



## **GÉNERO y PRESUPUESTOS**

### **Informe General**

**Helena Hofbauer Balmori**

BRIDGE (desarrollo - género)  
Instituto de Estudios de Desarrollo  
Universidad de Sussex  
Brighton BN1 9RE, Reino Unido  
Tel: +44 (0) 1273 606261  
Fax: +44 (0) 1273 621202  
Correo-e: [bridge@ids.ac.uk](mailto:bridge@ids.ac.uk)  
Internet: [www.ids.ac.uk/bridge/](http://www.ids.ac.uk/bridge/)

**Helena Hofbauer Balmori (autora del informe)**

Helena es la Directora Ejecutiva de FUNDAR (Centro de Análisis e Investigación) en México, una institución independiente e interdisciplinaria cuyo propósito es avanzar hacia la democracia sustantiva. La principal área de trabajo de FUNDAR es la investigación aplicada sobre presupuestos como medio para promover la participación ciudadana en el establecimiento de prioridades para personas pobres, mujeres, niñas y niños. Helena ha trabajado, desde el 2000, en la Iniciativa Mexicana de Presupuesto Sensible al Género. También ha sido asesora, capacitadora y consultora en varios países de América Latina. Tiene una maestría en Estudios Internacionales sobre la Paz y ha trabajado en organizaciones de derechos humanos y participación ciudadana.

**Debbie Budlender (asesora)**

Debbie es investigadora especializada en CASE (Community Agency for Social Enquiry / Agencia Comunitaria para Investigación Social), una organización no gubernamental (ONG) que investiga políticas sociales. Ha coordinado la Iniciativa para un Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas desde su creación en 1995 y fungió como consultora para el Departamento de Finanzas en la subsiguiente iniciativa piloto de presupuestos de género del gobierno de Sudáfrica (financiada por el Secretariado de la Mancomunidad). Bajo un seguimiento de medio tiempo y largo plazo de Statistics South Africa, la dirección de estadísticas del país, estuvo también involucrada en la planificación y administración del primer estudio nacional sudafricano sobre uso del tiempo. Debbie ha trabajado como consultora para ONG, gobiernos, parlamentarios/as y donantes en numerosos países.

**Hazel Reeves (editora)**

Hazel es la Gerente de BRIDGE, el servicio especializado en género y desarrollo basado en el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) en el Reino Unido. Ha investigado, escrito e impartido conferencias sobre una amplia gama de asuntos relacionados con género y desarrollo, incluidos los presupuestos sensibles al género.

**Laura E. Asturias (traductora)**

Laura es editora de la revista electrónica *Tertulia* ([www.la-tertulias.net](http://www.la-tertulias.net)) y la publicación feminista *La Cuerda* ([www.geocities.com/lacuerda\\_gt](http://www.geocities.com/lacuerda_gt)) en Guatemala.

**Créditos adicionales**

La autora desea agradecer en especial a Verónica Zebadúa por su asistencia en la investigación sobre experiencias internacionales. Asimismo, a Emma Bell, Charlotte Sever y Susie Jolly, integrantes del equipo de BRIDGE, por sus sustanciales aportes y retroalimentación al presente informe.

BRIDGE agradece el apoyo financiero de las siguientes agencias: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca (Danida).

BRIDGE fue fundado en 1992 como un servicio especializado de investigación e información sobre género y desarrollo, dentro del Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) en el Reino Unido. BRIDGE apoya los esfuerzos de transversalización de la perspectiva de género por parte de diseñadores de políticas y practicantes, cerrando las brechas entre la teoría, las políticas y la práctica con información accesible y diversa sobre género.

Otras publicaciones de la serie *Canasta Básica*:

- Género y VIH/SIDA
- Género y Cambio Cultural
- Género y Participación

Estos paquetes, al igual que todas las demás publicaciones de BRIDGE, incluido el boletín *En Breve*, pueden ser descargados del sitio de BRIDGE: [www.ids.ac.uk/bridge](http://www.ids.ac.uk/bridge). Ejemplares impresos estarán a la venta a través de la librería virtual del IDS en: [www.ids.ac.uk/ids/bookshop/index.html](http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/index.html), o por solicitud a: ITDG, 103-105 Southampton Row, Londres WC1B 4HH, Reino Unido (tel: +44 20 7436 9761; fax: +44 20 7436 2013; correo-e: [orders@itpubs.org.uk](mailto:orders@itpubs.org.uk)). Una cantidad limitada de ejemplares estará disponible gratuitamente a solicitud de organizaciones basadas en el Sur (para obtener más información, contactar a BRIDGE: [bridge@ids.ac.uk](mailto:bridge@ids.ac.uk)).

## Contenido

<b>Siglas</b> .....	<b>v</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>2. ¿Cuál es el problema?</b> .....	<b>6</b>
2.1 Falta de avances sustanciales en la reducción de las desigualdades de género .....	6
2.2 Predominio de criterios macroeconómicos en el diseño de políticas .....	7
2.3 Los presupuestos ignoran las diferencias .....	9
2.4 Problemas comunes con los presupuestos en los países en desarrollo .....	11
<b>3. ¿Por qué son necesarias las Iniciativas para un Presupuesto con Enfoque de Género (IPEG)?</b> .....	<b>15</b>
3.1 ¿Qué son las IPEG?.....	15
3.2 ¿Qué pueden aportar las IPEG?.....	17
3.3 ¿Cuáles son los límites de las IPEG?.....	20
<b>4. ¿Cómo se implementan las IPEG en la práctica?</b> .....	<b>22</b>
4.1 Herramientas.....	23
4.2 Análisis presupuestario sensible al género fuera de las IPEG .....	35
<b>5. ¿Quién lleva a cabo las IPEG?</b> .....	<b>36</b>
5.1 La necesidad de coaliciones .....	36
5.2 Niveles de participación.....	39
<b>6. ¿Cuáles estrategias son útiles para abogar por Presupuestos Sensibles al Género (PSG)?</b> .....	<b>42</b>
6.1 Promoción y defensa públicas impulsadas por la investigación .....	42
6.2 Capacitación y sensibilización .....	44
6.3 Involucrando a la Legislatura .....	45
6.4 Involucrando al Organismo Ejecutivo .....	48
<b>7. ¿Hacia dónde deberían dirigirse las IPEG?</b> .....	<b>51</b>
7.1 Grados de éxito a la fecha.....	51
7.2 Del análisis presupuestario sensible al género a la formulación de un presupuesto sensible al género .....	52
7.3 Recomendaciones para lograr un presupuesto sensible al género .....	53
<b>Referencias</b> .....	<b>58</b>

## Siglas

ASDI	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
CASE	Agencia Comunitaria para Investigación Social (Sudáfrica)
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
DAWN	Fundación para el Desarrollo a través de una Activa Articulación de Mujeres (Filipinas)
DERP	Documento de Estrategias para la Reducción de la Pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
EUA	Estados Unidos de América
FOWODE	Foro de Mujeres en Democracia (Uganda)
GAD	Género y Desarrollo
GAP	Programa de Promoción y Defensa Públicas de Género (Sudáfrica)
Idasa	Instituto para la Democracia en Sudáfrica
IFI	Institución financiera internacional
IPEG	Iniciativa para un Presupuesto con Enfoque de Género
IVA	Impuesto al valor agregado
MA	Maestría
MEMP	Marco Económico de Mediano Plazo
MKSS	Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (India)
NCRFW	Comisión Nacional sobre el Rol de las Mujeres Filipinas
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAN	Partido Acción Nacional (México)
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PSG	Presupuesto Sensible al Género
RPME	Reducción de la Pobreza y Manejo Económico
RU	Reino Unido
TGNP	Programa de Redes de Género de Tanzania
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
WBG	Grupo por un Presupuesto para Mujeres
WFTC	Crédito Tributario para Familias Trabajadoras
WID	Mujeres en el Desarrollo

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Las relaciones desiguales de género, que colocan a las mujeres en una posición subordinada a los hombres, persisten a pesar del compromiso de gobiernos del mundo con la igualdad entre los sexos. Los presupuestos sensibles al género son una herramienta para avanzar hacia la equidad.

### **Género y presupuestos: el examen de marcos económicos ciegos al género**

Los marcos económicos asumen que la conducta del individuo es racional, centrada en sus propios intereses y orientada por el mercado. Se presupone que el individuo no tiene un sexo, un género, una clase, una edad o etnicidad y que vive fuera de cualquier contexto histórico, social y geográfico particular. Como resultado de ello, las diferencias entre hombres y mujeres no son reconocidas bajo el supuesto de que los objetivos e instrumentos políticos son neutrales al género y ampliamente aplicables.

En consecuencia, los presupuestos han heredado la naturaleza ciega al género de los modelos económicos, enfocando las necesidades de *todos* en una manera *uniforme y aparentemente neutral*. El presupuesto de cualquier gobierno, que refleja sus prioridades políticas, es el instrumento técnico por medio del cual los compromisos se traducen en términos monetarios. Aunque los presupuestos ha sido instrumentales para transmitir y reproducir sesgos de género, también ofrecen la posibilidad de transformar las desigualdades de género existentes.

### **¿Qué son las iniciativas para un presupuesto con enfoque de género y qué pueden aportar?**

Las Iniciativas para un Presupuesto con Enfoque de Género (IPEG) escudriñan el presupuesto gubernamental para determinar cómo éste responde a las necesidades diferenciadas de mujeres, hombres, niñas y niños, y a los impactos sobre estas personas. Siendo así, las IPEG pueden contribuir de manera significativa en lo que se refiere a la equidad, la igualdad y la realización de los derechos de las mujeres, como también a la eficiencia, efectividad, rendición de cuentas y transparencia. Su propósito y objetivo distinguen dos etapas de un proceso a largo plazo: el análisis presupuestario sensible al género y la formulación de un presupuesto sensible al género. La meta final de las IPEG debería ser lo segundo, es decir, pugnar por el logro de una asignación de recursos con sensibilidad de género y apoyarla.

### **Las IPEG como un proceso**

Hasta la fecha, más de 40 países han conducido algún tipo de IPEG. Estas iniciativas han sido llevadas a cabo a los niveles nacional, subnacional y local. Están basadas dentro del gobierno o fuera de éste, a veces buscando tender un puente entre los dos ámbitos. Primordialmente han involucrado

un proceso de múltiples niveles y actores, fusionando la investigación, el análisis y la promoción y defensa públicas.

Existen numerosos y diversos actores que son cruciales para hacer avanzar una IPEG. El Organismo Ejecutivo del gobierno debe ultimadamente incorporar el género dentro de los criterios que determinan la asignación de recursos. Es el Organismo Legislativo, sin embargo, el que obliga al Ejecutivo a rendir cuentas de lo que se debería hacer para eliminar las desigualdades existentes. La sociedad civil, en sus múltiples y diversas formas, juega un rol crucial en la apertura de debates y la defensa de asuntos que por lo general están envueltos en secretismo, como ocurre con el presupuesto. Su interacción en un proceso altamente político, que cuestione los elementos centrales de las estructuras de poder, es esencial en este proceso a largo plazo.

### **Estrategias para iniciativas fuera del gobierno**

Las personas que trabajan por el logro de una equitativa asignación de recursos para remediar las desigualdades existentes deben estar bien informadas. Conocer los hechos y cifras técnicos no es esencial para la credibilidad de la iniciativa, pero sí crucial si se ha de asegurar la ventaja necesaria para involucrar a tomadores de decisiones. Si los talleres diseñados para desmitificar el presupuesto son esenciales para defensoras/es, un seguimiento crítico a éstos es la capacitación orientada a sensibilizar a funcionarios/as públicos/as. Adicionalmente, es vital partir de la capacidad de la Legislatura para hacer que el organismo ejecutivo rinda cuentas por el impacto de su presupuesto en diferentes grupos de mujeres, hombres, niñas y niños.

### **¿Hacia dónde deberían dirigirse las IPEG?**

#### *¿Qué puede fortalecer a las IPEG?*

Cada IPEG debe ser reconocida como un proceso con sus propias características, insertado en contextos políticos particulares. Existen, sin embargo, algunos aspectos que pueden hacer una significativa diferencia para la fortaleza general de las IPEG:

- Debe subrayarse la importancia de involucrar a la sociedad civil en los esfuerzos liderados por el gobierno para asegurar que éste rinda cuentas, tanto por la sostenibilidad de la iniciativa como por su impacto en la transparencia y la buena gobernanza.
- Las IPEG implican mucho más que actividades esporádicas; siendo así, requieren de un permanente compromiso y desarrollo de capacidades.
- Es crucial forjar, dentro de la sociedad civil, alianzas y coaliciones que incrementen el potencial de las mujeres para participar en debates y toma de decisiones en relación con el presupuesto.

- Si está ocurriendo un cambio político más amplio, es más probable que se abran ventanas de oportunidad para iniciativas localizadas dentro y fuera del gobierno.

*¿Cuáles otras medidas se deberían tomar?*

Para numerosas iniciativas, tanto dentro como fuera del gobierno, el verdadero desafío es pasar del análisis a trabajar por una formulación presupuestaria sensible al género. Esto es necesario a fin de rendir resultados tangibles. Algunas de las prioridades a este respecto son:

- Evaluación del impacto de las IPEG, lo que incluye evaluar el éxito de las iniciativas, y diferentes tipos de IPEG, contra objetivos generales tales como involucramiento, empoderamiento y equidad.
- Necesidad de identificar y documentar metodologías específicas para el país que salgan del marco analítico – que ya ha sido probado – y se orienten a integrar el género como un criterio en la formulación de presupuestos.
- Aumento de la disponibilidad y diseminación de distintos esquemas dirigidos al desarrollo de capacidades y a una extensa sensibilización para diferentes etapas del trabajo de las IPEG. Esto se aplica al desarrollo de las capacidades tanto de defensoras/es del presupuesto con enfoque de género como de funcionarios/as públicos/as a todos los niveles .
- Exploración de nuevos enfoques, alianzas y herramientas, como el potencial de la transversalización del género en iniciativas presupuestarias participativas, y el desarrollo integral de un enfoque de derechos al género y a los presupuestos.
- Desarrollo de técnicas de investigación participativa sensibles al género, que integren las necesidades identificadas a nivel de base en el análisis presupuestario y en la formulación de presupuestos sensibles al género y por tanto incrementen las posibilidades de una participación de base amplia.



## 1. Introducción

---

Los gobiernos del mundo se han comprometido con el avance de las mujeres en las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 1985 y como signatarios de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). A pesar de ello, ha sido difícil cambiar el rumbo de las existentes desigualdades de género y avanzar hacia una mayor igualdad en términos de experiencias de vida y distribución de oportunidades entre mujeres y hombres. Las Iniciativas para un Presupuesto con Enfoque de Género (IPEG) son una herramienta específica dirigida a reconocer las desigualdades subyacentes y remediarlas a través de la asignación de recursos públicos. Hasta la fecha, tales iniciativas han sido implementadas en más de 40 países a nivel mundial.

En un campo que aún está siendo explorado, este informe persigue contribuir a responder las siguientes preguntas:

*¿Cuál es el problema?* Ha habido una falta de progreso para reducir las desigualdades de género, en particular debido a un débil compromiso político y a marcos macroeconómicos ciegos al género. Adicionalmente, los presupuestos mismos son problemáticos a causa de su incapacidad de tomar en cuenta el género y la falta de estadísticas socioeconómicas precisas, como también de transparencia y participación.

*¿Qué son las IPEG y por qué son necesarias?* Las IPEG tienen el potencial de contribuir a una mayor equidad de género, rendición de cuentas, transparencia, eficiencia y efectividad. A fin de lograr este potencial, deben pasar de un análisis presupuestario sensible al género a la formulación de un presupuesto sensible al género – es decir, transversalizar el género en el proceso presupuestario. Sin embargo, las IPEG son sólo una herramienta diseñada para enfocar un instrumento que transmite desigualdades.

*¿Cómo se implementan las IPEG en la práctica?* La mayoría de IPEG utiliza y adapta herramientas desarrolladas con el propósito de analizar el presupuesto desde una perspectiva de género. Se requiere de esfuerzos adicionales para desarrollar herramientas que apoyen la siguiente etapa de las IPEG – la formulación de presupuestos de tal manera que sean sensibles al género.

*¿Quién lleva a cabo las IPEG?* Defensoras/es de género tanto dentro como fuera del gobierno. Las coaliciones, con compromiso y energía sostenidos, pueden ser particularmente efectivas para impulsar este proceso de largo plazo. Las oportunidades para ampliar la participación a ciudadanas y ciudadanos comunes puede ayudar a mejorar la rendición de cuentas del gobierno.

*¿Cuáles estrategias son útiles para abogar por presupuestos sensibles al género?* En particular, la promoción y defensa públicas impulsadas por la investigación; la capacitación y sensibilización, así como el involucramiento de la Legislatura y del Organismo Ejecutivo.

*¿Hacia dónde deberían dirigirse las IPEG?* Estas iniciativas deben construirse partiendo de sus éxitos hasta la fecha (ampliamente definidos) para asumir el desafío de trascender el análisis presupuestario sensible al género e involucrarse en la formulación de un presupuesto sensible al género. Ello incluye la necesidad de evaluar los resultados de las IPEG, desarrollar capacidades y herramientas, llevar a cabo una extensa sensibilización e involucrar a la ciudadanía.

## 2. ¿Cuál es el problema?

---

### 2.1 Falta de avances sustanciales en la reducción de las desigualdades de género

Las relaciones desiguales de género, que colocan a las mujeres en una posición subordinada a los hombres, continúan siendo la norma, no la excepción.<sup>1</sup> Las jerarquías de género pueden observarse en una gama de prácticas (como la división sexual del trabajo) e ideologías (roles de género "aceptables", por ejemplo) que son a la vez resultado y causa de mayor desigualdad en las relaciones de género. Consecuentemente, se produce un cierto tipo de orden social y las percepciones específicas acerca del género se traducen en arreglos sociales, políticos y económicos particulares, en los que las mujeres tienden a ocupar la posición de desventaja.

Los gobiernos del mundo se han comprometido públicamente con el avance de la condición de las mujeres. En las conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante la última década – la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) – los gobiernos acordaron cumplir metas relacionadas con género delimitadas por tiempo. Aun así, recientes evaluaciones del adelanto de las mujeres en el mundo muestran que ha habido escasos avances en la reducción de las desigualdades de género a nivel nacional (Elson 2000b). Ello demuestra falta de una fuerte voluntad política.

En cuanto a representación política, las mujeres ocupan sólo el 14.3 por ciento de todos los escaños parlamentarios nacionales (Unión Inter-Parlamentaria 2002). La cuota de 30 por ciento considerada por especialistas en gobernabilidad como el porcentaje requerido para ser una masa crítica (Dahlerup 1993) es un hecho apenas en unos cuantos países: Suecia, Dinamarca, Alemania, Finlandia, Noruega, Islandia, los Países Bajos y Sudáfrica (Elson 2000b:77-78). Adicionalmente, muchos Estados no han modificado leyes que discriminan a las mujeres y exacerban las desigualdades de género.

---

<sup>1</sup> El uso del género como categoría de análisis rechaza explícitamente las explicaciones biológicas sobre la subordinación de las mujeres. Una perspectiva de género implica cuestionar las construcciones culturales de la masculinidad y la feminidad, como también lo que se considera que son los roles "apropiados" para los sexos, y destaca los orígenes sociales, culturales e históricos de las identidades masculina y femenina (y las diferentes clases de estas identidades). Dicho de otra forma, el género se entiende como una categoría social que es "impuesta" a mujeres y hombres.

Tampoco han llegado al rescate las fuerzas de la globalización – que se considera son más poderosas que los arreglos políticos nacionales. Por ejemplo, a pesar de las mayores oportunidades para las mujeres en empleos relacionados con el comercio, persisten los bajos salarios y escasos beneficios laborales (Klein 2000; Secretariado de la Mancomunidad 2002).

