

## Hacia el logro de la igualdad a través del Presupuesto con Enfoque de Género

### 1.-Introducción

El compromiso con la igualdad de género es asumido por la mayor parte de los países del mundo. Sin embargo, siguen siendo más las desventajas y discriminaciones para las mujeres poniendo en peligro el cumplimiento de sus derechos sociales, económicos, políticos y ciudadanos/as. Además, los recursos presupuestarios no siempre toman en consideración la realidad de hombres y mujeres. Si los presupuestos con enfoque de género se constituyen como instrumentos que permiten atender las distintas necesidades e intereses de hombres y mujeres con la asignación de montos presupuestarios ¿es posible que estos puedan contribuir a lograr la tan ansiada igualdad de género?

Para responder a este interrogante, el ensayo se propondrá lo siguiente: por un lado, abordará el concepto de presupuesto con enfoque de género versus presupuesto público, su origen, objetivos y un breve panorama de las distintas autoras que emprendieron la labor de su conceptualización. En un segundo epígrafe se abordará el nexo relacional entre el *mainstreaming*<sup>1</sup> y el PEG<sup>2</sup>, en tanto su elaboración presupone un ejercicio político donde se reflejan las prioridades y necesidades de los/as ciudadanos/as y la necesidad de incorporarla en todos los niveles del proceso presupuestario. Además, se realizará una aproximación a las herramientas con las que se cuenta para analizar este tipo de presupuestos. En el siguiente epígrafe se centrará el análisis en el enfoque participativo de los presupuestos locales tomándose como referencia dos casos de estudio en Perú y Bolivia donde las mujeres participaron con gran protagonismo. Por último, se ofrecerán algunos elementos que permitirán acercarse a todo lo aprendido desde los inicios en la aplicación del PEG así como el impacto de este y su posible contribución al logro de la igualdad de género.

### 2.- Conceptualización: presupuesto público y presupuesto público con enfoque de género. Origen, objetivos y recorrido de los PEG

Un presupuesto público es un instrumento a través del cual un gobierno planifica los ingresos y los gastos que espera realizar en el curso del ejercicio financiero venidero (Robinson, 1998 citado en Emakunde, p. 12). Partiendo de la definición de estas autoras podemos entender la importancia de las decisiones y/o prioridades que puede tomar un gobierno a la hora de planificar las partidas presupuestarias que definirán los montos de los que se dispone para llevar a cabo una política determinada. A partir de los años ochenta será Australia el primer país que pone en marcha una estrategia de transversalización de género en las políticas económicas y sociales; en este momento se comienza a entender otra forma de priorizar los presupuestos públicos orientados a asignar partidas con el fin de que promuevan la igualdad de género, naciendo así los presupuestos con enfoque de género.

En 1994 Sudáfrica emprenderá una experiencia de estas características indagándose por conocer de forma más detallada las condiciones de vida y trabajo de las mujeres sudafricanas teniendo en cuenta las diferencias existentes entre ellas en función de la raza, lugar de residencia (urbana/rural), nivel de educación y de recursos económicos entre otros<sup>3</sup>.

Diane Elson, Debbie Budlender y Rhonda Sharp fueron las primeras investigadoras que proporcionaron instrumentos metodológicos que serán utilizados en años posteriores en diferentes contextos regionales. Estas pioneras en los estudios de PEG destacaron que los presupuestos públicos carecían de una visión integral que respondiera a los intereses y situación de las mujeres y hombres de una sociedad y que no eran neutrales al género, ya que las políticas de ingreso y gasto impactaban de manera diferente entre las mujeres y hombres de los diferentes grupos poblacionales (Zabalaga, 2013, p.8).

---

<sup>1</sup> Mainstreaming: la introducción transversal de la perspectiva de género en todas las áreas, niveles y fases del proceso político.

<sup>2</sup> PEG: Presupuestos con enfoque de género. A partir de ahora se utilizará esta forma de nombrarlos en el texto por ser la más comúnmente utilizada en castellano. También se encuentra en la literatura la denominación de presupuesto sensible al género o PSG.

<sup>3</sup> La experiencia sudafricana sitúa sus inicios en 1994, en un principio desde la sociedad civil y posteriormente desde el gobierno por el impulso del Secretariado de la Commonwealth. En este caso, un elemento fundamental fue el cambio político que tuvo lugar tras el final del apartheid.

