



HAL
open science

Experiencias de presupuestos con enfoque de género en América Latina: una mirada desde la economía feminista

Raquel Coello Cremades

► **To cite this version:**

Raquel Coello Cremades. Experiencias de presupuestos con enfoque de género en América Latina: una mirada desde la economía feminista. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.1351-1361. halshs-00876900

HAL Id: halshs-00876900

<https://shs.hal.science/halshs-00876900>

Submitted on 25 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región**

**XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles**

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

EXPERIENCIAS DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA DESDE LA ECONOMÍA FEMINISTA

Raquel Coello Cremades

Resumen

Durante la última década en América Latina se han desarrollado experiencias para promover presupuestos con enfoque de género en más de 17 países desde una gran diversidad de instancias promotoras, ámbitos de actuación y estrategias de aproximación. La gran mayoría de las experiencias han trabajado sobre el lado de los gastos y tan sólo existe algunas experiencias de abordaje desde el lado de los ingresos. Dentro de esa diversidad encontramos también una amplia variedad de enfoques de trabajo. En el trabajo propuesto se plantea hacer una revisión de algunas de estas experiencias, partiendo de los supuestos de la economía feminista y fundamentalmente planteado la pregunta de si estas experiencias desarrollan su actuación ubicando el trabajo reproductivo como parte de la economía y si sus propuestas de cambio cuestionan la ausencia del mismo en el modelo económico vigente.

1. Introducción

Durante la última década en América Latina se han desarrollado experiencias para promover presupuestos con enfoque de género en el conjunto de sus 17 países desde una gran diversidad de instancias promotoras (academia, sociedad civil, gobierno o alianzas entre varios de estos actores), ámbitos de actuación (nacional y local) y 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 existe algunas experiencias de abordaje desde el lado de los ingresos.

En presente trabajo se plantea hacer una revisión de las experiencias desde el lado del gasto, partiendo de los supuestos de la economía feminista. Como primer paso para este ejercicio se realizó un mapeo de las experiencias de presupuestos con enfoque de género de Latinoamérica documentados a través del sitio web www.presupuestoygenero.net o que forman parte de los programas y proyectos de presupuestos con enfoque de género apoyados por UNIFEM en esta región. Como segundo paso se categorizaron los resultados logrados por las experiencias mapeadas. Dicho trabajo se realizó igualmente a través de la lectura de los textos descriptivos de las experiencias. Como tercer y último paso se procedió a analizar, desde la visión de la economía feminista, los principales documentos producidos como resultado de las experiencias. Para ello nos planteamos la pregunta de si los documentos reflejan la ubicación del trabajo reproductivo como parte de la economía y si sus propuestas de cambio cuestionan la ausencia del mismo en el modelo económico vigente. El documento finaliza resumiendo las principales conclusiones obtenidas a través de todo el análisis.

2. Presupuestos con enfoque de género en América Latina: un recorrido por las distintas experiencias

Como primer paso para este ejercicio se realizó un mapeo de las experiencias de presupuestos con enfoque de género de Latinoamérica¹. Se utilizaron como fuentes de información el sitio web www.presupuestoygenero.net y la documentación relativa a los programas y proyectos de presupuestos con enfoque de género apoyados por ONU MUJERES.

Se identificaron un total de 52 experiencias diferentes (tanto de ámbito nacional como local) distribuidas en los 17 países latinoamericanos. Este es un primer dato importante, ya que en el año 2001, cuando ONU MUJERES (Entonces UNIFEM) inició su trabajo de apoyo a los presupuestos con enfoque de género en Latinoamérica solo existían experiencias incipientes en un país, mientras que hoy el 100% de los países cuenta con al menos alguna experiencia, lo que da una idea de la importancia que ha adquirido la temática para la región.

Posteriormente se procedió a una categorización de las distintas experiencias, utilizándose las siguientes variables:

¹ No se incluyeron los países del Caribe.

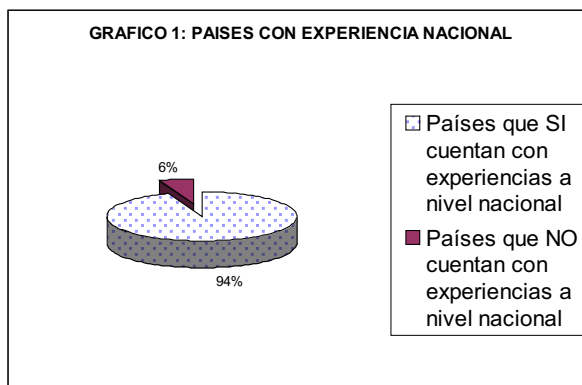
- *Ámbito de la intervención* (nacional y local), distinguiendo al interior de estos si el trabajo se realizó sobre el conjunto del presupuesto o sobre una parte del mismo (ya sea un sector o programa específico, o también –en el caso de los gobiernos locales- sobre el presupuesto participativo, o ambos a la vez).
- *Tipo de institución que lideró la experiencia* (ejecutivo, legislativo o organización no gubernamental/sociedad civil).
- *Estrategia de intervención*, distinguiéndose las siguientes:
 - Análisis del presupuesto;
 - Incidencia en el presupuesto, entendiéndose dentro de esta categoría aquellas acciones que buscaban la transformación de una parte del proceso presupuestario o del presupuesto en sí mismo;
 - Monitoreo, seguimiento y control público a la ejecución del presupuesto.

