



Presupuesto y Rendiciones de Cuentas con Perspectiva de Género

**Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Bancada Bicameral Femenina**





Presupuesto y Rendiciones de Cuentas con Perspectiva de Género

**Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Bancada Bicameral Femenina**

Edición a cargo de
Mariana Hernández Valentini

Esta publicación se ha realizado gracias al financiamiento de UNIFEM.

Diseño y realización: www.glyphosxp.com

Imagen de tapa y portadillas: obra modificada de Beatriz Battione.

Imágenes del interior: Petrona Viera, Juana de Ibarbourou, Alba Roballo, Delmira Agustini,
Graciela Dufau, Amalia Polleri, Julia Arévalo, Silvia Rodríguez Villamil,
Paulina Luisi, Matilde Pacheco de Batlle y Ordóñez, Melchora Cuenca.

Depósito Legal: 336.961/06

Índice

Introducción	7
Apertura	11
Senador Rodolfo Nin Novoa	13
Diputado Julio Cardozo	16
Señora Júnia Puglia	17
Señor Pablo Mandeville	21
Experiencias internacionales	25
Presupuestos sensibles al género.	
Una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible	27
Presupuestos con equidad de género	
La experiencia mexicana	39
Ponencias preparatorias	47
La estructura presupuestal uruguaya y sus alcances estratégicos con relación a los objetivos programáticos del gobierno	49

Los compromisos internacionales del Uruguay en materia de Derechos Humanos: una visión de género	64
¿Por qué pensar el presupuesto público desde una perspectiva de género?	78
La realidad uruguaya	91
El Presupuesto en el Ministerio de Educación y Cultura	93
La mujer en el Presupuesto del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	97
El Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social	103
El género en el Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	109
La situación en el Ministerio del Interior	115
De la voluntad política a la definición presupuestal en el Ministerio de Salud Pública	120
El Presupuesto del Poder Judicial	128
Análisis del Presupuesto de ANEP con perspectiva de género	133
Hacia un Presupuesto Nacional con perspectiva de género	139

Introducción

En la búsqueda de iniciar un proceso en Uruguay de sensibilización y debate sobre los Presupuestos con perspectiva de género, la Bancada Bicameral Femenina, con el apoyo de UNIFEM y PNUD, impulsó la realización del Seminario internacional: «Presupuesto y Rendiciones de Cuentas con Perspectiva de Género».

Dicho seminario realizado en el Palacio Legislativo se prolongó a lo largo de los días 20 y 21 de abril de este año. El mismo contó con la participación como ponentes de los Subsecretarios de: Educación y Cultura, Dr. Felipe Michelini; Ganadería, Agricultura y Pesca, Ing. Ernesto Agazzi; Salud Pública, Dr. Miguel Fernández Galeano; Interior, Dr. Juan Faroppa; la Directora General de Secretaría del Ministerio de Desarrollo Social, Cra. Diana Marcos; la Directora Nacional de Empleo del MTSS, Dra. Sara Payssé; la Consejera de ANEP, Prof. Lilián D'Elía; el Director General de los Servicios Administrativos del Poder Judicial, Dr. Elbio Méndez Areco y una intervención especial de la Directora Nacional del Instituto Nacional de las Mujeres, Lic. Carmen Beramendi.

Complementando el análisis nacional sobre el tema se contó con las presentaciones de las experiencias de la Junta de Andalucía y de México, sistematizadas en el primero de los casos por el Dr. Antonio Lozano Peña, Director General de Presupuesto de la propia Junta y en el segundo de los casos por la economista Lucía Pérez Frago, consultora internacional, que hace parte de una organización de la sociedad civil mexicana.

Dada la novedad que el tema presenta en nuestro país se facilitó a los expositores tres documentos preparatorios: «La estructura del Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas» elaborada por el Subdirector de OPP, Cr. Daniel Mesa; «Los compromisos internacionales del Uruguay en materia de Derechos Humanos: una visión de Género» a cargo de la Consejera del Ministerio de Relaciones Exteriores, Rosario Fons y «¿Por qué pensar el Presupuesto Público desde una Perspectiva de Género?» de la economista Alma Espino.

La Bancada Bicameral Femenina se congratula de la participación en el seminario del Director de la Oficina de Planeación y Presupuesto y de la Directora del Instituto Nacional de Estadística, así como de otros jefes del Poder Ejecutivo, legisladores y legisladoras nacionales y departamentales y asesores y especialistas en la materia y del rico intercambio de ideas al que las ponencias dieron lugar, así como la voluntad de seguir trabajando en esta dirección que manifestaron varios de los participantes.

Sin embargo las legisladoras llamaron la atención sobre carencias de información en el mensaje del Presupuesto Quinquenal 2006–2010, que no permitan hacer un análisis de género del mismo.

Se señaló también que, si bien representa un avance no menor que en la planificación estratégica presentada por algunos Ministerios se haya incorporado la perspectiva de género, el objetivo de eliminación de estereotipos discriminatorios o la igualdad de oportunidades, luego no se definen acciones específicas ni se presentan indicadores de resultados discriminados por sexo.

Tanto el seminario como la presente publicación tienen por objetivo dotar de instrumentos para implementar acciones sensibles al género dentro de los presupuestos, y la necesidad de su inclusión en las agendas del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

A los efectos de la publicación hemos optado por agrupar las ponencias en cuatro capítulos. En el primero se encontrarán las palabras de apertura del Presidente de

la Asamblea General y Vicepresidente de la República, Senador Rodolfo Nin Novoa, del Presidente de la Cámara de Diputados, Julio Cardozo y de Junia Puglia, Vice Directora Regional de UNIFEM y del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Uruguay, Pablo Mandeville. En el segundo figuran las experiencias internacionales. El capítulo tercero recoge las ponencias preparatorias, mientras que el último capítulo contiene las intervenciones de los representantes de los diversos organismos del Estado uruguayo¹. Junto con cada una de las intervenciones se publica un apretado resumen de comentarios realizados durante el seminario.

La Bancada Bicameral Femenina busca profundizar el diálogo sobre un enfoque de género de los Presupuestos, con el convencimiento que aportará a ganar mayor equidad entre hombres y mujeres. Esperamos que estos documentos permitan hacer de los Presupuestos y las Rendiciones de Cuentas instrumentos de fortalecimiento de la democracia y de transparencia y eficiencia administrativa, permitiendo visibilizar los impactos diferenciales de género de las decisiones en las asignaciones de recursos.

*Bancada Bicameral Femenina
Montevideo, mayo 2006*

¹ La presente publicación recoge aquellas ponencias que fueron presentadas por escrito o en su defecto la versión taquigráfica de las intervenciones de los ponentes que utilizaron Power Point.

Apertura

Apertura

Senador Rodolfo Nin Novoa 13

Diputado Julio Cardozo 16

Señora Júpia Puglia 17

Señor Pablo Mandeville 21

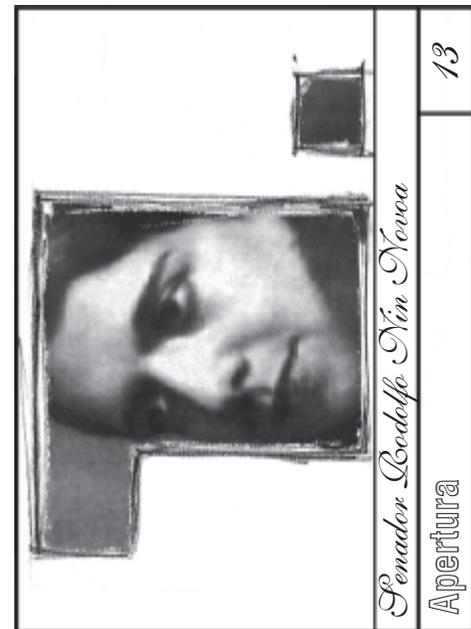
Senador Rodolfo Nin Novoa

Vicepresidente de la República

Antes que nada quiero dar la bienvenida a todos los presentes y en especial a quienes nos visitan desde el extranjero. Es un gusto estar aquí dando formalmente por inaugurado este Seminario. Me parece que esta actividad es muy importante porque el tema del género en el Uruguay está avanzando, aunque también tiene algunas resistencias. Digo esto porque en una sociedad como la uruguaya, que tiene un fuerte perfil machista –si se me permite utilizar el término–, las dificultades que surgen para imponer este tema, discutirlo y debatirlo, son realmente complejas.

Este Seminario, que ha sido convocado por la Bancada Bicameral Femenina con el auspicio de UNIFEM y del PNUD, busca respuestas –en el caso de nuestro país– a una aguda pregunta formulada por la CEPAL: **«Las políticas y sus asignaciones asociadas de recursos, ¿tienden a reducir, incrementar o mantener igual las iniquidades de género?»**

A través de los Presupuestos, el Gobierno especifica sus decisiones respecto a la división de los recursos públicos en las diversas funciones políticas y programas con base en las prioridades identificadas, determina el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios públicos y establece mecanismos distributivos y de inclusión social. Los presupuestos pueden considerarse como uno de los principales instrumentos en el marco de la política fiscal para cumplir con los retos de la equidad social. Por ello, el análisis y la elaboración de Presupues-



tos con un enfoque de género puede contribuir de manera crítica a abordar y a disminuir la discriminación y las desigualdades, así como a promover el uso más efectivo de los recursos públicos. Un Presupuesto que incorpore la categoría de género, incorpora las necesidades, derechos y obligaciones diferenciales de hombres y mujeres en el diseño de sus programas, planes y actividades específicas, así como también el reparto y la distribución de los recursos públicos.

Desde la década de los ochenta con este instrumento, se busca lograr una mayor eficiencia en el gasto de los recursos públicos a los efectos de incrementar la transparencia y favorecer una adecuada rendición de cuentas sobre el uso de los mismos. De esta manera se busca una mayor democratización del proceso de elaboración de las políticas económicas al incrementar, no solamente la participación y la influencia de las mujeres, sino también de los ciudadanos en general, en las decisiones relacionadas a la política fiscal. Incorporar la estructura de género a las conceptualizaciones económicas permite reconocer que los procesos y políticas económicas tienen impactos diferenciales sobre hombres y mujeres y que por ello no son neutrales al género ni a su desarrollo, así como tampoco a sus resultados. No se trata de presupuestos separados para atender específicamente las necesidades de las mujeres ni implica solamente calcular qué porcentaje del Presupuesto se destina a proyectos vinculados a combatir iniquidades de género, a recursos o a instituciones que trabajen con el tema de la iniquidad o proyectos de mujeres. Pensar en elaborar y formular los presupuestos públicos con perspectiva de género implica anticipar los impactos que tiene el gasto público sobre hombres y mujeres, niñas y ni-

ños, procurando disminuir la desigualdad entre géneros y que su diseño atienda las necesidades e intereses de diferentes grupos de ciudadanos.

A su vez, los presupuestos así concebidos permiten monitorear los gastos y las rentas gubernamentales promoviendo un uso más efectivo de los recursos para lograr tanto la equidad de género como el desarrollo humano. La elaboración, formulación y análisis de los presupuestos de género requiere el apoyo de la investigación y la recolección de datos e información desagregada por sexo, consciente de lo cual el Instituto Nacional de Estadística del Uruguay se encuentra estudiando e implementando una serie de estudios estadísticos que permitirán un mayor análisis de estos fenómenos sociales e impactos diferenciados por sexo. Pero también el diseño de los programas, proyectos y actividades que integran el presupuesto público deben poder contar con un sistema de indicadores de brechas de género, cuya recopilación periódica debe estar garantizada, y las decisiones políticas y los indicadores de género contribuirán a llamar nuestra atención respecto al impacto fiscal que tienen estas políticas, planes y actividades sobre ciudadanos y ciudadanas.

En la consideración parlamentaria del Presupuesto, el Poder Ejecutivo señalaba que está comprometido en avanzar y hacer un presupuesto por diseño que genere condiciones de transparencia y que permita el control del gasto público por la sociedad. Asimismo, el Poder Ejecutivo se comprometió a asegurar la existencia de canales de comunicación transparentes y objetivos, metas y costos asociados a los mismos que permitan la creciente participación ciudadana

en el proceso de identificar prioridades y establecer compromisos de gestión que mejoren la eficacia y la eficiencia de los organismos estatales.

En esta concepción del tratamiento presupuestal entendemos que una lectura desde la perspectiva de género se encuadra coherentemente, ya que el objetivo del presupuesto con perspectiva de equidad de género es favorecer la existencia de condiciones sociales que posibiliten la igualdad de oportunidades para el desarrollo de mujeres y hombres y la corrección de las iniquidades sociales.

Como hablar de presupuesto con enfoque de equidad de género, implica hablar de un proceso de construcción a nivel internacional en el cual algunos países o regiones están ya avanzados, en este seminario, gracias al apoyo de UNIFEM y del PNUD, contaremos con el valioso aporte de las experiencias ya acumuladas en la Junta de Andalucía y en México las que, seguramente, enriquecerán nuestras consideraciones sobre el tema.

Será éste el primer ejercicio de lectura que hagamos de nuestro Presupuesto Nacional, desde una óptica sensible al género. No queremos hacerlo como un mero ejercicio académico, sino conscientes de las responsabilidades que, como Gobierno y como legisladores y legisladoras todos tenemos, así como de que las Rendiciones de Cuentas dotan al presupuesto de la flexibilidad necesaria para adaptarlo a los cambios que demanda la realidad. Por ello está previsto que en el día de mañana, luego de analizar las previsiones presupuestales de algunos ministerios y organismos considerados como particularmente significativos, así como algunas experiencias internacionales podamos, entre todos, llegar a diseñar algunas iniciativas a tener en cuenta en nuestras próximas instancias presupuestales para reafirmar el compromiso del Estado uruguayo con la equidad entre sus ciudadanos y ciudadanas en la búsqueda de procesos de desarrollo sustentables.

Les deseo un buen trabajo. Muchas gracias.



Diputado Julio Cardozo

Presidente de la Cámara de Representantes

En primer lugar, quiero darles la bienvenida y los buenos días a todos.

Por supuesto que es una alegría, y una responsabilidad a la vez, que en nuestra Cámara de Representantes y en el Parlamento Uruguayo, se realice este tipo de conferencias. El señor Presidente del Senado ha sido más que claro al explicar cómo funcionan nuestros presupuestos, señalando las posibilidades que tenemos de ampliación para colaborar y profundizar en el tema en el que ustedes están trabajando y para el que han concurrido a este Parlamento.

Simplemente, queremos manifestar nuestra alegría de contar con su presencia aquí, y reiterarles la bienvenida, deseando que podamos aprovechar el fruto del trabajo que aquí se realice. Asimismo, adelantamos nuestro compromiso para que el resultado y las recomendaciones que surjan de estos seminarios se apliquen en la práctica y, a la vez, nos hacemos responsables de que esas conclusiones también se puedan tener en cuenta en el seno de las comisiones y en el trabajo en general del Parlamento Uruguayo.

Les deseo un exitoso trabajo en estos días.

Señora **Júnia Puglia** *Vicedirectora Regional de Unifem*

Antes de comenzar mi exposición quiero dar las gracias a la señora senadora Percovich por habernos invitado a este Seminario, a la vez que saludo al señor Vicepresidente de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes y a los demás integrantes de la Mesa y personas presentes en la reunión.

Tengo el gusto de participar de este Seminario en representación de la señora Ana Falú, Directora de la Oficina Regional de UNIFEM para Brasil y los países del Cono Sur. Quiero expresar que la señora Falú lamenta no poder estar hoy aquí y les envía un cálido y entusiasta saludo, reconoce la importancia del proceso que se está dando en Uruguay y está muy contenta por los aportes que UNIFEM puede brindar a vuestros significativos esfuerzos.

Quien habla, como Vicedirectora de dicha Oficina, tiene mucha alegría de poder compartir este momento y transmitir el mensaje de la señora Ana Falú y de UNIFEM. Pido disculpas por expresarme en «portuñol», lo que me hace recurrir al texto escrito para garantizar que se entienda mejor lo que quiero decir.

Como todas y todos sabemos, los presupuestos públicos han sido cajas cerradas por muchos años. Los gobernantes y, en los casos más modernos, los legisladores, lo hacían como les parecía y, como mucho, contaban con el apoyo de técnicos expertos en finanzas y gastos públicos. La democracia, o más bien su ejercicio –algo que aún está en construc-



Señora Júnia Puglia

ción y consolidación en la gran mayoría de los países de nuestra región— ha colocado nuevas cuestiones en el escenario político institucional. Uno de estos desafíos es justamente incidir en los presupuestos nacionales locales y abrir la posibilidad de que ciudadanas y ciudadanos influyan y opinen sobre sus prioridades y cómo se ejecutan los mismos o, dicho de otra manera, cómo se usan los recursos públicos.

En los años ochenta y noventa, varias experiencias de presupuestos participativos han surgido en nuestros países con mucha repercusión y algunos con excelentes resultados. Estoy segura que los aquí presentes compartirán conmigo que parece justo que la población que paga los impuestos y vive las situaciones cotidianas de la sociedad, opine sobre cómo se gasta el dinero que abonan con mucho esfuerzo.

Las Naciones Unidas están haciendo distintos aportes y esfuerzos —la mayoría de las veces interagenciales— para apoyar esos ejercicios de transparencia, construcción y consolidación de ciudadanía activa. Como ustedes conocerán hay distintas iniciativas y procesos de presupuestos participativos y de revisión del gasto fiscal, pero lo que nos interesa significar es la dimensión innovadora de la inclusión social más amplia, que incorpora a las mujeres como actoras sociales merecedoras de atención pública por sí mismas y no divididas en acciones, programas y presupuestos destinados a las familias.

Con un programa mundial, desde el año 2000, UNIFEM viene apostando en este sentido para avanzar en instrumentos y metodologías que aporten a esta necesaria mirada de los

presupuestos desde la perspectiva del género. Como bien lo dicen las mujeres de Lima, Perú, en el programa apoyado por UNIFEM, las mujeres queremos saber sobre el impuesto que pagamos todos los moradores de nuestra comunidad. Las mujeres debemos administrar los recursos municipales y también tiene que ser una prioridad contar con casas de refugio. Con estas palabras subrayan los roles contribuyentes y fiscalizadores de los recursos públicos e insinúan sus necesidades particulares de inversión.

Creemos que lo expuesto resume acertadamente alguno de los propósitos básicos de fomentar la elaboración de presupuestos sensibles al género. En UNIFEM estamos convencidas de la potencia de este instrumento que busca transparentar la asignación de recursos públicos y determinar el monto de gastos e inversiones que benefician a hombres y mujeres.

UNIFEM ha venido apoyando acciones a nivel mundial y regional para afianzar la administración de las finanzas públicas y económicas y así avanzar en los derechos de las mujeres y en la reducción de las brechas de género. El presupuesto sensible al género aparece como un instrumento estratégico para el avance de las mujeres. Justamente, su carácter estratégico deviene de ser una bisagra que conecta y pone en práctica los enunciados y compromisos de políticas públicas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres con el mandato democrático de rendición de cuentas.

De esta manera, los Presupuestos permiten visualizar operativamente cómo se gastan los recursos públicos, cuánto

y cómo invierte el Estado en sus distintos niveles en políticas a favor de las mujeres, cómo estas son consideradas sujetos de la sociedad, e incluidas en la formulación de las políticas.

Al mismo tiempo, los Presupuestos abren las puertas para una interesante incursión de los y las ciudadanas en el seguimiento de los compromisos políticos acordados con las autoridades, así como en el ejercicio ciudadano de exigibilidad de transparencia.

El ejercicio de este rol fiscalizador y las readecuaciones técnicas a los Presupuestos requieren de conocimientos de las finanzas públicas, razón por la cual estamos entrenando personal que combine un adecuado manejo de las finanzas públicas, con temas de género y un compromiso con el bienestar de las mujeres.

Otro elemento estratégico de la puesta en marcha de los Presupuestos sensibles al género es la disponibilidad de estadísticas del ámbito local, desagregadas por sexo, género e indicadores de brechas de género, aspecto que también intentamos fomentar. Hacia fines del año pasado, UNIFEM y PNUD apoyaron el estudio sobre uso del tiempo en Montevideo. Estas son evidencias necesarias para construir argumentos en este sentido. Son muy importantes los estudios sobre el uso del tiempo, ya que visibilizan de manera incontestable todo el trabajo reproductivo y productivo, en muchos casos, hecho por las mujeres, lo que no está cuantificado, ni su valor monetario calculado, en ningún documento de planificación presupuestal gubernamental conocida.

