

Jorge Freiberg-Strauß

Género en los Presupuestos Públicos

**Experto en Género, Asesor Principal en Políticas Sociales,
Cooperación Técnica Alemana, GTZ**

Me gustaría contarles una experiencia, de cuando estuve últimamente en Berlín. Vi a los hombres jóvenes, modernos, que andaban con faldas largas. En algunos ambientes si un hombre quisiera ponerse como importante e interesante, entonces, en Berlín anda vestido con una falda larga. Y eso no significa, como dijo Virginia, que los atributos asignados a lo femenino o masculino, no son inmutables. Todavía no me atrevo a ponerme una falda larga aquí, pero me parece que el tema de género para mí y para muchos de ustedes no solamente tiene este aspecto analítico, sino también un aspecto emocional y creativo. Nosotros debemos imaginarnos, qué podemos lograr y qué queremos lograr para una sociedad más equitativa, con roles tal vez diferentes. Esto no solamente afecta las políticas públicas, sino que también afecta la vida cotidiana de uno personalmente, y eso me parece, es lo interesante y lo emocionante del tema.

Además, este ejercicio personal, no sólo afecta la vida emocional de uno o de una, sino que también nos da una mirada analíticamente diferente de temas, que habíamos pensado antes como neutrales. Por ejemplo, vemos el género presente en el tema de macroeconomía y género, el tema de políticas sociales, políticas de defensa o materias que tratan procesos de reformas de policías en Centro América. El tema de género es tan complejo para hombres y para mujeres por el conjunto de diferentes factores que intervienen en este tema.

Con mi pequeña exposición solamente quisiera relacionar la capacitación en el Programa de Mejoramiento de Gestión con el tema de presupuesto y con las experiencias internacionales en este tema. Primero quisiera explicarles un poco por qué la GTZ, como una organización de cooperación bilateral de Alemania tiene tanto interés en participar en este aprendizaje institucional aquí en Chile. El segundo tema para mí es preguntarnos qué significa elaborar presupuestos sensibles al género. El tercer punto se refiere a la importancia que tienen las iniciativas de presupuestos sensibles al género, porque hay una diferencia entre el presupuesto como tal y otras iniciativas que tratan de empujar o promover

actividades en esta área. Y finalmente quisiera destacar, por qué entendemos el Programa de Mejoramiento de Gestión como una iniciativa innovadora de presupuesto, sensible al género y por qué nosotros queremos participar en esto, no solamente al nivel de Chile, sino también promoverlo a nivel regional.

Empiezo con el interés de la GTZ. Nuestro interés en el tema de presupuesto sensible al género tiene su origen en el desarrollo conceptual del tema de género en la GTZ y tiene la misma historia que han tenido ustedes a nivel de Chile y en otros países latinoamericanos. Nosotros también empezamos con un enfoque de programas y proyectos focalizados hacia actividades específicas para mujeres y el criterio más importante fue el sexo. Por ejemplo, en los programas para jefas de hogar no se consideró, que también hay jefes de hogares que aparte son pobres. Entonces, el sexo fue el criterio más importante para este tipo de programas y proyectos.

Al inicio de los 90' introdujimos la perspectiva de género como orientación transversal para todos los proyectos de la GTZ. El resultado fue que esta perspectiva se introdujo más fácilmente en algunos sectores, como por ejemplo en el área de políticas sociales, que en otros. Con respecto a otras áreas estratégicas, a veces un poco más abstractas o intrincadas, como políticas de ajuste, políticas económicas, políticas de reformas de gestión pública, no hemos tenido en la institución la misma dinámica en la introducción de la perspectiva de género.

La dificultad en estas áreas es que fueron percibidas como neutrales en términos de género. Pero ya sabemos, que las políticas públicas en general que no consideran la situación de partida distinta de los diferentes grupos de personas, agravan las brechas de desigualdad entre éstos. Y ahí es muy importante romper con una cultura de personas que trabajan en esos temas percibiéndolos como neutrales. Principalmente son los economistas que han tenido un impacto fuerte en esta dirección y sabemos que a veces es bastante difícil convencer a los economistas tradicionales de esa diferenciación de género, que es muy necesaria para finalmente saber del impacto de las políticas económicas. Eso para nosotros fue el motivo de tomar el tema de macroeconomía y género y tuvimos para profundizarlo un seminario sumamente interesante de la región Latinoamericana el 97' en Colombia. En la secuencia, el trabajo con el presupuesto sensible al

género, para nosotros es un paso adelante y lógico en este proceso que habíamos iniciado.

