

**III Conferencia Política Nacional.**  
**“Más Socialismo, mejor Democracia, más Igualdad”**

**HACIA LA TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.**  
**MUNICIPIOS Y PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO.**

Cñera Mariana Alonso

Cjala Bloque Socialista  
Concejo Municipal de Rosario

A partir de la década de los noventa, América Latina ha vivido una profunda reforma del Estado que, al interior del mismo se manifestó a través de procesos de descentralización, donde los gobiernos centrales transfieren competencias (educación, salud, vivienda, combate contra la pobreza) a niveles jurisdiccionales y territoriales menores como las provincias y municipios.

Los procesos de descentralización aparecen como una megatendencia universal en respuesta a los impactos producidos por la globalización, y la necesidad de encontrar referencias más inmediatas y locales a las inquietudes y demandas ciudadanas, ya que las estructuras altamente centralizadas y burocráticas no son eficientes frente a contextos cada vez más complejos, móviles y cambiantes. No obstante, en nuestra región, los procesos de cambio, estuvieron más vinculados a la crisis fiscal del Estado y a las formas de distribución de los costos del ajuste, que a perfilar mejor las funciones del Estado.

Estos procesos de descentralización territorial, característicos de Latinoamérica (producto de acuerdos con organismos internacionales para la refinanciación de la deuda externa) han transferido mayores obligaciones de hecho o de derecho a los municipios y comunas con similares recursos o sin capacidades técnicas y de gestión necesarias, el gobierno municipal es transformado en receptor directo de la ciudadanía.

En este sentido, estos cambios donde las tensiones estuvieron y están presentes otorgan un mayor protagonismo a lo local dando espacio a márgenes de gestión de la crisis y autonomía en su relación con la sociedad. Diversos investigadores nos advierten: “existen interrogantes sobre qué fuerzas están gravitando hacia un mayor protagonismo de lo local, en qué medida estas innovaciones son pura adecuación del ajuste, descargas de tarea o insinúan perspectivas de gestión alternativas”. (García Delgado, D 1997).

El nuevo localismo estimula las competencias de las ciudades, convierte los gobiernos locales en un refugio de la política frente al economicismo de instancias supras y reconoce particularismos e identidades territoriales que *promueven democracias de contacto y de proximidad*. (Lipovetsky, G 1987)

Junto a los cambios y a la modernización del aparato estatal, los contextos de estabilidad democrática en América Latina, propiciaron la instalación de los planteos sociales de equidad de género incorporados formalmente por muchos estatutos legales de los países de la región. Básicamente hubo tendencias a la institucionalización de unidades públicas dirigidas a las mujeres que marcó una fase destacada: un avance cualitativo en el proceso de sensibilización y asunción de este enfoque en política pública.

Distintas iniciativas gubernamentales han tomado como objetivo aplicar la Plataforma de Beijing y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En forma masiva se han modificado leyes discriminatorias y marcos jurídicos que constituían obstáculos para el adelanto de las mujeres, como así también, se elaboraron acciones afirmativas y de discriminación positiva con reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos.

Estos avances en políticas de igualdad de oportunidades tienen su correlato en el nivel local. Sin temor a confundirnos, la formulación de acciones públicas que tienen como sustento

cambios culturales y sociales como los que requieren las políticas de género, encuentran en el ámbito municipal un espacio posible de mayor permeabilidad que el estado a nivel nacional.

Las políticas públicas con perspectiva de género tienen su concreción a nivel municipio a través de la creación de Oficinas Municipales de la Mujer y de la implementación de programas sociales como atención en violencia intrafamiliar, mejorar aspectos de empleabilidad, capacitación laboral, programas de salud sexual y reproductiva y prevención de embarazo adolescente, entre otros.

Pero el avance más significativo en política de género en los gobiernos municipales de nuestra región, ha sido sin duda, la elaboración de Planes de Igualdad de Oportunidades. Los Planes de Igualdad de Oportunidades a nivel de los municipios surgen como instrumentos estratégicos, orientados a formular políticas públicas que promuevan una democracia igualitaria, y que permitan que las mujeres sean efectivamente destinatarias y cogestoras de políticas transformadoras de las condiciones estructurales que están en la base de su discriminación. (Laurinaga, 1999).