La tendencia general de desigualdades persistentes no se limita a las relaciones de género. De hecho, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las desigualdades en el ingreso han aumentado en 48 países (entre 73 con datos disponibles) desde la década de 1950, mientras que 16 no han experimentado cambios y sólo nueve han visto reducirse la desigualdad. El 1 por ciento de la gente más rica del mundo recibe tantos ingresos como el 57 por ciento más pobre (PNUD 2002:19-20). No es sorpresa, por lo tanto, que el modelo neoliberal dominante, que tácitamente acepta como un efecto secundario inevitable del mercado global el hecho de que las necesidades básicas de millones de personas queden sin ser satisfechas, sólo pueda ofrecer un remedio limitado para las desigualdades de género.

## **2.2 Predominio de criterios macroeconómicos en el diseño de políticas**

A consecuencia de las reformas económicas de ajuste estructural, los ministerios de Finanzas en la mayoría de los países han incrementado considerablemente su influencia en el proceso de las políticas de desarrollo. Su rol ya no se limita sólo a manejar recursos y asegurar la viabilidad financiera, sino se ha extendido al establecimiento de direcciones estratégicas para el crecimiento a mediano y largo plazos (Sen 2000). Como resultado de ello, los criterios de la disciplina fiscal y monetaria, como también la reducción en la prestación de servicios sociales del Estado, subordinaron la influencia de los ministerios encargados de asuntos sociales en los años ochenta y una buena parte de los noventa. A pesar de esfuerzos más recientes para potenciar las políticas sociales como una fuerza de empuje, los criterios económicos continúan dominando el diseño de políticas. Esto plantea un desafío considerable para objetivos generales relacionados con la equidad, la igualdad y los modelos de desarrollo sensibles al género.

El desafío radica en la naturaleza misma de los marcos económicos. En general, el pensamiento económico corriente asume que la conducta del individuo es racional, centrada en sus propios intereses y orientada por el mercado. Se presupone que el individuo no tiene un sexo, un género, una clase, una edad o etnicidad y que vive fuera de cualquier contexto histórico, social y geográfico particular (Çagatay 1998). Se considera que estos individuos toman decisiones sin que los obstaculice la desigualdad en las relaciones de poder. Las particularidades de las mujeres y los hombres, y las diferencias entre ambos, no son reconocidas bajo el supuesto de que los objetivos e instrumentos políticos son ampliamente aplicables, de ahí que sean vistos como neutrales al género.

Al no reconocer las diferencias entre hombres y mujeres, como también entre diferentes grupos de hombres y de mujeres, la macroeconomía<sup>2</sup> de hecho es ciega al género (es decir, ignora los asuntos de género relevantes). Los impactos de las políticas, incluidas las macroeconómicas, no son neutrales al género. Las desigualdades de género pueden a la vez afectar el desempeño macroeconómico general y ser exacerbadas por las políticas macroeconómicas (Banco Mundial 2001; Elson 2002; Elson 1997).

Esta ceguera de género es bien ilustrada por la desconsideración de la macroeconomía hacia el trabajo no remunerado, realizado predominantemente por mujeres, en la economía del "cuidado".<sup>3</sup> Sin este trabajo, necesario para que mujeres y hombres puedan participar en actividades generadoras de ingresos y fomentar el desarrollo de las futuras capacidades de niñas y niños, ni los hogares ni la economía remunerada pueden andar sin problemas. Mientras que el trabajo "reproductivo" de las mujeres y el significativo trabajo comunitario voluntario que ellas realizan son excluidos de las medidas del Producto Nacional Bruto (PNB), no se toman en cuenta otros aspectos del trabajo de las mujeres que en principio son ahora incluidos. El estar fuera del sector laboral formal, la producción para la subsistencia, el trabajo no remunerado en granjas familiares y el empleo en el sector informal tienden a ser inadecuadamente reportados por las encuestas estadísticas, aunque algún progreso se ha hecho (Elson, 1999) – ver recuadro a continuación.

#### **Trabajo no remunerado de las mujeres**

En 1995, el PNUD estimó que el valor del trabajo no remunerado de las mujeres a nivel global representaba \$11 trillones por año (valuado en salarios vigentes). En el caso de los países desarrollados, se estima que el trabajo no remunerado produce el equivalente de por lo menos la mitad del Producto Interno Bruto (PIB) (Elson 1999).

Si los compromisos de los gobiernos hacia la eliminación de las desigualdades existentes han de ser tomados en serio, la contribución de las mujeres a la economía – en sus roles tanto reproductivos

---

<sup>2</sup> La macroeconomía integra el Producto Nacional Bruto (PNB), las exportaciones e importaciones, los ahorros e inversiones, el gasto público y la tributación pública en el análisis de condiciones económicas generales. Tradicionalmente, la macroeconomía analiza la relación y el comportamiento de los hogares y las empresas en cualquier contexto nacional dado. (Ver Alexander y Baden 2000:16-17 y Elson 2002:27).

<sup>3</sup> Este trabajo doméstico o reproductivo involucra 'el trabajo de administrar un hogar, cocinar, limpiar recolectar leña y agua, mantener en buen estado el hogar, la ropa y el equipo doméstico, así como cuidar a miembros de la familia, amigas/os y vecinas/os' (Elson 1999:4).

como productivos – debe ser reconocida.<sup>4</sup> Debemos ir más allá de abstractos modelos y teorías, tan alejados de las condiciones, intereses, necesidades y restricciones que las personas enfrentan (Çagatay 1998). No es un hecho menor el que las políticas y las decisiones políticas a nivel nacional sean impulsadas por marcos y criterios económicos.

### **2.3 Los presupuestos ignoran las diferencias**

El presupuesto es un instrumento técnico por medio del cual un gobierno refleja sus prioridades políticas, traduciendo estos compromisos en términos monetarios. Es el documento que engloba las propuestas de gastos e ingresos del gobierno. Consecuentemente, el presupuesto puede ser visto como una declaración gubernamental de principios y valores, ya sea de manera explícita o implícita. Aquellos asuntos que son una prioridad en la agenda política implican una adecuada asignación de recursos.

En general, los presupuestos son elaborados para enfocar las necesidades de *todos* en *una manera uniforme y aparentemente neutral*. Como resultado de las teorías macroeconómicas tradicionales ya mencionadas, los diseñadores de políticas tienden a asumir que todas las personas son iguales, con necesidades e intereses compartidos. Estas concepciones no reconocen las distinciones más evidentes que se derivan de la clase, el género, la edad, la raza, la etnicidad, la sexualidad y la ubicación geográfica, ignorando así que las políticas y los presupuestos tienen diferentes resultados para distintos grupos.

La falta de reconocimiento de las diferencias subyacentes tiene impactos particularmente difíciles sobre los sectores más pobres y marginados de la sociedad. Por un lado, su acceso a los servicios básicos necesarios para mejorar su condición depende de los gastos del gobierno. Por el otro, las personas desfavorecidas suelen encontrarse en la periferia de la arena política y económica. Su poder para influir en las decisiones presupuestarias es pequeño comparado con el de otros grupos de interés que están más cerca de los tomadores de decisiones o tienen más fuerza política. Así, las necesidades de la gente pobre usualmente son enfocadas a través de esfuerzos aislados, más bien limitados, tales como programas contra la pobreza (por ejemplo, los cupones para alimentos), servicios básicos de salud ambulatorios o pequeños créditos destinados a actividades agrícolas. Aunque mitigan los problemas económicos y sociales inmediatos, estos esfuerzos aislados no llegan a tocar las desigualdades que permean todos los niveles de las relaciones sociales, económicas y políticas.

---

<sup>4</sup> Elson argumenta que la invisibilidad del trabajo de las mujeres podría ser superada incorporando la economía del cuidado en el modelo de egresos nacionales. En este modelo alternativo consciente del género, el flujo circular del ingreso nacional está compuesto por hogares (es decir, la economía del cuidado), además de los sectores público (gobierno) y privado (empresas) (Elson 1997).

Adicionalmente, las asignaciones presupuestarias "neutrales" orientadas a grupos específicos podrían aun exacerbar las desigualdades. Un ejemplo son los gastos de salud reproductiva etiquetados para personas pobres, que tienden a centrarse en la responsabilidad de las mujeres de controlar su fertilidad, y no en las responsabilidades reproductivas compartidas o en las de los hombres. Los efectos de una política que implícitamente ubica el peso de su éxito en el control del cuerpo femenino socavan los derechos de las mujeres y el desarrollo de relaciones de género más equitativas. Sucede así con los paquetes básicos de salud para comunidades marginadas en México, que abarcan a quienes viven en áreas rurales (ver recuadro abajo).

#### **Paquetes básicos de salud para comunidades marginadas en México**

Los servicios brindados se enfocan en el control de la fertilidad de las mujeres. Promueven activamente ciertos métodos anticonceptivos transitorios (píldoras, dispositivos intrauterinos e inyecciones) y permanentes (esterilización) para mujeres, restringiendo las opciones disponibles y sin desarrollar un enfoque de responsabilidades compartidas entre mujeres y hombres.

Más aún, se presta poca atención a las especificidades culturales de las comunidades. Por ejemplo, debido a las ideas culturalmente determinadas sobre la maternidad y el embarazo entre grupos indígenas, la atención obstétrica en regiones rurales de Chiapas a menudo es exigida sólo cuando el peligro es extremo. En ello juegan un papel relevante las actitudes racistas y escaso interés de profesionales de salud hacia las ideas indígenas relacionadas con el cuerpo y la sexualidad. Como resultado, la atención médica puede ser insensible o abiertamente agresiva, por lo que a las mujeres les resulta difícil e intimidatoria la interacción con profesionales de la salud (Freyermuth y Jiménez 2000).

Si bien los presupuestos han heredado la ceguera de género de los modelos macroeconómicos y por tanto han sido instrumentales en transmitir y reproducir sesgos de género, también ofrecen una posibilidad para transformar y remediar las desigualdades de género existentes. Los presupuestos son la declaración política más importante hecha por el Organismo Ejecutivo (la cabeza del gobierno) en el curso de un año, ya que asignan dinero a las políticas que están siendo implementadas. No se puede tomar seriamente ninguna política o compromiso gubernamental que carezca de recursos asignados. Siendo así, los presupuestos ofrecen una base sobre la cual trabajar año tras año, a fin de traducir en acciones concretas los compromisos internacionales relacionados con la igualdad de género y el adelanto de las mujeres. Por tanto, un análisis presupuestario sensible al género puede ser considerado una herramienta para la rendición de cuentas.

## **2.4 Problemas comunes con los presupuestos en los países en desarrollo**

Los presupuestos, especialmente en los países en desarrollo, enfrentan problemas comunes que en su mayoría tienen una particular relevancia al género.

### *Falta de datos presupuestarios y estadísticas socioeconómicas*

Es probable que éste sea el problema más diseminado en los países en desarrollo. Por un lado, la información necesaria para llevar a cabo un análisis a profundidad podría simplemente no existir. Por otra parte, cuando sí hay datos relevantes disponibles, quizás estén plagados de problemas de puntualidad, accesibilidad, frecuencia, precisión y consistencia (Shapiro 2001). La falta de información precisa y relevante es particularmente el caso de los datos desagregados por sexo, los cuales son esenciales para evaluar estructuras subyacentes de desigualdad y responder adecuadamente a ello. Identificar las clases de información necesaria, incluidos los datos relevantes al género, es apenas un primer paso que podría conducir a un largo proceso de recolección, sistematización y divulgación de datos adecuados.

### *Falta de rendición de cuentas*

En la mayoría de los países en desarrollo, el presupuesto es percibido como una caja negra a la cual la población y aun agentes gubernamentales fuera del Organismo Ejecutivo tienen poco o ningún acceso. En la última década, esta concepción ha sufrido importantes cambios debido a una serie de tendencias globales, entre éstas el surgimiento de procesos políticos de democratización, descentralización, anti-corrupción y reducción de la pobreza (Krafchik 2001). Pese a un giro considerable que ha pasado de entender los presupuestos puramente como asunto del gobierno hasta verlos como un proceso mucho más abierto, la rendición de cuentas del gobierno a la ciudadanía es aún limitada, sobre todo como resultado de marcos legales débiles y de verificaciones y balances inadecuados (Shapiro 2001:31).<sup>5</sup> A esto no ayuda la falta de mujeres que actúen como defensoras de género en la Legislatura, ni su limitada participación en un campo de dominio masculino como lo son las finanzas.

### *Falta de transparencia y participación*

Una comprensión más profunda de la democracia necesariamente entraña una ciudadanía informada, capaz de participar en procesos políticos transparentes, así como mecanismos para rendición de cuentas (Shapiro 2001). A pesar de la democratización, una carencia crucial continúa siendo la falta de marcos regulatorios que aseguren el derecho al acceso a la información. En numerosos países en desarrollo, la ausencia de información presupuestaria y programática útil restringe las oportunidades

---

<sup>5</sup> Las verificaciones y los balances tienen que ver con que haya otras personas, o instituciones como la Legislatura, que sean capaces de aplicar un freno al poder del actor o los actores clave, en este caso el Organismo Ejecutivo.



para involucrarse con el gobierno en una forma constructiva. En Honduras, la información detallada sobre la asignación de recursos a diferentes programas está disponible meses después de que el presupuesto ha sido aprobado. Bajo tales condiciones es sumamente difícil evaluar las intenciones de un gobierno en el campo de género y equidad. A fin de realizar el potencial de la participación e influir en los procesos políticos de toma de decisiones, los sistemas políticos cerrados y discrecionales deben ser transformados.

#### *Falta de mediciones claras sobre la eficiencia y el impacto*

A pesar de una amplia gama de actividades de planificación, resulta extremadamente difícil crear una relación lineal entre el presupuesto y su verdadero impacto. Es común la falta de evaluaciones iniciales profundas de los problemas que serán enfocados a través del gasto público. Sin un claro panorama en cuanto a quién se debería llegar y de la manera en que los servicios prestados de hecho benefician a grupos específicos, la eficiencia de los gastos podría limitarse a términos financieros. Por ejemplo, la impresión de libros de texto públicos para cada niña y niño en edad escolar parece ser un satisfactorio indicador de *resultados* para la potenciación de sus oportunidades educativas. Pero si esos libros no desafían los roles tradicionales de hombres, mujeres, niños y niñas, el *resultado* de la política general podría ser menos satisfactorio en lo que se refiere a la equidad de género.

De hecho, es amplia la ausencia de evaluaciones consistentes del impacto de los gastos. Dado que las desigualdades estructurales subyacentes no son necesariamente consideradas en el diseño de los servicios, o las desigualdades son aún más profundizadas por programas en apariencia "costo-eficientes" que dependen del trabajo de mujeres ya sobrecargadas, es crucial la necesidad de indicadores de impacto y evaluaciones sensibles al género.

#### *Falta de ingresos, proyecciones inapropiadas y presiones de donantes multilaterales*

Existen varios elementos que restringen la flexibilidad que las decisiones presupuestarias traen consigo. En numerosos países, la falta de ingresos estables y suficientes tiene un importante impacto en su presupuesto. En algunos casos, los programas son bien diseñados y responden a las necesidades de diferentes grupos pero, debido a la falta de ingresos o a proyecciones inadecuadas, terminan siendo revisados con poca atención a las prioridades sociales.

Adicionalmente, es menester considerar el rol que en este frágil equilibrio juegan los donantes multilaterales y las instituciones financieras internacionales (IFI): las presiones para la austeridad fiscal, por ejemplo, pueden limitar la habilidad del gobierno de asignar recursos congruentes con las prioridades locales y desembolsarlos de manera puntual. En países donde una significativa proporción

del presupuesto proviene de la cooperación internacional y las IFI, los retrasos en la disponibilidad real de los fondos pueden reducir sustancialmente el año fiscal. De hecho, en el apuro por calificar para fondos destinados a Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y al alivio de la deuda externa, los Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (DERP)<sup>6</sup> y las prioridades políticas asociadas a menudo no se basan en un cuidadoso análisis de la pobreza ni en consultas a la ciudadanía.

### *Descentralización*

En décadas recientes ha habido un giro, desde el nivel local hasta el nacional, en el poder, las funciones, responsabilidades y rendición de cuentas del gobierno (Mohapatra 2001). La relevancia del presupuesto es resaltada a nivel local debido a la proximidad de la implementación de las políticas públicas. Aun así, cada uno de los problemas descritos arriba tiende a ser más agudo al nivel subnacional. Los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de lo que será proporcionado por el gobierno nacional. En varios países, el ingreso y las proyecciones de ingresos subnacionales se basan en transferencias calculadas y detalladas por el gobierno nacional. Cuando el ingreso es menor de lo que se esperaba, son usualmente las asignaciones subnacionales las que serán recortadas.

Dado que la descentralización implica una *devolución* de recursos y responsabilidades para cumplir una función originalmente asignada al gobierno nacional, los programas y funciones que se transfieren tienden a reflejar los lineamientos de ese gobierno. Como consecuencia de ello, es probable que las omisiones en cuanto a género a nivel nacional sean replicadas por los gobiernos subnacionales y locales. A la inversa, se argumenta que en numerosos países donde los líderes nacionales *son* conscientes de los intereses de la igualdad de género y están comprometidos con éstos, puede no haber una transferencia de ello hacia el nivel local (Budlender *et al.* 2002). Más aún, si la descentralización es una tendencia reciente, serán limitadas las capacidades a nivel subnacional en lo referido a una efectiva y eficiente prestación de servicios por el gobierno local.

Problemas similares se aplican a la información. Si el acceso a ella es difícil a nivel nacional, probablemente cualquier nivel debajo de éste involucrará desafíos adicionales. Por ejemplo, puede haber problemas para manejar niveles distintos e incompatibles de desagregación y/o clasificación, lo que hace difícil comparar y analizar los datos (ver en la Sección 4.1 el recuadro sobre las experiencias de la Iniciativa para un Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas a nivel local).

---

<sup>6</sup> Los gobiernos están desarrollando estrategias para la reducción de la pobreza. Luego éstas son resumidas en Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (DERP) y presentadas a las juntas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). La piedra angular de estas estrategias debería ser la consulta a la sociedad civil y otros grupos de interés, pero esto es a menudo inadecuado.

Se puede identificar desafíos adicionales en lo relativo a opciones políticas sólidas, transparencia y rendición de cuentas bajo procesos de descentralización. Por un lado, el rol de las instituciones fuera del Organismo Ejecutivo podría ser más débil. Por el otro, el poder a nivel local tiende a ser más concentrado, patriarcal y asociado a relaciones informales de proveedor-cliente – lo que posiblemente deje a un lado la sensibilidad hacia la pobreza y la equidad. En ambos casos, la disponibilidad de recursos podría ser reducida y se incrementarían las oportunidades para la corrupción. Además de ello, aunque la descentralización ofrece oportunidades para la redistribución, esto no necesariamente implica una asignación de recursos más igualitaria o amigable a las mujeres. Los procesos presupuestarios participativos asociados a la descentralización (por ejemplo, en Porto Alegre, Brasil) no han incluido consistentemente los intereses de género (E<sup>o</sup>im 2000).

### **3. ¿Por qué son necesarias las Inicia tivas para un Presupuesto con Enfoque de Género (IPEG)?**

---

#### **3.1 ¿Qué son las IPEG?**

Las IPEG son diversos esfuerzos orientados a escudriñar el presupuesto del gobierno a fin de analizar su impacto en mujeres, hombres, niñas y niños, así como en otros ejes de diferenciación social (entre éstos, raza, etnicidad, clase y casta). Su principal propósito consiste en examinar si los gastos públicos están siendo asignados equitativamente, de manera que promuevan la igualdad de género. Siguiendo esta línea, los presupuestos sensibles al género no son presupuestos separados producidos para las mujeres, ni se limitan a lograr un incremento en las asignaciones dirigidas específicamente a ellas.