Pese a las numerosas reformas del Estado en América Latina y a pesar de que estas han dado pie a una mayor participación ciudadana y han abierto el campo a ciertas innovaciones administrativas, las experiencias muestran que los Presupuestos no han sido ajustados a los compromisos de equidad de género acordados por los Gobiernos.

Efectivamente, los estudios que hemos desarrollado en América Latina –hay un libro sobre todo esto que, oportunamente, será repartido entre las personas aquí presentes y la Bancada Bicameral– muestran que si bien todos los países cuentan con documentos de políticas –como son los planes de igualdad de oportunidades que hablan de la construcción de la igualdad de género–, esta retórica no ha estado acompañada por la asignación de recursos tendientes a disminuir las brechas de género ni a mejorar los derechos de las mujeres. A la vez, esas exploraciones revelan la carencia de información básica para implementar procesos de presupuestación sensibles al género, el monitoreo y análisis de sus efectos en la población masculina y femenina.

También es necesario disponer de información sobre quiénes son los contribuyentes de los recursos recaudados, los y las usuarias de los recursos públicos de indicadores de brechas de género, entre otros. UNIFEM cree importante apoyar las iniciativas que buscan fomentar esta mirada hacia los Presupuestos desde el género y la consideración de los derechos de las mujeres y su puesta en ejecución. Es por esto que hemos apoyado a la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento uruguayo en la iniciativa que han tenido y queremos agradecer la oportunidad de acompañarlos y desearles que este sea un primer momento de un

proceso que nos permita avanzar en la concreción y en la práctica de los derechos, todo lo que implica recursos. Pensamos que, igualmente, queda un largo camino por recorrer. El sólo hecho de que legisladoras y legisladores de un Parlamento Nacional se reúnan para discutir cómo asegurar

que los recursos públicos beneficien de forma más equitativa a mujeres y varones, es muy significativo y no hubiera sido posible, ni pensarlo, hace pocos años.

Muchas gracias.

Señor Pablo Mandeville

Coordinador Residente de Naciones Unidas

Señora representante Sandra Etcheverry y demás representantes de la Bancada Bicameral Femenina, señor Director General de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, Antonio Lozano Peña, señora Coordinadora del Área de Presupuestos Públicos y de Equidad y de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia de México, señora Lucía Pérez Frago- so, señoras y señores representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de la sociedad civil, amigos y amigas, a todos, muy buenas tardes.

Es especialmente grato para mí participar en la inauguración de este seminario internacional sobre presupuesto y rendiciones de cuentas con perspectivas de género, organizado por la Bancada Bicameral Femenina, con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Es un honor contar aquí con la participación de personalidades tan destacadas, como la señora Lucía Pérez Frago, quien nos presentará el camino recorrido por México en esta materia y por el señor Antonio Lozano y la señora Pilar Lobato, quienes también compartirán con nosotros la experiencia llevada adelante por la Junta de Andalucía.

Quisiera destacar esta iniciativa, no sólo por su temática, sino también porque surge de la Bancada Bicameral Femenina un espacio de trabajo consolidado que ha logrado trascender enfoques estrictamente partidarios. Entendemos que el accionar de la Bancada Bicameral



Pablo Mandeville

Apertura

Femenina desempeña un rol, en este y en otros temas, de gran trascendencia y de particular relevancia para la sociedad en su conjunto. Trabajar a fondo el tema de presupuestos y rendiciones de cuentas es, obviamente, parte de la responsabilidad del Estado. Incorporar la perspectiva de género a este análisis y los procesos de toma de decisión, es una responsabilidad aún mayor para una sociedad que quisiera ser más equitativa y eficiente.

El presupuesto refleja las prioridades del Gobierno y también es la traducción, en recursos, de sus políticas económicas, sociales y culturales. Una evaluación sistemática de las asignaciones que se realizan a través del cristal de la equidad de género, permitirá identificar oportunidades y limitaciones y descubrir impactos diferenciales para hombres y mujeres incluso en políticas aparente o supuestamente, neutrales. No se trata de tener dos presupuestos, ni de pensar solamente en incrementarlo, sino de estudiar cómo asignar recursos existentes teniendo en cuenta necesidades, intereses e impactos diferenciados.

Hace pocos días, presentamos un informe del Instituto Nacional de Estadísticas y del Instituto Nacional de las Mujeres titulado «Indicadores de Género 2001 –2004». En ese informe se actualizaban las estadísticas de género en Uruguay.

Para poder ver la trascendencia de lo que aquí estamos discutiendo y la importancia del tema del presupuesto como traducción de las políticas y estrategias del Gobierno, permítaseme citar solamente dos datos de esta publicación auspiciada por el sistema de Naciones Unidas en Uruguay.

El primero es que según los datos del año 2004 entre el personal de nivel directivo, las mujeres reciben una remuneración media por hora un 42% inferior a la que perciben los hombres por la misma tarea. Esta inequidad se mantiene en todos los tipos de educación. Por ejemplo, las empleadas de oficina perciben un 23% menos; las profesionales y técnicas, un 19% menos y, por último, las vendedoras y trabajadoras manuales un 11% menos. El segundo dato que quiero subrayar es que entre los grupos con ingresos por debajo de la línea de pobreza la desocupación golpea doblemente a las mujeres. Según el estudio mencionado, en el año 2004, la tasa de desempleo entre las mujeres pobres era del 31%, mientras que la de los hombres pobres era del 15%.

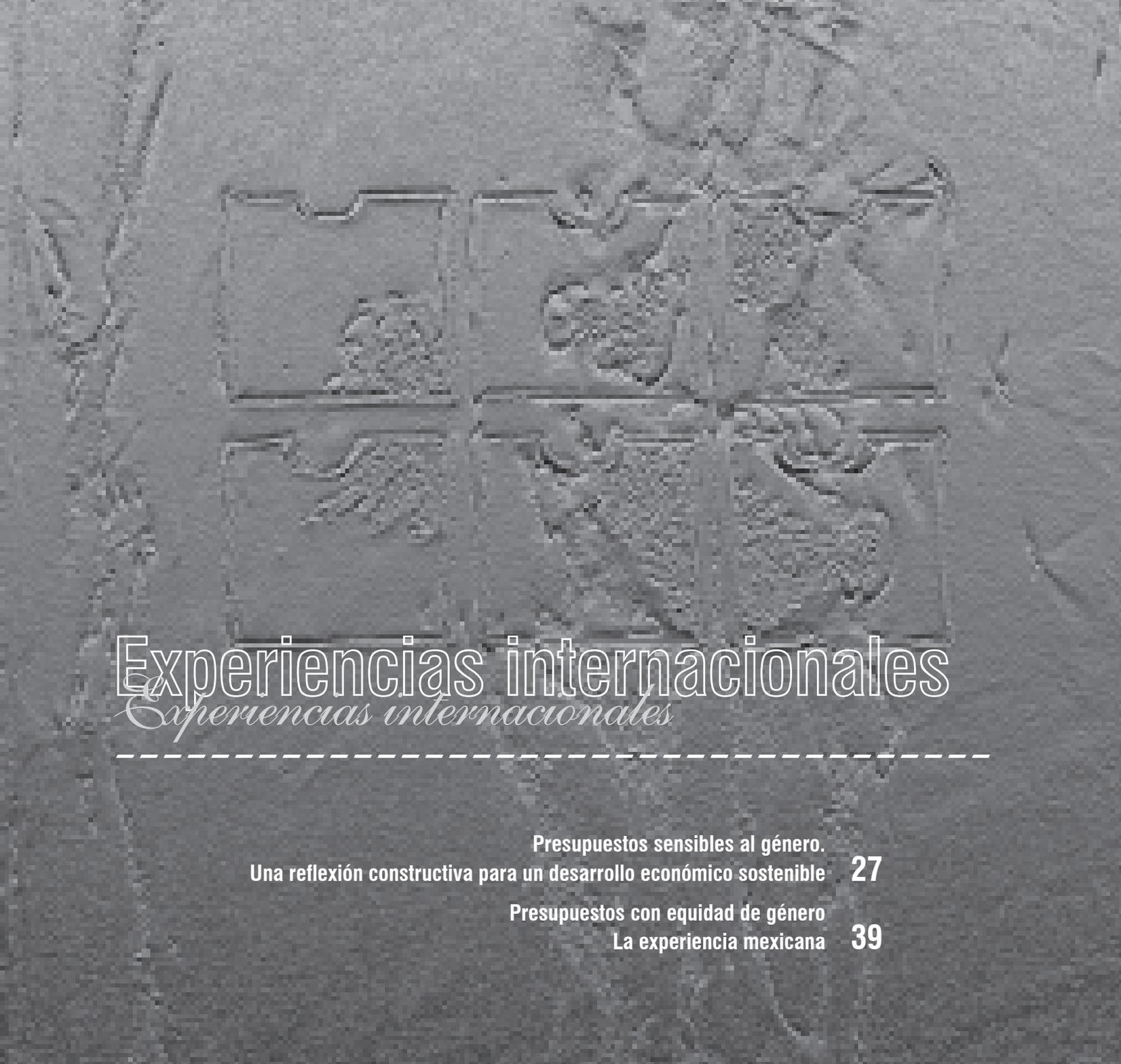
Hace algunos meses presentamos junto a UNIFEM un estudio de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República que arroja un diagnóstico de fuerte inequidad en materia de género. El dato que vamos a mencionar refleja que en el departamento de Montevideo las mujeres dedican el 67% de su tiempo al trabajo no remunerado y sólo el 33% se dedica a labores remuneradas. El 67% del tiempo lo dedican a cumplir tareas por las cuales no reciben remuneración alguna, ya que se realizan por fuera del mercado laboral, pero de las que también depende, obviamente, el bienestar de toda la familia. En el caso de los hombres, curiosamente, la relación es inversa.

Como se ve, estamos hablando de procesos que implican cambios de índole cultural, institucional y personal de todos los miembros de la sociedad, pero especialmente de aquellos que participan en la elaboración de los presupuestos

del Estado y en la Rendición de Cuentas. A su vez, siendo tantos los actores que intervienen desde diversos roles y funciones, con distintos grados de responsabilidad, parece importante generar un marco conceptual común que oriente este proceso que será de aprendizaje para todas y todos, a la vez que nos permitirá ir aprovechando un contexto en el cual ya se están dando condiciones para seguir avanzando en la transversalización del enfoque de género y, en particular, de equidad de género, a nivel de políticas públicas y también en la institucionalización de una perspectiva que apunte a una mayor equidad y al desarrollo de una sociedad más justa que garantice el pleno ejercicio de los derechos para todas y para todos.

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, recientemente presentado con un muy claro compromiso a nivel ministerial, es un elemento alentador que demuestra también cuál es la importancia que está adquiriendo este tema. Junto con UNIFEM y con otras agencias del sistema de Naciones Unidas aquí en el Uruguay, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se compromete a seguir apoyando al Gobierno, al Poder Legislativo y a la sociedad civil para continuar trabajando por lograr más equidad, mayor eficiencia e inclusión, mucho más allá del seminario internacional que nos convoca en el día de hoy.

Muchas gracias.



Experiencias internacionales

Experiencias internacionales

Presupuestos sensibles al género.
Una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible 27

Presupuestos con equidad de género
La experiencia mexicana 39

Presupuestos sensibles al género

Una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible

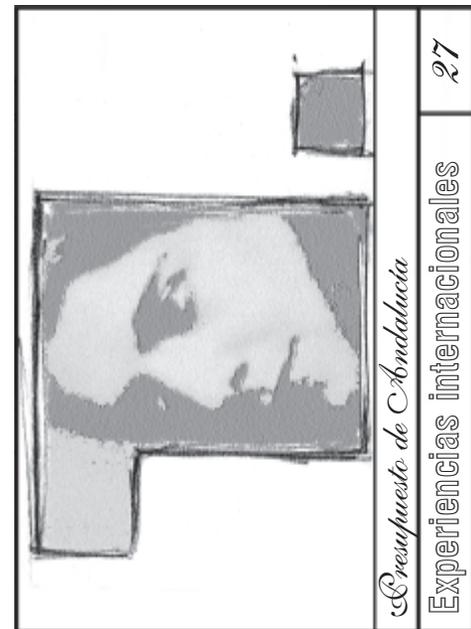
Doctor Antonio Lozano Peña

Director General de Presupuesto de la Junta de Andalucía

Buenas tardes. Aunque suene atípico, es verdad que debo agradecer profundamente a los organizadores, a UNIFEM, a la Bancada Bicameral Femenina y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la oportunidad que se brinda, a la Junta de Andalucía, de contar nuestra experiencia.

Nosotros somos, relativamente, unos recién llegados al tema del presupuesto de género. Tenemos vocación específica de introducirlo en el presupuesto en dos años. Evidentemente, llevamos más tiempo trabajando en todo lo que puede suponer la incorporación de la perspectiva de género a la política y lo que voy a intentar es presentar cuáles han sido nuestro trabajo y nuestra estrategia, y el resultado que realmente podemos ofrecer.

En este sentido, como trabajo y ya con una capacidad de producción de resultados, debo decir que esto sólo ha tenido lugar en el presupuesto actualmente vigente; nosotros tenemos un presupuesto anual.



Si me permiten y aunque esté fuera del guión me gustaría utilizar dos minutos para explicar quiénes somos, para que se pueda entender la dimensión del Presupuesto y de lo que tiene que atender, a fin de que se pueda tener una idea más exacta del por qué de nuestra estrategia y qué resultados son los que muestra.

Andalucía es una comunidad autónoma que responde a una organización territorial que se produce en España, cuyo Gobierno es la Junta de Andalucía.

España, en este momento es el país de Europa –y, probablemente, del mundo– más descentralizado y desconcentrado, es decir, con capacidad de decisión política y de ejecución de su Presupuesto. Basta decir que en este momento, del conjunto del gasto del país, las comunidades autónomas gestionan aproximadamente un 35%, mientras que en la Administración Central se gestiona alrededor de un 25%. Además tenemos la seguridad social, cuya función fundamental consiste en atender las pensiones y el desempleo por un sistema de reparto y no de capitalización. Con ese indicador, estamos hablando de que las comunidades autónomas tienen la responsabilidad de prestar lo que es la esencia de los servicios del Estado. Es decir que somos las comunidades autónomas las que prestamos los servicios sanitarios, educativos, apagamos los incendios, hacemos la mayor parte de las carreteras y somos los que, en gran medida, estamos asumiendo el desarrollo del cuarto pilar del estado de bienestar, o sea, todo lo que tiene que ver con la dependencia.

Esto, en nuestro caso, al final se traduce en el Presupuesto, que viene a representar, aproximadamente, unos U\$S

34.000:000.000. Con eso tenemos que prestar los servicios a un territorio que correspondería al doble de la extensión de la República Oriental del Uruguay, con una población aproximada de 8:000.000 de personas.

Esto quiere decir que hemos trabajado la perspectiva de género en un Presupuesto complejo, extenso y que asume responsabilidades en una parte muy importante de los ámbitos, afectando a los ciudadanos no sólo en su calidad de vida, sino también en todo lo que tiene que ver con la promoción económica y el impulso a la investigación y al desarrollo. Es decir que estamos hablando de un planteamiento extenso, global y profundo. Reitero que este es el marco en el que nosotros trabajamos para generar un Presupuesto.

Voy a intentar ser disciplinado en el tiempo, tratando de sintetizar en cinco puntos mi posición. Quiero señalar que, del punto que trata algunas cuestiones previas, voy a intentar eludir todo lo que tenga que ver con definiciones de presupuesto de género que ya se han aportado y haré una referencia a lo que nosotros hemos extraído como conclusión, a partir de la experiencia. Como segundo punto, voy a plantearles por qué en Andalucía hemos hecho esto y cuáles fueron los motivos que nos impulsaron a llevarlo adelante. También intentaré explicar la estrategia que hemos seguido, presentar los resultados y, por último, trataré de resumir cuáles son los rasgos básicos de lo que nosotros queremos desarrollar.

Me parece que es un poco presuntuoso de nuestra parte hablar del modelo andaluz, pero tampoco se nos ocurrió una fórmula alternativa. En síntesis, lo que queremos es dar algunas ideas resumidas sobre el tema.

Creo que, sin entrar a las definiciones de presupuesto de género que podemos encontrar, hay dos elementos clave: la visualización de impactos diferenciales y el compromiso de responsabilidad en igualdad. Siendo muy sintético –y a riesgo de que todo lo sintético siempre genere, evidentemente, incorrección–, lo que sí está claro o, por lo menos lo que me interesa resaltar es que se plantea que –y permítaseme la expresión contundente– lo que no está en el Presupuesto, no existe. Es el momento de la verdad, es decir, el momento en el que la política se refleja, en algo tan aséptico como es la asignación de los recursos. Luego, si queremos tener una prioridad, tendremos que visualizarlo en la prioridad.

Eso significa que en la estructura relativa de la asignación de recursos se tendrá que ver si existe o no esa prioridad. Digo esto porque el objetivo –o por lo menos tal y como hemos venido trabajando– es lograr que efectivamente seamos capaces de visualizarlo y avanzar hacia la igualdad como un objetivo transversal. Ello implica hacer aflorar en el presupuesto los elementos necesarios para que se vean y, en segundo lugar, para que se puedan entender. Solamente si se entiende que se debe superar el concepto de que la perspectiva de género, la igualdad, es la responsabilidad de un sector y pasa a serla del presupuesto, se puede plantear necesariamente que estamos abordando la cuestión como un elemento que quiere ser expresamente responsable.

En síntesis, o por lo menos desde nuestra perspectiva, es claro que no estamos hablando de un aumento del presupuesto, porque éste es el que existe con determinados ingresos que son distribuidos de acuerdo con ciertas priori-

dades. En la reunión de la mañana escuchaba el debate de los colegas y la sensación que me quedó tiene que ver con lo que he oído decir, esto es, que la escasez de todos conforma la escasez de carácter global, que es el presupuesto. El presupuesto es escaso, porque lo es parcialmente y luego, necesariamente, lo es a nivel global. Ese punto no está en discusión, sino que estamos hablando de prioridades y de los recursos que el Estado de una nación les destina legítimamente en función de lo que dispone. La cantidad de recursos que dedica depende de otras variables.

Está claro –es un elemento que quiero destacar– que lo que supone un presupuesto de género es todo lo que hay ahí, es decir, más profundidad en el análisis, más reflexión y racionalización, más sistematización y transparencia y más trabajo. Eso es importante por una cuestión: al final se produce un efecto de retroalimentación. Si queremos avanzar hacia esto no podemos generar dentro del conjunto de los procesos presupuestarios uno de excelencia. Es magnífico todo lo que tiene que ver con el género, pero el resto –es decir, la programación, las prioridades y la asignación de objetivos– es un desastre porque no se sostiene.

Esto también ayuda a mejorar los procesos presupuestarios porque obliga a quienes tenemos la responsabilidad de coordinar –sobre todo, a los que tienen la obligación de concretar en acciones esos recursos que le han sido asignados– determinar en qué y para qué toman las decisiones. Muchas veces obliga a hacer este esfuerzo que, evidentemente, provoca una mayor carga de trabajo y, por supuesto, genera un cierto rechazo porque supone modificar la inercia –diría yo– en muchos casos centenaria, pero pro-

porciona ese efecto de retroalimentación porque hace que se perciba lo que se está haciendo como mucho más eficaz.

Cuando empezamos a trabajar, lo primero que nos planteamos fue intentar saber, en la medida de lo posible, qué se ha hecho, dónde se ha tropezado y qué avances ha habido. De ese trabajo de reflexión, extrajimos estas cinco ideas claves, que ha sido la base sobre la que hemos ido construyendo nuestra propia experiencia.

En primer lugar, concluimos que la información es básica; esto es obvio. Es fundamental en la medida en que cuando somos capaces de poner números, sabemos que el 20% es el doble del 10% y superamos la fase de que mucho, bastante, poco o intenso, nos proporciona una medida ajustada de lo que estamos haciendo. Luego, si no tenemos información, estaremos trabajando siempre en el terreno de la opinión y no en el de la realidad.