A diferencia de las anteriores categorizaciones donde las distintas tipologías se excluían entre sí, las estrategias de intervención pueden darse de manera simultánea en una misma experiencia.

CUADRO Nº1: RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS ENCONTRADAS EN EL MAPEO													
	Nacional / Local	Nº Exp	Nº Mu n	Nº Nac	Análisis			Incidencia en ciclo			Seguimiento a la		Cursos Academicos
					Desde el ejecutivo	Desde el legislativ	Desde Org.	Desde el ejecutivo	Desde el legislativ	Desde Org.	Desde Org.	Desde el legislativ	
Argentina	Local	1	1										
Bolivia	Nacional	1		1									
	Sectorial	1		1									
	Local	12	12										
Brasil	Nacional	2		2									
	Local	1	1										
Chile	Nacional	1		1									
	Local	1	9										
Costa Rica	Nacional	1		1									
Colombia	Nacional	1		1									
	Local	1	1										
Ecuador	Nacional	1		1									
	Sectorial	1		1									
	Local	3	4										
El Salvador	Nacional	1		1									
	Sectorial	1		1									
	Local	1	4										
Guatemala	Nacional	1		1									
Honduras	Nacional	1		1									
	Local	2	2										
Mexico	Nacional	2		2									
	Sectorial	1		1									
	Local	1	8										
Nicaragua	Nacional	1		1									
Panamá	Nacional	1		1									
Paraguay	Nacional	1		1									
	Local	1	1										
Peru	Nacional	1		1									
	Local	3	5										
Uruguay	Nacional	1		1									
	Local	1	1										
Venezuela	Nacional	1		1									
	Sectorial	1		1									
	Local	1	1										

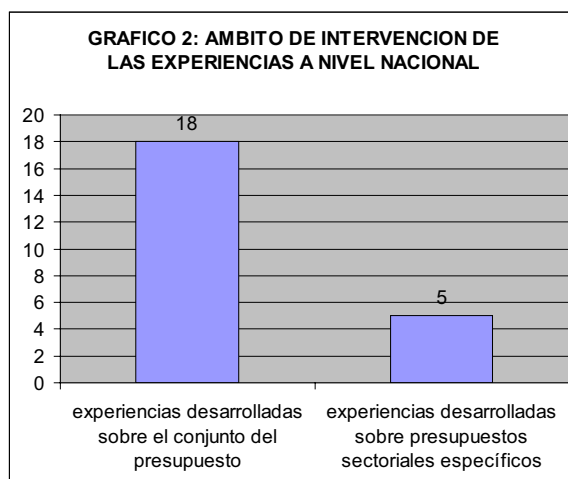
El cuadro Nº1 recoge el resumen de las experiencias mapeadas y su distribución de acuerdo a esta categorización. El cuadro recoge también las experiencias en cursos de ámbito académico desarrolladas.

2.1. Experiencias de ámbito nacional

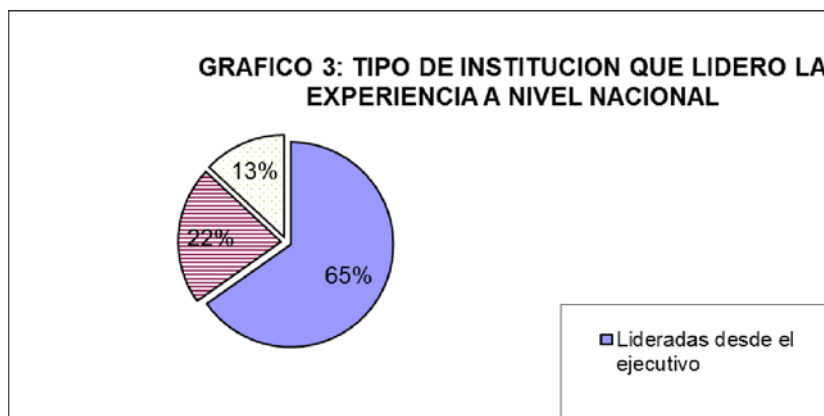


Se identificaron un total de 23 experiencias desarrolladas en el ámbito nacional, distribuidas en 16 de los 17 países latinoamericanos. Es decir que, con la excepción de Argentina, todos los demás países registraron experiencias a nivel nacional (Ver gráfico 1).