Los planes de igualdad de oportunidades son planes de gobierno que inciden y comprometen a las autoridades con la implementación de una agenda de género (Todaro 1996) Desde esta perspectiva comienza a desarrollarse la estrategia de extensión de la perspectiva de género a los temas “transversales”, visualizados como distantes de los intereses inmediatos de las mujeres, focalizados tradicionalmente como grupo social vulnerable.

Sin embargo, estos avances se encuentran con las limitaciones que tiene la incorporación de políticas de género en el nivel estatal, tales como las resistencias políticas, culturales y burocráticas, la escasez de recursos para implementarlas y las dificultades para el acceso de las mujeres a la toma de decisiones.

Los municipios han dado un paso necesario en experiencias que nos permiten pensar un proceso de transversalización de género más allá de las declaraciones de voluntad, pero no son suficientes si no van acompañadas de mecanismos y niveles de construcción de presupuestos y estructuración de ingresos y gastos que sustenten económicamente la promoción de la equidad de género.

Los presupuestos sensibles al género son instrumentos estratégicos para el avance de las mujeres y la reducción de la brecha de género, imagino que son un desafío a futuro para los gobiernos locales comprometidos con la igualdad de oportunidades.

En este sentido, si uno sintetiza los procesos descritos: el protagonismo adquirido por el nivel municipal posterior a las reformas del Estado, el ascenso de nuevas temáticas y la elaboración de políticas autónomas, como es el caso de las políticas públicas con perspectiva de género, y el desarrollo local de iniciativas ligadas a profundizar la democracia en aspectos como la transparencia, el control social, la garantía de derechos y canales de participación, nos permiten señalar que se abre un escenario para impulsar y demandar la necesidad de abrir la “caja negra” de los presupuestos hacia presupuestos sensibles al género con el propósito de fortalecer la gobernanza económica, política y social.

El presente trabajo quiere avanzar en enumerar recomendaciones a los gobiernos locales para la incorporación de la equidad de género en las definiciones presupuestarias.

## **PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO. Una aproximación teórica y metodológica.**

Los Presupuestos Sensibles al Género (PSG) pueden definirse como procesos y herramientas que reconocen que las relaciones de género marcan pautas sociales y económicas y que establecen el impacto diferenciado que el presupuesto tiene sobre hombres y mujeres. Demuestran el reconocimiento de las diferentes necesidades, intereses, realidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad, así como las inequidades subyacentes derivadas de las mismas, aportando recursos para abordarlas.

Uno de los principales objetivos de todo gobierno debe ser velar por la equidad en el acceso y goce de los recursos públicos y privados de todos los ciudadanos y todas las

ciudadanas; implica desde las políticas públicas sustentar un modelo de sociedad que los hombres y mujeres no sean solamente recursos productivos sino fundamentalmente sujetos de bienestar. Los verdaderos logros en materia de reducción de brechas de género no podrán ser alcanzados a menos que se intervenga en orientar recursos económicos, bienes y servicios que corrijan las asimetrías injustificadas de género.

Los PSG son experiencias ratificadas por diversas regiones del mundo donde muestra que una estrategia central para avanzar en los derechos de las mujeres es introducir el enfoque de género en la distribución de los recursos públicos, a través del presupuesto. No consiste, entonces, en separar los recursos que se destinan a los hombres y mujeres, sino más bien en distribuirlos teniendo en cuenta el impacto diferenciado que genera sobre ellos y ellas (UNIFEM 2000)

El análisis del presupuesto con enfoque de género persigue tres objetivos (Budlender y Sharp 1998):

Incrementar la atención de los gobiernos respecto del efecto de las políticas y programas, planes y actividades del presupuesto sobre las mujeres.

Informar a las mujeres acerca de las implicancias de género que tienen los gastos y recaudaciones del gobierno.

Incrementar la efectividad de la distribución de recursos públicos en la promoción de la equidad de género y el desarrollo humano.

En definitiva, los presupuestos sensibles al género son entendidos como aquellos que recogen los compromisos gubernamentales en torno a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y los convierten en compromisos presupuestarios (Elson 1997).