La segunda cuestión es que el proceso tiene que basarse en la continuidad. Estamos hablando de un proceso a largo plazo; no pensemos que vamos a resolver esto ni bien hayamos hecho un presupuesto. Para eso es fundamental el consenso —y creo que lo que estoy percibiendo aquí es un ejemplo del trabajo y de la dirección en la que hay que actuar—, ya que hoy gobiernan unos, mañana gobiernan otros, y un cambio estructural requiere de las llamadas «políticas de Estado».

Eso se tiene que trasladar a una expresión de cómo se comprometen esos consensos, que es con una regulación normativa que diga lo que hay que hacer. Anteriormente pre-

guntaba ¿por qué en Andalucía? Y titulaba este aspecto como «La prioridad política transformada en una obligación normativa». Creo que nosotros tenemos muy claro —y luego voy a intentar poner un ejemplo de esto— que si queremos realmente avanzar en nuestro proceso de desarrollo, el tema de la igualdad de género es un factor fundamental. No se trata solamente de una cuestión de equidad, sino también de eficiencia y de posibilidad de nuestro propio aparato productivo y de nuestra propia capacidad de generación de renta y de riqueza.

Eso nos lleva a que debe haber una muy fuerte voluntad política que esté, a su vez, públicamente definida y desarrollada, por lo que termina transformándose en un imperativo legal. En virtud de éste, en la medida en que tenemos una obligación normativa que determina que el presupuesto entra, como máximo el 31 de octubre de cada año al Parlamento para su debate, análisis y, eventualmente, para su aprobación, el mismo debe llevar adjunto un informe de evaluación de impacto.

Me gustaría detenerme en este concepto porque implica la convicción de que se trata de un elemento de desarrollo. Estamos hablando de equidad y de justicia, pero no podemos construir una sociedad democrática en la que más del 50% de la población tiene —llamémoslo así muy eufemísticamente— «déficit de igualdad», como nos gusta tanto decir a los economistas.

Hablamos de la igualdad como requisito de la convergencia. Planteando esto sintéticamente, se puede señalar que la gran expresión del paradigma del avance en España —y

por supuesto en Andalucía—, desde nuestra incorporación a Europa —que es el momento en que tras salir de la dictadura ya volvemos a sentirnos como una nación más dentro del concierto de las naciones—, es el tema de la convergencia expresado, simplemente, en cómo avanzar hasta conseguir una renta per cápita igual a la media de Europa, que se considera como el espacio más desarrollado y con mayor nivel de justicia social del mundo en este momento. Actualmente estamos situados en el 75.5% en paridad de poder de compra. Nos escapamos por los pelos de dejar de ser región objetivo.

Entonces, si queremos alcanzar el 100%, tenemos dos medidas posibles a adoptar: o mejoramos la capacidad de producción por ocupado o incrementamos la ocupación. Si fuéramos capaces —lo que considero prácticamente imposible— de modificar nuestro perfil productivo de forma de tener una productividad igual a la media, y ello lo hiciéramos, por ejemplo, en tres años, seguiríamos todavía estando por debajo del 90% de la media, porque tendríamos un déficit. Lo que ocurre es que no hemos conseguido generar la ocupación necesaria para alcanzar esa producción per cápita.

¿Cómo incrementamos entonces la ocupación? Está claro que, en el caso de Andalucía, nuestro problema radica en la ocupación femenina; tenemos una tasa de actividad masculina similar a la de Europa, pero estamos muy por debajo de la tasa de actividad femenina de la región. Entonces, o hay empleo femenino, o no hay convergencia. El presupuesto, como herramienta, tiene también un componente fundamental, no sólo de equidad —al menos desde nuestra pers-

pectiva y, si nos acusan de utilitaristas, nos da igual— sino en cuanto a lograr la convergencia. ¿Qué modelo queremos desarrollar? Estamos hablando de un cambio estructural y, consecuentemente, tenemos un horizonte: queremos llegar a un modelo y hemos empezado una estrategia que, por cierto, tuvimos que cambiar, una vez que al principio vimos que no nos daba mucho resultado.

¿Cuáles son nuestras claves de estrategia ¿Creo que es importante que pasemos del posicionamiento reactivo individual a la modificación proactiva del grupo. En definitiva, lo que estamos diciendo es que esto no puede ser una cuestión de individuos, sino que lo debe ser de procesos.

Los individuos pasan, cambian los gobiernos y los Partidos, cesan a los directores generales cuyos cargos los ocupan otros. Al final no puede ser un problema de una convicción, de un conjunto de elementos, sino que tiene que haber un cambio en los procesos. Aquí viene a cuento la vieja frase que se utilizó en la película «Los Tres Lanceros de Bengala»: no es una cuestión de personas, es el Regimiento —en este caso la Institución— la que tiene peso. Eso significa que si queremos avanzar tenemos que plantearnos claramente cuáles son las bases sobre las que se tiene que asentar el proceso.

En primer lugar, un cambio estructural requiere una acción sostenida y para ello hay que desarrollar un proceso sostenible.

En segundo término, deber ser un proceso eficaz, porque debemos generar resultados. Por último, se debe tener en cuenta una idea muy importante que, quizás, alumbrará a

aquellos que se preguntan qué hace un hombre hablando de igualdad. En realidad, todo nuestro planteamiento refiere a la paridad.

La igualdad no es una cuestión de mujeres, sino de personas que pueden ser hombres o mujeres. Esto, ¿a qué nos lleva? A que las claves de este proceso son las siguientes.

Está claro que debe ser un enfoque a largo plazo y que no debemos caer en voluntarismos, dicho esto en el sentido de que somos muy conscientes de la realidad en la que trabajamos y queremos producir resultados. Si tensamos mucho la cuerda, ésta se rompe y en lugar de avanzar, retrocedemos.

Por otra parte, no buscamos un documento –no importan los informes o papeles– sino que lo que debemos tener en cuenta es el proceso.

La tercera clave es que queremos trabajar desde el corazón del proceso presupuestario, es decir, desde el departamento responsable de la elaboración del Presupuesto que es la Consejería de Economía y Hacienda y desde el centro del sistema que es la Dirección General de Presupuestos que, en última instancia, es la responsable de la coordinación y de todos los procesos relativos a la elaboración del presupuesto.

Nosotros queremos avanzar como una adaptación del famoso modelo sueco de las tres R que son: realidad, recursos y representación. Es decir pasar de una situación de pasado–presente, que es la realidad, avanzar desde el presente –la representación– hacia un futuro, dedicando los

recursos pertinentes. Al final este modelo lo podemos entender si hablamos sobre tres elementos que son qué tipo de presupuesto y qué alcance va a tener la evaluación; cuál va a ser el órgano evaluador y en qué se va a concretar la evaluación de este modelo.

Con respecto a los tipos de presupuestos podemos decir lo siguiente. Desde el principio hemos planteado la necesidad de abarcar todo. No sé si nos atragantaremos con esto, pero de momento eso no ha sucedido.

Con respecto a los ingresos sí tenemos un problema y es que por nuestra estructura de financiación tenemos ingresos que participamos del Estado, pero no participamos en la gestión y por lo tanto no tenemos acceso a los elementos del mismo. Por eso es que planteamos que tenemos que trabajar en la dirección de los ingresos que gestionamos que son aquellos sobre los que tenemos al menos una cierta capacidad de todo lo que se refiere a ese orden, que es de aproximadamente U\$S 4.000.000.000.

En lo que tiene que ver con el alcance de la evaluación, cuando decía que queremos abarcar la totalidad y no deseamos atragantarnos, debemos agregar que tampoco somos suicidas que pensamos que podemos con todo. Estamos intentando hacer un análisis limitado de cada uno de los sectores y programas en conjunto, siempre teniendo en cuenta la pregunta elemental de para qué sirve determinada cosa en términos de igualdad.

En cuanto al órgano evaluador, nuestra decisión es que sea un órgano interno, entendiendo que la evaluación es una parte más del proceso de programación presupuestaria.

Para eso, tenemos constituida una Comisión de Evaluación de Impacto de Género que, por ley –es decir, por un artículo expreso de una ley de las que normalmente acompañan al Presupuesto–, está adscripta a la Conserjería de Economía y Hacienda. A su vez, está presidida por la Vice Conserjería de Economía y Hacienda, o sea, por el segundo nivel de la Conserjería, que tiene presencia tanto del núcleo fundamental de la Conserjería –aquellas Direcciones Generales que están más directamente implicadas en el proceso presupuestario–, que posee una participación destacada de la Conserjería y específicamente del Instituto Andaluz de la Mujer y en la que están representadas todas las Conserjerías. Esta no es una Comisión política, sino técnica, donde los representantes no ocupan cargos políticos, ya que son funcionarios del más alto nivel. Por ejemplo, nivel de Coordinador General, Subdirector o nivel de Jefatura de Servicio, que es nuestro segundo escalón.

¿Qué modelo de informe tenemos? Al final de la experiencia, nosotros queremos avanzar en un modelo parecido al francés, que tiene un documento presupuestario específico en el que se analiza y se recoge toda la problemática que está a lo largo del conjunto de todo esto.

En la búsqueda de este objetivo, ¿por dónde hemos empezado? Nos hemos marcado dos prioridades. En primer lugar, encadenarlo en el proceso presupuestario; me refiero a desarrollar el instrumento que permita avanzar en la configuración de un Presupuesto con enfoque de género. Esto me gusta más que el término sensible.

En segundo lugar, buscamos generar una cultura de sensibilidad de género. Es lo que nosotros llamamos la doble A:

aptitud y actitud. Queremos convicción y capacidad. Si no hay predisposición y conocimiento, es muy difícil que nosotros insertemos un proceso nuevo en algo que lleva haciéndose por lo menos cinco siglos.

En tercer término, debemos destacar la información. Como decía antes, hay que situarse en el terreno de lo hecho y no de la opinión; si no somos capaces de generar información, no sabremos de qué estamos hablando y realmente es muy difícil que podamos plantear algo.

Al final, hemos planteado un modelo en el que la evaluación es interna y se basa en el esquema de evaluación e impulso. No olvidemos que el cambio de Gobierno se produjo a mitad de año; en ese momento, se empezaron los trabajos, se intentó visualizar qué es lo que había, ver en qué se avanzaba y dejar todo esto para la evaluación del Presupuesto 2006. La reflexión sobre la corta experiencia que llevamos nos planteó que teníamos que cambiar la estrategia. Por eso, desde los órganos de dirección política de la Conserjería –con su Consejero a la cabeza y su Vice Consejera–, se tomó la decisión de que la unidad esencial de presupuestación –que es la Dirección General de Presupuesto– tenía que plantearse una participación activa en el proceso. Nosotros teníamos que asumir un protagonismo en el desarrollo y en el avance de la línea de trabajo de cara a él. Básicamente, ello es porque nosotros teníamos un potencial de motivación importante y, entre otras cosas, teníamos capacidad puesto que tenemos recursos formados y especializados de cara a todo eso. A su vez –y por qué no decirlo, ya que mis compañeros me entenderán–, tenemos capacidad de liderazgo en la medida en que muchas veces termina-

mos siendo los policías de todo. También este es un elemento fundamental de la temática.

Por eso, cuando nosotros generamos el primer informe de evaluación, constatamos la importancia que supone, en primer lugar, reconocer que queremos hacerlo y la dificultad de que teníamos muy poco hecho. Nos planteamos que el corazón del Presupuesto tenía que cumplir un papel impulsor muy importante. A la Comisión le seguía correspondiendo ese papel de impulsión y de evaluación pero, al menos en estos elementos esenciales y hasta que fuéramos capaces de obtener un elemento básico del Presupuesto, la Dirección General de Presupuesto tenía que implicarse más. Para ello, intentamos establecer una red de análisis de género.

Aunque eso suene pomposo, significa que intentamos identificar el conjunto de personas que, en distintos organismos, instituciones, conserjerías y empresas públicas, tienen que ver directamente en el proceso de formulación del presupuesto y mucho más en su ejecución. Entonces, en la formulación del presupuesto, intentamos cumplir ese doble ejercicio de actitud y aptitud. Para ello utilizamos como pivotes y cómplices a los representantes de cada conserjería en esta red. Nosotros tenemos un público objetivo que estaría en un entorno de 638 personas, que son las que, de alguna forma, en cada ente que tiene capacidad de decisión y formulación técnica en la elaboración del presupuesto, tienen algo que decir.

El núcleo de esa estructura es nuestra Dirección General de Presupuesto y allí llegamos a tener un equipo de hasta doce

personas. Por supuesto que no contamos con ellas permanentemente porque no tenemos tantos recursos y hay muchas cuestiones para atender. En las secretarías generales técnicas de cada departamento tenemos un núcleo de gestión y coordinación de todo el proceso de elaboración del presupuesto y, además, contamos con direcciones generales —es decir, órganos ejecutores—, delegaciones provinciales —contamos con un territorio muy extenso organizado en ocho provincias—, organismos autónomos y el conjunto. Tenemos que estar pendientes de alimentar, con esa doble A, a esas seiscientas y pico de personas que, al final, constituyen la base sobre la que se construye lo que se vaya a hacer.

Como bien decía Pilar, hay que convencer fundamentalmente a los hombres, pero también a las mujeres, y darles herramientas específicas, propias del análisis presupuestario, para que simplemente puedan tener claro lo que significa la formulación de objetivos, de indicadores, etcétera. Por lo tanto, la doble A, es decir, la actitud y la aptitud, constituye un elemento fundamental.

Es por esta razón que nos hemos planteado un conjunto de acciones específicas y la Comisión de Género es la que, sobre todo, tiene la labor de generar la información y la formación. En la Dirección General de Presupuesto hemos configurado lo que podríamos llamar como un centro de ayuda al usuario. ¿Para qué hicimos esto? Para que un pobre hombre que forma parte de la delegación de Almería, al que le solicitan que formule un indicador de género pero que no sabe ni qué es, encuentre un correo electrónico y un teléfono para preguntar e informarse. Si esto sucede, somos ca-

paces de dar algún tipo de respuesta, en la medida de nuestras posibilidades, porque si diéramos clase por correo electrónico o por vía telefónica no haríamos otra cosa. Entonces, intentamos que se cumpla ese objetivo de permeabilizar la información en una estructura administrativa tan grande.

Un segundo elemento a tener en cuenta es que, fruto de esa decisión estratégica de nuestro consejero, hemos incorporado lo relativo a la perspectiva en todo el proceso. Una vez que los departamentos han formulado su petición, nos reunimos en las comisiones de gastos e intentamos decidir cómo vamos a ir recortando con la navaja los petitorios para ajustarlos a las restricciones presupuestarias. Este elemento no sólo está presente en el ámbito político sino también en el técnico. ¿Por qué? Porque cuando terminamos la Navidad, cerramos las cuentas y prácticamente ya estamos habituados a las nuevas cifras para ese año. Siempre que planteamos una reunión, en el calendario de cuestiones – como ser los plazos, los formularios o las novedades en el proceso– hay un apartado específico que detalla qué es lo que se está haciendo a ese respecto. Puede ser poco o mucho, pero forma parte del calendario. Cuando me reúno con los secretarios generales técnicos, lo hago para determinar la definición del proceso; cuando lo hago con el siguiente escalón, integrado por los jefes de servicio y subdirectores generales, nos enfocamos en la planificación; y cuando lo hacemos con las restantes seiscientas y pico de personas, lo hacemos para determinar el diseño. Todo esto forma parte de nuestra agenda.

En cuanto a la tercera prioridad, en lo relativo a la información, tratamos de situarnos en el terreno de los hechos y no

de la opinión. Aquí está claro que lo primero que teníamos que hacer era poner a disposición la información disponible. Luego, se abre un espacio específico de análisis de los documentos presupuestarios, compuestos por toda la literatura que las personas envían para justificar la importancia de su sector y de sus cosas. Aquí hay que introducir un elemento específico. Este año nos planteamos un objetivo que parece muy simple. Nosotros presentamos como documento presupuestario un anexo de personal en el que se detallan las plazas por categorías, nivel, centro, etcétera.

Fue así que dijimos: «Vamos a ver si somos capaces, junto con ese anexo, de hacer un análisis para saber efectivamente cuántos hombres y mujeres hay en la Administración». Eso, que parece algo tan sencillo, es absolutamente complicado, precisamente por una cuestión presupuestal.

Un anexo de personal en un presupuesto se refiere a puestos y no a personas; una adenda habla de personas. De allí que la variación de situaciones sea tremenda porque, por ejemplo, hay plazas que no están ocupadas. Un presupuesto siempre prevé las plazas que se ocuparán luego. De esa forma, tenemos todo el elenco de problemas que genera una gestión de recursos humanos como, por ejemplo, cuándo vamos a hacer efectivo el nombramiento o a quién ponemos, si al titular de la plaza –que no está presente–, a su sustituto, al sustituto del sustituto o a los tres.

Al final, eso que es simple, resulta que nos costó casi 20 días de discusión metodológica. ¿Vamos a hacer exactamente de gestores de los cuatro sectores de recursos humanos? En ese caso nos podemos encontrar con que so-

mos incapaces de visualizar procesos de seguimiento de la plantilla. Por eso queremos ver la plantilla propuesta al año siguiente; queremos ver el resultado.

A continuación, intentaré dar algunos datos. En cuanto al tema de los indicadores, allí el planteamiento fue que como no podíamos esperar a que vinieran, fuimos a buscarlos. Para eso tomamos el presupuesto de 2005 y vimos la información que en el propio documento presupuestario existía, es decir, indicadores, objetivos, etcétera. Fue así que planeamos hacer un trabajo para definir una metodología.

Concretamente, decidimos definir cuatro tipos de indicadores. El primero: ¿tiene en su presupuesto indicadores que claramente aluden a personas y si esas personas son tales, se trata de hombres o de mujeres? Es decir que hay que desagregar esos datos. En segundo lugar, hay indicadores que aluden directamente a personas, pero están debajo de ellas. Por ejemplo, uno puede decir que va a conceder 1.000 becas, pero éstas finalmente son disfrutadas por personas; se trata de becarios o becarias. Un tercer tipo de indicadores son los que no están en el presupuesto, pero sí aparecen en un montón de documentos y están publicados en la página web. En ese caso, se puede hacer un esfuerzo de desagregación. Todo esto nos permitirá llegar al cuarto tipo de indicador, porque no es posible que la persona no aporte nada y que le den todo hecho.

Entonces, diseñamos un esquema, tomamos cada programa presupuestario, uno por departamento, e hicimos este análisis. Si tiene tal o cual indicador, lo desagrega, toma determinados datos y, de ese modo, aporta un poco de imaginación para llegar a las conclusiones.

En cuanto a los resultados, voy a hablar de la Adenda de Género de la Junta de Andalucía, desde la perspectiva de hombres y mujeres; también me voy a referir a los indicadores y, finalmente, al informe de evaluación. Muy brevemente, voy a decir que, no sin sorpresa, descubrimos que tenemos mayoría de mujeres. También descubrimos, aunque lo sospechábamos, que cuanto mayor era el nivel, menor presencia de mujeres había.

Tengo que decir en nuestro descargo que esto refleja mucho más el pasado que el presente; refleja un proceso —que en el caso de Andalucía ha sido muy intenso— de incorporación de la mujer al mercado laboral. Digo que esto está recogiendo mucho más el pasado que el presente, en el sentido de que es un proceso que se está dando de forma acelerada en Andalucía.

Los altos cargos, es decir, los que tienen que ver con nombramientos políticos, ascienden a un 36,7%; creo que en este momento, con algunos cambios —estos son los datos de la adenda 2005, con un corte a setiembre de 2005—, estamos casi en el entorno del 40%. En este caso el problema no es tanto el volumen, sino la distribución por departamentos. Seguimos con el problema de que tenemos conserjerías de mujeres y conserjerías de hombres. Eso genera algún tipo de distorsión, en la medida que está manteniendo quizás una visualización y un esquema que no responde a la realidad.