Diane Elson irá un poco más allá cuando enfatiza en que esa apariencia de neutralidad no es real haciéndose más adecuado definirlo como “ciego al género” (Elson, 2008, p.8). Recomendaciones como la de la Plataforma de Acción de Beijing planteaban que los gobiernos deberían tomar medidas para que las mujeres se beneficiaran logrando igualdad de acceso en los gastos del sector público.

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género se van incrementado en los años posteriores siendo en el año 2000 cuando el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM (actualmente ONU Mujeres) comienza a trabajar de lleno la temática profundizando las herramientas y metodologías de análisis apoyando variadas experiencias en distintos países latinoamericanos en la promoción de un enfoque socialmente más participativo, especialmente a nivel local, enfoque escogido por este ensayo y que se expandirá más adelante.

Así pues, si los PEG se basan en el reconocimiento e identificación de las diferentes necesidades, intereses y desigualdades de hombres y mujeres en la sociedad, las cuales surgen de las inequidades de género subyacentes (Zabalaga, 2013, p.12) lo que se trataría, por tanto, es de re-elaborar las prioridades teniendo en cuenta las diferentes necesidades y contribuciones de las mujeres y hombres, así como de redistribuir los recursos públicos para atender las necesidades de ambos, teniendo en cuenta la posición de desventaja en la que la sociedad patriarcal sitúa a las mujeres (Esim, 2000). Esta autora, junto con Diane Elson, propone una serie de objetivos, entre los que se encuentran: por un lado, reconocer las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones de los hombres y las mujeres en la sociedad<sup>4</sup> y, por otro, reconocer las diferentes contribuciones en la producción de bienes y servicios así como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos siendo los PEG los que contribuyan de manera efectiva a remediar la discriminación y desigualdad promoviendo el uso efectivo de los recursos públicos.

### **3.- Relación de los PEG y la equidad en las políticas públicas**

Según algunas autoras, existe una relación muy estrecha entre *mainstreaming* y presupuesto sensible al género, puesto que el segundo es parte integrante del primero y ambos son complementarios en el intento de conseguir la igualdad de género (Sharp, 2002).

El análisis del presupuesto desde la perspectiva de género permite evaluar el grado de integración efectiva de los objetivos de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en las políticas públicas (Jubeto, 2008) o lo que es lo mismo el PEG vincula la política con la distribución del gasto en todas las actividades del gobierno estableciéndose por algunas autoras como Rona Fitzgerald una serie de pautas para intervenir en aras de conseguir mayores niveles de transparencia, participación o sostenibilidad. Por ejemplo, las iniciativas de PEG en Bolivia, Ecuador y Perú impulsadas por el UNIFEM-Región Andina han demostrado como, a pesar de contar todos estos países con documentos de política, es decir, planes de igualdad de oportunidades u otros similares que hablan de igualdad de oportunidades, esta retórica no ha estado acompañada por una asignación de recursos que tienda a disminuir las brechas de género.

Para otras autoras como Mc Kray y Fitzgerald (2002) la elaboración del presupuesto es, en realidad, un ejercicio político en que los/as políticos/as tienden a reflejar las preferencias y necesidades que expresa el electorado, por lo que se trataría de re-orientar la agenda política para incorporar experiencias, necesidades y preferencias tanto de mujeres como de hombres (Lombardo, 2006). Según palabras del Comité Asesor sobre Igualdad de Oportunidades para las mujeres y los hombres, los PEG son una aplicación de la transversalidad de género en el proceso presupuestario lo que implica incorporar esta perspectiva a todos los niveles del proceso presupuestario y reestructurar los ingresos y los gastos para promover la igualdad de género (Jubeto, 2008, p.7).

En cuanto a las herramientas existentes son diversas y todas ellas sugeridas por las autoras anteriormente citadas<sup>5</sup>. Sin embargo, autoras como Budlender opinan que los seis instrumentos que

---

<sup>4</sup> Esta visión de identificación de necesidades y prioridades entre hombres y mujeres podría suponer un nexo en común con las teorías económicas y el concepto de libertades de los/as individuos/as que propone Amartya Sen.