Del total de experiencias identificadas, 18 lo hicieron sobre el total del presupuesto y tan solo 5 fueron sobre presupuestos sectoriales (Ver gráfico 2). Si lo miramos a nivel de país, en el 100% de los países se cuenta con experiencias que trabajaron sobre el total del presupuesto nacional, mientras que en tan solo en 5 países se desarrolló adicionalmente un trabajo en el presupuesto de sectores específicos. (Ver gráfico 2). En 3 de ellos, (Ecuador, El Salvador y Venezuela), el trabajo en el presupuesto total y el presupuesto sectorial se hizo simultáneamente, mientras que en 2 (Bolivia y México) la experiencia sobre el presupuesto sectorial se desarrolló de manera independiente a la experiencia sobre el conjunto del presupuesto.



En relación a la institución que impulsó o lideró las experiencias nacionales, en 15 casos fueron instituciones del ejecutivo (la mayoría de los casos las oficinas gubernamentales de la mujer aunque en muchos de ellos a través de una alianza con los ministerios de finanzas y/o planificación, o los ministerios sectoriales). Tan sólo 4 experiencias fueron lideradas desde los órganos legislativos y 3 desde organizaciones de la sociedad civil (Ver gráfico 3).



Respecto al tipo de estrategias de intervención, el cuadro n°2 recoge el detalle de las encontradas en las experiencias nacionales.

De acuerdo con los datos obtenidos, la estrategia mayoritaria es la incidencia en el presupuesto (20 casos) seguida del análisis (con 14 casos). Es importante señalar que en casi la mitad de los casos (11 experiencias) las estrategias de análisis e incidencia se desarrollaron de manera simultánea; 9 de ellas desarrollaron una estrategia de incidencia sin haber realizado un análisis y 3 de ellas se quedaron sólo en el análisis sin pasar a la estrategia de incidencia. Por otro lado, se observó que a nivel nacional, tan sólo se ha desarrollado una experiencia (en Brasil) para hacer el seguimiento a la ejecución del presupuesto.

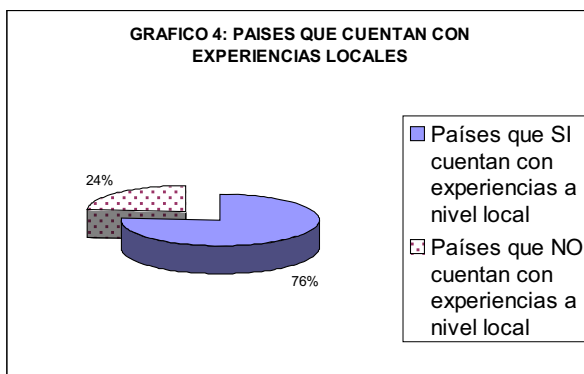
CUADRO N°2: ESTRATEGIAS DE INTERVENCION DE LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

	Local/Nac	TOTAL	Analisis	Incidencia	Seguimiento a la ejecucion
Bolivia	Nacional	2	1	2	
Brasil	Nacional	2		1	1
Chile	Nacional	1		1	
Costa Rica	Nacional	1	1	1	
Colombia	Nacional	1	1	1	
Ecuador	Nacional	1	1	1	
	Sectorial	1	1	1	
El Salvador	Nacional	1	1	1	
	Sectorial	1	1		
Guatemala	Nacional	1		1	
Honduras	Nacional	1	1	1	
Mexico	Nacional	2		2	
	Sectorial	1	1	1	
Nicaragua	Nacional	1		1	
Panamá	Nacional	1		1	
Paraguay	Nacional	1	1	1	
Peru	Nacional	1	1	1	
Uruguay	Nacional	1	1	1	
Venezuela	Nacional	1	1	1	
	Sectorial	1	1		
		23	14	20	1

1354

2.2. Experiencias de ámbito local

Como puede apreciarse en el gráfico 4, a nivel local se identificaron un total de 29 experiencias que abarcaron a 50 municipios diferentes distribuidos en 13 de los 17 países latinoamericanos (todos exceptuando Costa Rica, Guatemala, Nicaragua² y Panamá).



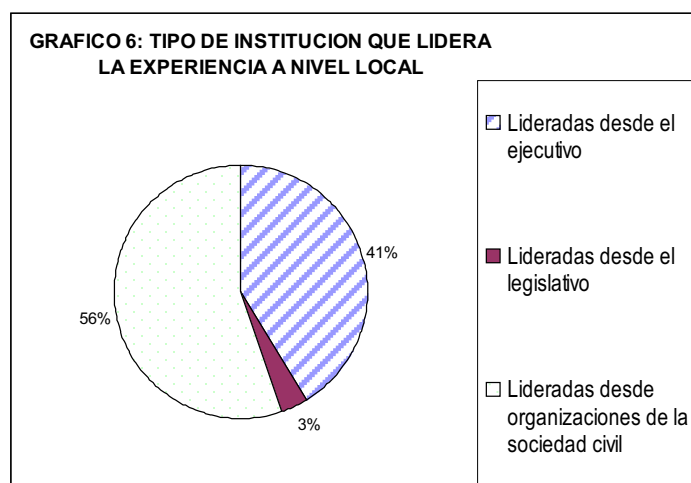
Del total de municipios, 27 lo hicieron sobre el total del presupuesto, 25 sobre presupuestos participativo y tan sólo 1 de ellos sobre un presupuesto sectoriales (Ver gráfico 5). En 3 municipios³ se combinaron dos ámbitos de intervención (sectorial y participativo en el primer caso y participativo y total del presupuesto en los dos últimos).