En cuanto a los indicadores, conseguimos poner encima de la mesa 514, como propuesta inicial comprometida. Una de nuestras preocupaciones tiene que ver con el momento en que se aceleran los trabajos de Presupuesto. En Andalucía

hay que entregar el Presupuesto el 31 de octubre y todo lo demás puede demorar; de lo contrario, no hay Presupuesto. Entonces, nos preocupaba mucho que luego de todo el trabajo realizado de análisis, indicadores y posibilidades, llegado el momento se nos dijera que ya estaba el dinero y que se transformaran los indicadores, distorsionando la presentación final del Presupuesto. Trabajamos mucho e insistimos en que se tratara de un proceso viable y que se tuviera en cuenta el momento en que se tenían que dar los datos, y razonablemente hemos cumplido. Hay una representación relativamente amplia de las distintas políticas y, consecuentemente, creo que esto significa un primer paso para empezar a plantear que deben aflorar realmente los diferentes impactos.

El resultado de este proceso es el informe de evaluación. En primer lugar, destaca el compromiso de igualdad y, en segundo término, hace un análisis de los avances comentando, fruto de un debate, los avances de la estrategia en la incorporación. Plantea, a su vez, un escenario de igualdad –realmente, de desigualdad–, recogiendo elementos desde nuestra perspectiva nuclear en cuanto a los fundamentos de esa desigualdad; hace un análisis de los programas presupuestarios y sus indicadores, y aporta un conjunto de conclusiones.

Con respecto a las características del modelo andaluz –quizás sea algo presuntuoso hablar de modelo, pero de alguna forma lo tenemos que llamar–, debo decir que el mismo parte de una fuerte voluntad política. Está claro que nuestro Presidente es el que está impulsando más claramente este tema, con medidas simbólicas, con discursos reiterados

públicamente y con directrices específicas. El primer Gobierno paritario de España fue el de Andalucía, luego ha habido más pero en su momento generó un debate importante. Ahora ya tenemos más consejeras que consejeros. Tampoco pasa nada si luego hay un consejero más que consejeras; se trata de establecer una dinámica y no de que haya que tomar una decisión.

Por otro lado, una prioridad positiva –este es un término muy utilizado por los economistas– tiene que ver con nuestra preocupación –sobre todo en lo que refiere a la implementación– en cuanto a lo que es y no a lo que debería ser. No estamos obsesionados en establecer un método en el que nos planteemos la metodología para empezar a andar, sino que hemos comenzado un camino y, consecuentemente, vamos generando planteamientos.

No queremos separar la realidad del discurso. Me explico: no queremos proponer muchas cosas; no sirve tener un plano formal brillante y luminoso –si se me permite la expresión– y una realidad oscura y hasta soez. Preferimos trabajar sobre resultados y, consecuentemente, estamos muy preocupados de que las cosas se vayan haciendo. Por eso debemos diseñar una estrategia a largo plazo para que las cosas se vean; poco o mucho, pero que se vean.

Por otra parte, hemos apostado a un proceso centrífugo, quiere decir que el corazón del presupuesto está intentando generar un efecto de onda. Nosotros tiramos la piedra y hacemos ese intento, asumimos un protagonismo y un impulso en la medida de nuestras posibilidades. Es obvio que no estamos exclusivamente dedicados al tema del género;

hay muchas cosas para hacer, pero sí es cierto que hemos asumido protagonismo y capacidad de impulso, es decir que no es un movimiento de afuera hacia adentro, sino de adentro hacia afuera. Nosotros estamos comprometidos, puesto que si estamos hablando de algo que tiene que ver con el presupuesto, debemos ser responsables del mismo.

El otro punto importante es la apuesta a la sostenibilidad. Como decía antes, si queremos hacer un cambio estructural, tiene que ser sostenido. Y eso tiene mucho que ver con comprometer recursos y voluntad política y con tener una clara estrategia.

Nosotros utilizamos una estrategia que denominamos «estrategia escalera», porque no podemos pensar que porque hemos avanzado, no podemos perder el camino recorrido. Tanto esfuerzo queremos dedicar a avanzar como a consolidar lo que tenemos. Damos un paso, subimos el otro pie y

cuando ya tenemos los dos, lo deseable, sería avanzar. De lo contrario, podría pasar que nos fuéramos descolgando de elementos de cambio, y es peor retroceder que no avanzar.

Como conclusión, me van a permitir –ya que llevamos poco tiempo en esto– que utilice un pasaje de la obra «Alicia en el País de las Maravillas». Alicia, a través del espejo, se interna en el país del ajedrez y empieza a caminar; ve que camina y que cada vez está más atrás y no avanza. Entonces, la Reina Blanca le dice que en ese país, para quedarse donde está, hay que correr, y si quiere avanzar, tiene que correr el doble.

Efectivamente, llevamos intentando tener una perspectiva de género en el presupuesto, pero en la medida en que estamos convencidos de que es un objetivo fundamental, debemos correr el doble.

Muchas gracias.

Presupuestos con equidad de género

La experiencia mexicana

Lucía Pérez Fragoso¹

Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia AC.

Introducción

El tema de los presupuestos públicos con equidad de género en México, puede afirmarse, ha tenido un rápido desarrollo, al cual han contribuido un número creciente de instituciones. El análisis y la elaboración de presupuestos públicos con enfoque de equidad de género se están construyendo como una excelente herramienta para emprender acciones que promuevan y favorezcan la equidad de género.

Sin duda alguna la integración de la perspectiva de equidad de género al diseño e implementación de políticas públicas, que ha iniciado precisamente, de forma más sistemática, con los presupuestos públicos desde la perspectiva de equidad de género, favorece el diseño de políticas de desarrollo sociales más integrales, en la medida que este enfoque

¹ Master en Economía, Coordinadora del Área de Presupuestos Públicos de Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., México.



incorpora los aspectos culturales, además de los políticos, económicos y sociales al diagnóstico de problemas y necesidades específicas de la población.

Hablar de presupuestos con enfoque de equidad de género implica hablar de un proceso en construcción a nivel internacional, proceso en el cual México está participando de manera muy intensa.

Si bien, no existe una única definición del significado de presupuestos con enfoque de género y se han creado diversas conceptualizaciones de ellos, en general suele incluirse en su definición el que con ellos se permite advertir los efectos diferenciados que las políticas públicas y las asignaciones correspondientes del gasto tienen sobre mujeres y varones, con lo cual se hace evidente que a menudo, tanto en la recaudación de impuestos como en el ejercicio del gasto público, lejos de contribuir a disminuir y revertir las inequidades sociales se contribuye a reafirmarlas y a profundizarlas, cuando no se contemplan las diferencias entre grupos sociales, especialmente entre mujeres y hombres, en términos de necesidades, posiciones y actitudes de negociación, disposición de recursos y libertad de elección, además de otros factores económicos, sociales y políticos.

Una definición puede ser: presupuestos con enfoque de equidad de género son las políticas de ingreso y gasto del go-

bierno que toman en cuenta en su diseño el conjunto de ideas, percepciones y valoraciones culturales sobre el significado de ser mujer y de ser hombre.

Equidad de Género AC. ha decidido utilizar como marco de incorporación de la perspectiva de género al análisis macroeconómico los elementos propuestos por Gita Sen²:

- i. La existencia de relaciones de poder entre géneros
- ii. La aportación económica de las mujeres al proceso de desarrollo económico y social de un país, aportación basada en el trabajo no remunerado o subvaluado de las propias mujeres, y
- iii. Efectos no neutrales ni homogéneos de las políticas públicas sobre mujeres y hombres.

La metodología de presupuestos públicos con enfoque de equidad de género se define por estar contextualizada en el marco de la macroeconomía y la política económica.

En consecuencia, el objetivo de los presupuestos con perspectiva de equidad de género es favorecer la existencia de condiciones sociales que posibiliten la igualdad de oportunidades para el desarrollo de mujeres y hombres y la corrección de las inequidades sociales a que da lugar la cultura imperante, que privilegia la atención de las necesidades masculinas sobre las femeninas, es decir en suma persiguen atender de forma más precisa las necesidades de ambos.

² Cf. SEN, Gita. «Integración del género en los ministerios de finanzas». En: Rosalba Todaro y Regina Rodríguez, eds., El género en la economía. Ediciones de las Mujeres N° 32, pp. 77-97.

Es preciso evidenciar cómo la supuesta «neutralidad» de las políticas y los presupuestos públicos no es siempre una realidad y trae como consecuencia por ejemplo, que algunos grupos de población no puedan acceder a los programas gubernamentales, ni a los beneficios que se desprenden de ellos y que algunas veces las políticas promuevan la reproducción de los roles que tradicionalmente mujeres y hombres desempeñan. Las políticas públicas tienen impactos diferenciados en cada grupo de población, no únicamente por géneros, sino también por edades, clases sociales y etnias, es precisamente con ésta herramienta que se evidencia el alcance de los programas, así como los supuestos en los que descansan.

No debemos olvidar que los presupuestos públicos con enfoque de género son el resultado de un proceso que inicia con un diagnóstico que señale la problemática de género, como parte de programas y planes de política pública que tomen en cuenta las diferencias genéricas, para terminar con asignaciones presupuestales destinadas a solventar la problemática señalada. Como tal, el análisis sirve para evaluar el compromiso del gobierno ante las problemáticas de género. El objetivo es que la política, los planes, programas y presupuestos públicos se elaboren desde ésta perspectiva.

Los presupuestos con enfoque de equidad de género son el resultado de políticas públicas diseñadas desde la misma perspectiva, el actor principal para que se elaboren es el estado.

Proceso mexicano³

El análisis de presupuestos públicos con enfoque de género inicia en México en 1999 desde la sociedad civil, en el feminismo organizado, ante la necesidad de monitorear programas y recursos relacionados con necesidades de las mujeres. La experiencia inicia con la motivación de sustentar las demandas de las mujeres, de fortalecer su participación ciudadana y de contribuir a la construcción de ciudadanía.

Los movimientos de mujeres en México han venido trabajado por muchos años para que las políticas públicas tengan en cuenta las condiciones de vida diferentes, los roles que desempeñan y las necesidades e intereses diferentes de mujeres y hombres. Se había trabajado únicamente por la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y en los programas de gobierno, a partir del 99 se llega además a los presupuestos.

La iniciativa de presupuestos con enfoque de género en México inició sus análisis en el sector salud; sector previamente sensibilizado por el movimiento feminista mexicano a lo largo de varias generaciones.

Es así como se definió la iniciativa mexicana de presupuestos con enfoque de género, basada en el análisis de un sector específico y desde la parte del presupuesto que corresponde al gasto. Su primer resultado consistió en la propuesta metodológica de unir la información diagnóstica (el proble-

³ Es importante señalar que en el presente documento se recoge principalmente el trabajo realizado por la institución donde labora la autora: Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia AC.

ma), con el conocimiento de los programas y de los presupuestos destinados a solucionar la problemática seleccionada.

En México, la iniciativa de presupuestos públicos con enfoque de género ha experimentado un proceso muy acelerado. Contando con dos grandes líneas de trabajo: La primera consiste en la generación de información necesaria para argumentar las demandas de las mujeres. Y dentro de la segunda línea de trabajo: por una parte se están construyendo metodologías de análisis del gasto público para fortalecer el trabajo de los movimientos ciudadanos y por otra parte, se está definiendo el «cómo» elaborar presupuestos que incluyan una perspectiva de equidad de género para algunas instancias gubernamentales.

Uno paso preliminar, desde el punto de vista metodológico, para la construcción de presupuestos públicos con perspectiva de equidad de género se refiere a la posibilidad de iniciar con la definición de los recursos etiquetados para mujeres, para proponer como corregir inequidades identificadas en la asignación de recursos o bien en la atención no adecuada de problemas y/o necesidades específicas.

Generación de información

Toda una línea de trabajo ha sido la generación de información para robustecer los argumentos feministas, contribuir al debate y a la generación de propuestas de políticas públicas con equidad de género.

Como ejemplo baste mencionar en este rubro, el cálculo anual del gasto etiquetado para mujeres que se realiza des-

de el año 2000 y hasta la fecha. Han trabajado conjuntamente la cámara de Diputados y las asociaciones civiles para pugnar por recursos tanto para la atención de las necesidades y problemas de las mujeres, como para la promoción de la equidad de género, en el marco de los acuerdos internacionales y de la política pública nacional.

La construcción del gasto etiquetado para mujeres se ha constituido como un instrumento clave para visualizar los avances en política pública destinada a las Mujeres, y como resultado del empleo de este concepto y de su construcción a partir del análisis de los presupuestos de egresos de la federación desde el año 2002 se han incrementado los recursos destinados a las mujeres.

De acuerdo a la metodología empelada por Equidad de Género AC, el gasto etiquetado para mujeres en el año de 2002 ascendió a 1,031 millones de pesos, equivalentes al 0.07% del presupuesto de gasto total de ese año, para el año 2005 el gasto etiquetado alcanzó un total de 17,748 millones de pesos, equivalentes al 0.98% del gasto total, la cifra más alta alcanzada.

Por supuesto que este logro no ha estado exento de altibajos, y la lucha por que el ejecutivo federal señale de forma precisa y sin confusiones los recursos que van efectivamente para la atención de las mujeres sin sobreestimaciones. No ha sido fácil, pues el gobierno ha intentado incluir cada vez un mayor número de gastos y de mayor cuantía (que anteriormente ya se realizaban sin etiqueta), como gasto nuevo para mujeres, es decir gasto etiquetado.

Desarrollo de metodologías

La otra línea de trabajo que se ha generado en México es el desarrollo de metodologías tanto para analizar como para elaborar presupuestos con enfoque de equidad de género; así como para monitorear recursos públicos asignados a problemáticas específicas. Ésta línea de trabajo ha sido seguida en 3 temáticas principalmente: Salud, Descentralización e Institucionalización de la perspectiva de género.

Cuando la metodología de los presupuestos públicos con perspectiva de equidad de género pasa de la fase de análisis a la de elaboración, una vez que han sido identificados los efectos diferenciados y las necesidades diferentes de mujeres y hombres, la asignación de recursos correspondiente supone atender de mejor manera las demandas sociales y de hecho la instrumentación de una política de desarrollo social más eficiente y efectiva.

Es así que la iniciativa mexicana ve ampliado su horizonte y pasa de diseñar proceso de análisis a delinear procesos de elaboración de presupuestos con enfoque de equidad de género, con una orientación hacia una nueva población objetivo: funcionarias y funcionarios públicos.

A la fecha contamos en México, entre otros, con una Guía de programación y presupuestación con enfoque de equidad de género para el sector salud que corresponde a un proceso de reflexión que lleva a dar los primeros pasos en

la formulación de los programas y presupuestos con ésta visión.

El resultado de este desarrollo y colaboración es la guía que contiene una propuesta metodológica que ubica el proceso de elaboración de presupuestos públicos con enfoque de equidad de género en el marco del proceso de planeación y programación de las políticas públicas. Este trabajo fue realizado por un grupo de colaboradores en el que participaron la Secretaría de Salud, Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Equidad de Género AC. en un proyecto financiado por UNIFEM.

La guía diseñada por Equidad⁴, consiste en un proceso de reflexión para dirigir a tomadoras/es de decisiones del sector salud para que a través de seis pasos se inicie la incorporación de la perspectiva de equidad de género al proceso de programación y presupuestación gubernamentales, a saber los pasos son:

1. Reconocimiento del problema a resolver, analizado el diagnóstico a nivel tanto cuantitativo como cualitativo.
2. Análisis de las inequidades desde la perspectiva de género.
3. Estudio de los programas existentes para atender la problemática en cuestión.
4. Elaboración de propuestas de programas nuevos o complemento de los existentes para atender las problemáticas de género resaltadas.

⁴ Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia AC. **Guía para la Formulación de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género en el Sector Salud**. Ed. UNIFEM, México, 2004.

5. Asignación de recursos, en las partidas existentes, creación de partidas nuevas y/o etiquetación de recursos.
6. Diseño de indicadores que permitan darle seguimiento al proceso así como evaluar al final del ciclo presupuestal.

De forma paralela al proceso en el sector salud, pero desde 2003, Equidad de Género AC. emprendió el estudio del proceso de descentralización en México y la incorporación de la perspectiva de género en los gobiernos locales, dando por resultado del desarrollo de una metodología de elaboración de presupuestos municipales con enfoque de equidad de género.

Debe señalarse que el desarrollo y diseño final de esta metodología que concluye en el año de 2005, tuvo sus primeros desarrollos en la integración de un manual de seguimiento de recursos federales descentralizados para mujeres⁵. En este primer ejercicio estuvo aún presente la metodología del análisis. Sin embargo, el proceso rápidamente evolucionó hacia una primera versión de la metodología de elaboración en los gobiernos locales⁶, la cual fue difundida por el patrocinador del proyecto, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, a más del 40% de todos los municipios del país, lo mismo que la nueva versión de 2005.

En esta última edición de la Guía⁷, la metodología hace la propuesta pragmática de diferenciar la incorporación de la perspectiva de equidad de género, por una lado al interior de la administración pública local (definidas en la Guía como políticas públicas internas) y, de otro, en las políticas públicas dirigidas a la atención de la población municipal, (las que allí se define como políticas públicas externas), con el objetivo de facilitar las tareas correspondientes a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales.

El trabajo de incorporar la perspectiva de equidad de género en los procesos de elaboración de programas y presupuestos públicos derivó de manera lógica en la búsqueda de iniciar procesos de institucionalización de la perspectiva de equidad de género en las entidades públicas. Así, Equidad de Género AC. inició en el año de 2004 dicho proceso, al interior de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), inicialmente con el apoyo de la Fundación alemana Boell.

Con este proceso y el desarrollo de esta nueva línea de trabajo, se llega a una fase donde se utiliza la herramienta de programación y presupuestación con perspectiva de equidad de género en un proceso más integral y comprensivo.

⁵ Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia AC. **Manual de Descentralización de los Recursos Etiquetados para Mujeres**, México, 2004.

⁶ Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia AC. **Guía para Elaborar Presupuestos Municipales con Enfoque de Equidad de Género**, México, 2003.

⁷ Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia AC. **Nueva Guía para Elaborar Presupuestos Municipales con Enfoque de Equidad de Género**, México, 2005.

Retos

Es importante tener presente que los retos aun son muchos, que todavía se requiere contar con una serie de insumos importantes tanto para los análisis como para la elaboración de presupuestos públicos con enfoque de género, se necesita obtener datos desagregados por sexo y edad de la información relacionada con el presupuesto, así como la elaboración de evaluaciones cualitativas de los programas gubernamentales.

La herramienta de análisis y elaboración de presupuestos con enfoque de equidad de género, es una herramienta que en México ya está dando sus primeros frutos en materia de equidad de asignación en el gasto público. Aún el camino es muy largo y requiere de la voluntad política de todos los niveles: la decisión política del poder ejecutivo, las propuestas del poder legislativo y el trabajo de promoción de la sociedad civil organizada, para que trabajando juntos logremos la equidad de género.



Ponencias preparatorias

Ponencias preparatorias

La estrategia presupuestal uruguaya y sus alcances
estratégicos con relación a los objetivos programáticos del gobierno **49**

Los compromisos internacionales del Uruguay en materia
de Derechos Humanos: una visión de género **64**

¿Por qué pensar el presupuesto público desde una perspectiva de género? **78**

La estructura presupuestal uruguaya y sus alcances estratégicos con relación a los objetivos programáticos del gobierno

Cr. Daniel Mesa

Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

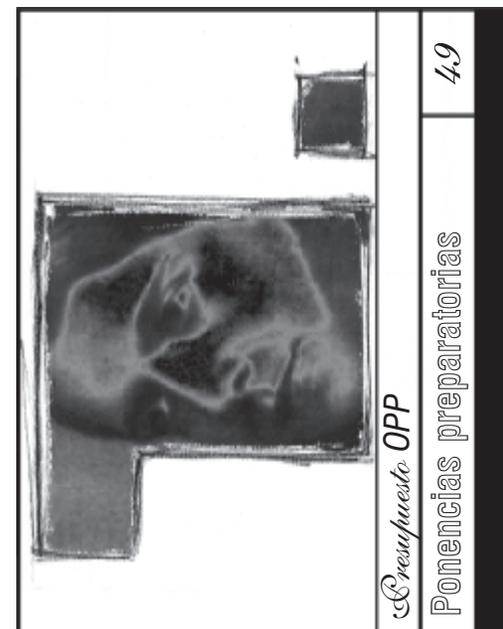
Introducción

La formulación, el contenido, el trámite de aprobación, y el control de la ejecución presupuestal están establecidos en la Constitución de la República de 1966.