El análisis presupuestario sensible al género surgió en Australia en los años ochenta, cuando el gobierno federal condujo evaluaciones del impacto del gasto público en las mujeres, lo que más tarde fue emprendido por los gobiernos estatales. Le siguieron Sudáfrica y las Filipinas, implementando dicho análisis a mediados de los años noventa. Después de la Conferencia de Beijing (1995), el interés se diseminó entre gobiernos y organizaciones de mujeres, y se lanzaron iniciativas inclusive en varios países de la Mancomunidad. Hasta la fecha, más de 40 naciones del mundo han conducido algún tipo de iniciativa por un presupuesto sensible al género.<sup>7</sup>

Existe una diferencia entre el análisis presupuestario sensible al género y la formulación de un presupuesto sensible al género. El primero se refiere a los esfuerzos que han sido emprendidos para evaluar la forma en que los pasados y actuales presupuestos reconocen y responden a las necesidades diferenciadas de diversos grupos de hombres, mujeres, niños y niñas. La segunda consiste en introducir el género y otras categorías (entre ellas raza, etnicidad, edad, sexualidad y ubicación geográfica) como criterios transversales en las actividades de planificación y en la subsiguiente asignación de recursos. Claramente, se requiere de un análisis presupuestario sensible al género a fin de identificar lo que debe hacerse para llegar a la formulación de un presupuesto con sensibilidad al género. Aunque la mayor parte de las iniciativas a nivel mundial aún se encuentra en la etapa de análisis, diversos países han dado pasos importantes hacia los presupuestos sensibles al género.

---

<sup>7</sup> Una descripción de iniciativas a nivel mundial se encuentra en Budlender 2002:131-164.

Las IPEG pueden estar basadas dentro del gobierno – ya sea en el Organismo Ejecutivo o en el Legislativo – o fuera de éste, en iniciativas que surgen de la sociedad civil. Si bien las iniciativas, en su mayoría, han sido llevadas a cabo a nivel nacional, también pueden ser conducidas en el plano subnacional o local, donde existen más oportunidades para alentar la activa participación de las mujeres. Al buscar remediar las desigualdades existentes o cuando menos destacar el incompleto enfoque a la prestación de servicios que se supone deben llegar a toda la gente, los presupuestos sensibles al género de hecho desafían las estructuras y dinámicas de poder.

La mayoría de iniciativas sostenidas y evolutivas (como en Sudáfrica, Tanzania, las Filipinas y México) involucra un proceso a múltiples niveles y de múltiples grupos de interés (Budlender y Hewitt 2002). Dirigidos a incorporar la conciencia de género en todos los aspectos del presupuesto y promover una mayor efectividad en el uso, asignación y evaluación de los recursos, estos ejercicios altamente políticos fusionan la investigación, el análisis, la promoción y defensa públicas y la generación de propuestas concretas.

El análisis del presupuesto a través de un lente de género ha recibido distintos nombres en el mundo. Las iniciativas en Australia y Sudáfrica se refieren a "presupuestos para mujeres". Budlender refiere que el término "presupuestos para mujeres" fue escogido en Sudáfrica con el fin de subrayar que, si bien las relaciones de género afectan tanto a hombres como a mujeres, son principalmente ellas quienes quedan en una posición subordinada (Budlender 1997). Iniciativas más recientes utilizan nombres que van desde "presupuestos de género" hasta "presupuestos sensibles al género".

Çagatay *et al.* plantean que este giro se relaciona con la transformación del paradigma WID (Mujeres en el Desarrollo, décadas de 1970 y 1980) en GAD (Género y Desarrollo, en los años noventa). Mientras que el primer modelo enfocaba a las mujeres como un grupo desfavorecido u oprimido, el segundo utiliza el género como una forma de referirse a las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Este enfoque enfatiza la necesidad de evaluar el impacto del presupuesto en mujeres, hombres, niñas y niños (Çagatay *et al.* 2000). Ello, sin embargo, no implica que las iniciativas que se autodenominan "presupuestos para mujeres", como la de Sudáfrica, operen fuera de un marco que analiza las relaciones de poder de género.

En el presente informe se utilizarán los términos iniciativas para un presupuesto con enfoque de género (IPEG), análisis presupuestario sensible al género y presupuestos sensibles al género (PSG). El término *iniciativas para un presupuesto con enfoque de género* se referirá a un concepto paraguas que engloba los diversos esfuerzos realizados por diferentes actores para analizar, evaluar y contribuir a una conciencia de género en el presupuesto. *Análisis presupuestario sensible al género* hará

referencia al trabajo conceptual y analítico conducido a fin de evaluar el impacto de los presupuestos en diferentes grupos de mujeres, hombres, niñas y niños. El término *presupuestos sensibles al género* se referirá al objetivo final de las IPEG, es decir, una asignación presupuestaria con conciencia de género. La palabra "género" ha sido escogida para subrayar que, si bien las mujeres se encuentran predominantemente en una posición desfavorecida, los gastos sensibles al género implican la obligada necesidad de reconocer y enfocar las relaciones determinadas social y culturalmente *entre* mujeres y hombres.

### **3.2 ¿Qué pueden aportar las IPEG?**

Al ilustrar las maneras en que las decisiones, asignaciones y gastos presupuestarios están afectando a mujeres y hombres, y a diferentes grupos de mujeres y hombres, las IPEG pueden contribuir en una variedad de formas a remodelar las metas de las políticas y las asignaciones de recursos asociadas de los gobiernos.

#### *Equidad/Igualdad*

Uno de los objetivos de los presupuestos es asegurar la redistribución de la riqueza y los recursos dentro de un país. Si se toma en cuenta este objetivo, una distribución equitativa de los recursos entre hombres y mujeres debe ser una meta central de las políticas, dado que el género continúa siendo uno de los ejes de desigualdad más persistentes. Aun así, el logro de la equidad de género requiere de más que igualdad de oportunidades y recursos. Necesita de igualdad de resultados para mujeres y hombres. Ello implica reconocer las diferentes necesidades, preferencias e intereses, lo cual afecta la forma en que mujeres y hombres se beneficiarán de una misma política (Reeves y Baden 2000).<sup>8</sup> Una asignación de recursos sensible al género necesariamente implica esto.

#### *Avance hacia la realización de los derechos de las mujeres*

La traducción de los instrumentos de derechos humanos (incluida la CEDAW) en prioridades políticas, con adecuadas asignaciones de recursos, es un importante paso hacia la realización de los derechos y el logro de la igualdad de género. Un análisis presupuestario sensible al género puede proporcionar información fáctica que vaya más allá de los derechos legales hacia la acción gubernamental en cuanto a derechos específicos. Puede hacerlo intentando medir las brechas entre los compromisos políticos, la suficiencia de las asignaciones de recursos y los resultados de las políticas. Éstos pueden luego ser comparados con los compromisos internacionales, como también con los derechos a los recursos y servicios a nivel nacional (ver recuadro abajo). Sin embargo, se

---

<sup>8</sup> Una elaboración de la distinción entre equidad e igualdad se encuentra en Reeves y Baden 2000:10.

necesita llevar a cabo más trabajo acerca de cómo integrar efectivamente en las IPEG un enfoque basado en los derechos (ver Norton y Elson 2002 en la *Colección de Recursos de Apoyo*).

#### **Los presupuestos como una herramienta para realizar derechos**

*Cabo Occidental, Sudáfrica:* El derecho constitucional al acceso a vivienda adecuada y un análisis del presupuesto han sido utilizados para resaltar la falta de realización de los derechos de las mujeres a la vivienda (Pillay, Manjoo y Paulus 2002).

*San Francisco, Estados Unidos de América (EUA):* A pesar de la falta de ratificación de la CEDAW por parte de los EUA, la municipalidad está intentando implementarla localmente. Esto involucra un análisis de género de las asignaciones presupuestarias, la prestación de servicios y las prácticas de empleo (Comisión sobre la Condición de las Mujeres, San Francisco 2000). (Ver resúmenes de estos casos en la *Colección de Recursos de Apoyo*.)

#### *Eficiencia económica*

Hewitt y Mukhopadhyay (2002) plantean que la desigualdad de género tiene un costo económico, ya que afecta de manera adversa el crecimiento sostenido y próspero. Reduce los resultados, limita el desarrollo de las capacidades de la gente y disminuye el bienestar general. El empoderamiento económico de las mujeres daría como resultado mayores niveles de productividad, mejores recursos humanos y mejor salud (Elson 2002; Elson 2000b; Klasen 1999). El hecho de no tomar en cuenta las implicaciones de género de los gastos públicos, así como la aplicación de medidas consideradas "eficientes" (entre éstas las cuotas de personas usuarias), pueden en realidad tener un impacto negativo en los objetivos macroeconómicos. Las cuotas de personas usuarias para los servicios de salud y la educación, por ejemplo, pueden incrementar el trabajo de mujeres ya sobrecargadas o limitar el acceso de las niñas a la escuela. Los objetivos macroeconómicos a largo plazo pueden ser afectados adversamente por tales resultados al reducir los niveles generales de educación y productividad. Sin embargo, existen peligros en que las/os defensoras/es de género utilicen argumentos de "eficiencia" si no los vinculan a los de la igualdad y los derechos.

#### *Efectividad*

El análisis presupuestario sensible al género también puede contribuir a la efectividad del gasto público al identificar las necesidades de grupos particulares y analizar formas en que los programas definidos neutralmente fallaron o tuvieron éxito en enfocarlas. Si no se consideran las necesidades particulares de las mujeres ni se toma en cuenta el impacto específico de género de una política, ésta podría no llegar ni a la mitad de sus potenciales beneficiarias/os (Himmelweit 1998). Ello sería

equivalente a un uso inefectivo o derrochador de los recursos, como lo muestran los ejemplos en el recuadro abajo.

#### **Questionando la costo-efectividad de los programas ciegos al género**

*Costa de Marfil:* La investigación reveló que dos tercios del gasto total en educación fueron dirigidos a hombres. Más aún, las mujeres en el 20 por ciento de la población obtuvieron sólo una cuarta parte del total del subsidio educativo dirigido a ese 20 por ciento (Demery 2001).

*Villa El Salvador, Perú:* Un análisis del programa de ayuda alimentaria "Vaso de Leche" ilustró que el trabajo no remunerado de las mujeres para operar el programa equivalía a una quinta parte de los recursos asignados a éste. A fin de ser "costo-eficiente", el programa se apoyó en el trabajo no remunerado de ellas (Pearl 2002).

#### *Buena gobernanza*

El proceso de mejorar la prestación de bienes y servicios a mujeres, hombres, niñas y niños en forma equitativa, justa y responsable – en este caso a través del proceso presupuestario – debe considerarse una parte integral de la definición de buena gobernanza (Hewitt y Mukhopadhyay 2002). Adicionalmente, la buena gobernanza requiere de un enfoque participativo al proceso de formulación de políticas, de manera que estén representadas las diferentes perspectivas de distintos grupos de la ciudadanía, incluidas las mujeres. Los presupuestos que son sensibles al género e incorporan la participación de la ciudadanía, incluidas las mujeres, ayudan a asegurar que el diseño de las políticas y la asignación de recursos respondan a las necesidades coexistentes pero diferenciadas de esas personas.

#### *Rendición de cuentas*

El análisis presupuestario sensible al género puede ser un paso decisivo para vincular los compromisos del gobierno en cuanto a la equidad de género con la manera en que los recursos públicos son gastados e incrementados. Si se lleva a cabo y se pone a disposición del público una evaluación de impactos de las políticas y los gastos asociados, el potencial de que la ciudadanía haga que el gobierno rinda cuentas es incrementado significativamente. En este sentido, también es una poderosa herramienta para hacer que los gobiernos rindan cuentas en lo referido a compromisos internacionales y metas fijadas y objetivos específicos de género (como los establecidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer).

A nivel local, el escrutinio de los compromisos presupuestarios del gobierno local y de los gastos reales de la población puede hacer que el gobierno rinda cuentas por el uso inapropiado de los fondos



o identificar una prestación de servicios deficiente o inapropiada (incluida la incapacidad de satisfacer las necesidades de las mujeres pobres). Ver en el recuadro abajo un inspirador ejemplo de Rajastán, en la India. Al involucrar a la sociedad civil en un área de la que la ciudadanía suele estar marginada, especialmente las mujeres y la gente pobre, las IPEG contribuyen a una buena gobernanza al abrir canales para participar e influir en los procesos de toma de decisiones.

#### *Transparencia*

Las IPEG tienen el potencial de resaltar una serie de factores (como la necesidad de datos sobre incidencia de las personas beneficiarias e impactos desagregados por sexo, raza, etnicidad y edad) que por lo general no son considerados de manera consistente al diseñar políticas y asignar recursos. En muchos casos, las IPEG ilustran la ausencia de información clave relacionada con problemas que deben ser combatidos – la cual debería ser parte esencial de cualquier evaluación integral del impacto de las políticas. Las iniciativas presupuestarias, por lo tanto, presionan a los gobiernos para que identifiquen y desglosen su información programática y la pongan a disposición del público en general – ver la iniciativa abajo.

#### **Rendición de cuentas a través del derecho a la información**

A nivel local, Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS – la Asociación por el Poder de Trabajadores/as y Agricultores/as) en Rajastán, India, inició una acción masiva y confrontación estratégica con la administración estatal. Su objetivo consistía en hacer cumplir el derecho de las personas pobres, especialmente las mujeres, al salario mínimo en proyectos de socorro para zonas afectadas por sequías. Sus investigaciones acerca de cómo el dinero de hecho estaba siendo gastado y la efectividad de su exposición del mal manejo de los fondos para el desarrollo (por ejemplo, en audiencias públicas) destacaron la importancia del acceso de la ciudadanía a los documentos oficiales, incluidos los relacionados con presupuestos y gastos locales. Así, la MKSS ha dado lugar a una campaña a nivel nacional sobre el derecho a la información, vinculando este derecho con la rendición de cuentas del gobierno a la ciudadanía (Elson 2000b).

### **3.3 ¿Cuáles son los límites de las IPEG?**

Poniendo a un lado el hecho de que las IPEG pueden hacer una significativa contribución al logro de objetivos generales de desarrollo político, social y económico, no son una mágica receta que indique cuáles pasos a seguir, ni una solución final para cambiar el curso de las desigualdades que las mujeres enfrentan. Es crucial tener en mente que el análisis presupuestario sensible al género es, sobre todo, una *herramienta* diseñada para enfocar un instrumento específico, el presupuesto, que ha sido crucial para transmitir la desigualdad.

Adicionalmente, esta herramienta *opera dentro de un proceso más amplio*, determinado por oportunidades, desafíos y obstáculos específicos a un contexto. Por ejemplo, la iniciativa sudafricana tuvo lugar en el contexto de un adelanto político trascendental e integral, posibilitado por la elección de un gobierno democrático. La iniciativa de Ruanda se relaciona estrechamente con el contexto post-genocidio y el consecuente proceso de descentralización, mientras que el ejercicio en Australia disminuyó con el advenimiento de las políticas neoliberales de un gobierno conservador (Diop-Tine, 2002; Adelstål 1998).

Es esencial reconocer la amplia gama de intereses y objetivos detrás de las IPEG. Diferentes actores e iniciativas definen de manera distinta los objetivos de éstas, los cuales pueden incluir: reconocimiento de la contribución de las mujeres a la economía; su integración en el sector productivo; participación en los procesos de toma de decisiones; acceso a estructuras políticas; equidad; reducción de la pobreza; avance hacia metas acordadas a nivel internacional; rendición de cuentas y transparencia.

Dado el actual entusiasmo entre donantes por estas iniciativas, es importante que los objetivos y las metas sean realistas. Ello ayudará a asegurarse contra afirmaciones de “fracaso” por parte de opositores de la idea de los presupuestos sensibles al género, quienes podrían alegar que las IPEG son “políticamente correctas” o una “moda” de corto plazo (ver la Sección 7.1 sobre el grado de éxito de las IPEG). Es interesante observar que muchas de las ONG multilaterales, bilaterales e internacionales y las IFI, que están exigiendo a los gobiernos de países en desarrollo mayores niveles de transparencia, rendición de cuentas y sensibilidad, no estén aplicando esquemas similares a sus propios presupuestos institucionales. Sin embargo, existen indicios alentadores en cuanto a que algunas de ellas están empezando a emprender análisis presupuestarios sensibles al género y trabajando en pos de una formulación con sensibilidad de género de sus presupuestos institucionales.

#### **4. ¿Cómo se implementan las IPEG en la práctica?**

---

Australia fue pionera en el análisis presupuestario sensible al género en 1984, cuando las agencias gubernamentales se comprometieron a evaluar el impacto del presupuesto en las mujeres y las niñas. El Presupuesto de las Mujeres Australianas obligaba a desglosar los gastos de cada agencia en tres principales categorías:

1. Gastos etiquetados concretamente para mujeres: recursos asignados a programas dirigidos de manera específica a mujeres.
2. Gastos para iguales oportunidades laborales: recursos asignados a la discriminación positiva, a fin de promover el empleo de mujeres y hombres en iguales cifras, igual representación dentro de los puestos gerenciales e igual salario.
3. Gastos para transversalización: la totalidad del resto de los gastos no cubiertos por las dos primeras categorías (Budlender 1999b).

La mayoría de IPEG alrededor del mundo empieza con las tres categorías desarrolladas por la iniciativa australiana, utilizando algún tipo de adaptación específica al país. Algunas de ellas introducen subcategorías para gastos destinados a mujeres, con varias maneras de distinguir lo que se enfoca en género. Siendo así, puede ser relevante evaluar no sólo los recursos de programas que directamente benefician a mujeres, sino también, por ejemplo, la cantidad de dinero invertida en capacitación en género para funcionarios/as públicos/as o en la realización de investigaciones y evaluaciones sectoriales sensibles al género.

Ha habido una tendencia, sin embargo, a limitar el trabajo de las IPEG a la identificación de gastos dirigidos explícitamente a mujeres. La principal razón detrás de ello es que rastrear los gastos etiquetados es mucho más fácil que analizar la conciencia de género general de los gastos para transversalización. Aunque esto es relevante para destacar la escasez de recursos destinados a las mujeres, restringe los intereses de la igualdad de género a asuntos aislados – abordar únicamente éstos puede tener sólo un impacto limitado en la magnitud de la desigualdad de género.

Es crucial, por tanto, sacar a luz las implicaciones de género de las asignaciones presupuestarias para transversalización. Se ha diseñado una serie de herramientas metodológicas para poder hacerlo, las cuales han sido utilizadas, con distintos grados de adaptaciones específicas para un país, en muchas IPEG alrededor del mundo.

## 4.1 Herramientas

### *Siete herramientas para las IPEG*

<i>Herramienta 1. Apreciación sensible al género de las políticas</i>	Diseñada para analizar políticas y programas desde una perspectiva de género e identificar las formas en que estas políticas y los recursos que se les asignan tienen la probabilidad de reducir o incrementar las desigualdades de género existentes.
<i>Herramienta 2. Evaluación de personas beneficiarias desagregada por sexo</i>	Implementada para evaluar el grado al que los programas o servicios están satisfaciendo las necesidades de beneficiarias/os actuales o potenciales, tal como ellas/os mismas/os las identifican y expresan.
<i>Herramienta 3. Análisis desagregado por sexo de la incidencia de los beneficios del gasto público</i>	Utilizada para evaluar la distribución de los recursos presupuestarios entre mujeres y hombres, niñas y niños, estimando los costos unitarios de cierto servicio y calculando el grado al que este servicio está siendo utilizado por cada uno de los grupos.
<i>Herramienta 4. Análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto en el uso del tiempo</i>	Diseñada para establecer un vínculo entre las asignaciones presupuestarias, los servicios prestados a través de éstas y la forma en que las/os diferentes integrantes de un hogar invierten su tiempo.
<i>Herramienta 5. Marco político económico a mediano plazo con conciencia de género</i>	Diseñada para incorporar una perspectiva de género en los marcos a mediano plazo del desarrollo de políticas, la planificación y las asignaciones presupuestarias, por ejemplo, desagregando variables por sexo, combinando cuentas de ingresos nacionales y cuentas de ingresos en los hogares, así como destacando y desafiando las suposiciones subyacentes ciegas al género acerca de cómo funciona la economía.
<i>Herramienta 6. Declaración presupuestaria con conciencia de género</i>	Esta herramienta se refiere a los informes generados por las agencias gubernamentales sobre las implicaciones de sus gastos para los objetivos de la equidad de género.
<i>Herramienta 7. Análisis desagregado de la incidencia tributaria</i>	Utilizada para evaluar los impactos diferenciados de la tributación en mujeres y hombres, como también evaluar el nivel de impuestos recaudados en relación con las necesidades y exigencias para el gasto público.

Una explicación detallada de estas herramientas se encuentra en Budlender, Sharp y Allen 1998.