## **PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO, UNA HERRAMIENTA PARA PROFUNDIZAR PROCESOS DEMOCRÁTICOS.**

La inserción de la dimensión de género en las políticas y presupuestos locales significa para los procesos democráticos favorecer la discusión y reinstalar principios como: la transparencia pública, fortalecer la participación activa de la ciudadanía, especialmente de las mujeres en la toma de decisiones y la exigencia de los procesos de rendición de cuentas como mecanismo de control ciudadano.

Si bien los presupuestos sensibles al género recrean los principios anteriormente mencionados, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas como estrategias que incorpora la lucha contra la corrupción se pueden indagar como un producto del desarrollo de procesos previos, tales como: (a) la creciente aceptación de la idea de que las políticas públicas son, por cierto, materia de Estado y de los partidos políticos (sistema político) pero también de la sociedad en general, por la repercusión que tienen sobre todos; (b) la consolidación y la diversificación de las acciones de la sociedad civil, como una nueva y poderosa forma de participación en los asuntos públicos, la mayor capacidad técnica y legitimidad social de muchas organizaciones ha permitido niveles de monitoreo y de participación más complejos y sofisticados; (c) el incremento o la mayor percepción pública del fenómeno de la corrupción, producto de la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas en muchos sistemas políticos.

### **Presupuestos sensibles al género y transparencia pública**

Realizar un análisis presupuestario sensible al género puede verse como un paso hacia una mayor transparencia en el manejo de las cuentas públicas como también en la eficiencia económica. Con la evidencia muy convincente de que la desigualdad de género genera costos enormes en el atraso del desarrollo económico y humano, los cambios en la política fiscal rendirán beneficios para las sociedades en general.

Respecto a la transparencia en el manejo de recursos públicos, las iniciativas de presupuestos sensibles al género permiten evaluar si los compromisos sociales expresados por el gobierno han sido traducidos en resultados tangibles y vincula el compromiso por la igualdad de género con la forma en que el gobierno gasta y obtiene sus recursos.

## **Presupuestos Sensibles al Género y Participación Ciudadana**

La participación de la ciudadanía a lo largo del proceso presupuestario es indispensable no sólo para fortalecer la democracia de un país, sino porque representa una forma efectiva de asegurar que las necesidades más apremiantes de la población se vean representadas dentro del presupuesto de un gobierno. Para que la sociedad se involucre de manera más sustentada en el presupuesto, debe contar con información accesible, confiable, oportuna y fácil de interpretar.

La incorporación de nuevas voces y actores, se vuelve así, un punto estratégico para la democratización social y la reconstrucción de vínculos para una ciudadanía activa. Desencadenar democratización y participación social es un proceso no lineal ni exento de conflictos y supone asumir una pedagogía democratizadora que coloca a la democratización del poder como eje de esa construcción. La pluralidad de voces e intereses, conforma un escenario en permanente disputa por la definición y redefinición de derechos, pero estas disputas también se dan en torno al reconocimiento y la legitimidad de las voces.

Un gobierno que está comprometido con la equidad de género tiene la responsabilidad de fortalecer el tejido social y la capacidad asociativa y organizativa de las mujeres para ampliar efectivamente su participación en la definición de la agenda pública, propiciar la organización y asociatividad para la auto resolución de problemas y el involucramiento en las soluciones.

La participación de la sociedad civil, en particular de las mujeres y organizaciones de mujeres y feministas, no puede ser funcional a las lógicas gubernamentales, por el contrario debe tener una dimensión crítica y exigente de las políticas, para contribuir a su permanente democratización. Un gobierno democrático debería dejar como legado para futuras administraciones un sistema institucional participativo e integral.

Así, la aspiración del gobierno debe, además de administrar bien lo público, promover las condiciones de apropiación ciudadana y redistribución del poder. La transferencia de poder real supone considerar que todos los procesos sociales se insertan en relaciones de poder –incluidas las de género- y entre los diferentes actores y entre éstos y los representantes gubernamentales.

La construcción de ciudadanía encuentra distintas visiones desde donde se desarrolla, sea desde el movimiento social de las ONG, desde las organizaciones barriales, los movimientos sociales tradicionales o el propio gobierno que promueve la descentralización municipal y el presupuesto participativo como institucionalidad que favorece la ampliación de poder ciudadano.