Para gran parte de la población, el presupuesto del país, de una región o de un municipio en que viven, se ha presentado tradicionalmente como un ejercicio en el que un selecto equipo de técnicos decide sobre las asignaciones y prioridades económicas y sociales de un gobierno para todas y todos. Este proceso se percibe en muchos países como algo hermético, que tiene lugar en un contexto institucional del aparato estatal y presentado al público a través de los debates en el parlamento.

En este proceso a veces hubo un problema grave de comunicación, por ejemplo, con respecto a la poca transparencia en algunas políticas de ajuste. Ahora estamos percibiendo un proceso diferente, más participativo, por ejemplo el Banco Mundial está insistiendo en políticas participativas en el combate a la pobreza. Eso es tal vez un ejemplo de unas tendencias nuevas, hacia la inclusión de más participación en la decisión y en la elaboración de presupuestos y políticas públicas.

La comprensión del presupuesto como una extensión de la voluntad política, en la que se reflejan las prioridades gubernamentales, han determinado el profundo interés de los y las profesionales, trabajando hacia la igualdad de género, así como de las organizaciones de mujeres en el estudio y monitoreo de la comprensión del compromiso estatal, con la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres, con particular atención a la calidad de vida de aquellas que viven en situaciones de más vulnerabilidad social, cultural y económica. Vale la pena recordar que la Plataforma de Acción de Beijín en la quinta conferencia para las mujeres de las Naciones Unidas en el 95' afirmó, que los gobiernos deberían ajustar sus presupuestos para asegurar la igualdad de acceso a los recursos públicos, y que detrás de esto hay una mejora de opciones y oportunidades específicamente para mujeres.

Un análisis de género revela las implicancias del presupuesto para mujeres y muchachas en contraposición a aquellas implicancias que tiene para hombres y muchachos. Dicho análisis sería la base para reordenar el proceso de recaudación

de impuestos, así como la asignación presupuestaria hacia el fortalecimiento de la ciudadanía y el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género.

En la experiencia internacional existen bastante trabajos a nivel de los gastos, pero no hay tantos a nivel de los impuestos y de los ingresos. Es cierto que también la estructura de impuestos tiene sus impactos diferenciados hacia mujeres y hombres. Por ejemplo, los impuestos de valor agregado normalmente tienen más impacto en las mujeres y menos en los hombres. Hay una cantidad de categorías que también serían válidas para esta área de recaudación, pero a nivel internacional todavía no hemos entrado en este tema trabajado en detalle. Si bien la perspectiva de género y de presupuesto público alude tanto a la generación de recursos por el estado como a su distribución en el proceso de definición de políticas y priorización de servicios, en este momento la experiencia internacional se ha concentrado más bien en la búsqueda de implicancias de género en el capítulo de gastos y asignaciones de lo recaudado.

Me parece muy importante constatar, que presupuestos sensibles al género no son presupuestos separados para hombres y mujeres. A veces existe todavía este malentendido. Los presupuestos con enfoque de género se centran en el análisis y la consideración de los aspectos de género, la transversalización en todos los aspectos de los presupuestos municipales y nacionales.

Otro aspecto muy relevante es que, en general, promueven el aporte y la participación activa de las organizaciones de mujeres. Entonces, esos presupuestos o las iniciativas vinculadas con esas propuestas, también dan una opción para discutir públicamente el proceso de la elaboración de presupuestos. A mí me parece, que esta ampliación del espacio hay que entenderla como una alianza muy valiosa que pueda tener un Ministerio de Hacienda u otros Ministerios Sectoriales con el mundo de la Sociedad Civil. De esta manera se fortalecerá la democracia representativa.

Este camino es explorado no solamente en los países latinoamericanos, sino también en países europeos o africanos, que intentan establecer presupuestos de género, . En Alemania, por ejemplo, todavía no tenemos ninguna iniciativa de este tipo, pero hay muchos grupos de la sociedad civil que quisieran empujar una experiencia parecida.

Los presupuestos sensibles al género tienen como otro elemento destacable que a través del monitoreo y la evaluación de la ejecución de presupuesto con una perspectiva de género, con respecto a la recaudación de recursos y con respecto a la asignación por un gobierno, promueven un uso más efectivo de los recursos en atención a la situación de las mujeres y hombres. Su propuesta finalmente se centra en una cierta repriorización de los recursos y no en el incremento del gasto e inversión de un gobierno. El presupuesto sensible al género enfatiza la reorientación en los programas de los sectores, más que el cambio en las cantidades de recursos asignados a cada sector particular.