#### *Herramienta 1. Apreciación sensible al género de las políticas*

Esta herramienta evalúa el impacto real o probable en las relaciones de género de los programas y estrategias descritos por las políticas. ¿Son congruentes las asignaciones presupuestarias con los compromisos políticos sobre igualdad de género? Depende, en buena medida, de descubrir e ilustrar los asuntos de género implícitos y explícitos en un cierto sector – como la reforma agraria en Sudáfrica, según se muestra abajo – a fin de analizar los recursos consecuentemente (Budlender *et al.* 1998).

**Las desigualdades de género y el programa de reforma agraria en Sudáfrica:  
una apreciación sensible al género de las políticas**

El Departamento de Asuntos de Tierra en Sudáfrica es responsable de la reforma agraria en el país. 'Las provincias más pobres son desproporcionadamente rurales y en forma desproporcionada contienen muchas mujeres, niñas y niños. [...] Las restricciones legales han impedido el acceso de las mujeres tanto a la tierra como a los recursos financieros para desarrollarla. Además de las legislaciones que designaban a las mujeres como menores que no podían poseer propiedades o concluir contratos en todo su derecho, la ley consuetudinaria, en muchos casos, las ha privado del derecho a poseer propiedades [...] A menos que se preste más atención a la satisfacción de las necesidades y los intereses de las mujeres, el programa de reforma agraria podría exacerbar las desigualdades de género existentes en la asignación de tierra y su uso productivo' (Revisión Presupuestaria del Gobierno, citada en Budlender *et al.* 1998:39). Bajo tales circunstancias, se requiere de reformas legales que enfoquen las desigualdades en lo que se refiere al derecho a poseer propiedades. Las reformas deben ser acompañadas de criterios sensibles al género que aseguren la disponibilidad de recursos dirigidos a las mujeres en el programa de reforma agraria. En este sentido, transformar el marco legal es sólo un paso inicial, que requiere de asignación de recursos a fin de contribuir a un cambio en las prácticas consuetudinarias.

Dependiendo de la existencia y accesibilidad de información relevante relacionada con la política y el presupuesto bajo análisis, se pueden llevar a cabo evaluaciones más elaboradas. La Iniciativa para un Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas ha desarrollado un enfoque de cinco pasos que muestra una manera clara de proceder cuando se realiza una apreciación sensible al género de políticas, programas y sectores. Este enfoque también ha sido utilizado en Tanzania y Uganda (Budlender *et al.* 2002). Comprende lo siguiente:

1. Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños en un sector determinado.
2. Evaluación del grado al que las políticas enfocan la situación de género.
3. Evaluación de si las asignaciones presupuestarias son adecuadas, a fin de implementar políticas sensibles al género.
4. Evaluación de resultados de gastos a corto plazo, para evaluar cómo los recursos son de hecho gastados y cómo se implementan las políticas y los programas.
5. Evaluación de los resultados o impactos a largo plazo que los gastos pudieran tener (Budlender 2001:110).

Los pasos 1 a 3 de este enfoque pueden llevarse a cabo con base en documentos de políticas y presupuestarios. Si el gobierno no está reportando de manera apropiada ni recabando la información correcta, los pasos 4 y 5 requieren de un considerable trabajo de campo. Siendo así, la aplicación de una apreciación sensible al género de las políticas puede resultar valiosa al integrar al análisis la opinión de las personas beneficiarias de una cierta política, lo que puede establecerse utilizando la Herramienta 2.

### *Herramienta 2. Evaluación de personas beneficiarias desagregada por sexo*

Esta herramienta permite que las voces de la ciudadanía sean escuchadas (Budlender *et al.* 1998). Se utiliza para establecer los puntos de vista de mujeres y hombres acerca de si los patrones de gasto del gobierno (y sus programas y servicios relacionados) son congruentes con las prioridades y si la prestación de servicios particulares es adecuada.<sup>9</sup> Esto es relevante a fin de apreciar los efectos y resultados no intencionales de políticas que, en papel, hasta podrían parecer sensibles al género. A continuación, un ejemplo de una poderosa combinación de apreciación de políticas y evaluación de personas beneficiarias con conciencia de género, la cual resaltó las insuficiencias en las intervenciones contra la pobreza en México.

---

<sup>9</sup> Las técnicas incluyen el uso de métodos cuantitativos tales como encuestas sobre actitudes, y de métodos cualitativos, entre éstos las discusiones grupales y entrevistas.

### **Gastos contra la pobreza en México:**

#### **apreciación de políticas y evaluación de personas beneficiarias**

Durante los años 2000 y 2001, la IPEG mexicana analizó 21 programas contra la pobreza implementados por el gobierno federal. Se desarrolló una lista de asuntos a fin de evaluar una serie de criterios tales como la especificidad de género del contenido del programa contra la pobreza, si se habían emprendido evaluaciones sensibles al género del contexto de la pobreza y en qué rol fueron las mujeres colocadas en el programa. De los 21 programas, sólo seis hacían referencia a una perspectiva de género y apenas cuatro iban dirigidos concretamente a las mujeres; los recursos asignados a mujeres ascendían a menos del 2 por ciento del total de los fondos contra la pobreza. La totalidad de los programas asumía, y en algunos casos hasta promovía, roles tradicionales para las mujeres, ubicándolas de manera acrítica en roles de madres y cuidadoras. Más aún, el análisis reveló que la mitad de los programas contra la pobreza registraba recortes desde el año 2000 hasta el 2001, lo cual afectaba la nutrición, la vivienda básica, el empleo temporal y los servicios comunitarios.

Uno de los programas, Progresá, que brinda servicios básicos de salud, educación y nutrición a niñas y niños, abarca el 20 por ciento de los fondos contra la pobreza. Fue evaluado a través de evaluaciones de personas beneficiarias, realizadas a nivel estatal por una red social. Esto reveló que, debido a su estructura y diseño, Progresá dependía fuertemente del trabajo no remunerado de mujeres ya sobrecargadas. El nivel más bajo dentro de la estructura operacional de Progresá está conformado por 46,521 promotores voluntarios, en su mayoría mujeres, quienes trabajan un promedio de 29 horas cada mes sin remuneración. Algunas personas beneficiarias expresaron claramente que los magros beneficios financieros otorgados por el programa no valían el esfuerzo general invertido en cumplir con sus requisitos (Vinay *et al.* 2001; Red de Promotoras y Asesoras Rurales 2000).

Un obstáculo principal que muchas IPEG enfrentan alrededor del mundo es la falta de información desagregada por sexo sobre el uso y la orientación de los servicios públicos. La dificultad se deriva de una variedad de factores, entre los cuales uno central es que, en general, el presupuesto no especifica las personas a quienes intenta beneficiar. La Herramienta 3 busca remediar esto.

#### ***Herramienta 3. Análisis desagregado por sexo de la incidencia de los beneficios del gasto público***

Esta herramienta persigue evaluar el grado al que grupos de personas “se benefician” de los gastos en la prestación de servicios públicos. Pretende medir la distribución de los recursos presupuestarios entre mujeres y hombres, niñas y niños, estimando el costo unitario de un servicio y calculando

cuánto está siendo utilizado por cada uno de los grupos (la “incidencia de los beneficios”). En la educación primaria, por ejemplo, la incidencia de los beneficios del gasto público para niñas es el valor del gasto público en educación primaria multiplicado por la proporción de inscripción de niñas en la escuela primaria en comparación con la inscripción total en la escuela primaria (Secretariado de la Mancomunidad 1999). En Ghana, para citar otro ejemplo, el análisis desagregado por sexo de la incidencia del gasto público reveló que todas las mujeres y las niñas se beneficiaban menos del gasto a todos los niveles de la educación, pero que las mujeres pobres se beneficiaban tanto como los hombres pobres cuando se trataba de gastos en salud (Budlender *et al.* 1998).

Pese a que cada gobierno debería ser capaz de “costar” los servicios que presta e identificar quién está teniendo acceso a ellos, esta tarea es casi imposible en numerosos países. Por lo general, la extensa información cuantitativa necesaria – para los niveles nacional, subnacional y local – podría no estar disponible. Si de hecho lo está, podría no estar suficientemente desagregada. En algunos casos (como la salud y la educación), la información desagregada por sexo podría existir pero no en un formato que permita utilizarla con facilidad. La información podría estar en forma de registros administrativos tales como registros escolares o registros de clínicas, los cuales nunca son sistematizados.

La descentralización plantea desafíos adicionales a la obtención de los datos necesarios para realizar este análisis. Ello puede deberse a información incompatible o a contrataciones fuera de los servicios públicos, lo que significa que éstos son manejados externamente. Más aún, la agregación de datos (incluidas las cuentas) y el “compartimiento de costos” dentro de las agencias gubernamentales dificultan que aun el gobierno mismo realice su propio análisis desagregado por sexo de la incidencia de los gastos (Elsou 1998). Estas dificultades tienden a ser más agudas a nivel local y son bien ilustradas en el Cuarto Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas, que se centró en el nivel local, incluyendo análisis de la incidencia de los gastos (ver recuadro a continuación).



#### **Dificultades para evaluar los gastos regulares a nivel local: Sudáfrica**

El Cuarto Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas se enfocó en el gasto de los gobiernos locales en cinco municipalidades. El análisis incluyó asignaciones específicas de género, asignaciones para igualdad de oportunidades o discriminación positiva, así como gastos transversales (basándose en el modelo de cinco pasos antes descrito). El equipo de investigación halló muy pocas asignaciones específicas de género a nivel local. Adicionalmente, identificó mayores desequilibrios de género dentro del empleo gubernamental local que en las esferas nacional o provincial. Fue difícil evaluar los gastos transversales debido a una variedad de obstáculos:

- Los gastos municipales se enfocaban en hogares, no en personas individuales.
- Había una falta general de información, y hasta información conflictiva.
- No estaban disponibles los datos desagregados por sexo.
- La naturaleza y el tamaño de las asignaciones fueron difíciles de determinar.
- Las municipalidades eran diversas y carecían de uniformidad.
- Las cuentas eran complejas y los formularios de ingresos eran diversos.
- Los funcionarios se mostraban renuentes a compartir información
- La estructura de los gobiernos estaba bajo constante cambio.

Aun así, fue posible identificar las diferencias entre los tipos de servicios ofrecidos por municipalidades ricas y pobres. Al centrarse en funciones que tienen un claro impacto de género (como suministro de agua, saneamiento, electricidad y desecho de basura), 'pronto fue claro que las municipalidades más pobres estaban tratando de prestar una serie de servicios esenciales y aun haciendo este esfuerzo no cubrían a toda la ciudadanía. En contraste, las municipalidades con mayores recursos eran capaces de ofrecer una amplia gama de servicios que las más pobres habrían considerado lujos increíbles' (Budlender 1999a:23).

#### *Herramienta 4. Análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto en el uso del tiempo*

Otra manera de evaluar el grado al que los servicios públicos están siendo utilizados, como también su impacto en mujeres, hombres, niñas y niños, consiste en establecer un vínculo entre las asignaciones presupuestarias, los servicios prestados a través de éstas y la forma en que las/os diferentes integrantes de un hogar invierten su tiempo. Esto puede ayudar a determinar si un presupuesto y sus políticas subyacentes están, por ejemplo, apoyándose en el trabajo no remunerado de las mujeres. Se requiere de encuestas sobre el uso del tiempo en los hogares a fin de emprender este análisis, aunque la información relevante sobre la relación entre el uso del tiempo y la prestación de servicios puede ser recabada a través de evaluaciones de las personas beneficiarias (Herramienta 2.)

Esta herramienta es particularmente relevante, ya que varios estudios sobre el uso del tiempo han revelado que casi en cada país las mujeres invierten más horas de trabajo que los hombres (tanto trabajo pagado como no remunerado). Además, la reducción del gasto social, implícita en las tendencias de la política económica neoliberal global, ha dado como resultado un incremento en la “transferencia de costos”, antes cubiertos por el gobierno, a los hogares (en forma de uso del tiempo o por medio de la introducción de cuotas de personas usuarias). No es necesario decir que esta transferencia de costos es sobrellevada principalmente por las mujeres, con efectos en particular difíciles sobre las pobres, quienes deben invertir proporcionalmente más tiempo para acceder a beneficios y servicios mínimos y satisfacer las necesidades de sus familias. La reducción de la provisión estatal de cuidados de salud puede transferir del Estado al hogar la tarea de cuidar personas enfermas, incrementando así la carga sobre el tiempo de las mujeres (como puede verse en los casos de Ecuador y Suiza que figuran abajo).

#### **El impacto de los recortes del gasto social en el uso del tiempo de las mujeres en Ecuador**

Estudios sobre la influencia de las reducciones del gasto público en el uso del tiempo muestran que los recortes en los servicios sociales lastiman particularmente a la gente pobre. Un estudio de 1992 acerca del impacto del ajuste estructural en las mujeres ecuatorianas reveló que ellas invierten más tiempo comprando artículos más baratos y en pequeñas cantidades, y que la preparación de alimentos toma más tiempo, ya que ellas compran menos alimentos procesados. Las mujeres también debían destinar más tiempo a actividades de generación de ingresos y administrativas comunitarias a expensas del trabajo reproductivo, lo que tuvo como resultado que el trabajo reproductivo recayera en mujeres jóvenes y niñas de la familia, reduciendo así el tiempo disponible de éstas para tareas escolares (E<sup>o</sup>im 2000).

#### **Trabajo no remunerado y gasto en bienestar social en Basilea, Suiza**

La relación entre las decisiones presupuestarias y el trabajo no remunerado es un subproyecto del análisis de un presupuesto sensible al género en el cantón de Basilea, Suiza. Los cambios en las políticas, entre éstos las decisiones para recortar el bienestar social, provocarán la transferencia de tareas al trabajo no remunerado de las mujeres. Este proyecto identifica áreas de gastos que tendrán un impacto en el trabajo no remunerado (como la provisión de guarderías y servicios de atención de la salud). También ha comparado el relativo valor financiero del trabajo no remunerado que se realiza en Basilea con los montos obtenidos de la tributación o los gastados por el Estado en bienestar social. Una próxima fase de la iniciativa comparará el trabajo voluntario y el gasto estatal en el área de cuidados infantiles.

Las herramientas examinadas hasta este punto ofrecen opciones para evaluar el impacto del presupuesto del gobierno en mujeres, hombres y diferentes grupos de mujeres y hombres. Su principal propósito es dar una idea de cómo los gastos afectan implícita o explícitamente las relaciones de género, pero cómo esos gastos se apoyan en las comprensiones dominantes acerca de cuál rol juegan las mujeres y los hombres dentro de la sociedad y de cómo funciona la economía. La Herramienta 5 busca transversalizar una perspectiva de género en los modelos económicos mismos, en los cuales se basan los Marcos Económicos de Mediano Plazo (MEMP).

#### *Herramienta 5. Marco político económico a mediano plazo con conciencia de género*

El propósito de esta herramienta es cambiar el pensamiento ciego al género que subyace en los modelos económicos regulares, por medio de la transversalización de una perspectiva de género. Los MEMP son planes presupuestarios utilizados por los ministerios de Finanzas para facilitar la planificación a más largo plazo. Este instrumento intenta vincular el desarrollo de políticas, la planificación y los presupuestos en un periodo usualmente de tres años. Los MEMP relacionan los objetivos de las políticas gubernamentales con acciones concretas, al identificar los recursos necesarios para alcanzar las metas pretendidas en un marco de tiempo de mediano plazo. Siendo así, un MEMP pronostica el nivel total de recursos que estarán disponibles y establece la forma en que éstos han de ser asignados a fin de lograr los objetivos de las políticas (Hewitt 2001a). Sin embargo, los MEMP toman como su base las suposiciones y metas macroeconómicas, y éstas tienden a no reconocer los diferentes roles de mujeres y hombres en la actividad económica (Secretariado de la Mancomunidad 1999).

El clima general de planificación y desarrollo que es fomentado por el MEMP ofrece una oportunidad para enfocar las desigualdades de género paso a paso. Se puede generar información desagregada por sexo a fin de evaluar el contenido específico de género de las políticas y asegurar una orientación de género más efectiva de las mismas en el futuro. Adicionalmente, dado que los MEMP entrañan esfuerzos consistentes de evaluación contra metas e indicadores, el impacto de género de las políticas y de la asignación de recursos puede ser enfocado sucesivamente dentro de un marco de tiempo determinado. La IPEG de Tanzania desarrolló una lista de asuntos para coadyuvar en la transversalización del género en el MEMP (ver recuadro a continuación).

### **Transversalización del género en el MEMP: Tanzania**

La iniciativa de este país fue lanzada por el Programa de Redes de Género de Tanzania (TGNP), una ONG comprometida con el avance del proceso de igualdad de género. Luego de los primeros años, el TGNP empezó a colaborar con el Ministerio de Finanzas. La organización desarrolló una lista de asuntos para planificadores/as y funcionarios/as encargados/as del presupuesto, con el fin de ayudarles a transversalizar el género en el MEMP. La lista enfoca la forma en que se desarrollan e integran la visión, misión, objetivos de las políticas, ambientes institucionales y programas concretos. Busca ilustrar la manera en que el género, las relaciones de género y sus efectos en el diseño de las políticas y la economía pueden ser incorporados. Esto ayuda a fomentar una mejor comprensión y análisis de lo que se requiere para enfocar las necesidades diferenciadas de mujeres, hombres, niñas y niños. Según el TGNP, un horizonte de múltiples años propicia un presupuesto orientado hacia el futuro, además de procesos que 'requieren de compromiso, voluntad y cambio de actitudes, como lo es el logro de la igualdad de género' (Rusimbi *et al.* 2000:17).

(Ver detalles de la lista de asuntos en la *Colección de Recursos de Apoyo*)

### ***Herramienta 6. Declaración presupuestaria con conciencia de género***

Esta herramienta es un informe elaborado por el gobierno (y por divisiones ministeriales y sectoriales) sobre pronósticos de gastos presupuestarios y cómo éstos se relacionan con los objetivos de la equidad de género (Budlender *et al.* 1998). Consiste de informes que usualmente se apoyan en las cinco herramientas ya mencionadas, a fin de identificar sesgos de género en la asignación del presupuesto dentro de departamentos, ministerios o niveles de gobierno. Las declaraciones presupuestarias con conciencia de género pueden integrar una serie de indicadores relevantes, tales como el balance en empleo gubernamental, la porción de gastos en servicios públicos utilizada principalmente por las mujeres y los gastos etiquetados – ver abajo el caso de Sri Lanka. La información que estas declaraciones generan es crucial a fin de evaluar programas y diseñar medidas correctivas. Brinda a la Legislatura y a la sociedad civil los medios para hacer que el gobierno rinda cuentas por la eliminación de brechas de género persistentes.

### **Generando nueva información acerca del impacto del presupuesto en las mujeres: la experiencia de Sri Lanka**

La IPEG de Sri Lanka, liderada por el Ministerio de Finanzas, se enfocó en los ministerios de Educación, Salud, Agricultura y Tierras, Servicios Sociales y Desarrollo Industrial. Empleadas/os públicas/os condujeron investigación a profundidad en estos sectores, produciendo información relevante que permitió al gobierno evaluar sus políticas. El proyecto examinó la distribución de género en el empleo en el sector público, desagregó por sexo los gastos recurrentes y desarrolló indicadores de impacto sensibles al género (Hewitt y Raju 1999). Información como la generada por esta iniciativa es esencial para propiciar un análisis más amplio y una activa participación de departamentos sectoriales fuera del Organismo Ejecutivo en la exigencia de medidas sensibles al género.

Hasta aquí, estas herramientas se han enfocado en los gastos gubernamentales. La Herramienta 7 se centra en los ingresos del gobierno.