Esta participación ciudadana relacionada a la transparencia y rendición de cuentas, puede ser entendida desde el concepto de control ciudadano. El control ciudadano consiste en una acción de la ciudadanía destinada a asegurar el cumplimiento de acuerdos por parte de la autoridad pública, en la perspectiva de construir un orden más justo y equitativo. Supone una relación diferente con el Estado, de participación en los asuntos públicos y en el debate.

cumplimiento del presupuesto porque sí, sino que se hace para efectos de controlar la correcta implementación de las políticas públicas, particularmente de políticas de género.

### **Presupuestos Sensibles al Género y rendición de cuentas**

En cuanto al otro factor/eje que guía este análisis es el de la rendición de cuentas como instancia fundamental. Esta debe ser vista como un sistema de vigilancia, de mecanismos que garanticen un balance ciudadano del ejercicio del poder público y debe ser una práctica intencionada y articulada en todas las instancias del gobierno.

### **AVANCES Y LECCIONES APRENDIDAS.**

Los presupuestos sensibles al género son apuestas para la equidad y mayor democratización política, social y económica cuya transformación se piensa a largo plazo pero, en su marcha generan sinergias y aprendizajes para las partes involucradas.

Los avances que se destacan son:

- El concepto de Presupuesto Sensible al Género moviliza y rediscute la noción de presupuesto público redefiniendo concepto en términos económicos. Reconoce contribuciones remuneradas y no remuneradas por sexo y su diferenciación en aportes,

atiende la diferencia en producción de bienes y servicios de acuerdo a su rol y desempeño social, y los pondera a la hora de recaudar y asignar servicios.

- El planteo sobre Presupuestos Sensibles al Género, no es una problematización aislada de grupos de estudio o movimientos sociales, sino un enfoque regional que otorga un valor agregado y posibilidad de instalarlo en la agenda de género como prioritario. Esta visión regional moviliza a distintos actores sociales y crea redes vinculadas a organizaciones de mujeres, especialistas, políticos/as y funcionarios/as que valoran su avance.
- La permeabilidad del género en el ámbito local es viable, cuando estos gobiernos locales tienen desde sus Planes de Igualdad de Oportunidades la transversalidad de género como instrumento de política pública. La institucionalización del género posibilita pensar mecanismos presupuestarios y de planificación más allá de las voluntades políticas coyunturales.
- La aplicación de la noción de Presupuesto Sensible al Género, es decir, reconsiderar la información obtenida y desagregarla por sexo, reanalizar las contribuciones y asignaciones de recursos en función de los programas desde una mirada de género, posibilita derrumbar el mito del presupuesto como una caja negra y vincular mecanismos que fortalezcan la transparencia, la participación ciudadana y la vigilancia social.
- Instalar “arreglos de género” en mecanismos presupuestarios como son los presupuestos participativos, son estrategias certeras para comenzar a involucrar el género en áreas duras de los gobiernos como son las involucradas en la planificación presupuestaria. Las iniciativas de presupuestos participativos no garantizan en sí mismo la incorporación del enfoque de género, sino que es necesario pensar acciones y medidas específicas pero se consideran una entrada a los presupuestos públicos.
- El pensar el género en los presupuestos públicos requiere de capacidades y recursos especializados que muchos gobiernos locales carecen. A través de convenios de cooperación internacional con organismos que desarrollan la instalación de estas temáticas, favorecen una vinculación estrecha entre la consultoría y funcionarios/as que desarrollan funciones específicas en la presupuestación y sensibilizan a los/as interesados en la materia, formando una masa crítica interna en la Administración Pública.
- El involucramiento de las organizaciones de mujeres y la sociedad civil contribuye en gran medida al sostenimiento de las iniciativas de género en el presupuesto. La elaboración y la ejecución del presupuesto se conciben como algo lejano y ajeno a la sociedad civil. Desde mecanismos de vinculación y participación ciudadana desde los inicios hasta el seguimiento y evaluación se otorga un papel protagónico a la vigilancia ciudadana.