² Se tiene conocimiento de que a través del BID existe un trabajo de presupuestos con enfoque de género en 5 municipios de Nicaragua. Sin embargo, al momento de realizar esta investigación, no se contaba con información suficiente de estas experiencias para incluirlas en el estudio.

³ Rosario en Argentina, Cochabamba en Bolivia y Cuenca en Ecuador.



En relación a la institución que impulsó o lideró las experiencias locales, como muestra el gráfico 6, la mayoría (16 experiencias) fueron lideradas desde organizaciones de la sociedad civil (56%). En 12 casos (41%) fueron instituciones del ejecutivo (la mayoría oficinas gubernamentales de la mujer aunque en algunos casos fue impulsado directamente desde la propia alcaldía). Tan sólo 1 experiencia fue liderada desde el órgano legislativo (consejo municipal).



En relación a la estrategia de intervención (Ver cuadro 3), tanto la del análisis (35 casos) como la de incidencia en el presupuesto (34 casos) son ampliamente utilizadas. Si bien la estrategia para hacer el seguimiento a la ejecución del presupuesto se ha desarrollado en tan solo 22 casos, es importante notar que estos son muy superiores a los de las experiencias nacionales. También es importante observar como los mismos se concentran en 6 de los 13 países en los que se identificaron experiencias locales.

CUADRO N°3: ESTRATEGIAS DE INTERVENCION DE LAS EXPERIENCIAS LOCALES

	N° Exp.	N° Municipios	Analisis	Incidencia en ciclo presupuestario	Veeduría Ciudadana para el seguimiento a la ejecución
Argentina	1	1	1	1	1
Bolivia	12	12	12	12	12
Brasil	1	1	1	1	1
Chile	1	9	9		
Colombia	1	1	1		
Ecuador	3	4	2	2	3
El Salvador	1	4	4	1	
Honduras	2	2	1	2	1
Mexico	1	8		8	
Paraguay	1	1	1	1	
Peru	3	5	1	4	4
Uruguay	1	1	1	1	
Venezuela	1	1	1	1	
TOTAL	29	50	35	34	22

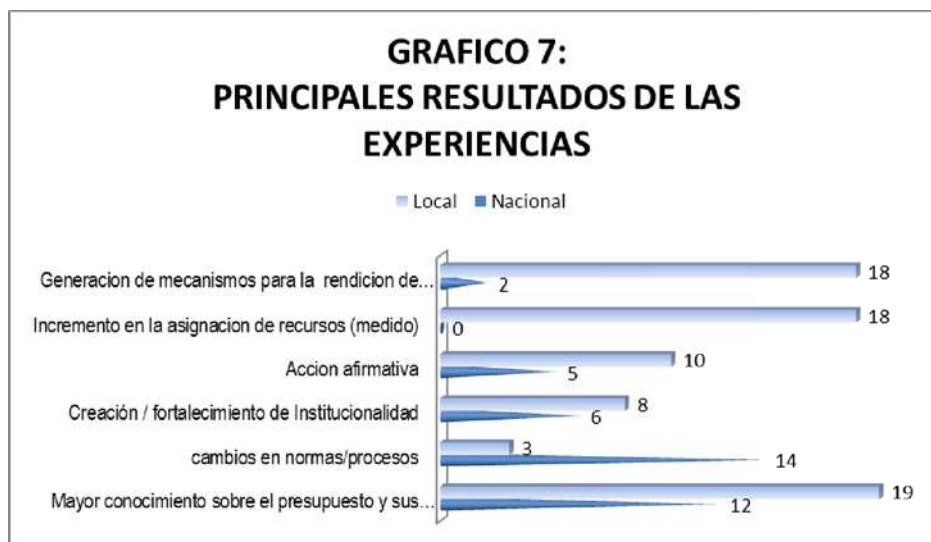
3. Principales resultados de las experiencias encontradas

Un segundo paso desarrollado fue el mapeo de los resultados de las experiencias. Dicho trabajo se realizó igualmente a través de la lectura de los textos descriptivos de las experiencias. Es importante señalar que algunas experiencias no contaban en su descripción con resultados alcanzados, bien porque su inicio eran muy reciente, bien porque solo se encontraban descritas las actividades. Los resultados encontrados, se clasificaron en función de las estrategias de intervención, de la siguiente manera:

- a) Las Experiencias de análisis del presupuesto generaron como resultado:
 - o *Mayor conocimiento sobre el presupuesto y sus implicaciones en términos de género.*
- b) Las experiencias de incidencia en el presupuesto para buscar la transformación de una parte del proceso presupuestario o del presupuesto en si mismo generaron como resultados:
 - o *cambios en normas y/o procesos presupuestarios*, entendiendo por estos las modificaciones en leyes, directrices y/o reglamentos presupuestarios y a cambios en instrumentos y/o procedimientos del ciclo presupuestario
 - o *Creación y/o fortalecimiento de Institucionalidad*, entendiendo por esta la creación y/o fortalecimiento de áreas específicas de trabajo responsables del tema de género al interior de instancias rectoras de presupuesto o de áreas específicas de trabajo en presupuestos públicos al interior de las oficinas gubernamentales de la mujer
 - o *Acción afirmativa*, entendiendo por esta el establecimiento de acciones específicas para favorecer la inclusión de propuestas a favor de la igualdad de género y los derechos de las mujeres en los presupuestos públicos
 - o *El incremento en la asignación de recursos para la equidad de género y/o el cumplimiento de los derechos de las mujeres*, siempre y cuando este haya podido ser medido y se cuente con datos sobre montos presupuestarios asignados y su variación entre dos años diferentes.
- c) Las experiencias sobre monitoreo, seguimiento y control público a la ejecución del presupuesto:
 - o *Generación de mecanismos para la rendición de cuentas y seguimiento a la ejecución*

El gráfico 7 muestra un resumen por tipo de resultado. En el mismo se puede apreciar como, a nivel de las experiencias nacionales, los principales resultados se dan en términos de mayor conocimiento (a través de los análisis) y de cambios en las normas y procesos y en menor medida en creación/fortalecimiento de institucionalidad. Sin embargo los resultados en la acción afirmativa son más limitados. Por otro lado, en ninguna de las experiencias ha sido posible medir cuanto se ha logrado en términos de incremento presupuestario.

1356



A nivel local, sin embargo, los resultados son bastante diferentes. Si bien hay también un número alto de experiencias que muestran resultados en términos de mayor conocimiento (a través de los análisis) en términos de incidencia los mayores resultados se producen a través del incremento en la asignación de recursos, la acción afirmativa y, en menor medida, la creación/fortalecimiento de institucionalidad, siendo finalmente minoritarios los cambios en las normas y procesos. También son bastante más importantes que en el nivel nacional los resultados en términos de Generación de mecanismos para la rendición de cuentas y seguimiento a la ejecución.

Si lo analizamos a través del ámbito de intervención, como veíamos en el apartado anterior, dentro de las experiencias nacionales todavía eran pocas las que trabajaban en los presupuestos sectoriales. Sin embargo en el

ámbito local se desarrollaban bastantes experiencias particularmente enmarcadas en los presupuestos participativos. En estas experiencias donde el abordaje del presupuesto es parcial, es más fácil lograr asignación de recursos o acciones afirmativas. Por el contrario, aquellas que trabajan en la totalidad del presupuesto, generan mayormente resultados en términos de cambios en las normas y procedimientos.

Si lo analizamos a través del tipo de institución que promueve la iniciativa, a nivel nacional la mayoría eran promovidas desde el ejecutivo (principalmente desde las oficinas gubernamentales de la mujer en alianza con Ministerios de Finanzas y/o Planificación). Sin embargo a nivel local, existía un mayor número de experiencias impulsadas desde organizaciones de la sociedad civil. Por ello se deduce que las experiencias promovidas desde organizaciones sociales a nivel locales son las más prolíferas en el desarrollo de generación de mecanismos para la rendición de cuentas y seguimiento a la ejecución.

El cuadro N°4 contiene un detalle de los principales resultados de cada una de las experiencias mapeadas y su distribución de acuerdo a esta categorización.

CUADRO N°4: PRINCIPALES RESULTADOS DE CADA EXPERIENCIA								
	Local/Nac Sectorial	Nº Exp	Mayor conocimiento sobre el presupuesto y sus implicaciones en términos de género	cambios en normas/procesos	Creación / fortalecimiento de Institucionalidad	Accion afirmativa	Incremento en la asignacion de recursos	Generacion de mecanismos para la rendicion de cuentas y seguimiento a la ejecucion
Argentina	Local	1						
	Nacional	1						
Bolivia	Local	1						
	Local	11						
Brasil	Nacional	2						
	Local	1						
Chile	Nacional	1						
	Local	1						
Colombia	Nacional	1						
	Local	1						
Costa Rica	Nacional	1						
	Nacional	1						
	Sectorial	1						
Ecuador	Local	1						
	Local	1						
	Local	1						
	Local	1						
	Local	1						
El Salvador	Nacional	1						
	Sectorial	1						
	Local	1						
	Local	1						
	Local	1						
Guatemala	Nacional	1						
	Nacional	1						
Honduras	Local	1						
	Local	1						
Mexico	Nacional	1						
	Sectorial	1						
	Local	1						
Nicaragua	Nacional	1						
Panama	Nacional	1						
Paraguay	Nacional	1						
	Local	1						
Peru	Nacional	1						
	Local	1						
Uruguay	Nacional	1						
	Local	1						
Venezuela	Nacional	1						
	Local	1						