#### *Herramienta 7. Análisis desagregado de la incidencia tributaria*

Las evaluaciones de las IPEG hasta la fecha apuntan a la necesidad de desarrollar más trabajo relacionado con el ingreso (E<sup>o</sup>im 2000). La Herramienta 7 ayuda en el análisis del impacto de la tributación o de las políticas de ingresos en mujeres y hombres. Al hacer ese trabajo se debe prestar atención a una serie de factores, como los siguientes:

- El ingreso individual de hombres y mujeres (porque el ingreso promedio de ellas es menor que el de los hombres).
- Los ingresos del hogar (dado que hombres y mujeres pueden tener reclamos conflictivos sobre su uso).
- El poder de negociación y la distribución de recursos dentro de los hogares (ya que hombres y mujeres pueden no tener igual acceso a los recursos del hogar).
- Los incentivos del mercado laboral (que podrían alentar o restringir la participación de las mujeres en la fuerza laboral remunerada al crear diferentes incentivos para proveedores/as primarios/as y secundarios/as dentro de un hogar).
- Las habilidades de hombres y mujeres para prosperar en el futuro si las circunstancias de su hogar cambian (Himmelweit 2001).

Existe una variedad de formas en que las políticas tributarias pueden afectar a las mujeres, colocando cargas desiguales sobre ellas y limitando sus oportunidades:

### *Impuesto sobre la renta directo/personal*

Dependiendo de cómo esté estructurado, el impuesto sobre la renta directo/personal puede tener sesgos de género. Por ejemplo, si una pareja casada incurre en mayor responsabilidad tributaria que dos personas solteras, ello desalienta a trabajadoras/es secundarias/os en el hogar, quienes tienden a ser mujeres. Esto se ha observado en los Estados Unidos, Canadá y Japón (E<sup>o</sup>im 2000). Por otro lado, un giro hacia imponer impuestos a todas las personas que devengan salarios puede discriminar a aquellos hogares donde el ingreso proviene de un/a solo/a proveedor/a. El trabajo sobre tributación en el Quinto Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas ha mostrado el impacto particularmente inequitativo, en los hogares con jefatura femenina, de imponer impuestos a personas individuales (Smith 2000). También puede haber sesgos de género en los gastos tributarios (subsidios, deducciones, exenciones o créditos) que son asignados solamente al hombre en la pareja o no están disponibles para una mujer casada que es la única proveedora del hogar (ver el recuadro abajo sobre el Crédito Tributario para Familias Trabajadoras en el Reino Unido).

#### **Créditos tributarios por empleo desigual: el caso del Reino Unido**

El Grupo por un Presupuesto para Mujeres (WBG) aplaudió la decisión del gobierno británico de revisar el Crédito Tributario para Familias Trabajadoras (WFTC) dividiéndolo en dos créditos separados: el Crédito Tributario por Empleo y el Crédito Integrado para Niñas y Niños. El WBG había argumentado que cualquier incentivo laboral debería ser dirigido igualitariamente a hombres y mujeres, de manera que el trabajo les pague igualmente bien a ambos, y que se deben alentar los roles compartidos de cuidados y devengación entre madres y padres. Incentivos previos habían funcionado en tal forma que, para numerosas familias, era más práctico que un progenitor trabajara largas horas mientras el otro asumía la carga de las responsabilidades de cuidados y sólo un rol secundario, si es que alguno, en el mercado laboral. Siedo así, el WFTC había sido diseñado para que al menos uno de los progenitores en los hogares desempleados consiguiera un empleo, pero terminó siendo un desincentivo para el/la segundo/a proveedor/a – lo cual discriminaba a las mujeres (Elsón 2000b:5-6).

### *Impuestos indirectos/por mercancías y utilidades*

Las políticas liberalizadoras que buscan reducir los impuestos al comercio han incrementado la carga de impuestos indirectos/por mercancías y utilidades en los ingresos totales. A estos impuestos que son agregados a bienes y servicios usualmente se les conoce como “impuesto al valor agregado” (IVA). Pese a su aparente neutralidad de género, los impuestos indirectos pueden tener importantes implicaciones de género. Hombres y mujeres consumen diferentes productos y servicios, y ellas tienden a ser responsables de las compras diarias para el hogar. Por ejemplo, los estudios han mostrado que los patrones de gastos de los hogares con jefatura femenina tienden a centrarse más

en nutrición y educación que lo que ocurre en hogares encabezados por hombres (BRIDGE 2002). De hecho, los impuestos al valor agregado son regresivos y dañinos para los hogares más pobres, ya que éstos pagan una mayor proporción de su ingreso sobre dichos impuestos, en comparación con los hogares más ricos (Budlender *et al.*1998).

#### *Cuotas de personas usuarias*

Éstas *no* son parte de las políticas tributarias pero sí de la renta. Pueden ser consideradas como una alternativa al financiamiento de los servicios públicos basado en la tributación. Este “compartimiento de costos”, como a menudo se le llama, se ha vuelto cada vez más común en los países en desarrollo desde la década de 1980, con el giro hacia la no prestación de servicios básicos gratuitos para toda la gente. Quienes apoyan la introducción de las cuotas plantean el potencial de una mayor rendición de cuentas por parte de proveedores de servicios, mejores servicios y una mayor responsabilidad de las personas usuarias. Las pocas evidencias existentes apuntan, de hecho, a reducciones en la utilización de los servicios entre la gente pobre, así como efectos negativos sobre el bienestar y la salud, derivados de la introducción de dichas cuotas (Hewitt 2001b; E<sup>o</sup>im 2000) – ver abajo los casos sobre educación y salud.

#### **Cuotas de personas usuarias y educación femenina: Vietnam, Bangladesh y Uganda**

*Vietnam:* Los hogares que tienen los ingresos más bajos deben gastar el 22 por ciento de su ingreso no destinado a alimentos para enviar a un/a hijo/a a la escuela, lo cual representa casi el doble del porcentaje de aquellos hogares con los ingresos más elevados (E<sup>o</sup>im 2000).

*Bangladesh:* Una encuesta mostró que cuatro de las cinco principales restricciones para la inscripción de niñas en la escuela secundaria se relacionaban con los costos (E<sup>o</sup>im 2000).

*Uganda:* Cuando la educación primaria universal gratuita fue introducida en este país, con una clara provisión en cuanto a la equidad de género en la inscripción, la educación de las niñas mejoró sustancialmente (Baguma y Muhanguzi 2000).

#### **Cuotas de personas usuarias y uso de servicios de salud: Ghana, Zimbabwe, Nigeria y Kenia**

*Ghana, Zimbabwe y Nigeria:* Cuando las cuotas fueron introducidas, por periodos se redujo la proporción de mujeres usuarias de los servicios de salud, lo que tuvo un impacto significativo en los indicadores del estado de la salud femenina, tales como la mortalidad materna (E<sup>o</sup>im 2000).

*Kenia:* Las cuotas de personas usuarias fueron introducidas en 1989 para servicios de hospitales y centros de salud. Un año después, al eliminarse la cuota para admisión de pacientes externas/os, los hogares reportaron un mayor uso de los servicios para estas/os pacientes (E<sup>o</sup>im 2000).

Las iniciativas alrededor del mundo han utilizado las siete herramientas arriba descritas como un punto de partida conceptual, aunque la mayoría ha desarrollado y adaptado instrumentos específicos para responder a sus propias preguntas, contextos y dinámicas. En el mejor de los casos, estas herramientas, al igual que los ejemplos de distintos enfoques y diversas iniciativas, ilustran los numerosos ángulos y especificidades que pueden ser incorporados al mismo tiempo que se analiza el presupuesto a través de un lente de género.

Cuando hay disponible información integral y desagregada, la Herramienta 3 (análisis de la incidencia de los beneficios del gasto público) y la 4 (análisis del uso del tiempo) ofrecen la oportunidad para generar una comprensión innovadora y detallada del impacto del presupuesto en diferentes grupos de mujeres y hombres, de niñas y niños. Si la relevancia de esa información aún debe ser demostrada, la Herramienta 1 (apreciación de las políticas) puede conducir al tipo de análisis que se requiere para ilustrar que las políticas no son neutrales al género y que, a fin de evaluar su impacto en diferentes grupos, es necesario producir distintas clases de información. La Herramienta 5 (marco político económico a mediano plazo con conciencia de género) cobra relevancia en un contexto de reformas y cambios al sistema presupuestario, en tanto la Herramienta 6 (declaración presupuestaria con conciencia de género) responde a lo que los gobiernos pueden hacer una vez que emprenden las IPEG.

#### **4.2 Análisis presupuestario sensible al género fuera de las IPEG**

Un análisis presupuestario sensible al género no tiene que restringirse a las IPEG; también puede ser una herramienta para proyectos más amplios que persiguen influir en las políticas o mejorar la implementación de éstas a través de una adecuada asignación de recursos. Si la investigación responde a asuntos que ya están en la agenda, las posibilidades para participación, empoderamiento y acción política pueden ser expandidas. En Sudáfrica, al Programa de Promoción y Defensa Públicas de Género le preocupaba que el gobierno no había destinado suficientes fondos a la implementación de la Ley sobre Violencia Doméstica de 1998. La Iniciativa para un Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas asumió esas preocupaciones emprendiendo investigación con funcionarios/as gubernamentales y ONG. Ésta mostró las formas en que la inadecuada asignación de recursos impediría una implementación consistente de dicha ley e identificó prioridades para el gasto (Budlender, Hicks y Vetten 2002). Ya hemos mostrado cómo en la ciudad de San Francisco (aplicando los principios de la CEDAW) y en el Cabo Occidental (con el derecho a la vivienda) se ha utilizado el análisis presupuestario como una herramienta para realizar los derechos de las mujeres. El análisis presupuestario sensible al género también puede ayudar a colocar nuevos asuntos en la agenda política.



## 5. ¿Quién lleva a cabo las IPEG?

---

### 5.1 La necesidad de coaliciones

A pesar del rol crucial e innegable que el Organismo Ejecutivo debe jugar como parte del proceso de transversalización del género en el presupuesto, dejarle la tarea sólo a éste descuida los principios básicos de la política. La política es cuestión de poder, y es probable que cualquier desafío a los intereses creados encuentre oposición. Por tanto, las IPEG operan en un ámbito intensamente político y desafían los arreglos estructurales centrales. Siendo así, las posibilidades de cambio son limitadas si las iniciativas provienen exclusivamente de quienes están dentro de la estructura.

La iniciativa de Australia ha sido evaluada críticamente acerca de esta desventaja. El presupuesto de las mujeres australianas perdió la mayor parte de su vigor después de 1996, en parte debido a una débil presión política desde afuera. Estando completamente anidada en el gobierno, su fortaleza fue posible gracias a feministas que pugnaban por cambios desde adentro; el movimiento más amplio de mujeres y las ONG se habían involucrado sólo marginalmente. Esto hizo vulnerable a la iniciativa a raíz de la introducción de un gobierno conservador y de políticas neoliberales (Adelstål 1998:5). Según se discutirá adelante, los cambios políticos que podrían introducir un nuevo enfoque en la ciudadanía y los derechos pueden, de hecho, abrir el campo para IPEG exitosas, como ha sido el caso en Sudáfrica (Norton y Elson 2002).

El éxito de la IPEG sudafricana, en la cual la sociedad civil y el Parlamento trabajaron conjuntamente antes de involucrarse con el Organismo Ejecutivo, es una lección sobre la importancia de que haya actores ubicados fuera de las iniciativas gubernamentales. Otros experimentos del Secretariado de la Mancomunidad, que en un principio se centraron primordialmente en el gobierno, ahora reconocen la relevancia de integrar a la sociedad civil en el proceso siempre que sea posible. Por lo general, en países donde los esfuerzos del gobierno y *también* de la sociedad civil fluyen juntos, las probabilidades de mantener el tema en movimiento parecen ser mayores.

Esto se debe a que las IPEG son una herramienta que ha de utilizarse en un proceso a largo plazo, en el que se debe aprovechar cada posible oportunidad para impulsar la iniciativa. Si está ubicada dentro del Ejecutivo y depende sólo de algunas/os funcionarias/os comprometidas/os con la equidad, apelar a la sociedad civil es una forma de generar presión pública. En la mayoría de los países en desarrollo, las maquinarias para mujeres, que son uno de los actores dentro del gobierno con potencial para impulsar tal iniciativa, suelen ser débiles en comparación con los ministerios

sectoriales y de Finanzas. Su capacidad para impulsar el tema puede beneficiarse sustancialmente de trabajar con la Legislatura y la sociedad civil. La IPEG de Ruanda ilustra esto muy bien, aunque el involucramiento con la sociedad civil podría haberse dado en una etapa más temprana.

#### **Apelando a la colaboración: la iniciativa de Ruanda**

La IPEG de Ruanda (2002-2004) está siendo impulsada por el Ministerio de Género y Mujeres en el Desarrollo, en estrecha colaboración con el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica (apoyado por el Departamento para el Desarrollo Internacional [DFID] del Reino Unido). Hacia el fin del programa de tres años, pretende haber cubierto a la totalidad de ministerios y regiones. El Primer Ministro le dio un lanzamiento de alto perfil, al que asistieron miembros/as del Parlamento y representantes de la sociedad civil, con cobertura nacional de televisión y radio. Las ONG, a través de la red paraguas PRO-FEMME Twese Hamwe, estuvieron involucradas en una reunión de un día para discutir su rol potencial en la iniciativa. Por lo tanto, el establecimiento de una fuerte voluntad política en los altos niveles gubernamentales y las alianzas dentro del gobierno y con la sociedad civil son elementos cruciales en la institucionalización de la IPEG (Diop-Tine 2002). Ver en la *Colección de Recursos de Apoyo* más información y detalles para contacto.

De parte de la *sociedad civil* misma, las coaliciones y alianzas también son cruciales. Involucrar a ONG, grupos de reflexión, instituciones de investigación y organizaciones de base puede dar como resultado una mayor ventaja para la iniciativa. Las instituciones de investigación, por sí solas, podrían centrarse en demasiados tecnicismos y en muy poco impacto político, pero es probable que tengan una mejor comprensión de los hechos relevantes en el contexto del presupuesto. Las ONG podrían estar muy orientadas al activismo y apoyarse poco en las investigaciones; aun así, las/os activistas pueden tener una idea más clara de cómo estructurar y presentar argumentos políticos. Los movimientos de base raras veces se involucran en un análisis presupuestario detallado, pero tienen el poder de movilización que juega un rol crucial para influir en política.

Consecuentemente, puede ser poderosa la combinación de movimientos de base, ONG activistas e instituciones de investigación para impulsar una IPEG. Tender puentes entre estos actores de la sociedad civil ofrece una oportunidad para identificar lo que realmente afecta a las personas, encontrar ángulos creativos para análisis de políticas y presupuestos y avanzar el debate. En este sentido, las coaliciones amplias pueden incrementar las oportunidades para llevar a funcionarios/as gubernamentales a la mesa cuando se muestran renuentes.

Pero el balance no es uno fácil, ya que las dinámicas de estas organizaciones son muy diferentes. Las debilidades de las coaliciones amplias tienen que ver con la probabilidad de que surjan conflictos

de intereses y dinámicas. ¿Qué sucede cuando se abren espacios para la acción, pero prevalece la sensación de que la investigación y las capacidades no son completas? ¿Qué ocurre cuando distintos actores están dispuestos a invertir diferentes cantidades de energía y recursos en la iniciativa, pero algunos no cumplen sus compromisos? Más aún, ¿qué pasa cuando son divergentes las opiniones en cuanto a lo que debería ser priorizado?

Se necesita una visión estratégica para trabajar con las diferentes partes interesadas de manera incluyente, a fin de fortalecer el impacto general de la iniciativa y el rol que distintos actores pueden jugar. Centrarse en empoderar a diversos actores puede aumentar sustancialmente el impacto y la fuerza de la iniciativa. Una estrategia creativa para iniciativas fuera del gobierno consiste en vincular a defensoras/es de género y colocarles en posiciones estratégicas dentro del gobierno para que impulsen aún más la iniciativa. En Bacolod, Filipinas, la Presidenta de la Fundación para el Desarrollo a través de una Activa Articulación de Mujeres (DAWN) es ahora Administradora de la Municipalidad. Un ejemplo inspirador de los amplios niveles de colaboración en México se presenta en el recuadro a continuación.

#### **Amplios niveles de colaboración para impulsar la IPEG en México**

La IPEG mexicana es un esfuerzo de colaboración entre una amplia gama de actores no gubernamentales que ha empezado a llegar al gobierno:

- En 1999, un grupo de lideresas e investigadoras del Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población llevó a cabo un análisis de los gastos federales en salud reproductiva, atendiendo a la preocupación de que los compromisos políticos en salud no eran seguidos por asignaciones presupuestarias.
- Simultáneamente, una serie de talleres sobre finanzas públicas para lideresas fue lanzada por Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, una organización feminista miembro del Foro.
- Al esfuerzo se unió FUNDAR, un grupo dedicado a investigación aplicada sobre presupuestos como medio para promover la democratización.
- Equidad y FUNDAR llevaron a cabo un proyecto de dos años de duración que abarcaba a grupos de tres redes feministas a nivel federal y estatal.

En año 2000 ocurrió un cambio histórico en el gobierno mexicano, cuando llegó a su fin el régimen de 71 años del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aunque su reemplazo, el Partido Acción Nacional (PAN), de centro-derecha, trajo el peligro de una agenda posiblemente más conservadora, el cambio abrió nuevas ventanas de oportunidad. En un esfuerzo común con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) – que involucró a otras organizaciones relacionadas con la salud, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización

Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) – se organizó un foro para discutir en torno a género y salud para influir en las políticas de salud en los siguientes seis años. Empezando como una IPEG ubicada exclusivamente en la sociedad civil, la colaboración entre diversos actores con habilidades complementarias ha sido fundamental para su éxito (Hofbauer 2002).

En muchas fuertes iniciativas, una persona o un pequeño grupo de personas con visión estratégica, energía, tiempo y compromiso ha impulsado la IPEG. Es necesario que comprendan el contexto político nacional y tengan la habilidad para reunir a diferentes partes interesadas y equilibrar los diversos niveles de entusiasmo y frustración en un largo proceso.

Unas palabras de cautela: Existe el peligro de que algunas IPEG (ya sea dentro o fuera del gobierno) se vuelvan demasiado dependientes de consultorías externas. Si bien éstas han jugado un rol crucial, es importante que dentro del país y de las organizaciones se desarrollen aún más las capacidades para el análisis presupuestario y la promoción y defensa públicas. Se requiere de esfuerzos concertados y continuos si las IPEG han de trabajar hacia la meta a más largo plazo de lograr la formulación de un presupuesto sensible al género.

## **5.2 Niveles de participación**

El trabajo presupuestario, especialmente a nivel nacional, es un campo de juego disparado en lo que se refiere a la participación. Pese a que el presupuesto es relevante para la vida y el bienestar de toda la gente, las y los ciudadanos tienen poco o ningún acceso a éste. A menudo se ha argumentado que los presupuestos son documentos complicados, sofisticados y altamente técnicos, que requieren de habilidades y conocimientos para ser leídos *correctamente*. Si bien es cierto que se debe desarrollar instrucción presupuestaria a fin de llevar a cabo un análisis presupuestario sensible al género, también son importantes el sentido común, la visión política y una aguda comprensión acerca de cómo involucrarse (y desinvolucrarse). Dicho esto, es necesario reconocer los desafíos implícitos en el desarrollo de un sustantivo enfoque participativo a las IPEG.

### *Desafíos a la participación*

Existen pocas cosas a las que ciudadanas y ciudadanos comunes temen más (o les aburran) que pilas de números. Para la gran mayoría de personas involucradas en promoción y defensa públicas, el rechazo parecería ser una reacción natural. Ciertamente, los presupuestos no son un ejemplo de amabilidad hacia quienes los leen. Como resultado de ello, aun si se otorgara un acceso significativo a la información presupuestaria, sólo habría unas cuantas personas dedicadas a “desmenuzar” (o procesar) sus cifras.

Los productos de tales investigaciones enfrentan dificultades para llegar a mujeres desfavorecidas. Es engorroso acceder y hacer uso de la información – aun en sus versiones simplificadas – si no se han establecido un proceso más grande empoderamiento ni espacios para la participación. Debido al carácter técnico del trabajo y a la distancia entre los procesos políticos y las personas, podría ser difícil lograr una participación de base amplia que se apoye en la investigación presupuestaria para reclamar derechos y necesidades .

