluntad política plasmada en convenios, la transformación de los mecanismos presupuestarios y de planificación, el trabajo sostenido con el personal responsable de los departamentos de planificación y presupuesto y la existencia de instancias institucionalizadas comprometidas con la equidad de género.
 - Voluntad política y convenios: aunque la firma de convenios por parte de las autoridades gubernamentales no garantiza en modo alguno la institucionalización de los presupuestos sensibles al género, éstos aparecen como importantes instrumentos para plasmar las voluntades de los decisores públicos en un determinado momento. Ello abre la puerta para un esfuerzo de institucionalización y sostenibilidad de largo plazo.

- Incidir en las herramientas y los mecanismos presupuestarios, pero también en los de planificación. La planificación es la que dota de insumos al presupuesto y es, por tanto, el punto de entrada clave para alterar sus contenidos. Los cambios en los instrumentos de presupuesto y planificación deben apuntar a que se incluya de manera explícita en los mismos: una desagregación por sexo de la información, unas hipótesis sobre el impacto diferenciado entre hombres y mujeres que se espera generar con las acciones planificadas, y dentro de éstas, una estimación sobre el incremento o reducción del trabajo no remunerado que ellos y ellas realizan, y, finalmente, unos planteamientos sobre cómo estas acciones contribuyen o no a abordar las brechas de inequidad existentes.
 - Involucrar en el proceso a los y las funcionarias de los departamentos de planificación y presupuesto que son quienes llevan a cabo el trabajo diario y están familiarizados con las herramientas y mecanismos utilizados.
 - Crear o reforzar los mecanismos institucionales de la mujer para que trabajen codo con codo con los departamentos de planificación y presupuestos apoyando con los conocimientos de género y vigilando la transformación de las herramientas y mecanismos de planificación y presupuestación de manera que efectivamente sean sensibles al género.
- La implementación de presupuestos sensibles al género requiere de capacidades y recursos especializados que mucha veces no están disponibles en las instituciones públicas y que pueden ser suplidos a través de la contratación de un recurso externo. Sin embargo el trabajo a través de consultorías especializadas debe llevarse a cabo al interior de la institución gubernamental, estableciendo una vinculación estrecha con los departamentos de planificación y presupuestación y dejando capacidad instalada para el seguimiento del trabajo iniciado.
 - El trabajo en presupuestos sensibles al género implica avanzar en la mejora de la información producida y en su desagregación por sexo. Igualmente es importante avanzar en una mayor utilización de la misma tanto en términos de planificación (contar con diagnósticos que reflejen las brechas de inequidad y utilizarlos a la hora de definir los objetivos y prioridades de los programas y proyectos) como en el seguimiento (contar con indicadores que den cuenta de los avances logrados con relación a las brechas de género).
 - Las iniciativas de presupuestos participativos no garantizan en sí mismos la incorporación del enfoque de género. Es necesario desarrollar medidas específicas para lograr una participación equitativa entre mujeres y hombres así como para la incorporación del enfoque de género

en las propuestas aprobadas por los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, la existencia de estos procesos participativos ofrece una apertura que facilita la entrada a las iniciativas de presupuestos sensibles al género, y permite, además, establecer numerosos vínculos que contribuyen al fortalecimiento de ambos procesos.

- El involucramiento de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil contribuye en gran medida a la sostenibilidad de las iniciativas de presupuestos sensibles al género. Sin embargo, ello requiere de algo más que un trabajo de difusión de resultados. Los temas de presupuesto todavía se ven en muchos casos como algo externo a la influencia de la sociedad civil, concerniente sólo al estado y lejano a la acción cotidiana de las organizaciones. Así pues, es necesario trabajar para cambiar esta concepción y vincular a las mujeres desde el inicio de las investigaciones e intervenciones conociendo cuáles son sus demandas específicas en términos de la información para la incidencia y otorgándoles un papel protagónico en la vigilancia ciudadana.

6. CONCLUSIÓN

Los presupuestos sensibles al género suponen una apuesta de transformación sobre la manera en que tanto gobiernos como sociedad civil pueden intervenir para luchar a favor de los objetivos de equidad de género. Si bien se ha avanzado bastante en el nivel analítico, el desafío futuro es convertir los conocimientos y experiencias acumuladas en herramientas para la acción. Trabajar para la implementación e institucionalización de presupuestos sensibles al género y para la transformación de los mecanismos de planificación y presupuestos en instrumentos productivos para la intervención y veeduría ciudadana son algunos de los retos que se nos presentan a corto plazo. Ello deberá ir acompañado de un incremento en las capacidades y especialidades de la región para poder implementar este tipo de iniciativas, así como de una ampliación de los y las actores involucrados.

Sólo así se lograrán desatar procesos de empoderamiento de las mujeres, a través del ejercicio de sus derechos y contribuir, de esta manera, a la construcción de una verdadera democracia.

REFERENCIAS

Andía, Bethsabé y Arlette Beltrán

2002 Informe de consultoría: Análisis del presupuesto público con enfoque de género. Estudio de caso para Villa El Salvador. UNIFEM Región Andina, www.gender-budgets.org.

2003 Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de las experiencias en la Región Andina, www.gender-budgets.org.

Bundleder, Debbie, Sharp, Ronda, et al.

1998 Cómo llevar a cabo un análisis de presupuesto desde la perspectiva de género: investigaciones y prácticas contemporáneas. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica, AUSAID.

Gutiérrez, Martha

2002 Informe de consultoría: Presupuestos públicos con enfoque de género, una aproximación metodológica. UNIFEM Región Andina, 2002, www.gender-budgets.org.

Sharp, Ronda

1995 Marco para Recopilar la Información Presupuestaria de las Dependencias y Autoridades Gubernamentales. Adelaida: Centro de Investigación para los Estudios de Género, Universidad del Sur de Australia.

Documentos no publicados

Vargas, Virginia

2000 Presupuestos Sensibles al género: experiencias en América Latina
Conferencia al Sexto Curso Internacional de Derechos Humanos de las Mujeres – Derechos Económicos y Sociales, organizado por Manuela Ramos, Lima, Perú.

UNIFEM, Latinoamérica y Caribe

2001 DESafíos. Un enfoque de derechos humanos para la justicia económica y social de las mujeres en la Región Latinoamericana y del Caribe.