<sup>5</sup> Por un lado, tenemos las seis herramientas de Diane Elson: evaluación de políticas públicas con conciencia de género, evaluación de los/as beneficiarios/as desagregados por sexo; análisis del gasto público; análisis de la incidencia de los ingresos; análisis del

propone Elson no son fáciles de poner en práctica (varían también según la realidad concreta en que se quiere incidir siendo importante además de los datos estadísticos los análisis cualitativos) por lo que la demanda de instrumentos continúa (Jubeto, 2008).

#### **4.- Logros y resultados en el presupuesto participativo con enfoque de género. Protagonismo de las mujeres en el nivel municipal en Bolivia y Perú**

En el año 1989 comienza a darse forma una extraordinaria iniciativa, por medio de la participación ciudadana en Porto Alegre (Brasil), con los presupuestos locales participativos. Se decidió que el presupuesto de la ciudad debiera ser el centro de la participación popular y que esta participación tenía que abrirse a toda la ciudadanía no limitándose a los/as líderes/as de la sociedad civil, buscándose redistribuir los recursos de los ciudadanos más pobres con la inversión en prioridades. Así bien, si las iniciativas de presupuestos con enfoque de género pueden abordarse desde el nivel estatal, provincial hasta el local /municipal, la elección del objeto de estudio que se presenta a continuación es el ámbito local/municipal.

Según Virginia Vargas: “los presupuestos municipales son una herramienta de desarrollo del poder local desde los intereses ciudadanos de mujeres y hombres. Su capacidad de intermediación con la sociedad civil es mayor, la ciudadanía generalmente se siente más cercana y con más derechos en el espacio local” (Vargas, 2000, p.14).

Son muchas las experiencias locales o municipales sobre presupuestos con enfoque de género en muchas regiones. Dentro de la región latinoamericana, destacamos algunas iniciativas como la del presupuesto municipal participativo con perspectiva de género en Villa González (República Dominicana) o el programa de presupuesto participativo y ciudadanía activa de las mujeres del municipio de Rosario (Argentina). A continuación nos centraremos en el caso de Villa El Salvador (Perú) y la experiencia boliviana de PEG.

En el municipio de Villa el Salvador (Perú) se llevó a cabo un análisis de las políticas municipales con enfoque de género y un análisis del presupuesto y ejecución del gasto anual con enfoque de género. Lo realmente interesante de esta experiencia es que se va analizando desde la perspectiva de género cada objetivo del plan de integral de desarrollo del municipio (PID), desde la visión del desarrollo u objetivo general pasando por cada uno de los objetivos marcados en dicho plan, extrayéndose, por ejemplo, la idea del papel que han jugado las mujeres en el municipio existiendo una percepción positiva del desempeño político de las mujeres organizadas. Esta experiencia supuso la participación de las mujeres organizadas incrementándose su asistencia en las asambleas territoriales (Andía y Arlette, 2004).

Por otro lado, existen algunos países donde el contexto político ha resultado más favorable para este tipo de experiencias y donde se impulsan nuevos marcos constitucionales y donde, además, se han elaborado muchos planes de igualdad en la región incorporando como línea estratégica la necesidad de trabajar para lograr procesos presupuestarios con perspectiva de género (Coello, 2009). Nos interesa particularmente este contexto puesto que el hecho de que países como Bolivia, que se encuentran en pleno proceso de cambio tras la implementación de una nueva Constitución del Estado, aportan una mayor apertura de espacios para la participación ciudadana. La experiencia boliviana puso de manifiesto la importancia de las organizaciones de mujeres en cuanto a la participación y el control social. En este país se contaba con la *Ley de Participación Popular* (1994) que suponía la transferencia a los municipios de nuevas competencias en cuanto al desarrollo humano, recursos económicos para una mayor atención y participación ciudadana de hombres y mujeres en los procesos de planificación y control de la gestión municipal.

En cuanto a los resultados de esta experiencia destacamos logros tanto en el marco normativo, con la incorporación, por ejemplo, de un artículo para la inversión en la equidad de género, en las directrices

---

impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo y por último, del informe del presupuesto con enfoque de género. Por otro, las categorías de inversión de gasto propuestas por Rhonda Sharp y las categorías de inversión extraídas de las experiencias bolivianas. Por último el análisis de marco institucional, propuesta esta última abordada y trabajada por UNIFEM Región Andina.

específicas de elaboración de planes operativos anuales (POAs) y presupuestos de todos los municipios del país. En cuanto al proceso de planificación y presupuestación, en 2008 se logra que el Ministerio de Planificación del Desarrollo incorporara la transversalidad de género como componente de la metodología de elaboración de los Planes Sectoriales de Desarrollo del Sistema Integral de Planificación del Estado Plurinacional (SPIEP). Por último, hay que resaltar el trabajo desarrollado por las organizaciones bolivianas para incidir en los presupuestos desde el enfoque de género generándose un acumulado de conocimiento teórico y práctico construido colectivamente desde los saberes de mujeres diversas en diferentes contextos (Coello, 2013).