Aun bajo condiciones de presupuestación participativa, los procesos y resultados participativos sensibles al género no están garantizados. Esto se ilustra en Porto Alegre, Brasil, donde las asambleas regionales y reuniones preparatorias definen y califican las demandas y prioridades como base para la asignación de recursos. La participación de las mujeres en las actividades de planificación, formulación presupuestaria y vigilancia ciudadana plantea los mismos desafíos que otras formas de participación política – las relaciones de género subyacentes y los procesos diseñados para la participación de actores tradicionales (hombres), bajo “reglas de juego” tradicionales, brindan poco espacio a mujeres que no están ya empoderadas.

#### *Potencial para la participación*

A pesar de esos desafíos, las IPEG sí abarcan el potencial para contribuir de manera significativa a las vidas de las mujeres y a su participación en la vida pública. La política de alto nivel, y sobre todo la macroeconomía, ofrecen escasas oportunidades para su involucramiento. El proceso presupuestario mismo es también parte de un proceso excluyente en vez de incluyente, caracterizado por una falta de enfoques, metodologías y dinámicas sensibles al género. En consecuencia, involucrarse y participar en el campo es algo que por sí mismo empodera enormemente.

En Villa El Salvador, Perú, la presupuestación participativa fue introducida en agosto del 2000, con la decisión de incluir el género como otro de los temas centrales para discusión al asignar recursos prioritarios (a diferencia de Porto Alegre). Por su parte, UNIFEM ha estado apoyando una iniciativa de investigación para evaluar cuánta sensibilidad de género ha habido en los procesos, y los indicios preliminares sugieren que en la realidad éstos han sido incapaces de ser sensibles al género (Pearl 2002). Son más alentadores los resultados del trabajo en Recife, Brasil, para promover el involucramiento de las mujeres en los procesos presupuestarios participativos (ver artículo en el boletín *En Breve*).

Adicionalmente, no se debe pasar por alto la posibilidad de afectar las vidas de las mujeres y la forma en que ellas son enfocadas por las políticas. A fin de cuentas, el análisis presupuestario sensible al género es una herramienta que forma parte de un proceso. Si los programas gubernamentales son diseñados y financiados con sensibilidad de género, esto debería contribuir a un cambio paso a paso de los paradigmas sociales y de género. Ciertamente, las mujeres que se han involucrado en tales iniciativas y transmiten sus hallazgos a otras mujeres han adquirido una nueva herramienta para reclamar sus derechos y expresar sus necesidades. Su trabajo ha abierto nuevos canales para interacción con el gobierno; les ha dado nuevas habilidades y argumentos para avanzar hacia la equidad y destacar la discriminación.

Existen formas en que se puede fortalecer la participación. Una de ellas es el desarrollo y aplicación de técnicas de investigación participativa. Las IPEG deben responder a los asuntos de género que afectan las vidas de las mujeres. Consecuentemente, la investigación participativa es una manera de dar voz a esas necesidades y ampliar la participación.

## **6. ¿Cuáles estrategias son útiles para abogar por Presupuestos Sensibles al Género (PSG)?**

---

Numerosas IPEG integran la promoción y defensa públicas como un elemento central. Si las IPEG están ubicadas fuera del gobierno, son cruciales las actividades de promoción y defensa por organizaciones de mujeres, grupos de reflexión y movimientos ciudadanos. Esta sección va dirigida principalmente a éstos. Sin embargo, la promoción y defensa públicas también puede ser un elemento esencial en las iniciativas gubernamentales. Tanto la resistencia como el apoyo a la sensibilidad de género en el proceso presupuestario pueden encontrarse dentro del gobierno. Las maquinarias para mujeres, las oficinas para mujeres en ministerios específicos, las y los funcionarios sensibles al género y las mujeres miembros de la Legislatura han jugado roles decisivos de promoción y defensa en muchas iniciativas. Herramientas particularmente efectivas para abogar por presupuestos sensibles al género son: esfuerzos de promoción y defensa impulsados por la investigación; capacitación y sensibilización, e involucramiento de la Legislatura y del Organismo Ejecutivo.

### **6.1 Promoción y defensa públicas impulsadas por la investigación**

En el caso de las iniciativas fuera del gobierno, las IPEG tienen que combinar la investigación con la promoción y defensa públicas a fin de ser efectivas. Debe resaltarse la importancia de esta combinación, ya que al presionar al gobierno para el cambio se torna central la obligación de estar informadas/os y ser precisas/os. Esto es aún más necesario cuando se trata de cuestionar asuntos “delicados”, tales como la asignación de recursos públicos. Sin embargo, es en este mismo ámbito técnico donde las personas más se sienten intimidadas y apabulladas por la experticia que perciben en los/as funcionarios/as gubernamentales.<sup>10</sup> Se puede mencionar tres principales razones que subrayan la importancia de la investigación en una IPEG:

1. El conocimiento de “datos y cifras” técnicos es una poderosa herramienta para hacer que los/as funcionarios/as gubernamentales tomen más seriamente los argumentos acerca del género, en vez de descartarlos como emocionales o morales (Budlender 2001). Las/os defensoras/es de género, al mostrar que saben de qué están hablando, afirman su rol en un campo de juego disparado. Es necesario que desarrollen una sólida perspectiva del proceso presupuestario y de los documentos mismos, como también de los tecnicismos involucrados en el presupuesto. En el Reino Unido, el Grupo por un Presupuesto para Mujeres reconoce como una fortaleza definitiva su

---

<sup>10</sup> Un enfoque práctico a la investigación orientada a la promoción y defensa públicas se encuentra en Schultz 2002b.

habilidad de hablar con funcionarios/as del sector público en su propio lenguaje técnico (St Hill 2002).

2. Más aún, el conocimiento de estos hechos técnicos brinda a defensoras/es de género la *confianza* y ventaja requeridas para avanzar sus argumentos (Budlender 2001). Esa confianza es necesaria para contrarrestar las explicaciones técnicas a veces “sofisticadas”, planteadas por opositores en el gobierno, sobre la neutralidad de género de los presupuestos.
3. El mismo conocimiento que da poder a defensoras/es de género en las discusiones técnicas debe ser traducido a términos más accesibles a fin de que pueda ser ampliamente diseminado. Al transmitir mensajes simples pero potentes acerca del impacto diferenciado que el presupuesto tiene en diferentes grupos, un análisis presupuestario sensible al género puede llegar a ser relevante para el trabajo de los grupos de mujeres que no están familiarizados con la terminología técnica ni se enfocan en asuntos presupuestarios.<sup>11</sup> La iniciativa de Sudáfrica “tradujo” los hallazgos de su investigación a documentos simples e ilustrados, en tres idiomas (Budlender, Hicks y Vetten 2002). En Corea, los resultados del análisis conducido por WomenLink fueron distribuidos entre organizaciones de mujeres, grupos civiles, gobiernos locales, asambleas locales y nacionales y la maquinaria para mujeres (Jung Sook 2002). En Tanzania, la promoción y defensa públicas y la investigación fueron efectivamente vinculadas (ver recuadro abajo).

**Vinculando la promoción y defensa públicas y la investigación: La experiencia en Tanzania**

El objetivo manifiesto del Programa de Redes de Género de Tanzania (TGNP) es la transversalización de asuntos de género en los procesos presupuestarios, de manera que tanto hombres como mujeres puedan beneficiarse del gasto público. La investigación inicial fue conducida en cuatro ministerios y sectores clave: la Comisión de Planificación y los ministerios de Finanzas, Educación y Salud, poniendo en un equipo a un/a funcionario/a del gobierno con una investigadora no gubernamental y una académica activista. Esta combinación de actores clave fue la estrategia del TGNP para forjar alianzas y fortalecer los argumentos que serían planteados. Como resultado de la investigación, *Elaboración de un presupuesto con enfoque de género* fue publicado en 1999, explicando en lenguaje simple los principales hallazgos de su trabajo (TGNP 1999). (Más información se encuentra en la *Colección de Recursos de Apoyo*.)

---

<sup>11</sup> Ver en Shapiro 2001:35-38 los aspectos que son relevantes para un efectivo análisis presupuestario aplicado.



## **6.2 Capacitación y sensibilización**

Talleres, capacitación y presentaciones cortas sobre un análisis presupuestario sensible al género han sido seleccionados como una actividad sustancial de las IPEG. Son medios importantes para transmitir la idea de los presupuestos sensibles al género y agudizar su perfil dentro de la agenda política. Los talleres impartidos a funcionarios/as gubernamentales familiarizados/as con planificación y asuntos presupuestarios podrían constituir un paso inicial muy necesario en lo que se refiere a aumentar la conciencia de género. Los talleres también han sido utilizados como un medio para impulsar el tema en la agenda pública al impartirlos a parlamentarios/as con una simultánea divulgación de información a los medios de comunicación.

Cuando se les imparten a actores fuera del gobierno, los talleres y la capacitación podrían ser el paso que se necesita para desmitificar el presupuesto, generar la instrucción presupuestaria inicial y desarrollar habilidades en promoción y defensa públicas. En la mayoría de los casos, los talleres consisten de una combinación de instrucción presupuestaria y generación de conciencia de género, con diferentes niveles de sofisticación, tecnicismos, discusiones y ejercicios. Han sido utilizados también para obtener retroalimentación de actores tales como especialistas sectoriales acerca de los resultados de la investigación de análisis presupuestarios sensibles al género.

Sin embargo, en la mayoría de los casos no se ha dedicado suficiente energía a evaluar los resultados reales de las actividades de capacitación y sensibilización. De hecho, sólo algunas personas invertirán tiempo y recursos para llevar a cabo un análisis presupuestario sensible al género. Por lo tanto, es crucial evaluar la diferencia que los talleres pueden representar para lo que la gente (tanto dentro de los gobiernos como de las ONG) hace en su trabajo (Budlender 2001:39). A este respecto, una cuestión relevante es cuáles actividades concretas de seguimiento se derivarán del taller (ver recuadro a continuación).

### **Seguimiento a los talleres**

*Filipinas, Corea, Sudáfrica, México y la Región Andina.* Los talleres dirigidos a ONG han sido utilizados para conceptualizar la investigación que se llevará a cabo, como también para reportar sobre lo que se descubrió y lo que debía hacerse en cuanto a promoción y defensa públicas.

*Ruanda:* En esta IPEG dentro del gobierno, los talleres dirigidos a funcionarias/os públicas/os incluyeron un día libre para que pudieran volver a sus ministerios y recabar información relevante (Diop-Tine 2002).

*México:* Un taller para funcionarias/os del Ministerio de Salud fue seguido de la publicación del primero de una serie de cuadernillos que explicaban la relevancia del género en los presupuestos para funcionarios/as del gobierno. Este cuadernillo les ilustra a programas específicos el tipo de análisis que se debe conducir a fin de integrar el género en los criterios utilizados para formular el presupuesto (Hofbauer, Sánchez-Hidalgo y Zebadúa 2002).

### **6.3 Involucrando a la Legislatura**

Una estrategia más o menos generalizada de las IPEG ha sido trabajar o cabildear con la Legislatura (como el Parlamento en Sudáfrica). El presupuesto, aunque formulado y ejecutado por el Organismo Ejecutivo, debe ser aprobado por la Legislatura, que tiene la responsabilidad del control y la supervisión. Más aún, es durante la aprobación de la propuesta del Ejecutivo por la Legislatura (la etapa de debate previa a la aprobación) que la atención del público y de los medios de comunicación se enfoca en el presupuesto. Por lo tanto, entonces se puede atraer una significativa atención a la iniciativa y sus hallazgos. En el caso de las IPEG, existen varias oportunidades y desventajas a considerar. Éstas se relacionan con las limitaciones determinadas por el país relativas al poder real que la Legislatura tiene dentro del sistema político y a los objetivos de la iniciativa misma.

En primer lugar, la Legislatura debería jugar un rol crucial dentro del arreglo político de verificaciones y balances. Los/as miembros/as de la Legislatura tienen la responsabilidad de hacer que el Ejecutivo rinda cuentas de sus políticas y de la forma en que éstas son implementadas, particularmente a través del presupuesto. Sensibilizar a los/as miembros/as de la Legislatura y proporcionarles información sólida sobre los impactos diferenciados que los gastos tienen en mujeres y hombres son tareas esenciales para desarrollar su capacidad de hacer que el Ejecutivo rinda cuentas. Esto es especialmente relevante dado que las legislaturas han jugado un rol crucial de promoción y defensa en varias iniciativas, como ha ocurrido en Sudáfrica, Uganda y Escocia (Budlender y Hewitt 2002).

Sin embargo, el poder y las capacidades de la Legislatura son débiles en la mayoría de países en desarrollo. Algunas de las características más comunes son: restricciones de tiempo para analizar la

propuesta del Ejecutivo, poderes de enmienda limitados o hasta inexistentes, como también reducidas habilidades técnicas. Si bien la falta de habilidades puede resolverse parcialmente por medio de la información que las IPEG pueden proveer, las otras dos desventajas dependen de cambios en el marco legal.

En segundo lugar, el objetivo natural de las IPEG es, después de todo, *incorporar el enfoque de género en el presupuesto* (ver la Sección 7), lo cual implica transversalizar el género en todo el presupuesto, con implicaciones sustanciales para las actividades de planificación. Si la Legislatura tiene suficientes poderes de enmienda, será considerable su potencial para hacer que el Ejecutivo rinda cuentas; de ahí que ofrezca pasos hacia la incorporación del enfoque de género en el presupuesto. En Sudáfrica, las parlamentarias han sido significativas para el éxito de la Iniciativa para un Presupuesto de las Mujeres (ver recuadro abajo).

#### **El rol de las parlamentarias en el Proyecto para un Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas**

La idea de la Iniciativa para un Presupuesto de las Mujeres fue establecida en 1995 como un esfuerzo de colaboración entre Pregs Govender (nueva parlamentaria electa) y el Grupo de Género y Políticas Económicas del Comité Parlamentario sobre Finanzas, y dos ONG de investigación sobre políticas. La iniciativa ha sido considerada no gubernamental bajo la premisa de que las y los parlamentarios también representan a la sociedad civil, además de monitorear y dirigir al gobierno. Las organizadoras esperaban que, al vincular a las investigadoras y al Parlamento, su trabajo sería impulsado y las/os parlamentarias/os tendrían una base sólida para sus acciones de promoción y defensa. Pregs Govender ha dicho: 'Se han forjado redes y alianzas entre mujeres sensibles al género y algunos hombres en el Gabinete, en el Parlamento, en departamentos y en la sociedad civil a los niveles nacional, provincial y local, y éstas serán la clave para impulsarla [la iniciativa]'. El Congreso Nacional africano estuvo de acuerdo en que el nuevo gobierno debía indicar el impacto 'de los programas sobre el estatus y la condición de las mujeres al solicitar fondos. Al elaborar sus informes, debe hacer referencia específica en cuanto a si los objetivos enunciados a este respecto han sido cumplidos' (Budlender 2002:137-8; Budlender 1996:3).

Algo de lo siguiente puede promoverse y defenderse al trabajar estrechamente con la Legislatura:

- Presentaciones relacionadas con el presupuesto y su impacto en mujeres y hombres por funcionarios/as del gobierno (Organismo Ejecutivo), respondiendo a preguntas de la Legislatura y la sociedad civil.
- Niveles sostenidos o incrementos en los gastos etiquetados específicamente para las mujeres o aquéllos que se ha identificado que les serían beneficiosos en una manera sensible al género.

- Información del Ejecutivo desagregada por sexo para ser incluida en los documentos presupuestarios, en forma de evaluaciones de los problemas que están siendo enfocados y el diseño de acciones específicas, así como la evaluación de sus resultados.

Debe mencionarse, sin embargo, que aun la legislatura más fuerte enfrenta claros límites en una IPEG, ya que la transversalización del género en los presupuestos implica abordar la sustancia de las políticas a fin de integrar el género como un criterio. La etapa de aprobación del presupuesto, cuando la Legislatura aprueba formalmente la propuesta del Organismo Ejecutivo, ofrece un espacio limitado. El rol de la Legislatura no consiste en definir el contenido ni las directrices de los programas que el Ejecutivo implementa, sino en aprobar los recursos financieros que serán asignados a éstos.

En vista de tales limitaciones, los incrementos en gastos etiquetados pueden convertirse en la meta central de una legislatura sensible al género y activa. No obstante, si el Ejecutivo no ha sido sensibilizado ni se ha comprometido con la misma meta, los gastos etiquetados entrañan el riesgo de no ser gastados, como se puede ver abajo en el presupuesto de género y desarrollo (GAD) de las Filipinas.

#### **El riesgo de los gastos etiquetados: el presupuesto de GAD de las Filipinas**

El presupuesto filipino de GAD es hoy día parte de la IPEG más institucionalizada. Está ubicado dentro del gobierno y es liderado por la maquinaria para género del país, la Comisión Nacional sobre el Rol de las Mujeres Filipinas (NCRFW). La ley del presupuesto de GAD requiere la asignación de por lo menos el 5 por ciento del presupuesto de cada agencia gubernamental para planes y programas de GAD. La ley se aplica a unidades del gobierno local, como también a las agencias centrales. Un reciente ejercicio basado dentro de la sociedad civil intentó explícitamente mirar el restante 95 por ciento del presupuesto. Investigación conducida en tres localidades (Angeles City, Bacolod y Suralla) destacó problemas aun en la aplicación del 5 por ciento para el presupuesto de GAD. Un problema identificado fue la presencia de ítems que supuestamente pertenecían a la asignación para GAD, pero que en realidad no tenían un enfoque en género. En algunos casos, estas asignaciones podrían reflejar la desesperación de funcionarios/as públicos/as para completar la cuota del 5 por ciento, mientras que en otros apuntan a mera ignorancia acerca de los asuntos de género (Budlender 2001; Budlender, Buenaobra, Rood y Sadorra 2001).

#### **6.4 Involucrando al Organismo Ejecutivo**

Dado que el objetivo a largo plazo de los presupuestos sensibles al género consiste en transversalizar el género en los gastos y no sólo analizar los resultados de un hecho consumado (es decir, un presupuesto ya determinado), se debe establecer canales de comunicación y colaboración con el

Organismo Ejecutivo. Esto puede plantear serios desafíos a aquellas iniciativas ubicadas fuera del gobierno, sobre todo cuando sus coaliciones tradicionalmente se enfocan en trabajar con ONG afines. Involucrar al Ejecutivo podría representar un fuerte giro de estrategias que requiera de nuevas habilidades para un involucramiento constructivo. En particular en países donde la transición hacia sistemas democráticos es aún incompleta, la falta de un campo de juego establecido y aceptado podría no sólo limitar la habilidad de crear un espacio para ese involucramiento, sino también definir de manera muy restringida las condiciones generales bajo las cuales la iniciativa opera. Por otro lado, cuando son favorables las condiciones para una participación efectiva y significativa, el involucramiento de la sociedad civil con el Ejecutivo puede hacer una contribución considerable a la buena gobernanza, la estabilidad y el proceso mismo de democratización.

Más aún, en países que en la actualidad están experimentando cambios importantes en el arreglo político se podrían estar abriendo ventanas de oportunidad para introducir asuntos de género y equidad. En primer lugar, pugnar por el cambio al lidiar con un gobierno que no es responsable de políticas previas suele traducirse en una mayor voluntad a escuchar, involucrarse y apoyar procesos abiertos. Asimismo, el ímpetu general de tal ambiente energiza a la sociedad civil, fomentando entusiasmo para una activa participación en el rediseño del panorama político (ver ejemplos abajo).

#### **Cambios políticos como oportunidades para las IPEG**

*Sudáfrica, Uganda y la India:* El desarrollo de culturas políticas y las nuevas constituciones enfocadas en la ciudadanía y los derechos han abierto oportunidades para las IPEG. De hecho, en Sudáfrica, las activistas tuvieron un fácil acceso al gobierno y al Parlamento después de las elecciones de 1994 (Budlender *et al.* 2002; Norton y Elson 2002).

*Escocia:* El establecimiento del sucesivo Parlamento escocés en mayo de 1999 y su demostración de un fuerte deseo de involucrarse en gobernanza participativa y consultiva ofrecieron oportunidades para que el Grupo Engender por un Presupuesto para las Mujeres (formado en el 2000) promoviera la necesidad de una presupuestación sensible al género (McKay, Fitzgerald, O'Hagan y Gillespie 2002).