Análisis de las experiencias desde la mirada de la economía feminista

En un tercer momento se procedió a analizar, desde la visión de la economía feminista, los principales documentos producidos como resultado de las experiencias. Estos documentos se enmarcan en dos tipos: a) documentos de los análisis del presupuesto desde la perspectiva de género y b) documentos sobre cambios en normas y/o procesos presupuestarios. Para ello nos planteamos la pregunta de si los documentos reflejan la ubicación del trabajo reproductivo como parte de la economía y si sus propuestas de cambio cuestionan la ausencia del mismo en el modelo económico vigente.

3.1. Documentos de análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género

Entre experiencias nacionales y locales se desarrollaron análisis de presupuesto desde la perspectiva de género en 31 de ellas. Revisando los diferentes documentos que contienen dichos análisis se puede destacar lo siguiente:

- En 15 de las experiencias se hacía una caracterización del ciclo presupuestario. Tan solo una de ellas (el análisis de los sesgos de género del presupuesto nacional de Costa Rica) explicitó como uno de sus sesgos:

“La invisibilización del trabajo productivo y no remunerado que realizan las mujeres ha llevado a que muchas veces no se tomen en cuenta sus requerimientos, como sujetas económicas activas en la sociedad, se les relaciona con trabajos reproductivos y por esta razón se omiten en estos planes de presupuesto, acciones para posicionarlas como agentes de desarrollo” (Palma 2008).
- En 11 de las experiencias se realizaba un análisis de asignación de recursos a planes y programas específicos, como a los Planes de Igualdad de Oportunidades de (a nivel local en Argentina y Ecuador), programas sectoriales (en Paraguay y México) o a los recursos asignados dentro del presupuesto participativo respondían a las demandas y propuestas de las mujeres (en municipios de Bolivia, Brasil, Perú, y Uruguay). La incorporación del tema del trabajo reproductivo pudo encontrarse en varias de las propuestas, tanto de los Planes de Igualdad de Oportunidades, como en las propuestas de las mujeres al presupuesto participativo. En ambas se proponían políticas para hacer corresponsable al Estado en el cuidado de las personas dependientes.
- En 14 de las experiencias se hacía un análisis de la distribución e impacto del gasto. La mayoría de ellas se limitaba a realizar una clasificación del gasto bajo diferentes categorías, usando sobre todo la división propuesta por Ronda Sharp (Sharp, 1995) con algunas variantes. Sin embargo, queremos destacar aquí la propuesta de categorías de gasto realizada desde Bolivia, utilizada para realizar el análisis del presupuesto nacional y de varios de los municipios y departamentos del país (Vice ministerio de Igualdad de Oportunidades de Bolivia, 2009).
 - 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. 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.

Esta categorización permite ubicar el trabajo reproductivo como parte de la economía y visibilizar que parte del presupuesto financia la corresponsabilidad del estado en la reproducción social.

También dentro de las experiencias de análisis de la distribución e impacto del gasto, se pudo encontrar tres ejemplos (a nivel local en Perú y a nivel nacional en México y Venezuela) en los que se hizo una aproximación al impacto en el uso del tiempo que ciertos programas financiados con el presupuesto llegaban a tener en las mujeres.

3.2. Documentos sobre cambios en normas y/o procesos presupuestarios

Entre experiencias nacionales y locales se logró modificar normas e instrumentos y/o procesos presupuestarios en 17 de ellas. Revisando los documentos que reflejan estos cambios se puede destacar lo siguiente:

- En 11 de las experiencias se lograron cambios en las normativas que rigen la presupuestación. Se pudieron analizar 6 de estos documentos, encontrándose que: en 1 país (Venezuela) se emitió un decreto presidencial obligando a la incorporación de género en el presupuesto. En Perú a nivel nacional se modificó la ley presupuestaria añadiendo un artículo en el mismo sentido y en 2 municipios se modificaron las ordenanzas al presupuesto participativo para promover acciones afirmativas que permitieran una mayor participación de las mujeres en estos procesos y priorizar proyectos destinados a la igualdad de género. En 6 de los países se modificaron las directrices presupuestarias. Si bien solo 3 de ellas pudieron ser analizadas (por encontrarse disponible el documento), la mayoría de las modificaciones implicaron sólo añadir un párrafo sobre la “necesidad de que el presupuesto sea formulado con principios de equidad de género” o similar. Sin embargo, es interesante destacar que la última modificación a las directrices para la elaboración de planes operativos anuales y presupuestos municipales de Bolivia, establece como obligatoria la asignación 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
 - (4) Programa de Difusión de Igualdad de Derechos y Responsabilidades entre Mujeres y Hombres en el Hogar, la Comunidad y el Municipio. (UNIFEM, 2008).