## **5.- Impacto de los presupuestos con enfoque de género ¿en qué medida contribuyen a la igualdad de género?**

Tal y como se preguntan algunas autoras y, tras casi treinta años de implementación de los PEG y de múltiples experiencias: ¿qué impacto tiene esta medida fiscal sobre la igualdad de género? ¿reduce la igualdad de género, la aumenta o la deja tal como está? (Elson, 2003, p. 3). Esta autora explica que, en relación con el gasto público, la cuestión no es la de distribuir el 50% del gasto para las mujeres y el otro 50% para los hombres, sino que el gasto debería satisfacer igualmente las necesidades y las prioridades de mujeres y hombres y reducir las desigualdades de género (Lombardo, 2006).

Lombardo propone cinco criterios para decidir si el impacto y los efectos del presupuesto serán positivos o negativos para la igualdad de género. Es decir, si afectará a una de o a todas de las estructuras de género de la organización del trabajo; si se contribuirá a la eliminación de las jerarquías de género en la división del trabajo y de la ciudadanía; si el presupuesto afectará a los dos mecanismos que reproducen las desigualdades -distribución de y el acceso a los recursos y las normas de género existentes- y, por último, si en su conjunto el proyecto del presupuesto promueve la igualdad de género (formal y de hecho) y/o promueve la autonomía de las mujeres (Lombardo, 2006).

La mayoría de los estudios consultados<sup>6</sup> coinciden en sus recomendaciones basadas en lecciones aprendidas de la experiencia de formulación e implementación de los PEG. Entre ellos, destacan: la importancia de producir datos desagregados por sexo; mantener un nivel de gasto en los programas relevantes para las mujeres; involucramiento de la sociedad civil en la formulación de presupuestos; trabajo constante que cuente con suficientes recursos; participación de las mujeres y cierta oportunidad para el cambio político. Además, para una correcta implementación del presupuesto municipal participativo, hay que tener en cuenta una serie de pautas entre las que se encuentran: la voluntad política de las autoridades municipales, una presencia de organizaciones de la sociedad civil activas, la realización de consultas ciudadanas así como planificación de actividades y calendario de consulta a la ciudadanía y, por último, sistematización y rendición de cuentas, junto con la promoción de procesos transparentes de licitación pública, entre otras.

Finalmente, otras autoras como Budlender, Sharp y Allen hablan de la importancia de conocer el contexto local ya que las diferencias y cuestiones de género varían a través de las culturas, épocas y economías lo que permitirá entender si existe compromiso por parte del gobierno o de las ONGs por la igualdad de oportunidades.

## **6.- Consideraciones finales**

Los presupuestos con enfoque de género se han constituido como un brillante instrumento que, según los/as autores/as mencionados/as, puede contribuir a la igualdad de género, en tanto poseen la capacidad de involucrar a distintos actores como sociedad civil y participación de mujeres, gobiernos y legisladores/as. Se ha demostrado en múltiples estudios, como la incorporación de género en los presupuestos implica re-orientar la agenda política para incorporar experiencias, necesidades y referencias tanto de mujeres como de hombres.

---

<sup>6</sup> Se ha revisado el documento de investigación realizado por Emakunde que se encuentra referenciado en la bibliografía aportando muchos datos de análisis y recomendaciones ofrecidas para este ensayo.

Centrar la mirada en los/as protagonistas, especialmente las mujeres, que a través de sus opiniones sacan a la luz sus necesidades, intereses y prioridades traducidas en la generación de políticas públicas, especialmente en el entorno local, sigue suponiendo un reto de cara al futuro en lo relativo al fortalecimiento de sus capacidades.