Hay que diferenciar entre este tipo de presupuesto sensible al género entre diferentes iniciativas que tratan de promover algún cambio, alguna reorientación, alguna reasignación en los presupuestos nacionales, regionales o municipales. En diferentes países ha habido iniciativas y abordajes diversos en relación al tema. Una de las opciones ha sido, por ejemplo, focalizar la atención en unos sectores en particular que ejerzan de piloto en el inicio. Esos sectores tradicionalmente fueron sectores como el Ministerio de Agricultura, los Ministerios de Políticas Sociales, de Salud o de Educación. Algunos países han realizado sus esfuerzos en el nivel central del estado, otros en las regiones y los municipios. Tenemos más ejemplos a nivel municipal y regional, pero también hay algunos ejemplos más bien de carácter analítico a nivel central del estado. Por ejemplo, en Bolivia existe un proceso para evaluar el impacto del presupuesto nacional con criterios de igualdad de género, pero es un proceso todavía muy general y teórico. En los tres niveles, nivel nacional, regional y local existe la posibilidad de hacer estos planteamientos para ajustar la recaudación y el gasto a la realidad de género.

La práctica ha mostrado una gama de opciones con respecto a las y los actores relevantes en su ejecución. En función del análisis y reordenamientos del presupuesto que se intente, encontramos diversas alianzas que han incluido uno o varios de los siguientes actores: el Ejecutivo, Parlamentos, Ministerios de Finanzas, la maquinaria nacional para la igualdad de oportunidades, organizaciones de mujeres, organizaciones en pro de la transparencia fiscal, universidades etc. Podríamos también clasificar estos actores en función de su impulso: ¿fue dado por el gobierno, por organizaciones no gubernamentales o por la cooperación entre éstas y los parlamentos?. Por ejemplo en Sudáfrica, la

iniciativa empezó por una iniciativa de organizaciones de mujeres pero después un tiempo, se amplió la perspectiva hacia el presupuesto nacional haciendo alianzas con diferentes parlamentarias y parlamentarios, e integrando el Ministerio de Hacienda. En otros países la iniciativa comenzó con un proceso estatal, , sin embargo siempre ha dado vigor y fortaleza al esfuerzo su hacia el mundo de las organizaciones de mujeres o la sociedad civil en general.

No es sorpresa que los procesos que más sustentabilidad e impacto han logrado, son aquellos que han partido con una base más amplia de consenso y colaboración entre los diferentes actores y en particular aquellos en los que los Ministerios de Finanzas han tomado la responsabilidad de coordinar los esfuerzos. Este es un punto sumamente importante, porque existe una cantidad de iniciativas que finalmente no están vinculadas con el Ministerio de Hacienda de los países. Y como es el Ministerio de Hacienda que coordina y define finalmente el conjunto de las políticas públicas, entonces, esas iniciativas quedan siempre un poco truncadas al respecto de sus objetivos.

Los puntos principales de partida para iniciativas que tratan de promover algún cambio en el área de género en el presupuesto, desde mi punto de vista son dos:

- En primer lugar esas iniciativas exigen más información y participación de la ciudadanía en la definición del presupuesto. Al tratar de entender el impacto de la asignación de recursos públicos hacia la igualdad de hombres y mujeres, muchas veces se encuentran con que nosotros, como ciudadanos comunes y corrientes, muchas veces no conocemos nada del presupuesto nacional, no conocemos la clasificación, no conocemos las rutinas que son importantes con respecto a este proceso particular dentro del aparato estatal. Entonces, esto implica aprender mucho de esas rutinas y de esos procesos que guían la elaboración de un presupuesto nacional o un presupuesto departamental.
- El segundo punto es promover acciones para sensibilizar, para concientizar y finalmente para influenciar los procesos de debate público que llevan a un cambio, una reorientación de asignaciones de recursos públicos en base a criterios de igualdad de género.

Para entender en términos generales el impacto de la asignación de recursos públicos, se han sugerido tres categorías sobre las que se estudian las

implicancias de género y la inversión del presupuesto público. Voy a mencionar esas tres categorías, que tal vez podrían servir para la capacitación en la tarde.

- La primera categoría es la inversión focalizada a mujeres y niñas y la inversión que se asigna a hombres y niños. Son esos programas que tienen como criterio importante el sexo. Por ejemplo, los programas de salud reproductiva y prevención de enfermedades de transmisión sexual y SIDA, diferenciados por sexo más que por género, programas de prevención y tratamiento de cáncer de próstata o mamas o de refugio para mujeres maltratadas. Son esos programas, los cuales se podrían diferenciar fácilmente con un criterio de sexo, pero son pocos, cuantitativamente, los programas identificables de esta manera.