Si bien esta modificación no entra a cuestionar la no inclusión de la economía reproductiva como parte de la economía, si abre las puertas para que el estado asigne recursos tanto al cuidado de personas dependientes como a la promoción del reparto de las responsabilidades entre hombres y mujeres.

Por lo tanto, cuanto más específicos sean los cambios propuestos, más oportunidades para incorporar cambios que permitan visibilizar el trabajo reproductivo como parte de la economía. Por el contrario, la simple especificación de que se debe “incorporar género”, si bien puede ser útil en términos de negociación política, parece ser claramente insuficiente para este fin.

- En 7 de las experiencias se lograron cambios en los instrumentos que se utilizan para preparar la planificación y presupuestación. Se pudieron analizar 3 de estos documentos, encontrándose que: en 1 país (Chile) se obligaba a los funcionarios a plantearse metas en temas de igualdad de género y en otros dos (México y Ecuador) se modificaron los formatos para solicitar una mayor desagregación por sexo de la información y el establecimiento de indicadores de género para las propuestas planteadas. Es decir, a través del cambio en los instrumentos no parece haberse podido incorporar cambios que permitan visibilizar el trabajo reproductivo como parte de la economía.
- En 3 de las experiencias se logró una mayor desagregación de la información del gasto a través de modificar los clasificadores presupuestarios. En estas tres experiencias, el clasificador permitía marcar si el gasto aportaba a la política de igualdad de oportunidades. Sin embargo, en estas tres, nos interesa resaltar particularmente la experiencia de Ecuador, donde el clasificador presupuestario de género logró incorporarse dentro del catálogo de orientación del gasto) a través del desarrollo completo de un catálogo sobre políticas de igualdad que permitía desagregar los diferentes componentes del Plan de Igualdad de Oportunidades. Dentro de estos componentes, se incorporó, por tanto una categoría para clasificar el gasto destinado a la “promoción y desarrollo de sistemas de cuidado y corresponsabilidad”, dentro de la cual se incluyeron sub-categorías como: “desarrollo y promoción de centros de cuidado infantil y servicios de apoyo escolar”, “desarrollo y promoción de servicios de cuidado de personas con capacidades especiales, adultas/os mayores, personas dependientes y personas afectadas por enfermedades”, “mecanismos de compensación a proveedoras y proveedores de cuidado” y “generación de acciones que promuevan la corresponsabilidad en el trabajo”⁴.

⁴ El detalle del clasificador puede verse en la página web del Ministerio de Finanzas www.mef.gob.ec.

4. Conclusiones

A través del mapeo realizado, se identificaron un total de 52 experiencias: 23 desarrolladas en el ámbito nacional (en 16 de los 17 países latinoamericanos) y 29 desarrolladas en el ámbito municipal (en 50 municipios diferentes de 13 países). Este dato permitió constatar que en tan sólo 8 años, los países que cuentan con experiencias de presupuestos con enfoque de género en Latinoamérica han pasado de 1 a 17.

A nivel nacional las experiencias mostraron desarrollarse mayoritariamente sobre el total del presupuesto, siendo una mínima parte sobre presupuestos de sectores o programas específicos. Las experiencias fueron lideradas en un alto porcentaje, por instituciones del ejecutivo (a través de las oficinas gubernamentales de la mujer en ocasiones en alianza con los ministerios de finanzas y/o planificación, o los ministerios sectoriales). Casi la totalidad de las experiencias buscaron como estrategia de intervención la incidencia para lograr cambios en el presupuesto aunque en un gran número de casos esta estrategia estuvo acompañada de la realización de análisis del presupuesto desde la perspectiva de género. Tan sólo se encontró un caso de experiencia que promovió cambios para hacer el seguimiento a la ejecución del presupuesto.

Además del mayor conocimiento generado a través de los análisis, los principales resultados generados a través de la incidencia por las experiencias nacionales fueron en términos de cambios en las normas, instrumentos y procesos presupuestarios y en menor medida en creación/fortalecimiento de institucionalidad.

En cuanto a las experiencias locales, se encontró un número similar de casos donde las experiencias trabajaron sobre el total del presupuesto y sobre una parte parcial del mismo –la sometida a procesos de consulta y participación ciudadana a través de los denominados presupuestos participativo-. Por esta razón no es de extrañar que en un porcentaje mayoritario las experiencias estuvieran lideradas desde organizaciones de la sociedad civil, aunque también se encontró un número importante de casos donde fueron instituciones del ejecutivo quienes lideraron el proceso. También en este tipo de experiencias se encontró un nivel alto tanto de análisis del presupuesto como de incidencia en el mismo como estrategias de intervención. A diferencia del nivel nacional, para el nivel local también es significativo el número de casos en los que se trabajó para hacer el seguimiento a la ejecución del presupuesto.