La tradición y participación de las organizaciones de mujeres, junto con el compromiso de instituciones y organismos multilaterales en países como Bolivia, han propiciado alianzas e intercambios regionales entre los distintos países, si bien todavía persisten algunas resistencias y voluntades políticas como es la poca sensibilización sobre cuestiones de género en las autoridades municipales, el desarrollo de mayores diagnósticos con enfoque de género, la utilización de indicadores de género o la capacidad aún limitada de las organizaciones de mujeres para defender sus demandas. Por lo tanto, es un proceso largo donde entran en juego distintos actores (gobiernos, legisladores/as y sociedad civil) dependiendo de las condiciones de entornos económicos y políticos más o menos propensos y que favorezcan la implicación política con la igualdad de género de forma más justa y equitativa para las mujeres.

## Bibliografía

Andía, Bethsabé y Beltrán, Arlette (2004b): "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*. Quito, Ecuador: UNIFEM Disponible en <http://www.presupuestoygenero.net/biblioteca/por-temas.html?pid=318&sid=472:Análisis-del-Presupuesto-Publico-con-Enfoque-de-Genero-Estudio-de-Caso-para-Villa-El-Salvador>.

Coello, Raquel (2009) "Experiencias de Presupuestos con enfoque de Género en América Latina", en *Feminismo ante la Crisis, XIX Taller de Política Feminista*. Madrid, España: Forum de Política Feminista.

Coello, Raquel (2013): *Inciendiando en la Política Fiscal y los Presupuestos Públicos en Bolivia: El Largo Camino Recorrido por las Organizaciones de Mujeres en el Ejercicio de su Derecho a la Participación y al Control Social*. (Estudio de caso sobre la Experiencia de Presupuestos Sensibles al Género de Bolivia). Panamá: ONU MUJERES, Oficina Regional para las Américas.

Elson, Diane (1999). Gender Budget Initiative. Londres, Reino Unido: Secretariado de la Commonwealth.

Elson, Diane (2003): 'Gender mainstreaming and gender budgeting', ponencia presentada en el congreso 'Gender equality and Europe's future'. Bruselas, Comisión Europea.

Elson, Diane (2008). Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos. En Cuadernos de Trabajo. Número 43. Bilbao: HEGOA.

Emakunde. Instituto Vasco de la Mujer: "Presupuestos públicos en clave de género". Biblioteca temática digital. Instituto Vasco de la Mujer (documento electrónico sin fecha). Recuperado en: [http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_sobipro&pid=312&sid=391:Dossier-Informativo-Presupuestos-Publicos-en-Clave-de-Genero-y-BibliotecaTematica-Digital-&Itemid=200020](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_sobipro&pid=312&sid=391:Dossier-Informativo-Presupuestos-Publicos-en-Clave-de-Genero-y-BibliotecaTematica-Digital-&Itemid=200020) (2014, 12 de Marzo)

Esim, Simel (2000): *Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género: Una Herramienta para Mejorar la Fiscalidad y Lograr la Implementación Efectiva de Políticas*, Nueva York: UNIFEM.

Jubeto, Yolanda (2008). Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. En Cuadernos de Trabajo. Número 43. Bilbao: HEGOA.

Lombardo, Emanuela (2006). *Mainstreaming*, evaluación de impacto y presupuesto de género: conceptos y criterios en María de la Fuente y Laia Ortiz eds. Los Presupuestos con perspectiva de género en los gobiernos locales, Barcelona: ICPS Recuperado en: [http://www.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20ES/ChGMGIA\\_06ES.pdf](http://www.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20ES/ChGMGIA_06ES.pdf). (2014, 11 de Marzo)

McKay, Ailsa y Rona Fitzgerald (2002): Presupuestos sensibles al género en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Bilbao: Emakunde.

Robinson, Shirley (1998) El presupuesto, una herramienta de cambio. Sudáfrica: Servicio de Información Presupuestaria del Idasa.

Sharp, Ronda (2002): 'Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals', en Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts, and Experiences, Nueva Cork: UNIFEM.

Virginia Vargas Valente (2000). Presupuestos sensibles al género: las experiencias en América Latina. Lima: Ponencia presentada en el panel internacional titulado "Presupuestos nacionales para la equidad". Recuperado en: <http://www.unifemandina.org/docu.html> (2014, 10 de Marzo)

ZABALAGA, Carmen (2013): Categorías para el análisis y la orientación de la inversión pública en igualdad de género Una propuesta metodológica desde Bolivia. En la Economía Contamos Todas y Todos. Cuadernos de Trabajo N°13. La Paz, Bolivia: ONU MUJERES.