En pleno auge de las propuestas de modelos económicos vinculados a la planificación y al desarrollo económico, impulsados en América Latina desde la CEPAL de entonces, el constituyente crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto con el cometido de asistir y asesorar al Poder Ejecutivo en materia presupuestal y de planes y programas de desarrollo y descentralización y determina que el Presupuesto Nacional se elaborará por programas.

Desde la Constitución, entonces, se establece un vínculo entre los objetivos programáticos del gobierno y el presupuesto nacional.

Sin embargo la práctica de formulación, ejecución y control del presupuesto se ha alejado de esa concepción, ha transformado los procesos en ritos, vaciando los conceptos de contenido.



Desde ese punto de partida este gobierno se ha propuesto y puesto en marcha una nueva metodología de elaboración presupuestal, que tiene impactos sobre la ejecución y el control con el propósito de recuperar la capacidad de planificar para alcanzar objetivos programáticos.

Se trata de avanzar hacia un presupuesto por desempeño que genere condiciones de transparencia que permitan el control del gasto público por la sociedad. Asegurar la existencia de canales de comunicación transparentes de objetivos, metas y costos asociados a las mismas permite la creciente participación de trabajadores y ciudadanos en el proceso de identificar prioridades y establecer compromisos de gestión que mejoren la eficacia y la eficiencia de los organismos estatales.

El marco normativo e institucional

El presupuesto nacional asume la forma de un proyecto de ley con iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.

1. El papel del Poder Ejecutivo

El artículo 214 de la Constitución dispone:

«El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato».

Agrega que los gastos corrientes, las inversiones, los escalafones y los sueldos se presupuestan por programa.

De acuerdo a esta norma el Presidente y los Ministros, asesorados por OPP proyectan el presupuesto nacional.

El Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de la política fiscal, participa de la elaboración presupuestal y se apoya en sus organismos técnicos, en particular la Asesoría Macro económica y la Contaduría General de la Nación.

2. El papel del Poder Legislativo

El artículo 215 de la Constitución establece:

«El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales, por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos»

Cada Cámara dispone de cuarenta y cinco días para expedirse. Si el proyecto del Poder Ejecutivo no es aprobado continúa rigiendo el presupuesto vigente.

Dentro de los primeros veinte días de ingresado el presupuesto a cada Cámara el Poder Ejecutivo puede enviar mensajes complementarios al mismo, ejerciendo su iniciativa exclusiva.

El proyecto incluye articulado, planillas de gastos clasificadas por programa y agencia ejecutora y estimaciones de ingresos clasificadas por origen de los mismos.

El articulado incluye normas de ejecución presupuestal y sobre funcionarios, disposiciones referentes a cada inciso en particular, normas tributarias y disposiciones varias.

En esencia el Parlamento aprueba partidas globales de asignaciones presupuestales, máximos para gastar, topes de créditos presupuestales.

3. Las Rendiciones de Cuentas.

La Constitución dispone en el artículo 214:

«El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.»

La rendición de cuentas explica cuanto se gastó y en que inciso, programa y tipo de gasto.

El Balance de Ejecución Presupuestal expone el superávit o déficit del Presupuesto Nacional. A los efectos de la determinación del superávit o déficit se consideran los egresos devengados en el ejercicio. Para los ingresos se aplica el régimen de lo percibido, sólo se toma en cuenta lo efectivamente cobrado.

El Poder Ejecutivo puede realizar modificaciones al presupuesto del quinquenio cada año en ocasión de presentar la

rendición de cuentas, dotando al presupuesto de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios que se van produciendo en la realidad. Se trata de un presupuesto quinquenal con ejecución anual.

4. Los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados, los Poderes del Estado, los Cuasi Poderes

El artículo 220 de la Constitución incluye en el Presupuesto Nacional:

«El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originales y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo.»

El Parlamento dirime las diferencias entre la propuesta del organismo y la del Poder Ejecutivo. En este caso el límite de gasto a que se refiere el artículo 215 es el mayor de los presupuestos alternativos en cada caso.

5. Los Entes Industriales y Comerciales del Estado

De acuerdo al artículo 221 de la Constitución cada Ente formula su presupuesto anual y lo eleva:

«al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento.

El Tribunal de Cuentas dictaminará dentro de los treinta días de recibidos.

El Poder Ejecutivo con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto podrá observarlo y, en este caso, así como en el que mediase observaciones del Tribunal de Cuentas lo devolverá al Ente respectivo.

Si el Ente aceptara las observaciones del Poder Ejecutivo y el dictamen del Tribunal de Cuentas, devolverá los antecedentes al Poder Ejecutivo para la aprobación del Presupuesto y su inclusión con fines informativos en el presupuesto nacional.

No mediando la conformidad establecida en el inciso anterior, los proyectos de presupuestos se remitirán a la Asamblea General, con agregación de antecedentes.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, resolverá en cuanto a las discrepancias con sujeción a lo dispuesto en el artículo 215, por el voto de los dos tercios del total de sus componentes. Si no resolviera dentro del término de cuarenta días se tendrá por aprobado el presupuesto, con las observaciones del Poder Ejecutivo».

La relación entre los Entes Industriales y Comerciales y el presupuesto nacional se da a través de las transferencias de fondos de éstos a Rentas Generales y por las subvenciones del gobierno central a los Entes deficitarios.

6. Incidencia de las instancias electorales en el gasto público

Nuestra Constitución aporta una herramienta para limitar la tendencia a aumentar el gasto para obtener ventajas electorales en el artículo 229:

«El Poder Legislativo, las Juntas Departamentales, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no podrán aprobar presupuestos, crear cargos, determinar aumentos de sueldos y pasividades, ni aprobar aumentos en las partidas de Jornales y Contrataciones, en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias, con excepción de las asignaciones a que se refieren los artículos 117, 154 y 295.» (el art.117 establece que los legisladores fijan los sueldos de la legislatura siguiente, el art.154 establece que las dotaciones de presidente y vice se fijan por ley para el período de gobierno siguiente y el art.295 que establece lo mismo para los intendentes.)

Las prácticas de formulación presupuestal existentes

El proceso de elaboración presupuestal practicado hasta que quinquenio finalizado el 28 de febrero de 2005 se basó en el cumplimiento ritual de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes en cada oportunidad.

Características básicas de la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto en ese período:

- ☉ El presupuesto se elaboraba en forma centralizada y a partir de las restricciones financieras existentes.

- ⑨ Las agencias se limitaban, en general, a copiar el presupuesto anterior, ajustándolo cuantitativamente.
- ⑨ La aprobación parlamentaria se limitaba a determinar montos máximos de gasto por inciso y por rubro, sin considerar en que se gastarían
- ⑨ El Poder Ejecutivo establecía topes de ejecución a las asignaciones presupuestales aprobadas por el Parlamento, ajustando los créditos según sus propias prioridades a los recursos disponibles.
- ⑨ El Poder Ejecutivo determinaba cupos financieros que limitaban aún más la ejecución respecto a las autorizaciones parlamentarias originales, ajustando en los hechos los créditos presupuestales en función de las disponibilidades financieras.
- ⑨ La diferencia entre los topes de ejecución y los cupos financieros terminaba expresándose en deuda de tesorería, perjuicios para los proveedores, que demoran en cobrar sus cuentas y consiguiente encarecimiento de las compras por el incremento del riesgo de cobro y por lo tanto generan una presión al alza del gasto público.

Los aportes del proceso de reforma del Estado

El Presupuesto Nacional 1995 – 2000 da impulso a una generación de reformas del Estado, que hacia fines del quinquenio siguiente aporta como producto, en materia de elaboración presupuestal, un primer intento de ligar el Presupuesto Nacional a los resultados obtenidos.

Se ensaya a partir de entonces una metodología diferente basada en los planes estratégicos de gestión, en los planes anuales de gestión por agencia y los sistemas de información asociados a ellos, que si bien es ritualizada en la práctica, genera una base sobre la cual, agregando voluntad política, el cambio de metodología se hace posible.

El marco teórico

1. El Presupuesto Nacional como plan de corto y mediano plazo

Durante años primó en nuestro país la tesis de que el mejor asignador de recursos era el mercado, que la mejor política era la no política, que el Estado debía achicarse, y en ese ambiente cada vez se planificó menos y se improvisó más.

No es posible usar bien los escasos recursos disponibles sobre la base de la improvisación, es necesario establecer cursos de acción predeterminados (planes) que nos permitan reducir el margen de error en la toma de decisiones y ganar así en eficiencia.

La constitución dispone que el Presupuesto Nacional se elabore para todo el período de gobierno, cinco años, lo que nos permite utilizarlo como base de planificación del mediano plazo.

El presupuesto es un plan expresado financieramente. Incluye los costos de los recursos que se consumirán para completar las actividades necesarias para alcanzar las metas de las agencias ejecutoras. Una meta es un objetivo cuan-

tificado física y temporalmente, en productos obtenidos y tiempos de realización.

Para elaborar un presupuesto entonces no hay que pensar en cuánto se va a gastar, sino en que hay que hacer para alcanzar determinados resultados en determinado tiempo.

2. Relación entre el Presupuesto Nacional y el programa sometido a consideración de la ciudadanía. Los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs)

Toda fuerza política que accede al gobierno democráticamente en la campaña electoral somete a consideración de los ciudadanos sus candidatos y su programa de gobierno.

En el caso del actual gobierno del Uruguay, el Presidente, una vez electo y sus equipos ministeriales, una vez designados, comenzaron a proyectar su plan de gobierno, a partir del programa sometido a la ciudadanía y de la realidad nacional y el estado de las finanzas públicas como punto de partida.

Los Lineamientos Estratégicos de Gobierno son el producto de ese esfuerzo y a partir de los mismos los ministros estuvieron en condiciones de fijar los objetivos de su cartera para el período de gobierno.

3. De los objetivos a los costos. Trayectoria estratégica de metas hacia los objetivos del quinquenio

Todo plan parte de un conjunto de ideas que una vez comparadas con la realidad externa e interna respecto al orga-

nismo que planifica se transforman en resultados que se quieren y se pueden alcanzar en la dimensión temporal del plan, son los objetivos.

En el Uruguay el plan de mediano plazo, el Presupuesto Nacional, se expresa en metas anuales. Para alcanzar las metas es necesario desarrollar programas, conjuntos de actividades, que consumen recursos y por lo tanto generan costos.

El conjunto de los costos de dichas actividades es el presupuesto. La capacidad financiera siempre será limitada para soportar dichos costos en el corto plazo. La primera medida de adecuación es distribuir los costos en el tiempo, en este caso en el período de gobierno. La segunda medida consiste en establecer prioridades a la asignación de los recursos.

El criterio de distribución de los costos en el mediano plazo debe ser estratégico, es decir se procurarán en primer instancia alcanzar a aquellas metas que faciliten el logro de las siguientes hasta llegar a cumplir con los objetivos para todo el período.

4. El cálculo de costo de las metas y la eficiencia, su relación con la experiencia existente de formulación presupuestal

El costo estimado de los recursos que se espera consumir para alcanzar una meta es un indicador de la eficiencia, si se logra el mismo resultado con menos recursos la eficiencia real será superior a la prevista. Del mismo modo el total establecido en la meta es una medida de la eficacia, marca que es lo que tengo que hacer.

En la experiencia de formulación presupuestal de los quinquenios anterior no se aplicaron, en la práctica estas aproximaciones teóricas, las metas se definían en general para cumplir con las instrucciones de formulación presupuestaria y no para dar cuenta del cumplimiento de un programa sometido previamente a la consideración de la ciudadanía. Importaba fundamentalmente el aspecto cuantitativo financiero, gastar lo menos posible. Las acciones a desarrollar no se tomaban en cuenta ni para formular, ni aprobar, ni ejecutar y menos controlar el Presupuesto Nacional, que por lo tanto no tenía ninguna relación con la planificación no financiera.

En esas condiciones la medida de eficacia y eficiencia no resultaban posibles.

La metodología de formulación presupuestal y nuestra realidad

1. Antecedentes

- ⑨ *El punto de partida:*
 - a. una deuda externa que superaba el 100% del PBI implica un esfuerzo para llegar a superávits primarios cercanos al 4% del PBI que la hicieran sostenible.
 - b. un tercio de la población en situación de pobreza, un décimo de la población en situación de indigencia o en los bordes de la misma
 - c. insuficiencia de empleo en cantidad y calidad

- ⑨ *Las prácticas de formulación presupuestal existentes:*
 - a. La transformación del proceso de elaboración, ejecución y control presupuestal en un rito;
 - b. La elaboración centralizada con preocupación casi exclusiva por las restricciones financieras;
 - c. La priorización del gasto realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la determinación de cupos financieros por la Tesorería General de la Nación.
- ⑨ *Los aportes informáticos y metodológicos acumulados en el proceso de Reforma del Estado*
- ⑨ *El marco teórico propuesto:*
 - a. la relación entre el Presupuesto Nacional y el Plan de gobierno a través de los Lineamientos Estratégicos de Gobierno
 - b. la relación entre el Presupuesto Nacional y el programa propuesto a la ciudadanía a través de los citados LEGs.
 - c. el vínculo entre el plan, el presupuesto, objetivos, metas y costos en relación a la evaluación del desempeño, a partir del aporte de elementos objetivos para que las agencias ejecutoras rindan cuentas.

2. Presupuesto base cero con restricciones

Se elabora un presupuesto base cero con restricciones. Se piensa todo de nuevo, sin copiar el anterior.

Se estiman los ingresos en forma consistente con la proyección macro económica de las principales variables para

el quinquenio, y bajo la decisión política previa de no aumentar la presión fiscal.

Parte de los recursos previstos están previamente asignados para ciertos gastos que no es posible variar en el corto plazo y que obran como restricciones:

- a. Los costos de estructura de cada unidad organizativa, que le permiten estar en condiciones de funcionar, varían con el tamaño de la unidad.
- b. Las retribuciones existentes y sus aportes a la Seguridad Social.
- c. La asistencia financiera a la Seguridad Social, que cubre el déficit de la misma. Depende por un lado de la recaudación del Banco de Previsión Social, ligado al nivel de actividad económica, los salarios privados y públicos y el grado de informalidad de la economía y por el otro de variables demográficas, que cambian en el largo plazo.
- d. Los intereses de la deuda pública.

Proceso de formulación del presupuesto: las propuestas

a. Las etapas

1. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) elabora las proyecciones macro económicas para el período de gobierno y analiza sus impactos sobre los ingresos fiscales.
2. En consecuencia el MEF establece las restricciones financieras al gasto total del período consistentes con las proyecciones de ingresos fiscales.
3. El MEF y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) designan el equipo coordinador del proceso de formulación presupuestal que integra funcionarios de la Contaduría General de la Nación (CGN) y de la OPP.
4. El equipo coordinador diseña el plan de elaboración presupuestal.
5. El equipo coordinador desarrolla una primera ronda de entrevistas con los Ministros y sus Equipos políticos y técnicos en la cual informa acerca del plan de formulación presupuestal, la metodología a seguir, las restricciones macro económicas y las limitaciones en cuanto al gasto total.
6. La OPP a partir del programa de gobierno puesto a consideración de la ciudadanía en la instancia electoral por el actual Presidente de la República y la fuerza política que lo propuso como candidato pone a consideración de cada Ministro los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs) para el período 2005/2009. Los Ministros relacionan los LEGs referidos a su área de responsabilidad con los resultados que se proponen alcanzar en el período, determinando de esa manera los objetivos estratégicos de mediano plazo.
7. La OPP y la CGN asisten técnicamente y asesoran a los equipos ministeriales en la elaboración de las propuestas presupuestales de cada Ministerio a partir del plan de gobierno, las restricciones establecidas y la metodología propuesta, y las pautas de elaboración incluidas en el plan de formulación presupuestal. Para ello desarrollan:
 - 7.1 Talleres para identificar misión, visión, objetivos y metas con participación de técnicos y responsables políticos.

7.2 Atención de consultas de los equipos técnicos y políticos.

7.3 Apoyo en la elaboración de propuestas.

8. En una primera fase se realiza el proceso de elaboración de los planes estratégicos del quinquenio y de los planes operativos anuales. Posteriormente se incorporó el nexo entre la planificación y el presupuesto: la asociación de las metas propuestas a los créditos proyectados.

Las metas se clasifican en prioritarias para el Inciso o generales, según el carácter del objetivo al que se vinculan. Para cada meta se incluye su descripción, el producto a elaborar y los indicadores de gestión asociados a la misma.

9. Una vez que los Ministerios elaboren sus propuestas presupuestales, éstas se ajustan en diálogo de cada Ministerio con el equipo de Coordinación y los técnicos sectorialistas respectivos de CGN y OPP. Esta ronda de ajustes toma en cuenta el contexto de elaboración del presupuesto y los criterios generales comunes a todos los casos.
10. El Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, determina las prioridades del Presupuesto Nacional, habilitando así el mecanismo para ajustar los gastos propuestos a los ingresos estimados para el período.
11. El MEF y la OPP adecuan el presupuesto a los ingresos previstos en función de las prioridades definidas en el Consejo de Ministros.
12. La propuesta de adecuación numérica global del presupuesto a los ingresos se ajusta con cada Ministerio

en conjunto con el MEF, la OPP, el equipo Coordinador y los sectorialistas de CGN y OPP. En función de esa adecuación los Ministerios reelaboran sus metas y actividades, de acuerdo a las prioridades del inciso

13. Redacción definitiva del articulado de la ley de presupuesto, de las planillas y cuadros que la integran y de la exposición de motivos que incluye las proyecciones macro económicas para el período.
14. Paralelamente a todo este proceso la OPP informa a los Entes mencionados en el artículo 220 de la Constitución de la metodología de elaboración presupuestal en aplicación y ofrece su asistencia técnica y asesoramiento al mismo nivel que el prestado a los Ministros. Los Entes preparan sus presupuestos de acuerdo a su estatuto de autonomía. La mayoría de ellos realizan consultas y siguen un proceso similar al de la Administración Central.
15. Los Entes del artículo 220 de la Constitución entregan sus presupuestos al Poder Ejecutivo para que sean anexados al proyecto de Presupuesto Nacional a ser presentado al Parlamento. El Poder Ejecutivo en función de las proyecciones macro económicas y la estimación de los recursos disponibles, de acuerdo a sus cometidos constitucionales presenta propuestas alternativas a los presupuestos de los citados Entes y las envía también anexadas al proyecto de Presupuesto Nacional.
16. Un mes antes de vencer el plazo de presentación del Presupuesto Nacional al Parlamento, la Constitución dispone que la Comisión Sectorial de Descentralización, formada por seis Intendentes designados por el Congreso de Intendentes y seis Ministros, (Economía y Fi-

nanzas, Transporte y Obras Públicas, Turismo y Deporte, Industria Energía y Minería, Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Ganadería Agricultura y Pesca), debe proponer al Poder Ejecutivo el porcentaje de los recursos del Estado que deben asignarse a los Gobiernos Departamentales.

El proyecto de presupuesto nacional debe incluir dicho porcentaje. En el caso en que la OPP formulara observaciones y el Poder Ejecutivo proponga un porcentaje diferente la decisión queda en manos del Parlamento.

b. Los actores

Los grandes actores de este proceso son:

- ④ *el Poder Ejecutivo:*
El Presidente de la República, los Ministros, los Directores de la Unidades Ejecutoras de cada Ministerio, sus equipos técnicos, el equipo de coordinación MEF–OPP;
- ④ *los Jerarcas de los organismos autónomos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución*
Poder Judicial, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, INAU, Administración Nacional de la Educación Pública, Universidad de la República.
- ④ *la Comisión Sectorial de Descentralización*

c. Los productos

- ④ *Plan estratégico de gestión y planes anuales de gestión por Ministerio y por Ente del artículo 220 de la Constitución.*

- ④ *Objetivos, metas, actividades y costos por agencia ejecutora y por meta (para las cien metas estratégicas):*

Los criterios utilizados para la selección de metas fueron: en primer término las relacionadas a las prioridades generales del gobierno, en segundo lugar que además fueran relevantes por su contenido, luego en tercer término que el monto del crédito proyectado para las mismas fuera significativo en el total del crédito de la agencia. Finalmente se recabó la opinión de los Ministros correspondientes sobre las metas seleccionadas.