*Ruanda:* Un vigoroso proceso de descentralización post-genocidio está en curso para distanciarse del previo enfoque altamente centralizado que se ha observado que contribuyó al genocidio. Esto ha propiciado un punto de entrada para la IPEG ruandesa (McKay *et al.* 2002; Diop-Tine 2002).

Finalmente, existe una frecuente tendencia a incorporar a antiguos actores no gubernamentales a la estructura de un nuevo gobierno. Estos procesos abren puntos únicos de entrada al corazón del sistema. Por supuesto, después de las etapas iniciales de los regímenes más progresistas pueden endurecerse los límites entre la sociedad civil y el gobierno que hayan sido bastante fluidos. Los

cambios políticos también son de dos vías – los giros hacia regímenes políticos más conservadores pueden ahogar a las IPEG existentes.

Entonces, si el clima político y la etapa de la iniciativa misma permiten involucrar al Organismo Ejecutivo, otros desafíos pueden surgir. La sensibilización de trabajadores/as públicos/as será necesaria para explicar el significado, los objetivos y la relevancia de los presupuestos sensibles al género. Sin embargo, la necesidad de capacitación adicional y más técnica, una vez que la importancia del tema ha sido establecida, podría rebasar las capacidades existentes para impartirla.

Adicionalmente, será necesario superar las tendencias de los/as funcionarios/as públicos a evitar experimentación, como la que implica formular presupuestos sensibles al género, sobre todo cuando entraña un proceso abierto en el que la sociedad civil está involucrada. La presión por parte de funcionarios/as del Ejecutivo para conocer herramientas concretas y probadas, en un área que aún está experimentando e intentando desarrollar métodos, puede reducir su disposición a involucrarse en este *proceso* de largo plazo.

Por lo tanto, es importante saber cuándo involucrarse, bajo cuáles circunstancias y con quién. Si la iniciativa ha desarrollado fortalezas en un sector específico, una opción podría ser abrir espacios dentro de esa área. Una agencia gubernamental particular que esté interesada en explorar la presupuestación sensible al género podría ser el punto de partida adecuado. Por crucial que sea para transversalizar el género en el Ministerio de Finanzas, el acceso a éste podría ser sumamente difícil para iniciativas de la sociedad civil. El desarrollo de la fuerza necesaria para involucrar a este ministerio bien podría depender del trabajo que se lleve a cabo en otros sectores. A continuación, un ejemplo del involucramiento del TGNP con el Ministerio de Finanzas.

**Programa de Redes de Género de Tanzania (TGNP): un proceso para involucrar al Ministerio de Finanzas en la transversalización del género en el proceso presupuestario**

La habilidad del TGNP de posicionar su IPEG a través de alianzas estratégicas e investigación hizo posible un cambio sustancial en el año 2000. La organización fue seleccionada para ser consultora permanente del Ministerio de Finanzas en un ejercicio paralelo apoyado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI). El éxito del TGNP se deriva de ser una iniciativa ubicada fuera del gobierno que desarrolló suficiente ventaja para colaborar activamente con dicho ministerio. Pese a haber iniciado como un programa de cabildeo, el grupo aprovechó las oportunidades para involucrar al Organismo Ejecutivo – y así pasó del análisis hacia la transversalización del género en el presupuesto (Budlender 2001; Rusimbi *et al.* 2000).

## 7. ¿Hacia dónde deberían dirigirse las IPEG?

---

### 7.1 Grados de éxito a la fecha

Tal como se mencionó en la Sección 3, existe una diferencia entre un análisis presupuestario sensible al género y la formulación de presupuestos con sensibilidad de género. El primero es un paso necesario hacia la segunda. El presente informe ofrece una apreciación inicial de lo que se está haciendo y lo que requiere hacerse para fomentar políticas y presupuestos con conciencia y sensibilidad de género. Las secciones subsiguientes de este informe explicaron asuntos relacionados con el proceso, las dinámicas y la política que son una parte integral de las IPEG. Manejar esos asuntos es un paso necesario para avanzar hacia presupuestos sensibles al género – la meta final de estas iniciativas. Algunas IPEG están intentando cerrar la brecha entre el análisis presupuestario sensible al género y la formulación de presupuestos con sensibilidad de género, como las actividades de las IPEG, ya mencionadas, de las Filipinas, Ruanda, Sudáfrica y Tanzania.

A la vez de aceptar que la mayoría de las IPEG a nivel mundial se encuentra en la etapa de análisis, muchas ya han alcanzado un éxito significativo en su análisis de áreas, programas o asuntos particulares. Numerosas IPEG han decidido enfocar su trabajo de manera estratégica; de ahí que los criterios de éxito deban ser definidos de acuerdo a ello. Esto puede significar trabajar en un principio en sectores seleccionados, sólo en gastos, o únicamente en un nivel del gobierno. Por ejemplo, la sola cantidad de gobiernos locales implica un enorme desafío en casi todos los países; la mayoría de las iniciativas opta, al menos al principio, por centrarse sólo en algunos. Los éxitos importantes hacia el logro de la meta de la formulación de presupuestos sensibles al género deben ser remarcados en el camino. Hasta la fecha, las iniciativas han logrado una amplia gama de éxitos, los cuales incluyen:

- *Colocar los presupuestos sensibles al género como parte de la agenda del gobierno.* Ello implica reconocer y desafiar las prácticas de hace mucho tiempo relacionadas con el presupuesto, las actividades de planificación y el diseño de políticas. En Villa El Salvador (Perú), la municipalidad suscribió un acuerdo con UNIFEM para lanzar una IPEG local y trabajar en ésta de una manera sostenida, abarcando una revisión del plan de desarrollo local (Pearl 2002).
- *Arrojar luz sobre la importancia de producir datos desagregados por sexo.* Un logro significativo es destacar la necesidad de información desagregada por sexo, de manera que sea recabada, sistematizada y empiece a ser incorporada al proceso de planificación y presupuestación. Ello también implica el reconocimiento de la información ya existente, que haya sido generada dentro



o fuera del gobierno. La iniciativa en Sudáfrica ha generado una sustancial cantidad de información y análisis desde 1995 pero, como se ilustró anteriormente, la falta de datos desagregados por sexo a nivel local resalta que persisten muchos obstáculos.

- *Hacer cambios al presupuesto o lograr un cambio en el diseño de políticas de programas específicos:* Para aquellas iniciativas que aún no están en la etapa de integrar la conciencia de género en la formulación del presupuesto, los cambios en asignaciones específicas o en el diseño de políticas son victorias importantes. En el Reino Unido, por ejemplo, el Grupo por un Presupuesto para Mujeres logró un cambio trascendental en la lógica del Crédito Integrado para Niñas y Niños, que a partir del 2003 será pagado a la persona que es la principal cuidadora (usualmente una mujer) y no a quien provee la mayor cantidad de ingresos (que suele ser un hombre) (St Hill 2002).
- Mantener los niveles de gasto en los programas relevantes para las mujeres: En condiciones particularmente difíciles de austeridad fiscal, falta de flexibilidad presupuestaria e insuficiencia de ingresos, definitivamente constituye un éxito mantener los niveles de gasto en los programas.
- *Construir instrucción presupuestaria entre mujeres fuera del gobierno:* El conocimiento y la habilidad de involucrarse y abogar por una asignación de recursos más equitativa empoderan a las mujeres para que participen en un ambiente del cual por lo general han sido excluidas. La mayoría de IPEG basadas en la sociedad civil se refiere al poder que han adquirido de su comprensión del presupuesto y a basarse en ésta para involucrarse con el gobierno. En las Filipinas, el proceso de investigación y familiarización con el presupuesto le dio a DAWN una confianza adicional en su trabajo de promoción y defensa públicas (Flor y Lizares-Si 2002).

Aunque éstos son alentadores ejemplos de éxito, existe una falta de seguimiento y evaluación de los resultados identificables de las IPEG, así como insuficiente evaluación de los diferentes tipos de trabajo de IPEG que alimenten el futuro desarrollo de iniciativas existentes y nuevas .

## **7.2 Del análisis presupuestario sensible al género a la formulación de un presupuesto sensible al género**

Hasta este punto, el presente informe ha buscado enfocar algunos de los conocimientos y complejidades comunes involucrados en las IPEG. Las lecciones aprendidas incluyen la necesidad de coaliciones y de participación ciudadana (en particular de las mujeres), así como el hecho de que las estrategias útiles para abogar por las IPEG son la promoción y defensa públicas impulsadas por la investigación, la capacitación y sensibilización, y el involucramiento de la Legislatura y del

Organismo Ejecutivo. Queda una pregunta crucial: ¿Qué sucede una vez que el tema ha sido establecido como prioridad? ¿Cómo se traduce un *análisis* presupuestario sensible al género en la *formulación* de un presupuesto con sensibilidad de género? No es una cuestión menor. Apunta a las conflictivas dinámicas de una perspectiva que *aún debe ser desarrollada* y a la necesidad de pasos concretos que funcionarios/as del gobierno puedan seguir, en un ambiente definido por rígidas estructuras gubernamentales. Obviamente, existen dificultades al intentar desarrollar herramientas “universales” para transversalizar el género en el presupuesto. El presupuesto de cada país tiene sus propias características. Más todavía, es una tarea compleja: involucra numerosos pasos que implican incorporar la conciencia de género a todos los niveles, no sólo al más alto.

Aun así, es importante evaluar y compartir experiencias sobre los pasos iniciales que se han tomado hacia la formulación de un presupuesto con sensibilidad de género. Dos casos interesantes son la lista de asuntos del TGNP para planificadores/as y funcionarios/as encargados/as del presupuesto, así como el cuadernillo desarrollado para el Ministerio de Salud mexicano. Sin embargo, la extensa literatura disponible sobre las IPEG hace pocas referencias a lo que se debe hacer una vez que la etapa de análisis ha sido completada.

Siendo un campo que evoluciona día a día a distintos niveles y en más de 40 países, las IPEG son, por encima de todo, un ejercicio práctico. Teorizar acerca de su significado ayuda a dilucidar la lógica detrás de ellas, ilustrar su relevancia e inspirar nuevas iniciativas. No obstante, es crucial pasar de la etapa conceptual y teórica a la práctica.

### **7.3 Recomendaciones para lograr un presupuesto sensible al género**

Cada IPEG debe ser reconocida como un proceso en sí mismo, con sus propias características. No existen recetas rápidamente aplicables ni fórmulas que garanticen su éxito. Ello se deriva de que tales iniciativas son procesos políticos que están conectados a contextos políticos más grandes y son influenciados por éstos. Aun así, es posible aislar algunos aspectos que pueden hacer una significativa diferencia en la fortaleza general de las IPEG:

- *Involucramiento de la sociedad civil:* Con base en la defunción del presupuesto de las mujeres australianas, así como en el éxito de las iniciativas en Sudáfrica y Tanzania, debe subrayarse la importancia de involucrar a la sociedad civil en los esfuerzos liderados por el gobierno. La sociedad civil puede agregar un valor considerable a una iniciativa al llevar a la mesa a especialistas en género, ejercer presión pública y hacer que el gobierno rinda cuentas de acciones concretas. El involucramiento de la sociedad civil es un prerrequisito si la transparencia, rendición de cuentas y buena gobernanza son parte de los objetivos de la iniciativa. Forjar

alianzas y coaliciones entre los actores mismos de la sociedad civil puede incrementar la fuerza política para una IPEG y ampliar el rango de capacidad disponible a la iniciativa paraguas (como promoción y defensa públicas, investigación y habilidades técnicas).

- *Trabajo arduo y constante que cuente con buenos recursos:* El análisis presupuestario y la promoción y defensa públicas no son actividades esporádicas, ya que deben basarse en conocimientos sólidos. El análisis presupuestario sensible al género no es la excepción. Las iniciativas ubicadas en la sociedad civil necesariamente deben consolidar las capacidades internas si persiguen abogar con seriedad por presupuestos sensibles al género. Sin embargo, depender de consultorías externas puede convertirse en una clara debilidad, puesto que puede verse impedida la comprensión necesaria para identificar oportunidades emergentes, reaccionar e involucrarse con flexibilidad.
- *Participación de las mujeres:* Es crucial cualquier incremento en el potencial de ellas para participar en debates y decisiones sobre el presupuesto. De manera similar, vincular mujeres y colocarlas en posiciones estratégicas dentro del gobierno a fin de que impulsen la iniciativa puede ser un importante elemento en las iniciativas fuera del gobierno.
- *Visión estratégica* En muchas iniciativas fuertes, una persona o un pequeño grupo de personas con visión estratégica y compromiso ha sido clave para su éxito. Es fundamental tener una aguda comprensión del contexto político local y la habilidad para facilitar coaliciones exitosas. No obstante, es crítico asegurarse de no hacer vulnerable a la iniciativa por depender únicamente de las habilidades o el impulso de una sola persona.
- *Oportunidad para el cambio político:* Si está ocurriendo un cambio político más amplio, es probable que se abran ventanas de oportunidad para iniciativas localizadas dentro y fuera del gobierno. La inercia de la acción y los procedimientos gubernamentales podría ser interrumpida, tal vez haya voluntad para escuchar enfoques innovadores, sería posible fomentar coaliciones y el gobierno podría buscar activamente un comienzo fresco – apartado de experiencias previas. Esto no significa, sin embargo, que estén garantizados los procesos de largo plazo necesarios para llegar a un presupuesto sensible al género, que las prioridades del gobierno no estén sujetas a cambios o que, de hecho, el gobierno mismo pudiera no cambiar.

El verdadero desafío para muchas iniciativas ya en curso, tanto dentro como fuera del gobierno, está en pasar del análisis al ámbito de la implementación. Si las IPEG no son capaces de desarrollar herramientas ni recomendaciones más concretas – aun si éstas son específicas para un país – los

presupuestos sensibles al género podrían terminar siendo una tendencia transitoria y políticamente correcta, descartada por su incapacidad de rendir resultados tangibles.

Las *actividades recomendables* que deben ser priorizadas a fin de hacer realidad los presupuestos sensibles al género y contribuir al desarrollo de nuevas iniciativas son las siguientes:

- *Seguimiento y evaluación consistentes de los resultados identificables de las IPEG.* En la actualidad esto falta y obstaculiza un aprendizaje cruzado y comparación entre diferentes iniciativas. Ello es particularmente perturbador, dado que por lo menos la mitad de las iniciativas se lleva a cabo fuera de los gobiernos. De manera similar, cuando las IPEG están documentadas, aparte de la usual descripción de herramientas se da una escasa explicación sobre su aplicación y el desarrollo de metodologías específicamente para un país. A pesar de la diversidad de formatos presupuestarios, procesos de formulación y mecanismos de control, cada IPEG tiene valiosas lecciones que compartir, tanto positivas como negativas. El nuevo cotejo de estudios de caso y buenas prácticas de IPEG por país, denominado *Los presupuestos de género hacen más centavos (Gender Budgets Make More Cents)*, del Secretariado de la Mancomunidad, está respondiendo a la necesidad de contar con experiencias compartidas sobre los procesos de estas iniciativas (Budlender y Hewitt 2002).
- *La evaluación de diferentes clases de trabajo de IPEG*, su impacto, la forma en que contribuyen unas a otras y su relevancia para los objetivos generales de involucramiento, empoderamiento y equidad – todo ello es importante. La generación de esos nuevos datos ayudará a ilustrar, de una manera políticamente significativa, los efectos positivos de incorporar el género en la formulación del presupuesto.
- *La identificación y documentación de metodologías* que se salen del marco analítico – que ya ha sido probado – a fin de avanzar hacia la integración del género como criterio en la formulación de los presupuestos son necesarias. Por lo general, sin embargo, los pasos concretos hacia la formulación de un presupuesto con sensibilidad de género no han sido documentados ni suficientemente analizados. Por ejemplo, documentar cómo la lista de asuntos del TGNP para funcionarios/as gubernamentales se tradujo en medidas presupuestarias, o los pasos que están siendo seguidos en la iniciativa en Ruanda, ilustraría los desafíos que otras iniciativas tendrán que enfrentar. Por lo tanto, sería relevante elaborar un manual que explique y analice estos enfoques desarrollados por diferentes iniciativas, a fin de trabajar hacia presupuestos sensibles al género.

- *El desarrollo de capacidades de las personas que trabajan en las IPEG* continúa siendo una actividad muy necesaria para la mayoría de iniciativas. Quienes están empezando podrían beneficiarse de las numerosas experiencias y formatos relevantes que distintas iniciativas utilizan en talleres y capacitación. Las personas que están entrando a la segunda etapa (o ya se han involucrado en ésta) deben desarrollar nuevas capacidades a fin de responder a las cuestiones prácticas que surgen cuando el análisis presupuestario sensible al género da paso a la formulación de un presupuesto con sensibilidad de género. Éste es particularmente el caso para iniciativas fuera del gobierno: aunque el rol de la sociedad civil podría no ser formular el presupuesto mismo, la sociedad civil requiere comprender la formulación de éste para poder impulsar el proceso de hacerlo sensible al género. En ambos casos, un aporte significativo podría lograrse al saber qué están haciendo otras IPEG y aprender de las muchas formas en que similares dificultades están siendo manejadas.
- *Una extensa sensibilización dentro del gobierno* debe ser una actividad continua y sostenida aun cuando los gobiernos están dispuestos a incorporar el género entre los criterios para presupuestación. Es crucial manifestar compromiso a altos niveles para poner en movimiento la maquinaria gubernamental. Pero los resultados de los presupuestos sensibles al género serían limitados si los/as funcionarios/as gubernamentales responsables de implementarlos operan bajo esquemas tradicionales que ignoran la posición socialmente determinada de hombres y mujeres. Es necesario capacitar a esos/as funcionarios/as en evaluación de los problemas existentes, diseño de políticas y programas, asignación de recursos, desarrollo de indicadores, recolección de datos y manejo de los programas. De lo contrario, el significado de la “transversalización del género en el presupuesto” puede perderse en los niveles más bajos del gobierno, a pesar de ser apoyada desde arriba. Es importante que se evalúen los resultados de la capacitación (ya sea la impartida a quienes trabajan dentro de las IPEG o a funcionarios/as públicos/as) y se incorporen las necesidades para un seguimiento concreto.
- *Los procesos de involucramiento de la ciudadanía* en la formulación de presupuestos, como el de la presupuestación participativa en Brasil, deben ser explorados a fin de promover los asuntos de género como un interés relevante. Las experiencias de Villa El Salvador en Perú y de Recife en Brasil constituyen una clara intención de vincular la presupuestación participativa y los presupuestos sensibles al género.
- *Las técnicas de investigación participativa sensibles al género* deben ser más exploradas, desarrolladas y documentadas. Existen muchos temas que cada día afectan a grupos específicos de mujeres o a la agenda política. La participación podría ser ampliada si las IPEG

encuentran formas de responder a estos asuntos, como también si permiten que su investigación sea orientada por las necesidades de grupos particulares de mujeres y responda a éstas. Las técnicas de investigación participativa también serían una manera de recopilar y generar nuevos datos relevantes para evaluaciones de impactos.

- *El desarrollo de formas para integrar una perspectiva basada en derechos* en las IPEG sería un importante aporte a la evolución de estas iniciativas. El presupuesto puede ser una herramienta para evaluar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos por parte del gobierno y hacer que éste rinda cuentas. Explorar la intersección de los derechos, el género y los presupuestos podría abrir posibilidades relevantes para nuevas alianzas, herramientas y enfoques.

Éstas son algunas de las actividades que podrían ser pertinentes para fortalecer las IPEG existentes y contribuir al desarrollo de otras nuevas. También es importante evitar crear expectativas irrealistas. Los presupuestos sensibles al género son sólo una herramienta, dirigida a transformar la naturaleza ciega al género de uno de los instrumentos más importantes del gobierno – el presupuesto. Son, por tanto, un paso en el largo camino implícito en la desconstrucción de las relaciones de género vigentes y la construcción de sociedades equitativas. Si su potencial ha de ser realizado, debe existir una clara visión de lo que pueden lograr, a fin de dar los pasos adicionales requeridos.