Los resultados generados por las experiencias a nivel local, difieren bastante de los del nivel nacional, ya que en términos de incidencia los mayores resultados se producen a través del incremento en la asignación de recursos, la acción afirmativa y, en menor medida, la creación/fortalecimiento de institucionalidad, siendo finalmente minoritarios los cambios en las normas y procesos. Son también bastante más importantes que en el nivel nacional los resultados en términos de Generación de mecanismos para la rendición de cuentas y seguimiento a la ejecución.

En relación al análisis de los principales documentos producidos como resultado de las experiencias desde la visión de la economía feminista encontramos que casi la mitad de los análisis del presupuesto desde la perspectiva de género desarrollan una caracterización del ciclo presupuestario sin entrar a cuestionar el modelo económico que lo sustenta. Existe, sin embargo, un ejemplo interesante de análisis que menciona como uno de los sesgos del presupuesto la invisibilidad del trabajo productivo y no remunerado que realizan las mujeres y la no inclusión de sus requerimientos, como sujetas económicas activas en la sociedad. También es interesante destacar, como parte de las experiencias en las que se hacía un análisis de la distribución del gasto una propuesta de categorías de gasto entre las que se incluye la de Inversión en Reproducción de la Fuerza de Trabajo y Cuidado de la Familia. Finalmente algunas de las experiencias de análisis del impacto del gasto lograron también recoger las consecuencias en el uso del tiempo que ciertos programas llegaban a tener en las mujeres.

En relación a los documentos sobre cambios en normas y/o procesos presupuestarios, la mayoría de las modificaciones incorporadas a las directrices y normativas presupuestarias implicaron sólo añadir un párrafo sobre la “necesidad de que el presupuesto sea formulado con principios de equidad de género” o similar. Sin embargo, existe un caso que concreta este mandato en la obligatoriedad de asignar recursos a cuatro programas específicos entre los que se encuentran el “Programa de Servicios Públicos de Atención de Necesidades de la Familia” y el “Programa de Difusión de Igualdad de Derechos y Responsabilidades entre Mujeres y Hombres en el Hogar, la Comunidad y el Municipio”. Nuestra conclusión es que cuanto más concretos sean los cambios más se puede promover que el estado asigne recursos tanto al cuidado de personas dependientes como a la promoción del reparto de las responsabilidades entre hombres y mujeres.

En relación a las modificaciones incorporadas en los instrumentos que se utilizan para preparar la planificación y presupuestación, la mayoría supusieron una mayor desagregación por sexo de la información y el establecimiento de indicadores de género para las propuestas planteadas sin haber logrado incorporar cambios que permitan visibilizar el trabajo reproductivo como parte de la economía.

Finalmente otra experiencia, importante, fue la mayor desagregación de la información del gasto a través de modificar los clasificadores presupuestarios, particularmente en el caso de Ecuador donde dicha modificación permitía incluir como parte de los aporte del presupuesto al Plan de Igualdad de Oportunidades una categoría con

varias sub-categorías para clasificar el gasto destinado a la “promoción y desarrollo de sistemas de cuidado y corresponsabilidad”.

Como vimos anteriormente los cambios en documentos, instrumentos y procesos no conllevan tantos resultados en términos de asignaciones presupuestarias concretas para la equidad de género o los derechos de las mujeres. Sin embargo, pueden ser utilizados como mecanismo para ir generando los cambios en los modelos económicos.

Como conclusión final podemos decir que las experiencias de presupuestos con perspectiva de género en América Latina, nos dejan un número importante de logros y avances. Siguiendo el ejemplo de algunas de estas experiencias se puede afirmar que a través de las mismas es posible promover la incorporación de los supuestos de la economía feminista, como son la visibilización y reconocimiento del trabajo reproductivo como parte de la economía y la necesidad de una mejor distribución del mismo mediante la acción del estado, en los instrumentos y marcos normativos del proceso presupuestario. Esto supone un primer paso para avanzar hacia la transformación del modelo económico en un modelo más justo y equitativo, que coloque la sostenibilidad de la vida en el centro del desarrollo. Un modelo, en definitiva que sea un catalizador para la transformación real de las relaciones de género.

Bibliografía

Palma, L. (2008) Principales sesgos de género detectados en el proceso de planificación y presupuestación pública costarricense. INAMU, Sector Género y Economía, Área de Políticas Públicas para la Equidad de Género

Sharp, R. (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

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. Quito, Ecuador.

Vice ministerio de Igualdad de Oportunidades de Bolivia (2009): Guía para el recojo y sistematización de información de género en presupuestos municipales y prefecturales. Ministerio de Justicia de Bolivia. Disponible en www.presupuestoygenero.net

Sitios web consultados:

www.presupuestoygenero.net

www.mef-gob.ec