Se definieron cinco áreas temáticas para agrupar las metas seleccionadas: Salud; Infraestructura; Seguridad Pública; Políticas sociales y Políticas productivas.

- ④ *Proyectos de inversión de cada agencia ejecutora.*
- ④ *Proyecciones macro económicas, grandes variables y su comportamiento. Impactos sobre la recaudación, el superávit primario y el saldo de la deuda pública.*

El presupuesto y la sociedad: un resultado a alcanzar

En toda sociedad, en cualquier etapa de su vida, la ampliación y profundización de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos contribuye a fortalecer y perfeccionar la democracia. Transformar al presupuesto en una herramienta más de participación tanto en la planificación como

en la ejecución y en el control de las políticas públicas es entonces una apuesta a más democracia.

La metodología de formulación presupuestal aplicada para el Presupuesto Nacional 2005/2009 culminaba con la consulta de la propuesta acordada por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros con los parlamentarios, los trabajadores, los empresarios y con la sociedad en su conjunto. En esa oportunidad esta etapa de ajuste final se desarrolló en conjunto con el trámite de aprobación del Presupuesto Nacional.

Sin embargo el proyecto refleja parte de las propuestas de los trabajadores públicos, fundamentalmente en las normas sobre funcionarios que los afectan directamente.

El avance en la metodología de un presupuesto por desempeño, el establecer una relación entre la propuesta electoral del partido de gobierno y los objetivos, metas, actividades y costos del presupuesto de las agencias ejecutoras, habilita a trabajar sobre la eficacia y eficiencia de la gestión de dichas agencias.

A partir de la existencia de metas y costos de las mismas es posible establecer, con la participación de jerarcas y trabajadores, compromisos de gestión de cada agencia con el gobierno central y hacia el interior de cada agencia. El grado de cumplimiento de dichos compromisos permite establecer sistemas de remuneración de desempeño, de modo de premiar a quien cumple con lo acordado. Este incentivo, junto con la motivación generada en los trabajadores públicos por la mayor participación en las decisiones a distintos niveles que supone el establecimiento de compromisos de

gestión contribuirá a un necesario proceso de mejora continua de la gestión pública.

Así se aumenta además la capacidad de rendir cuentas de cada actor y de cada organismo, y generar propuestas de corrección o eliminación de errores.

Un proceso de formulación presupuestal de estas características también contribuye a la transparencia de la gestión pública, saber qué se quiere hacer, con qué costo, quiénes aceptaron la responsabilidad de hacerlo, y conocer las rendiciones de cuentas de los responsables, permite que el ciudadano sea protagonista del control y quede cada vez en mejores condiciones para realizar propuestas.

El presupuesto nacional 2005/2009

Culminado el proceso de formulación y aprobación del presupuesto podemos resaltar dos características del nuevo presupuesto.

Por un lado se mantienen las rigideces estructurales tal como lo demuestra el análisis de la distribución del gasto por tipo de gasto y el análisis de la distribución del gasto por agencia.

Por otra parte el proceso de elaboración presupuestal demuestra que es posible asignar los recursos disponibles a actividades que contribuyen al logro de metas que conduzcan a obtener resultados consistentes con las propuestas del plan de gobierno.

Distribución del gasto 2005/2009 en grandes números

En porcentaje sobre el total de los egresos

Año	Gastos de Inc 01/19 y 25/27	Subsidios y subvenc.	Transferencias Seguridad Soc.	Partidas a re aplicar	Diversos créditos	Total Funcion	Inversiones	Deuda
2005	36	1	25	3	11	76	6	18
2006	37	1	23	3	11	75	7	18
2007	36	1	23	4	11	75	8	17
2008	35	1	23	5	11	75	8	17
2009	34	1	22	7	11	75	8	17

El presente cuadro muestra con claridad la rigidez del gasto, en el quinquenio los cambios en la distribución por grandes grupos de gastos son pequeños, baja de un 36% a un 34% el total de gastos de funcionamiento, en 3% la partici-

pación en el gasto de las transferencias a la Seguridad Social, aumenta la participación de las inversiones un 2% y baja el peso en el total de la deuda en un 1%.

La distribución del gasto por inciso proyectada para el 2009

Inciso	Porcentaje sobre el gasto	Inciso	Porcentaje sobre el gasto
Presidencia	0,95	Intereses y gastos	16,75
Ministerio de Defensa Nacional	4,36	Subsidios y subvenciones	1,31
Ministerio del Interior	4,48	Transferencias a la Seguridad Social	22,12
Ministerio de Economía y Finanzas	1,84	Partidas a reemplazar	6,56
Ministerio de Relaciones Exteriores	1,10	Diversos Créditos	11,25
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	0,98	Total Poder Ejecutivo	85,59
Ministerio de Industria, Energía y Minería	0,16	Poder Judicial	1,29
Ministerio de Turismo y Deporte	0,31	Tribunal de Cuentas	0,11
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	5,24	Corte Electoral	0,23
Ministerio de Educación y Cultura	0,89	Tribunal de lo Contencioso Administrativo	0,03
Ministerio de Salud Pública	5,02	ANEP	9,04
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	0,63	UDELAR	2,22
Ministerio de Vivienda Ord.Terr. y Medio Amb.	1,43	INAU	1,49
Ministerio de Desarrollo Social	0,19	Entes del art.220 en el total del gasto	14,41
Ministerios en el total del gasto	27,58	Total del gasto	100,00

La distribución del gasto entre los incisos tiene como elementos de rigidez los gastos salariales y aquellos vinculados a los mismos y los costos de estructura de cada unidad organizativa.

Se mantienen como rigideces estructurales del presupuesto los intereses y las transferencias a la Seguridad Social que en el 2009 sumarán casi el 39% del total del presupuesto.

Las variaciones proyectadas en el período de gobierno expresan los requerimientos del plan de gobierno y parte de los resultados esperados para 2009.

El presupuesto por desempeño, su relación con la planificación y el enfoque de género

El enfoque de género debe aparecer desde la propuesta de plan de cada agencia

La metodología aplicada para la formulación del Presupuesto Nacional promueve la generación de propuestas desde cada agencia, ligadas fundamentalmente a la función de planificación.

Necesariamente el enfoque de género que contenga el Presupuesto Nacional provendrá de los planes de gobierno de cada Ministerio o Ente. Esos planes se materializarán en objetivos ligados a los lineamientos estratégicos de gobierno, metas que los cuantifiquen, actividades que conduzcan a su cumplimiento y finalmente en la estimación de los cos-

tos de las mismas y la necesidad de créditos presupuestales para financiarlas.

No es entonces el presupuesto como expresión financiera del plan de gobierno el que por sí puede tener un enfoque de género sino el plan que se expresa en el presupuesto.

Objetivos, metas, actividades concebidas desde un enfoque de género darán lugar a un presupuesto por desempeño con enfoque de género.

Objetivos del plan estratégico de gobierno vinculados a un enfoque de género

El Presupuesto Nacional 2005/2009 se formuló como un presupuesto por desempeño, se elaboró a partir de los Lineamientos Estratégicos de Gobierno validados por los Ministros, expresados en objetivos, metas, actividades y costos. Incluye los enfoques de género que cada agencia aplicó en su propuesta.

Del análisis del Plan Estratégico de gobierno, que da cuenta de todos los objetivos generales y de las cien metas estratégicas y su costo surgen los ejemplos que se detallan a continuación.

Dentro de los objetivos generales del Ministerio de Educación y Cultura aparece el de «*combatir la exclusión y eliminar todo tipo de discriminación*». La Dirección General de Secretaría de dicho ministerio lo explicita en: lucha contra la discriminación y difusión de la participación ciudadana.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social incluye como objetivo de la Dirección Nacional de Empleo «*incorporar*

perspectiva de género en las políticas de generación de empleo y formación profesional».

Dentro de los objetivos generales del Ministerio de Desarrollo Social se incluye «*Promover la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres, fortaleciendo la participación política y social de las mujeres, promoviendo la construcción de ciudadanía y liderazgo*».

En el planillado de dicho Ministerio en la meta N° 23 de la Unidad Ejecutora Administración General se propone incorporar 7000 trabajadores y trabajadoras al Programa Trabajo por Uruguay, destinando a dicha meta \$ 344.390.000. de enero de 2005. En la meta N°59 de esa misma Unidad Ejecutora se procura alcanzar la capacitación de 500 funcionarios para instalar ocho equipos focales de género en Organismos Públicos.

A modo de conclusión

Concebimos al Presupuesto Nacional como un plan de mediano plazo, que contiene la propuesta de acciones a desarrollar por el Gobierno en el período y sus costos, así como la previsión de ingresos que los financia.

Ese Presupuesto nacional se elabora a partir de las propuestas de las agencias, Ministerios, Unidades Ejecutoras, Entes del artículo 220 de la constitución, y las proyecciones macro económicas y su impacto sobre los ingresos fiscales.

El enfoque de género del nuestro presupuesto viene dado desde las propuestas de cada Ministerio.



Los compromisos internacionales del Uruguay en materia de Derechos Humanos: una visión de género¹

Consejera Rosario Fons
Ministerio de Relaciones Exteriores

Compromiso y Derechos Humanos:

A partir de la nueva Administración de Gobierno se establece una clara priorización de la temática de los Derechos Humanos, fomentando acciones y medidas por parte de los diferentes órganos del Estado, tanto a nivel internacional, regional, como en nuestro país.

En este contexto el Ministerio de Relaciones Exteriores asume el compromiso de intervenir activamente en los ámbitos internacionales promoviendo el fortalecimiento de la protección y la promoción de los Derechos Humanos. Asimismo, y respondiendo también a la política

¹ El presente documento está enteramente elaborado en base a los Instrumentos Jurídicos Internacional en él mencionados y los invalorable aportes de las Representaciones Diplomáticas del Uruguay ante las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

actual que pretende impulsar la participación de la sociedad civil en el seguimiento, construcción y consolidación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se han convocado desde la Cancillería (en el año 2005) Grupos de Trabajo Ad Hoc. Dichos Grupos están integrados por representantes gubernamentales y de la sociedad civil, vinculados a distintas áreas de los Derechos Humanos, como el Derecho Internacional Humanitario, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Derechos Civiles y Políticos, Género, entre otros. El objetivo fundamental de estos grupos es consensuar, coordinar y recoger los aportes de los diversos actores vinculados a cada área, trabajando sobre una posición nacional, que ayude al desarrollo de la temática y sistematización de la información relacionada, pudiendo así cumplir con la remisión de informes a nivel internacional, obligación en la cual el país está en una situación de grave retraso.

Específicamente en materia de Derechos Humanos el Uruguay se ha comprometido a través de numerosos instrumentos jurídicos internacionales, entre los cuales se destacan los siguientes²:

De carácter general:

- ⑨ Carta Internacional de Derechos Humanos.
- ⑨ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- ⑨ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- ⑨ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- ⑨ Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.

En materia de prevención de la discriminación:

- ⑨ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- ⑨ Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes.
- ⑨ Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y su Protocolo para instruir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias derivadas.
- ⑨ Convenio Nº 100 sobre igualdad de remuneración.
- ⑨ Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Relativos a los Derechos del niño:

- ⑨ Convención sobre los Derechos del Niño.
- ⑨ Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

² La totalidad de los compromisos internacionales sobre Derechos Humanos, pueden consultarse en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Tratados, (www.mrree.gub.uy).

- ⑨ Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.

Vinculados a la Esclavitud, Servidumbre, Trabajo Forzoso e Instituciones y Prácticas Análogas:

- ⑨ Convención sobre la Esclavitud y su Protocolo modificativo.
- ⑨ Convención suplementaria sobre la abolición de la Esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la Esclavitud.
- ⑨ Convenio Nº 29 sobre el Trabajo Forzoso.
- ⑨ Convenio Nº 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso.

Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia:

- ⑨ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo.

Relacionados con la Libertad de Información y Asociación:

- ⑨ Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación.
- ⑨ Convenio Nº 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación.
- ⑨ Convenio Nº 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva.

- ⑨ Convenio Nº 135 sobre los Representantes de los Trabajadores.
- ⑨ Convenio Nº 151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública.

En materia de Empleo:

- ⑨ Convenio Nº 122 sobre la Política de Empleo.
- ⑨ Convenio Nº 154 sobre el Fomento de la Negociación Colectiva.
- ⑨ Convenio Nº 168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo.
- ⑨ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Nacionalidad, Apatridia y Desarrollo Social:

- ⑨ Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.
- ⑨ Convención para Reducir los casos de Apatridia
- ⑨ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo correspondiente.

Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad y otros:

- ⑨ Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- ⑨ Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

- ③ Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- ③ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- ③ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Derechos Humanos y Género:

El género y la perspectiva de género van integrando de manera progresiva una nueva mirada en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. La aplicación de esta perspectiva ha permitido el reconocimiento internacional de la discriminación que enfrenta la mayoría de las mujeres, poniendo de manifiesto las limitaciones existentes en detrimento del goce y el ejercicio pleno de sus derechos. Este proceso de concientización ha fomentado la existencia de instrumentos internacionales de derechos humanos que toman como punto de partida esa desigualdad histórica, reconociendo y protegiendo específicamente los derechos de las mujeres y posibilitando una protección más eficaz de estos.

Las iniciativas internacionales en ese sentido, se han visto reflejadas en los diversos niveles en los que el país mantiene una activa presencia, es decir: regional, continental y universalmente.

Género y MERCOSUR:

Los países miembros del MERCOSUR, a través del Grupo Mercado Común y basados en las decisiones N° 4/91 y 9/91

del Consejo del Mercado Común, crearon, en julio de 1998, la **Reunión Especializada de la Mujer (REM)** que tiene como cometido analizar la situación de la mujer, considerando la legislación de los Estados Partes del MERCOSUR en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades, en función de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades del bloque regional.

La REM está integrada por representantes gubernamentales de los países miembros y en el desarrollo de sus actividades es asesorada por el Foro de Mujeres del MERCOSUR y otras asociaciones regionales sin fines de lucro que cumplan determinados requisitos, tales como la residencia en el territorio de alguno de los Estados Miembros.

En la última Presidencia Pro-témpore del Uruguay en el MERCOSUR (julio-diciembre de 2005), más específicamente el 7 y 8 de noviembre, tuvo lugar la XIV Reunión Ordinaria de la Reunión Especializada de la Mujer en el MERCOSUR. En el marco de esta reunión el Uruguay puso a consideración de las delegaciones presentes una propuesta de enmienda al Reglamento Interno que busca posibilitar el fomento de la participación de la Sociedad Civil en cada Presidencia. Asimismo, hubo referencias a la violencia de género y se pusieron de manifiesto las inquietudes respecto a las dificultades existentes en materia de escasez o inexistencia de recursos presupuestales destinados a la implementación de políticas públicas en temas de violencia doméstica, entre otras consideraciones.

Durante el desarrollo de la reunión se presentaron varias iniciativas por parte de las diferentes delegaciones, que in-

cluyen la sistematización y análisis comparado de la normativa regional sobre violencia doméstica, el fomento de la capacidad de investigación en el área, la creación de registros públicos homologables, la identificación de ámbitos compartidos por las políticas sectoriales, articulaciones de las acciones del Estado con las acciones de la Sociedad Civil y la promoción del debate público sobre estos temas.

Otros puntos que ocuparon a los participantes fueron la participación política de las mujeres en la región, especialmente en el ámbito parlamentario, la trata y tráfico de mujeres, niñas y niños, género y economía, donde la participación de la mujer en la economía fue valorada como vía de empoderamiento económico y social. Se aprobó la recomendación relativa a la ratificación del Convenio N° 156 de la OIT³, definiendo la temática género y economía como el tema central de la agenda de la próxima REM.

Las Delegaciones solicitaron a la Secretaría del MERCOSUR, un informe sobre el tratamiento de la perspectiva de género en todos los foros del bloque regional. Finalmente, la delegación uruguaya presentó una propuesta de fortalecimiento institucional de la REM a través de la creación de una Secretaría Permanente con sede en Montevideo.

También en el ámbito del MERCOSUR se destaca la Declaración en el Marco del Día Internacional de No Violencia hacia la Mujer de la IX Reunión de Ministro y Autoridades de

Desarrollo Social de Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR, efectuada en noviembre del año próximo pasado. Esta Declaración considera la violencia contra la mujer como un obstáculo al desarrollo de la ciudadanía plena y al ejercicio de los derechos básicos en Democracia y al desarrollo social de las naciones. Los jefes de Estado se comprometieron oportunamente a implementar e impulsar, tal como reza la declaración, «las medidas necesarias y posibles que se orienten a la Prevención, Atención y Erradicación de Violencia Hacia la Mujer e Intrafamiliar».

Género en el contexto interamericano:

A nivel interamericano existen diversos compromisos jurídicos y políticos asumidos por el país en materia de promoción de la igualdad y equidad de género:

Los **compromisos políticos** asumidos por los Jefes de Estado y de Gobierno en ocasión de las **Cumbres de las Américas** (I –Miami, diciembre 1994–, Desarrollo Sostenible –Santa Cruz de la Sierra, diciembre 1996, II –Santiago, abril 1998–, III –Québec, abril 2001–, CEA –Monterrey, Nuevo León, enero 2004–, IV –Mar del Plata, noviembre 2005–).

Entre ellos destaca particularmente, en la IV Cumbre, el énfasis en el tema del combate a la discriminación de género

³ Organización Internacional del Trabajo.

en el trabajo, exhortando a la implementación de políticas adecuadas de empleo, laborales, sociales, de acceso a la educación y capacitación, que integren la perspectiva de género (incluyendo la elaboración de estadísticas particularmente enfocadas al campo laboral, desagregadas por sexo y raza, con el apoyo de la CIM–OEA, la OIT y la CEPAL⁴. La III Cumbre es quizá la más contundente en cuanto al párrafo de la Declaración de Québec sobre Derechos Humanos y al hecho de que el Plan de Acción contiene una sección sobre «Derechos Humanos de la mujer» en el Capítulo 2 relativo a Derechos Humanos y libertades fundamentales y un Capítulo 15 sobre «igualdad de género», además de otras referencias al tema. De la misma manera, el Plan de Acción de la II Cumbre contiene una sección sobre democracia y Derechos Humanos que aborda el tema de la discriminación (Capítulo II) y otra acerca la mujer en el Capítulo III erradicación de la pobreza y la discriminación. El Plan de Acción de la I Cumbre, en su Capítulo III, contiene también una sección (18) sobre el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad. En general, en todas las Cumbres se hace también mención a las mujeres como uno de los grupos en situación de vulnerabilidad que requieren especial atención.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas (Ciudad de México, octubre de 2003), otro de los pilares temáticos de la OEA, que recoge el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, reafirma «la importancia de mejorar

la participación de la mujer en todos los esfuerzos para la promoción de la paz y la seguridad, la necesidad de aumentar su papel en la adopción de decisiones en todos los niveles con respecto a la prevención, gestión y resolución de conflictos, e integrar una perspectiva de género en todas las políticas, programas y actividades de todos los órganos interamericanos, organismos, entidades, conferencias y procesos que traten asuntos de seguridad hemisférica.» (art. 4 h sobre valores compartidos y enfoques comunes).

En materia de cooperación hemisférica en el área de desarrollo integral, tal y como lo define el art. 30 de la Carta de la OEA, el **Plan Estratégico de Cooperación Solidaria** (2002–2005), aprobado por AG/RES. 1855 (XXXII–O/02), se identifica «la potenciación de la mujer, su plena e igual participación en el desarrollo de nuestras sociedades, y su igualdad de oportunidades para ejercer liderazgo» como «fundamentales para el desarrollo integral y para la eliminación de la amplia gama de desigualdades aún existentes». Asimismo, hace un llamado para que el tema de la igualdad y equidad de género sea integrado como tema transversal en todos los programas, proyectos y actividades de cooperación de la OEA.

En cuanto a los **instrumentos jurídicos**, van desde los más generales a los más específicos y sin perjuicio de que algunos contengan disposiciones específicas relativas a los derechos de la mujer o la niña, todos contienen disposiciones

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

que reflejan el deber de no discriminación por ningún motivo, la igualdad de derechos y la igualdad ante la ley.