- La segunda categoría trata de la inversión para promover la igualdad de oportunidades en el sector público. Aquí se incluirían los recursos asignados a la maquinaria nacional para la igualdad de oportunidades. Es decir, aquí entran programas que explícitamente incluyen el criterio de igualdad entre hombres y mujeres como un criterio importante en la planificación y ejecución y la evaluación de esos programas. El PMG es un ejemplo de este tipo de inversión.

- La tercera categoría hace referencia al resto de las políticas públicas, ver la incidencia de género que logra su aplicación. Existen instrumentos analíticos no tan fácilmente utilizables para procesos en la administración pública, como el análisis de la incidencia de financiamiento de ciertas políticas públicas hacia hombres y mujeres. Es un terreno que presenta más complejidad a la hora de hacer balance que las dos categorías mencionadas anteriormente, lo cual se explica también, porque en este terreno todavía no hay muchos avances y faltan herramientas, instrumentos e indicadores para evaluar este tipo de asignación.

Quisiera muy brevemente hacer referencia a los logros de algunas experiencias internacionales y Latinoamericanas. Si bien son iniciativas diferentes, impulsadas por motivaciones y organizaciones distintas, el objetivo común al que apuntan es profundizar la democracia real a través del apoyo a la participación ciudadana, y a la transparencia en el manejo de recursos. Se espera que este modelo repercuta en el aumento de la eficiencia de recursos usados para implementar las políticas y en la clarificación del impacto a través de la explicitación y discusión entre resultados y necesidades.

Australia es el ejemplo pionero en este empeño, ya que comenzó en los años 80., En Inglaterra fue en los últimos años de los 90' que un grupo de mujeres comenzó

a trabajar sistemáticamente sobre el tema de presupuesto. En Sudáfrica también se empezó en esta época con este proceso. En América Latina tenemos en el último lustro ejemplos en esta dirección en Bolivia, Brasil, Perú, Barbados y Ecuador.

Las experiencias en Latinoamérica con el presupuesto sensible al género se refieren principalmente al nivel municipal y departamental como por ejemplo en el caso de la Villa el Salvador en Lima o de los nueve municipios chilenos, que recientemente participaron en un análisis de sus presupuestos con perspectiva de género. Sin embargo hay muy pocas iniciativas transversales que abarcan el conjunto de instituciones estatales, y que ya tienen establecido un proceso administrativo y estructurado para integrar el criterio de equidad de género en su ejecución.

Es considerando ese contexto que tenemos tanto interés en el programa de PMG, porque este programa nos parece como uno de los pocos que realmente son transversales y que abarcan una gran mayoría de las instituciones estatales, cumpliendo además con la orientación hacia la igualdad de género y la elaboración de estrategias de acción concretas y no meramente teóricas o abstractas. Para lograr esto, el PMG hace hincapié en la definición de los productos y políticas de los Ministerios y servicios, así como en trabajar con instrumentos y herramientas para el diagnóstico y en el proceso de ejecución y evaluación del impacto de programa. Definir el producto de la manera más concreta posible, por un lado, y por otro lado definir el proceso del diagnóstico de la situación actual y la visión que las distintas instituciones estatales tienen para mejorar la igualdad de género, son los puntos principales a mi parecer para esta capacitación que tenemos en los próximos dos días.

Podemos concluir que el PMG, desde esta perspectiva, es una iniciativa innovadora de presupuesto sensible al género dentro del aparato público. No se debe considerar el PMG solamente como una tarea más que hay que cumplir administrativamente, y para evitarlo, especialmente para programas con iniciativa de género como el PMG, es importante mejorar la comunicación con el público, para que tanto la sociedad civil como las y los trabajadores públicos lo perciban como una iniciativa ambiciosa e importante que probablemente tendrá impactos relevantes para muchos ciudadanos y ciudadanas. Yo me pregunto por qué,

teniendo ya un instrumento tan valioso, tan peculiar a nivel de América Latina, por qué no se comunica ese instrumento un poco más agresivamente a nivel de la sociedad chilena y también a nivel de los países latinoamericanos.

Según la experiencia internacional, la eficiencia de esos procesos crece con el aporte y el acompañamiento de las organizaciones de mujeres y otras organizaciones sociales, como los centros de investigación y las universidades. Este evento de información y capacitación es un primer paso en esa dirección, para que se abra un espacio importante en Chile para el aprendizaje institucional en el contexto de iniciativas de presupuestos sensibles al género. Ampliar este espacio hacia las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, como dije, a mí no me parece ser tan difícil como a veces se estima al principio. Va a ampliar la accountability y la transparencia de políticas públicas y va a construir una nueva alianza entre el Ministerio de Hacienda y la sociedad civil. Esa es una alianza muy valiosa para la toma de decisiones sobre la orientación de las políticas públicas. Muchas gracias.