## Referencias

- Adelstål, C., 1998, 'Workshop on Mainstreaming a Gender Equality Perspective into Government Budgets' ['Taller sobre transversalización de una perspectiva de igualdad de género en los presupuestos gubernamentales'], Swedish International Development Cooperation Agency.
- Alexander, P. and Baden, S., 2000, 'Glossary on macroeconomics from a gender perspective' ['Glosario sobre macroeconomía desde una perspectiva de género'], *BRIDGE Report* No. 48, Brighton: Institute of Development Studies. Disponible en: [www.bridge.ids.ac.uk/reports/re48c.pdf](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/re48c.pdf) (última visita: abril 2005).
- Baguma, P. and Muhanguzi F.K., 2000, 'Gender Inequalities in Education: education policy and budget' ['Desigualdades de género en la educación: política y presupuesto educativos'], in R. Mukama, (ed.), *The Gender Budget 1998/99*, Kampala: Forum for Women in Democracy (FOWODE).
- Banco Mundial, 2001, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001: Lucha contra la pobreza*, Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: [www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/vwCatPubEsp/AF969086B1BEFB8C06256E7E006928AE?OpenDocument&pag=6.2&nivel=6](http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/vwCatPubEsp/AF969086B1BEFB8C06256E7E006928AE?OpenDocument&pag=6.2&nivel=6) (última visita: abril 2005)
- BRIDGE, 2002, 'Briefing paper on the "feminisation of poverty"' ['Documento informativo sobre la "feminización de la pobreza"'], *BRIDGE Report* No. 59, Brighton: Institute of Development Studies. Disponible en: [www.bridge.ids.ac.uk/reports/femdpov.pdf](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/femdpov.pdf) (última visita: abril 2005).
- Budlender, D., 2002, 'A Profile of Country Activities' ['Un perfil de actividades de país'], in D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt and T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents: understanding gender responsive budgets*, London: Commonwealth Secretariat. Disponible en: [www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20section%202/2c%20Gender%20Budgets%20makes%20cents.pdf](http://www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20section%202/2c%20Gender%20Budgets%20makes%20cents.pdf) (última visita: abril 2005).
- , 2001, *Review of gender budget initiatives* [*Revisión de iniciativas para un presupuesto con enfoque de género*], Cape Town: Community Agency for Social Enquiry (CASE). Disponible en: [www.wiram.de/gendersourcebook/downloads/GenderBudgetsBudlender.pdf](http://www.wiram.de/gendersourcebook/downloads/GenderBudgetsBudlender.pdf) (última visita: abril 2005).
- (ed.), 1999a, *The Fourth Women's Budget* [*El cuarto presupuesto de las mujeres*], Cape Town: Institute for Democracy in South Africa (Idasa).
- , 1999b, 'The South African Women's Budget Initiative' ['La Iniciativa para un Presupuesto de las Mujeres Sudafricanas'], documento preparado para el taller Women and Political Participation: 21<sup>st</sup> Century Challenges, New Delhi, March. Disponible en <http://magnet.undp.org/events/gender/india/Soutaf.htm> (última visita: abril 2005).
- (ed.), 1997, *The Second Women's Budget* [*El segundo presupuesto de las mujeres*], Cape Town: Idasa.
- (ed.), 1996, *The Women's Budget* [*El presupuesto de las mujeres*], Cape Town: Idasa.
- Budlender, D., Buenaobra, M., Rood, S., and Sadorra, M S., (eds), 2001, *Gender Budget Trail: The Philippine experience* [*Rastro del presupuesto de género: La experiencia filipina*], Makaty City: Asia Foundation.

Budlender, D., Elson, D., Hewitt, G. and Mukhopadhyay, T., 2002, *Gender Budgets Make Cents: understanding gender responsive budgets [Los presupuestos de género hacen centavos: comprendiendo los presupuestos sensibles al género]*, London: Commonwealth Secretariat. Disponible en: <http://hdc.undp.org.in/Gndrlnity/wrkqppr/genderbudgets.pdf> (última visita: abril 2005).

Budlender, D. and Hewitt, G., 2002, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice [Los presupuestos de género hacen más centavos: estudios y buenas prácticas de países]*, London: Commonwealth Secretariat. Disponible en: [www.bellanet.org/grbi/docs/GBMMC.pdf?OutsideInServer=no](http://www.bellanet.org/grbi/docs/GBMMC.pdf?OutsideInServer=no) (última visita: abril 2005).

Budlender, D., Hicks, J. and Vetten, L., 2002, 'South Africa: expanding into diverse initiatives' ['Sudáfrica: expansión hacia diversas iniciativas'], in D. Budlender and G. Hewitt, 2002, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.

Budlender, D., Sharp, R. and Allen, K., 1998, *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: contemporary research and practice [Cómo hacer un análisis presupuestario sensible al género: investigaciones y prácticas contemporáneas]*, London: Commonwealth Secretariat. Disponible en: [www.idrc.ca/uploads/user-S/11000392461AusAIDTrainingManual.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11000392461AusAIDTrainingManual.pdf) (última visita: abril 2005).

Çagatay, N., 1998, 'Engendering macroeconomics and macroeconomic policies' ['Incorporando el enfoque de género en la macroeconomía y las políticas macroeconómicas'], *UNDP Working Paper 6*, New York: UNDP. Disponible en: [www.undp.org/poverty/publications/wkpaper/wp6/wp6-nilufer.pdf](http://www.undp.org/poverty/publications/wkpaper/wp6/wp6-nilufer.pdf) (última visita: abril 2005).

Çagatay, N., Keklik, M., Lal, R. and Lang, J., 2000, 'Budgets as if people mattered: democratising macroeconomic policies' ['Presupuestos como si la gente importara: democratizando las políticas macroeconómicas'], *UNDP Conference Paper Series*, New York: UNDP. Disponible en: [www.undp.org/seped/publications/budgets.pdf](http://www.undp.org/seped/publications/budgets.pdf) (última visita: abril 2005).

Commission on the Status of Women (San Francisco), 2000, *Guidelines for a Gender Analysis: human rights with a gender perspective [Guías para un análisis de género: derechos humanos con una perspectiva de género]*, San Francisco: Commission on the Status of Women. Disponible en: [www.sfgov.org/site/dosw\\_page.asp?id=19795](http://www.sfgov.org/site/dosw_page.asp?id=19795) (última visita: abril 2005).

Commonwealth Secretariat, 2002, *Committing to the Global Vision that all Governments Should Engage in Gender Responsive Budgeting by 2015 [Compromiso con la visión global de que todos los gobiernos deberían involucrarse en presupuestación sensible al género para el año 2015]*, London: Commonwealth Secretariat. Disponible en: [www.bellanet.org/grbi/docs/COMMITTING\\_TO\\_THE\\_GLOBAL\\_VISION.doc?OutsideInServer=no](http://www.bellanet.org/grbi/docs/COMMITTING_TO_THE_GLOBAL_VISION.doc?OutsideInServer=no) (última visita: abril 2005).

--, 2002, 'International Conference on Financing for Development' ['Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo'], in *Commonwealth Gender Briefs*, Issue 9, February 2002. Disponible en: [www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/{EBEE2861-1092-493D-AB8A-09C2CD48571D}\\_BriefingPaper.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/{EBEE2861-1092-493D-AB8A-09C2CD48571D}_BriefingPaper.pdf) (última visita: abril 2005).

--, 1999, *Gender Budget Initiative Tools [Herramientas de iniciativas para un presupuesto con enfoque de género]*, London: Commonwealth Secretariat. Disponible en: [www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/{CD122053-D7A3-4BBF-ACBA-55E537E21CE0}\\_Gender%20Budget%20Initiative%20Tools.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/{CD122053-D7A3-4BBF-ACBA-55E537E21CE0}_Gender%20Budget%20Initiative%20Tools.pdf) (última visita: abril 2005).

Dahlerup, D., 1993, 'De una pequeña a una gran minoría: Una teoría de la "masa crítica" en la política escandinava', en *Debate Feminista* 4, Vol. 8, septiembre 1993.



Demery, L., 2001, 'Gender and Public Spending: Insights from Benefit Incidence' ['Género y gasto público: Reflexiones desde la incidencia de los beneficios'], Africa Region Poverty Reduction and Economic Management (PREM), World Bank, September 2001. Disponible en: [www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20subsection%204.1/4.1c%20Gender%20budget%20initiatives%20UNIFEM%20link%20for%204.4f.pdf](http://www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20subsection%204.1/4.1c%20Gender%20budget%20initiatives%20UNIFEM%20link%20for%204.4f.pdf) (última visita: abril 2005).

Diop-Tine, N., 2002, 'Engendering Budgets: the Case Study of Rwanda' ['Incorporando el enfoque de género en los presupuestos: el estudio de caso de Ruanda'], in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.

Elson, D., 2002, 'Integrating Gender into Government Budgets in the Context of Economic Reform' ['Integrando el género en los presupuestos gubernamentales en el contexto de la reforma económica'], in D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt and T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents: understanding gender responsive budgets*, London: Commonwealth Secretariat.

-- 2000a, *Progress of the World's Women: UNIFEM Biennial Report [El progreso de las mujeres en el mundo 2000: Informe bianual de UNIFEM]*, New York: UNDP. Disponible en: [www.unifem.org/index.php?f\\_page\\_pid=123](http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=123) (última visita: abril 2005).

-- , 2000b, 'Gender Budget Initiatives as an Aid to Gender Mainstreaming' ['Iniciativas para un presupuesto con enfoque de género como ayuda para la transversalización del género'], Ministerial Conference on Gender Mainstreaming, Competitiveness and Growth, OECD, Paris, November 2000. Disponible en: [www.ids.ac.uk/idS/global/pdfs/diane.pdf](http://www.ids.ac.uk/idS/global/pdfs/diane.pdf) (última visita: abril 2005).

-- , 1999, *Gender Budget Initiative: background papers* [Iniciativa para un presupuesto con enfoque de género: documentos de antecedentes], London: Commonwealth Secretariat. Disponible en: [www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/{8B49A28B-1451-4821-8F97-D07A4D9D0D36} Gender%20Budget%20Initiative%20Background%20Papers.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/{8B49A28B-1451-4821-8F97-D07A4D9D0D36} Gender%20Budget%20Initiative%20Background%20Papers.pdf) (última visita: abril 2005).

-- , 1998, 'Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options' ['Integrando asuntos de género en las políticas y los procedimientos presupuestarios: algunas opciones de políticas'], *Journal of International Development*, November.

-- , 1997, 'Gender Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care' ['¿Presupuestos neutrales al género, ciegos al género o sensibles al género?: Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado'], in *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, London: Commonwealth Secretariat.

E°im, S., 2000, 'Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality' ['Impacto de los presupuestos gubernamentales en la pobreza y la igualdad de género'], documento presentado en: Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets, London, Commonwealth Secretariat, April 26-27 2000. Disponible en: [www.idrc.ca/uploads/user-S/10999555791future\\_direction.doc](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10999555791future_direction.doc) (última visita: abril 2005).

Flor, C. and Andrea L-S., 2002, 'Getting smart with local budgets: A Philippines research story' ['Poniéndonos listas con los presupuestos locales: Una historia de investigación de las Filipinas'], in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.

Freyermuth, G. and Jiménez, V., 2000, 'Retos, realidades y acciones en torno a la muerte maternal en los Altos de Chiapas. De las Preparatorias de El Cairo hasta Beijing', en G. Espinosa (ed.), *Compromisos y Realidades de la Salud Reproductiva en México*, México: UAM-Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población.

Hewitt, G. and Mukhopadhyay, T., 2002, 'Promoting Gender Equality through Public Expenditure' ['Promoviendo la igualdad de género a través del gasto público'], in D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt and T. Mukhopadhyay, *Gender Budgets Make Cents: understanding gender responsive budgets*, London: Commonwealth Secretariat.

Hewitt, G. and Raju, S., 1999, *Gender Budget Initiative. A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes* [Iniciativa para un presupuesto con enfoque de género: Una iniciativa de la Mancomunidad para integrar el género en los procesos presupuestarios nacionales], London: Commonwealth Secretariat. Disponible en: [www.idrc.ca/uploads/user-S/10999461001Brochuremaintext.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/10999461001Brochuremaintext.pdf) (última visita: abril 2005).

Hewitt, G., 2001, 'Gender Responsive Budget Initiatives: Tools and Methodology' ['Iniciativas para un presupuesto con enfoque de género: Herramientas y metodología'], UNIFEM-OECD-Nordic Council Conference 'Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting', Brussels, October 2001. Disponible en: [www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20subsection%204.1/4.1c%20Gender%20budget%20initiatives%20UNIFEM%20link%20for%204.4f.pdf](http://www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20subsection%204.1/4.1c%20Gender%20budget%20initiatives%20UNIFEM%20link%20for%204.4f.pdf) (última visita: abril 2005).

Himmelweit, S., 2001, 'Tools for Budget Impact Analysis: Taxes and Benefits' ['Herramientas para análisis del impacto del presupuesto: Impuestos y beneficios'], UNIFEM-OECD-Nordic Council Conference on Gender Responsive Budgeting, Brussels, October 2001. Disponible en: [www.dgic.be/en/topics/gender/himmelweit.html](http://www.dgic.be/en/topics/gender/himmelweit.html) (última visita: abril 2005).

--, 1998, 'Care and the Budgetary Process' ['Cuidados y proceso presupuestario'], documento presentado en: *Out of the Margin 2, Feminist Approaches to Economics*, University of Amsterdam, June 2-5, 1998.

Hofbauer, H., 2002, 'The Mexican Gender Budget Initiative: Diverse Levels of Collaboration' ['La iniciativa mexicana para un presupuesto con enfoque de género: Diversos niveles de colaboración'], in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.

Hofbauer, H., Sánchez-Hidalgo, D. and Zebadúa, V., 2002, *Presupuestos Sensibles al Género: Conceptos y Elementos Básicos*, México: Secretaría de Salud. Disponible en [www.siyanda.org/docs/conceptos.pdf](http://www.siyanda.org/docs/conceptos.pdf) (última visita: abril 2005).

Inter-Parliamentary Union, 2002, *Women in National Parliaments* [Mujeres en los parlamentos nacionales]. Disponible en: [www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm) (última visita: abril 2005).

Jung Sook, Y., 2002, 'Korean women's efforts to introduce gender-sensitive budgets and policies to local governments' ['Esfuerzos de las mujeres coreanas para introducir presupuestos y políticas sensibles al género en los gobiernos locales'], in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.

Klasen, S., 1999, 'Does gender inequality reduce growth and development? Evidence from cross-country regressions' ['¿Reduce la desigualdad de género el crecimiento y el desarrollo?'], *The World Bank Gender and Development Working Paper 7*, Washington: World Bank, November. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/wp7.pdf> (última visita: abril 2005)

Klein, N., 2000, *No Logo. El poder de las marcas*, Barcelona: Paidós.

Krafchik, W., 2001, *¿Puede la sociedad civil dar valor agregado a las decisiones presupuestarias? Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil*, Washington: International Budget Project. Disponible en: [www.internationalbudget.org/resources/library/soccivil.pdf](http://www.internationalbudget.org/resources/library/soccivil.pdf) (última visita: abril 2005).

McKay, A., Fitzgerald, R., O'Hagan, A. and Gillespie M., 2002, 'Towards gender-sensitive budgets in Scotland: Women making a difference' ['Hacia presupuestos sensibles al género en Escocia: Mujeres haciendo una diferencia'], in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.

Mohapatra, A K., 2001, '¿Poniendo a las mujeres en su lugar? Participación en India a nivel del gobierno', *BRIDGE Gender and Development In Brief 9*, Brighton: BRIDGE/Institute of Development Studies. Disponible en: [www.bridge.ids.ac.uk/bri\\_bull.html](http://www.bridge.ids.ac.uk/bri_bull.html) (última visita: abril 2005).

Norton, A., and Elson, D., 2002, *What's Behind the Budget? Politics, rights and accountability in the budget process* [¿Qué hay detrás del presupuesto? Política, derechos y rendición de cuentas en el proceso presupuestario], London: Overseas Development Institute. Disponible en: [www.odi.org.uk/pppg/publications/books/budget.pdf](http://www.odi.org.uk/pppg/publications/books/budget.pdf) (última visita: abril 2005).

Pearl, R., 2002, 'Gender-responsive budgets in the Andean region' ['Presupuestos sensibles al género en la Región Andina'], in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.

Pillay, K., Manjoo, R., and Paulus, E., 2002, 'Rights, roles and resources: an analysis of women's housing rights – implications of the Grootboom case' ['Derechos, roles y recursos: un análisis del derecho de las mujeres a la vivienda – implicaciones para el caso Grootboom'], Cape Town: Women's Budget Initiative. Disponible en: [www.capegateway.gov.za/Text/2003/womens\\_housing\\_rights.pdf](http://www.capegateway.gov.za/Text/2003/womens_housing_rights.pdf) (última visita: abril 2005).

PNUD, 2002, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York: Oxford University Press. Disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/sp/> (última visita: abril 2005).

Red de Promotoras y Asesoras Rurales, 2000, 'Ejercicio de la revisión de la perspectiva de género en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)', mimeo, México: Red de Promotoras y Asesoras Rurales.

Reeves, H. and Baden, S., 2000, 'Gender and development: concepts and definitions' ['Género y desarrollo: conceptos y definiciones'], *BRIDGE Report 55*, Brighton: Institute of Development Studies. Disponible en: [www.bridge.ids.ac.uk/reports/re55.pdf](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/re55.pdf) (última visita: abril 2005).

Rusimbi, M., Budlender, D., Shayo, R. and Pehrsson, S., 2000, *Checklist for Mainstreaming Gender into the Government Budget* [Lista de asuntos para transversalizar el género en el presupuesto del gobierno], preparada para el Ministerio de Finanzas. Dar es Salaam, September 2000.

Sen, G., 2000, 'Gender Mainstreaming in Finance Ministries' ['Transversalización del género en Ministerios de Finanzas'], in *World Development*, Vol. 28, No. 7. Ver: [www.idrc.ca/uploads/user-S/11000389131ACFA0.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11000389131ACFA0.pdf) (última visita: abril 2005).

Shapiro, I. (ed.), 2001, *A Guide to Budget Work for NGOs* [Guía para trabajo presupuestario para ONG], Washington: The International Budget Project. Disponible en: [www.internationalbudget.org/resources/guide/guide1.pdf](http://www.internationalbudget.org/resources/guide/guide1.pdf) (última visita: abril 2005).

Shultz, J., 2002a, *Promesas que cumplir: el presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*, México: Fundación Ford-FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Disponible en: [www.fundar.org.mx/seguido/fundar/documentos/ddhh/promesas\\_que\\_cumplir.pdf](http://www.fundar.org.mx/seguido/fundar/documentos/ddhh/promesas_que_cumplir.pdf) (última visita: abril 2005).

--, 2002b, *The Democracy Owner's Manual. A Practical Guide to Changing the World [El manual de la democracia. Una guía práctica para cambiar el mundo]*, New Jersey: Rutgers University Press. Ver: <http://democracyctr.org/resources/manual/>.

Smith, T., 2000, 'Women and tax in South Africa' ['Las mujeres y los impuestos en Sudáfrica'], *Women's Budget series*, Cape Town: Idasa. Disponible en: [www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20subsection%204.4/4.4e%20women%20and%20tax%20in%20south%20africa.pdf](http://www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/Budgets%20CD%20subsection%204.4/4.4e%20women%20and%20tax%20in%20south%20africa.pdf) (última visita: abril 2005).

St Hill, D., 2002, 'The UK Women's Budget Group' ['El Grupo por un Presupuesto para Mujeres del Reino Unido'], in D. Budlender and G. Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: country studies and good practice*, London: Commonwealth Secretariat.

Tanzania Gender Networking Programme, 1999, *Budgeting with a Gender Focus [Presupuestación con enfoque de género]*, Dar es Salaam: TGNP.

Vinay, C., Hofbauer, H., Pérez-Fragoso, L. and Martínez, C., 2001, *Mujeres y Pobreza: el presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género*, México: Fundar-Equidad de Género, noviembre. Disponible en: [www.internationalbudget.org/resources/library/combate.pdf](http://www.internationalbudget.org/resources/library/combate.pdf) (última visita: abril 2005)