La Carta de la OEA en el art. 3 literal l) incluye entre los Principios que los Estados americanos reafirman el siguiente: «Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.».

La Carta Democrática Interamericana, aprobada en Asamblea General Extraordinaria de la OEA en Lima el 11 de septiembre de 2001, tiene un Capítulo II «La democracia y los derechos humanos» (arts. 7 al 10), refiriéndose el art. 9 a la «eliminación de toda forma de discriminación especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas,»

Dentro del acervo jurídico del ámbito interamericano también existen convenciones específicas como **La Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer**, que data de 1933, a través de la cual se establece que no se hará distinción legal ni práctica por motivo de sexo en materia de nacionalidad, **La Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer** (1948) donde se establece la obligación de otorgar a la mujer los mismos derechos civiles que al hombre y su similar, **La Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer**.

Otro instrumento jurídico que versa específicamente sobre la temática del género es la «**Convención de Belem do Pará**»,

adoptada en 1994, cuyo propósito es proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas, ya que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. En sus arts. 1, 2, 3 y 6 da una definición amplia de violencia, en todas sus formas en la esfera pública y privada. El art. 6 dice así: «El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y b. El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.» Los arts. 4 y 5 reconocen los derechos humanos y consagran la protección de los mismos, al tiempo que afirma que «los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.» El art. 4.f. señala «el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley.» Es por tanto un instrumento destinado a combatir la violencia y discriminación en razón de género, que abarca la violencia que ocurre en las relaciones interpersonales, dentro de la comunidad y la perpetrada por agentes del Estado (incluye la trata de personas, la prostitución forzada y el acoso sexual). Los arts. 7 y 8 establecen los deberes para los Estados y en el art. 9 se les pide especial atención a «la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras cosas, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando esté embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada

por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.»

Como desarrollos en la implementación de la Convención de Belem do Pará y en particular a su art. 10 (informes nacionales), en octubre de 2004, la Conferencia de Estados Parte aprobó el Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención (MESECVI) para analizar la forma en que la Convención está siendo implementada y facilitar la cooperación entre los Estados Parte y el conjunto de Estados Miembros de la OEA. Al órgano político, que es la Conferencia de Estados Parte, se suma ahora un órgano técnico, el Comité de Expertas/os del Mecanismo (CEVI), encargado de realizar el análisis de los Informes Nacionales que los Estados Parte se comprometen a preparar periódicamente, sobre la base de un cuestionario aprobado por el CEVI (iniciándose el primer ciclo o Ronda a partir de las respuestas a entregarse antes del 15 de febrero de 2006). El Reglamento aprobado por el propio Comité de Expertas/os da pautas más detalladas sobre el proceso de análisis multilateral, y sobre la naturaleza de este Comité (independencia), profundizando lo establecido por los Estados Parte en el Estatuto.

El Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (PIA), fue aprobado por Resolución de la Asamblea General de la O.E.A. – AG/RES. 1732 (XXX–0/00) y refrendado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Tercera Cumbre de las Américas (Québec, abril 2001). Su objetivo es integrar sistemáticamente la perspectiva de género (esto es, ab initio, y no incorporar a posteriori) en todos los órganos, organismos y entidades del sistema interamericano (inclu-

yendo las reuniones ministeriales sectoriales), como así también en todos los niveles en las políticas, estrategias y programas de los Estados Miembros de la OEA, de manera que se promuevan los derechos humanos de la mujer y la igualdad y equidad de género en todas las esferas de la vida pública y privada. La sección IV del PIA, «Líneas de Acción», incluye recomendaciones a los Gobiernos para el desarrollo de ciertas acciones. Se han organizado actividades de seguimiento de su implementación, conocidas como SEPIA I (género y trabajo) –diciembre 2001–, SEPIA II (hacia una justicia con género) –julio 2002– y SEPIA III (género y educación) –diciembre 2003–, con recomendaciones o conclusiones.

La Reunión de Ministras o Autoridades al más alto nivel Responsables de las Políticas de las Mujeres en los Estados Miembros, celebrada en Washington, D.C., del 21 al 23 de abril de 2004, tuvo como resultado además de la declaración de estilo, resoluciones sobre integración de la perspectiva de género, mujer, comercio y empoderamiento económico y recomendaciones sobre género y justicia.

Género en las Naciones Unidas:

Dentro del vasto universo de normas internacionales sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas hay varios elementos jurídicos que operan en función de la igualdad de los derechos de las mujeres:

La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de la mujer (1967), afirma que la discriminación contra la

mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana. En ella se encarece a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los individuos que hagan cuanto esté de su parte para promover la aplicación de los principios contenidos en la declaración. Estos principios suponen básicamente la abolición de las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación en contra de la mujer, y para asegurar la protección jurídica adecuada de la igualdad de derechos del hombre y la mujer. Asimismo, insta a los gobiernos a educar a la opinión pública y orientar las aspiraciones nacionales hacia la eliminación de los prejuicios y la abolición de las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad de la mujer. Pretende asegurar legalmente los derechos políticos y especialmente la adopción de medidas legislativas, para que la mujer, independientemente de su estado civil, tenga iguales derechos que el hombre en el campo del derecho civil y el derecho penal.

La Convención dedica gran parte de su articulado a medidas con el fin de combatir todas las formas de trata de mujeres y de explotación de la prostitución de mujeres y asegurar a la joven y a la mujer, casada o no derechos iguales a los del hombre en materia de educación en todos los niveles. Con respecto a los derechos económicos se intenta garantizar a la mujer, los mismos derechos que al hombre en la esfera de la vida económica y social, y en particular el derecho, sin discriminación alguna por su estado civil o por cualquier otro motivo, a recibir formación profesional, tra-

bajar, elegir libremente empleo y profesión, y progresar en la profesión y en el empleo, el derecho a igual remuneración que el hombre y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, además de otras disposiciones relativas a la seguridad social.

A partir de 1974 también contamos en materia de género con la **Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado** que establece que todos los estados cumplirán plenamente las obligaciones que les impone el Protocolo de Ginebra de 1925 y los Convenios de Ginebra de 1949, así como otros instrumentos de derecho internacional relativos al respeto de los derechos humanos en los conflictos armados, que ofrecen garantías importantes para la protección de la mujer y el niño. Asimismo, dispone que los Estados que participen en conflictos armados, operaciones militares en territorios extranjeros u operaciones militares en territorios todavía sometidos a la dominación colonial desplieguen todos los esfuerzos necesarios para evitar a las mujeres y los niños los estragos de la guerra. Se insta también a que éstos tomen todas las medidas necesarias para garantizar la prohibición de actos como la persecución, la tortura, las medidas punitivas, los tratos degradantes y la violencia, especialmente contra la parte de la población civil formada por mujeres y niños.

La **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW – 1979)**, de la que Uruguay es parte desde el 9 de octubre de 1981, consagra la necesidad de incorporar en las constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el princi-

pio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios pertinentes la realización práctica de ese principio. Esta convención establece la obligación de abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación, tomando todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualquier persona, organización o empresa.

En este mismo sentido, se plasma en la Convención que es menester adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer sin que las mismas sean consideradas discriminatorias y sin que tengan como consecuencia el mantenimiento de normas desiguales o separadas, dado que estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato, a excepción de las normas sobre maternidad que no son consideradas discriminatorias.

La CEDAW no sólo se expide acerca de las necesarias modificaciones de la realidad jurídica en materia de género de los Estados sino que deja de manifiesto la imperante necesidad de acción con el objeto de modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres. En función de esta meta fundamental recomienda tomar decisiones y acciones para garantizar que la

educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, eliminando por tanto la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares.

En esta Convención se reiteran los conceptos defendidos en aquellos instrumentos vinculantes referidos anteriormente instando a tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer y para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, así como en los planos económicos y sociales (educación, salud, seguridad social) de la realidad nacional. Todas estas disposiciones deberán abarcar todo la población sin exclusiones, con especial atención a aquellas mujeres que habitan las áreas rurales, incentivando su participación en el desarrollo de sus comunidades.

Se ha suscrito además un **Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**, del cual el Uruguay es parte desde el 26 de julio de 2001, reconociendo, desde entonces, la competencia del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo jurisdicción uruguaya y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la CEDAW. En tal sentido, Uruguay se comprometió a garantizar que las personas que se hallen

bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el Protocolo de referencia, dando la más amplia difusión de la CEDAW y este Protocolo.

En 1993 tuvo lugar la **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer** que reconoce el derecho de la mujer, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole. Al mismo tiempo, establece que los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla. En tal sentido deben aplicar, por todos los medios apropiados y sin demora, una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer incluyendo: abstenerse de practicar la violencia contra la mujer, proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el estado o por particulares. Asimismo, establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido. Los Estados deben informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos y considerar la posibilidad de elaborar planes de

acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia o incluir disposiciones con ese fin en los planes existentes, teniendo en cuenta, según proceda, la cooperación que puedan proporcionar las organizaciones no gubernamentales, especialmente las que se ocupan de la cuestión de la violencia contra la mujer. Esta Declaración destaca como de suma importancia la elaboración de enfoque preventivos y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, y evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer.

Es importante destacar en esta Declaración el esfuerzo por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada. En este instrumento se resalta la profunda necesidad de consignar, en los presupuestos del Estado, los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer. Además, se busca fomentar la recolección de datos y estadísticas sobre el fenómeno de la violencia contra la mujer, entre otras varias y diversas medidas que pueden ser consultadas en el cuerpo de la Declaración.

Es oportuno además hacer referencia, dentro de la temática de género a la **Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)**, emanada de la Conferencia Mundial de Derechos,

que insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña. En particular, lograr la plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, siendo estos objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

Un año después, en 1994, se adopta el **Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo**, donde se establecieron los objetivos en las diferentes áreas que se enumeran a continuación, para los cuales se acordaron una serie de medidas específicas a adoptar por los Estados. Dichas áreas son: mejoramiento de la condición de la mujer⁵, la niña⁶, responsabilidades y participación del hombre, derechos reproductivos y salud reproductiva⁷, planificación de la familia, enfermedades de

transmisión sexual y prevención del VIH, sexualidad humana y relaciones entre los sexos⁸ y los adolescentes⁹.

En 1995, de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, resultó la **Declaración de Beijing y Plataforma de Acción**. En particular en esta Plataforma, los Estados individualmente y la comunidad internacional en su conjunto, contrajeron compromisos dentro de las siguientes áreas en pro de los objetivos que se enumeran en cada una de ellas:

La mujer y la pobreza, donde se insta a trabajar en función de revisar, adoptar y mantener políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo que consideran las necesidades y esfuerzos de la mujer en situación de pobreza. Efectuar una revisión de las leyes y prácticas administrativas para asegurar la igualdad de derechos para la mujer y el acceso a recursos económicos, brindando a la mujer acceso a los mecanismos e instituciones de ahorro y crédito. A su vez, deben desarrollarse metodologías e investigación de conductas basadas en género relativas a la feminización de la pobreza.

⁵ Lograr la igualdad y equidad basadas en la asociación armoniosa entre hombres y mujeres. Asegurar el acceso igualitario a la educación. Potenciar la contribución de la mujer al desarrollo sostenible mediante su plena participación en el proceso de formulación de políticas y adopción de decisiones en todas las etapas y su intervención en todos los aspectos de la producción, empleo, actividades generadoras de ingresos, educación, salud, ciencia y tecnología, deportes, cultura y actividades relacionadas con la población y otras esferas, como formuladoras activas de las decisiones y como participantes y beneficiarias.

⁶ Como aumentar la conciencia pública del valor de las niñas, mejorando su condición en materia de educación, nutrición y salud, entre otras.

⁷ Incluyendo la investigación al respecto y teniendo en cuenta la necesidad de velar por la seguridad, calidad y salubridad iniciales y constantes de los métodos de regulación de la fecundidad.

⁸ Tales como Promover el desarrollo adecuado de una sexualidad responsable que permita el establecimiento de relaciones de equidad y respeto mutuo entre ambos sexos y contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas.

⁹ Especialmente reducir sustancialmente todos los embarazos de adolescentes.

Otra área de compromisos fue la Educación y capacitación de la mujer, donde se intenta asegurar la igualdad de acceso a la educación, erradicar el analfabetismo entre las mujeres, desarrollar educación y capacitación no-discriminatoria, asignar recursos suficientes para reformas educativas y monitorear su implementación y promover la educación y capacitación durante todas las etapas de la vida de mujeres y niñas.

En cuanto a la mujer y la salud, la Plataforma de Acción busca incrementar el acceso de la mujer, a lo largo de todo el ciclo de vida, a cuidados de salud apropiados, económicos y de calidad, así como a información y servicios relacionados. De la misma manera, establece la necesidad de fortalecer programas preventivos que promueven la salud de la mujer e incrementar los recursos destinados a la salud de la mujer y dar seguimiento a los mismos, entre otras.

En el área de Violencia contra la mujer, además de instar a implementar medidas integradas de prevención y eliminar la violencia contra la mujer, se declara la importancia de estudiar las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer y la efectividad de las medidas de prevención. Se reafirma también la obligación de eliminar el tráfico de mujeres y asistir a las víctimas de violencia derivadas de la prostitución y el tráfico.

Otras disposiciones de esta Plataforma de Acción se circunscriben en áreas temáticas como la mujer y los conflictos armados, la mujer y la economía¹⁰, la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer¹¹, la mujer y los medios de difusión¹², la mujer y el medio ambiente y una sección especialmente dedicada a las niñas. En estas áreas, se establecen y se afirman principios y medidas en el mismo sentido que las Convenciones, Declaraciones y demás instrumentos anteriormente citados.

Género y Cancillería en el ámbito nacional

En el seno de la Cancillería, además de la normal actividad de seguimiento, presencia y promoción internacional, la temática de género ha sido encarada con gran compromiso. Siendo una de sus máximas jerarquías, la Prof. Belela Herrera, una de las mujeres del Gabinete del Sr. Presidente Tabaré Vázquez, el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha propiciado permanentemente el tratamiento de esta temática. A iniciativa de esta Secretaría de Estado, por resolución del Poder Ejecutivo y en un intento de combinar la política

¹⁰ Facilitar a las mujeres igualdad de acceso a los recursos, el empleo, los mercados y el comercio, promoviendo particularmente a mujeres de bajos ingresos, servicios empresariales, capacitación y acceso a mercados, información y tecnología y eliminando la segregación ocupacional.

¹¹ Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales, etc.

¹² Promover una descripción balanceada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión, entre otros.

de priorización de los derechos humanos y la práctica de la paulatina incorporación de la sociedad civil, se ha instaurado un Grupo de Trabajo Ad Hoc integrado por organismos gubernamentales y asociaciones de la sociedad civil con el objetivo de recabar información actualizada de todos los ámbitos a fin de preparar y presentar los informes periódicos a los diferentes Comités Internacionales, compromiso derivado de los instrumentos jurídicos de los que la República es parte. En este sentido el 13 de febrero pasado se remitió, vía Representación Diplomática ante la Organización de los Estados Americanos, las respuestas al Cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belem do Pará.

Por otra parte, se ha colaborado con el Proyecto «Fortalecimiento de las Instituciones de Justicia en materia de Género para un Desarrollo Equitativo», financiado por el Banco de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial) cuyo objetivo central es mejorar la capacidad institucional de los responsables de la implementación de la legislación vinculada a los derechos humanos de las mujeres.

A modo de valoración final, podemos constatar que el compromiso político con la defensa de los derechos de las mujeres es clara y evidente, los mensajes desde el Poder

Ejecutivo son, desde el Presidente de la República, los señores y señoras Ministras y demás autoridades nacionales, reflejo de un compromiso asumido que insta a incorporar transversalmente la perspectiva de género en las políticas públicas y actividades del Estado. Es asimismo, evidente la presencia y activa participación del país en los diversos foros internacionales, la vasta adhesión a los instrumentos jurídicos internacionales existentes y la voluntad manifiesta de acompañar las declaraciones políticas en defensa y promoción de los derechos de las mujeres y la incorporación de la temática de género en la realidad internacional.

No obstante, ese cúmulo de compromisos nacionales e internacionales generan obligaciones de acción e información que actualmente el país y sus autoridades se esfuerzan por cumplir. En este sentido, parece oportuno esperar que las obligaciones adquiridas se vean reflejadas en alguna medida en los recursos humanos y financieros que se destinen a cumplirlas e incrementar, a través de ellas, la calidad de vida de las personas. La suscripción de un acuerdo internacional o la manifestación de voluntad y compromiso hacia un camino de igualdad y bienestar social y especialmente hacia el acceso real y eficaz a los derechos humanos de las mujeres y de todos, es sólo el primer paso para lograr el desarrollo integral de las sociedades.



¿Por qué pensar el presupuesto público desde una perspectiva de género?

Alma Espino¹

«Un presupuesto con enfoque de género plantea una pregunta simple: ¿Están incluidas las necesidades e intereses de las mujeres? Un presupuesto con enfoque de género demuestra el reconocimiento de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad. Reconoce las contribuciones diferenciadas de hombres y mujeres en la producción de bienes, servicios, así como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos. Es una herramienta de análisis en el cual el presupuesto gubernamental está desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos y rentas, especialmente en las mujeres pobres» (CEPAL, 2000).

Introducción

Uno de los componentes de la política fiscal, el gasto, toma su forma concreta en la elaboración y formulación de los presupuestos. Las decisiones en torno a éstos, se vinculan a

¹ Economista, investigadora del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR.

objetivos tales como la estabilización de precios, el aumento de la inversión, el incremento del empleo, el crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental, el equilibrio externo, y otros, como satisfacer un conjunto de necesidades a cargo del estado que refieren a temas como la salud, la educación, y en general, al cumplimiento de determinadas metas sociales. A través de los presupuestos, el gobierno especifica sus decisiones respecto a la división de los recursos públicos en las diversas funciones, políticas y programas con base en las prioridades identificadas; determina el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios públicos; establece mecanismos distributivos y de inclusión social. Los presupuestos pueden considerarse uno de los principales instrumentos en el marco de la política fiscal para cumplir con los retos de equidad social.

El compromiso con la equidad social y de género supone incluir en las prioridades presupuestales las demandas de las mujeres pero también, de los grupos que presentan mayores grados de exclusión. La incorporación del género en la elaboración, formulación e implementación de la política fiscal enfatiza no solamente la consideración de las desigualdades de género, sino en la heterogeneidad de necesidades e intereses de los grupos sociales.

Las políticas y programas de carácter afirmativo –la provisión de servicios adecuados para apoyar el trabajo no remunerado de las mujeres–, las que contribuyan a eliminar algunas de las manifestaciones más significativas de la desigualdad –por ejemplo, violencia contra las mujeres–, y las que se orienten al fomento de oportunidades equitativas,

requieren de la voluntad política y de su objetivación en términos de recursos financieros. Por ello, la elaboración de presupuestos con un enfoque de género puede contribuir de manera crítica a abordar y reducir la discriminación y las desigualdades, así como a promover el uso más efectivo de los recursos públicos. Es decir, si bien la equidad puede ser una razón suficiente para que los gobiernos traten las disparidades de género, hay otras razones importantes: la mayor igualdad también trae mayor estabilidad y cohesión social y estos beneficios son bienes públicos que mejoran el funcionamiento de la economía. Adicionalmente, hay razones de eficiencia para que los gobiernos consideren intervenir en beneficio de la equidad de género. Cada vez más existen evidencias de que la inequidad de género conlleva grandes pérdidas no sólo para las mujeres, sino también para los hombres y los niños: reduce la productividad y el desarrollo de las capacidades humanas, tiene efectos adversos en la tasa de crecimiento de las economías, además de tener un impacto negativo en el nivel de bienestar en general (Hofbauer, 2003)

Dado que hombres y mujeres encaran distintos incentivos y restricciones en el acceso a los recursos productivos y obtienen diferentes resultados, esas diferencias pueden disminuir la capacidad de una economía de crecer y mejorar los estándares de vida generales. En suma, si bien los objetivos globales de las políticas económicas son en última instancia mejorar la calidad de vida de las personas, ello supone también, atender a desigualdades que imponen costos sobre la productividad, la eficiencia y el progreso económico de los países (World Bank 2001).

Relaciones de Género

La idea acerca de que las relaciones de género –categoría socialmente construida– pueden tener vínculos sistémicos con la economía, empezó a surgir a comienzos de los años setenta², al reconocerse que los modelos de desarrollo económico habían afectado diferencialmente a mujeres y hombres. El examen de las relaciones de género desde un punto de vista macroeconómico es aún más reciente –se inicia en los ochenta–, influido principalmente por la identificación de efectos «no neutrales» en términos de género, de las políticas macroeconómicas implementadas durante la década, dentro del contexto del llamado ajuste estructural.

El concepto de género refiere a la construcción social de lo femenino y lo masculino a partir de las diferencias biológicas entre los sexos y de manera más amplia, a la existencia de un sistema de relaciones de género. Dichas relaciones son las formas (subjetivas y materiales) en que una cultura o sociedad define los derechos, las responsabilidades y las identidades de hombres y mujeres en relación con el otro³ y constituyen un principio organizativo fundamental de las sociedades y de los procesos de producción y reproducción, consumo y distribución. El género puede considerarse estratificador social, en el mismo sentido y de manera similar que la raza, la clase, la etnicidad, la orientación sexual y la edad. Si bien se trata de una construcción ideológica y

cultural, se reproduce en el ámbito de las prácticas materiales e influencia los resultados de tales prácticas (Çagatay, Elson y Grow 1995, Çagatay 1998).

Género y economía

Desde el punto de vista teórico, los factores que han contribuido a mantener ausente el género y las relaciones de género como categorías del análisis económico tienen diverso origen. La teoría económica neoclásica, perspectiva teórica predominante, asume entre sus supuestos fundamentales la existencia de un agente representativo, racional y e informado que toma decisiones buscando maximizar su bienestar (utilidad). Estos supuestos sobre la exactitud y lógica del razonamiento económico lo alejan de las experiencias de la vida real, donde se observa la acción colectiva y la toma de decisiones basadas en un sentido de «interrelacionalidad» (Benería, 1999). Los enfoques económicos desconocen las diferencias entre los hombres y las mujeres, entre otras diferencias sociales, ya que el individuo representativo «no tiene» sexo, clase, edad o pertenencia étnica, y «está fuera» de un contexto histórico, social y geográfico particular. «El individuo racional del enfoque neoclásico, entre otras dimensiones de identidad, carece de género» (Ferber y Nelson 1993).

² Ver Benería (1995) para una exposición detallada.

³ Existe un orden institucional, basado en un conjunto de normas y convenciones que afectan las visiones que hombres y mujeres tienen de sí mismos y sus aspiraciones y que, además, condicionan su acceso a las oportunidades, al mismo tiempo que limitan las elecciones a su alcance.

El análisis de género más que basarse en un agente representativo, advierte acerca de la existencia de personas con diferentes posiciones y roles en la sociedad, que, por lo tanto, tienen intereses y problemas distintos en el área económica. Las conductas basadas en valores como el altruismo, la empatía, la reciprocidad, la solidaridad, el cuidado del prójimo, también están en la base de las decisiones de las personas. De acuerdo con esta perspectiva, los seres humanos responden a una variedad de factores además del propio interés individual (Beneria 1999).

La economía estudia la manera en que las sociedades se organizan y toman decisiones para producir, distribuir, intercambiar y consumir los bienes y servicios que los seres humanos necesitan para vivir y lograr el bienestar en el presente y en el futuro. A través de la política económica se predice, mide y tratan de entenderse las lógicas de los procesos económicos y de regularlos. Los agentes económicos son las familias, las empresas, el gobierno y el sector externo⁴. Uno de los principales cuestionamientos que se realiza desde una perspectiva de género al análisis económico, radica en el rol que se le atribuye a los hogares como agentes económicos,

esto es, que en los hogares no se produce y el trabajo destinado a la producción de bienes y servicios para el consumo de la familia no es trabajo, en la medida que no es remunerado. Es decir, todo trabajo no mercantil se considera como fuera del límite de la producción.

La base material del sistema de relaciones de género es la división sexual del trabajo entre la producción –actividades que generan ingresos y están en la órbita del mercado– y la reproducción social– actividades en el ámbito doméstico y/o comunitario–. Las mujeres realizan dos tipos de trabajos, uno remunerado, para el mercado y otro no remunerado, dedicado a producir bienes y servicios para el hogar y en ocasiones para la comunidad, que por tal razón, resulta «invisible» para la economía, y por lo tanto, no se valora económicamente. Lo que sucede fuera del ámbito mercantil ha sido considerado un dato de carácter estático y casi natural para asegurar la convivencia⁵. Las actividades desarrolladas fuera de ese ámbito se asumen lo suficientemente elásticas, flexibles y a las que se puede recurrir para ajustarse a las diferentes circunstancias económicas (crisis, políticas de austeridad⁶). Se ignora que el trabajo reproductivo que

⁴ Cada uno de esos agentes tiene funciones particulares: las familias son unidades de consumo, ahorro, oferta de trabajo y otros recursos productivos; las empresas deciden sobre cantidad y composición de bienes y servicios ofrecidos y el uso de recursos productivos; el gobierno regula el funcionamiento del sistema e interviene en forma directa en la economía (impuestos, obras públicas, servicios); el sector externo incluye empresarios, consumidores, gobiernos, la compra y venta de productos y servicios al país, la gestión de créditos financieros y negocia deudas.

⁵ La economía reproductiva se asume como dada y funcionando sin articulación con la economía de mercado (World Development 1995, Walters 1995, Darity 1995, Elson 1995). Hay una tendencia a ver el trabajo reproductivo como un aspecto natural de los roles de las mujeres y no como un trabajo porque no es remunerado, y porque el referente del análisis económico ha sido la actividad económica masculina.

⁶ De paso no sobra afirmar que esas cualidades de elasticidad, flexibilidad y recursividad ha menudo son confundidas con un espíritu de sacrificio –que se supone natural– de las mujeres.

realizan principalmente las mujeres obedece a determinaciones sociales y que éste tiene repercusiones para la economía de mercado y para la sustentabilidad social y humana. Si bien el trabajo orientado a la reproducción social que no pasa por el mercado no se considera de carácter económico, es impensable el funcionamiento de la economía sin éste.

El énfasis en el trabajo y la producción no mercantil es central para el examen de los procesos económicos con «lentes de género»: ambos interactúan con los procesos de mercado. Ello conduce a la necesidad de analizar la consistencia de la dinámica de los distintos sectores en su contribución a la producción y reproducción sustentable de la sociedad en su conjunto⁷. No solamente se trata de la producción doméstica o comunitaria que se concreta en bienes y servicios; más allá de eso, en los hogares se transmiten normas sociales para hacer posibles intercambios entre consumidores y productores. La producción de los activos sociales que permiten el funcionamiento económico está en los hogares y en las comunidades, y se trata de un proceso que descansa en el trabajo no remunerado.

¿Cómo integrar el género en el análisis económico?

Una primera cuestión para responder esta interrogante radica en la necesidad de redefinir el análisis económico, incluyendo las actividades ligadas a la reproducción social en base al trabajo no remunerado y las relaciones de género en su interacción con los resultados económicos. De esta forma podría superarse la restricción de los análisis tradicionales centrados en la esfera productiva, que no solo no permite apreciar los efectos no económicos de la economía, sino que tampoco permite integrar todos los procesos económicos en juego.

El costo de reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo sigue siendo invisible mientras las consideradas actividades económicas no incluyan el trabajo reproductivo no remunerado. Pero además, una evaluación del verdadero impacto de las políticas de eficiencia a nivel macroeconómico requiere que el sector no remunerado se visibilice económicamente⁸.

Por tanto, el análisis económico se enfrenta a un reto en sus marcos conceptuales y metodológicos, para incorporar los procesos económicos que se generan en las familias, a

⁷ ¿Podrían funcionar los mercados sin que el Estado provea una infraestructura de derechos y regulaciones que «ordene» los intercambios?

⁸ Para la evaluación de la efectividad de los programas de ajuste el aumento de la eficiencia global de la economía, el Banco Mundial se apoya en las estadísticas de la relación entre capital incremental y producto. Una caída en esta relación se interpreta como un reflejo del mejoramiento de la eficiencia global de la economía. Sin embargo, las estadísticas de relación capital–producto comúnmente se calculan a partir de estadísticas que ignoran el trabajo *no* remunerado. De tal manera que dada la invisibilidad del sector reproductivo, la caída en esta relación puede estar ocultando un aumento de la ineficiencia (Elson 1995).

través del trabajo doméstico, lo que redundo, por un lado, en replantear la importancia del trabajo no remunerado y, por el otro, en la realización de procesos tendientes a la construcción de un conocimiento más incluyente sobre la forma como opera y se estructura la economía de un país. La respuesta a este desafío debería expresarse en la formulación de las políticas económicas. Si lo doméstico tiene un rol en la constitución de los mercados, en la dinámica del sector público y en la determinación de cómo éstos funcionan, incorporar el género en el análisis macroeconómico significa analizar cómo interactúan el sistema económico y el sistema de relaciones de género. Esto es, cómo la dinámica de mercados altamente agregados (mercado laboral, de activos, de bienes y servicios) influye y recibe la influencia de las normas de comportamiento social y produce resultados que afectan la distribución de los costos y beneficios.

La política fiscal es un buen ejemplo de cómo las políticas macroeconómicas necesitan, y pueden ser examinadas en relación con sus efectos de género. La creación de condiciones de igualdad para compartir las responsabilidades reproductivas y la toma de decisiones en el hogar, el acceso de las mujeres en igualdad con los hombres a los recursos económicos, la educación y la capacitación laboral son unos pocos ejemplos de los objetivos que podría proponerse la política fiscal.

Una medida objetiva: el uso del tiempo

Desde hace algunas décadas se trata de hacer visible la existencia del trabajo no remunerado y su contribución a la

producción económica y social. Según muestran los estudios realizados por Aguirre y Batthyány para la población de Montevideo, el número de horas semanales que mujeres y varones dedican al trabajo, remunerado y no remunerado, alcanza una media de 44 horas semanales. La distribución de la carga global de trabajo (trabajo remunerado más el trabajo no remunerado) es dispar. Al trabajo remunerado corresponden 21 horas semanales, mientras que al trabajo no remunerado se dedican 23 horas. Es decir, del cómputo total de horas que dedica la población de Montevideo, más de la mitad se realiza fuera del mercado y sin remuneración.

Pese a la acrecentada participación femenina en el trabajo remunerado y en el aporte a los ingresos de los distintos tipos de hogares y en todos los deciles de ingresos (Espino, 2003), se mantienen grandes disparidades en las tasas de actividad, ocupación y de desempleo según sexo y estratos socioeconómicos. La permanencia de la concentración de las mujeres en la esfera reproductiva y las características de la división sexual del trabajo se evidencian en los resultados de la encuesta mencionada: las mujeres dedican 32 horas semanales al trabajo no remunerado y 16 horas al remunerado, mientras que los varones dedican 13 y 28 horas respectivamente, lo cual da lugar a una sobrecarga para las mujeres quienes entre ambas actividades destinan 48 horas semanales a la economía mercantil y doméstica (Aguirre, 2004 y Aguirre y Batthyány, 2003).

Del lado institucional, en el país no se observan cambios tendientes reconocer las transformaciones derivadas de una fuerte y permanente presencia femenina en el mercado laboral («doble jornada»). Por ejemplo, en el caso de la Re-

forma de la Seguridad Social, la igualdad formal en las contribuciones de hombres y mujeres perjudicará a las mujeres en el momento de retiro, dada su menor densidad de contribución.

Los presupuestos públicos

Incorporar la estructura de género a las conceptualizaciones económicas, permite reconocer y explicitar que los procesos y las políticas económicas reproducen el espacio de las prácticas de género y a su vez, influyen sobre los resultados de tales prácticas. Esto quiere decir, que los procesos y políticas económicas tienen impactos diferenciales sobre hombres y mujeres, y que por ello no son «neutrales» al género ni en su desarrollo ni en sus resultados (Elson, 1996).

La ignorancia de las desigualdades de género puede afectar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de las sociedades, en tanto implica un mal uso de los recursos humanos de los que dispone una sociedad (por ejemplo, discriminación salarial y segregación laboral), somete a una sobre-explotación a los recursos humanos (por ejemplo, debido a la «doble jornada» de trabajo remunerado y no remunerado que suelen realizar las mujeres), no contribuye con el imperativo ético de la equidad, que abra a las personas oportunidades para desarrollar al máximo su potencial.

La política fiscal tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los egresos juega un papel muy importante con relación a los objetivos de la equidad social. Un área en la que ha avanzado en la incorporación de la perspectiva de género es en la que corresponde a la política de gasto público a través de los presupuestos nacionales, regionales o locales.

Uno de los principales desafíos para las políticas macroeconómicas han sido iniciativas de realización de presupuestos de género. Desde 1984, cerca de 40 de estas iniciativas han sido lanzadas alrededor del mundo con el objetivo principal de hacer las políticas fiscales responsables de los temas de la igualdad de género.⁹

Estas iniciativas van más allá de un examen de los presupuestos públicos desde la perspectiva de la equidad de género; su real contenido y propósito varía de un país a otro, de acuerdo a sus estructuras institucionales, las características de los procesos presupuestales y el clima político de cada país. En muchos casos, las mismas promueven además una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos; transparencia y rendición de cuentas [*accountability*] del uso de los recursos público y la reducción de la corrupción; y la democratización del proceso de elaboración de las políticas económicas incrementando no solamente la participación y la influencia de las mujeres, sino también de los

⁹ Estas iniciativas se han llamado presupuesto de las mujeres, presupuestos sensibles al género, o simplemente presupuestos de género cómo se usa en este documento.

ciudadanos en general en las decisiones relacionadas a la política fiscal (Çagatay y Ertürk, 2004).

¿Qué se entiende por presupuestos de género?¹⁰

Un presupuesto que incorpora la categoría de género incorpora las necesidades, derechos y obligaciones diferenciales de hombres y de mujeres en el diseño de sus programas, planes y actividades específicas, así como en el reparto de los recursos públicos. No se trata de un presupuesto aparte para atender específicamente las necesidades de las mujeres, ni implica calcular qué porcentaje del presupuesto se destina a proyectos vinculados a combatir inequidades de género, a recursos o instituciones que trabajen con el tema de la inequidad o proyectos de mujeres.

Pensar, elaborar y formular los presupuestos públicos con perspectiva de género implica anticipar los impactos que el gasto público tiene sobre hombres y mujeres (niños y niñas), procurando disminuir la desigualdad entre géneros y que su diseño atienda las necesidades e intereses de diferentes grupos de ciudadanos (Bundlender, D., 2002).

A su vez, los presupuestos así concebidos, permiten monitorear los gastos y rentas gubernamentales, promoviendo el uso más efectivo de los recursos para lograr tanto la equidad de género como el desarrollo humano.

La idea del presupuesto que incorpora el género enfatiza la *re-elaboración de prioridades* en lugar del incremento del gasto público en general, y destaca la *re-orientación* de los programas dentro de sectores, más que los cambios de las cantidades generales asignadas a sectores específicos.

Presupuestos de género ¿para qué?

- ⑨ Para abordar la discriminación y las desigualdades, promoviendo un uso más efectivo de los recursos públicos.

Si se decide destinar fondos a los hogares en condiciones de pobreza por ejemplo, es preciso definir a quién afecta esa decisión de gasto. Hay que determinar si se llega a los hombres o las mujeres (niños o niñas), partiendo de las evidencias que indican que unos y otras tienden a gastar de manera diferente. Por ejemplo, se ha comprobado que si lo que se pretende es que las transferencias monetarias generen algún impacto sobre los niños y niñas del hogar, puede ser preferible involucrar a las mujeres como receptoras, porque así el efecto será mucho más directo.

- ⑨ Para re-elaborar prioridades, lo que no implica incrementar el gasto público, sino re-orientar los programas dentro de sectores.

Al reconocer, y revalorizar las áreas de contribución de las mujeres asumen en las distintas esferas pueden identificarse las verdaderas repercusiones de las decisiones públi-

¹⁰ Se basa en parte en Espino, Alma y Azar, Paola (2006).

cas, cuando por ejemplo, se reducen gastos en educación, salud y bienestar social.

- ⑤ Para evaluar realmente la eficiencia, es decir, develando si lo que parece eficiencia en realidad es una transferencia de costos de la economía pagada a la no remunerada.

Por ejemplo, cuando se decide que los hospitales públicos acorten los períodos de permanencia de los pacientes, alguien tendrá que asumir la responsabilidad de su cuidado. En la mayoría de los casos, se trata de una mujer, que toma tiempo de su trabajo remunerado o adiciona tiempo destinado al descanso o la recreación. Ello no sólo implica un mayor esfuerzo personal, sino que puede debilitar el funcionamiento de la parte remunerada de la economía.

- ⑤ Para alentar a los gobiernos para que persigan el desafío de alcanzar el desarrollo equilibrado y sostenible.

Un análisis del presupuesto con enfoque de género ayuda a visualizar las conexiones entre los diversos impactos de una política económica sobre los distintos grupos sociales. Una asignación de recursos equitativa y eficiente, requiere que los recursos potencien las habilidades y oportunidades de las mujeres, fortalezcan su participación en la comunidad, en las organizaciones y en la toma de decisiones, y contribuyan a valorar el aporte que realizan a la sociedad, revirtiendo su posición de subordinación relativa.

Las autoridades competentes en la elaboración, formulación y ejecución de políticas pese a los compromisos asumidos internacionalmente no siempre están comprometidos con los

objetivos de la equidad de género. De manera que una de las premisas para comprometerse con estos objetivos es desarrollar la sensibilidad hacia estos temas y la comprensión de su importancia para el desarrollo.

Entre las herramientas recomendadas por CEPAL (2000) para el análisis de los presupuestos con enfoque de género pueden mencionarse:

- ⑤ Las preguntas para la evaluación: ¿Tienden las políticas y sus asignaciones asociadas de recursos a reducir, incrementar o mantener igual las desigualdades de género? Es importante que la evaluación de las políticas sea un proceso abierto y consultivo que involucre a diferentes grupos de interés. Ello puede incorporar recolección y análisis de las opiniones de hombres y mujeres sobre qué tanto, las actuales modalidades de la oferta del servicio público satisfacen sus necesidades y cómo los actuales patrones del gasto público concuerdan con sus prioridades. (Encuestas de opiniones, sondeos de actitudes, procesos de valoración participativa rápida (incluyendo discusiones en grupos focales, observaciones de participantes, entrevistas semi-estructuradas y abiertas, asignación de rangos y puntuación basados en la preferencia y esquemas institucionales) son algunos de los instrumentos que se pueden utilizar para las evaluaciones de beneficiarios de los servicios públicos y prioridades de presupuesto).
- ⑤ Un análisis desagregado por género de la incidencia de los beneficios del gasto público que tiene como objetivo analizar hasta qué punto los hombres y mujeres, ni-

ñas y niños se benefician de los gastos en los servicios públicos. Proporciona una idea de cuánto, estos gastos, incluyen el enfoque de género, al comparar la distribución del gasto entre mujeres y hombres, niñas y niños.

- ⑨ Informes de presupuestos que demuestren las implicancias esperadas de las estimaciones del gasto para dirigirse hacia los temas de desigualdad de género, en términos del total del gasto público, así como en términos de los gastos sectoriales por ministerios. La desagregación convencional del gasto público puede dificultar el análisis acerca de cómo los diferentes grupos de hombres y mujeres tienen mayor probabilidad de beneficiarse. Un informe de presupuesto con perspectiva de género puede ser producido por las autoridades competentes en cooperación con otros ministerios gubernamentales, grupos de interés y en particular los mecanismos para el adelanto de las mujeres.

Síntesis y recomendaciones

Las políticas económicas deberían diseñarse no sólo para asegurar la estabilidad y el crecimiento, sino para que ambos procesos garanticen la preservación de los recursos ambientales y la equidad social. Para ello, el análisis debe necesariamente incorporar el impacto de las decisiones de política sobre las relaciones de poder entre hombres y mujeres y entre grupos de personas.

Aunque las instituciones sociales no tengan explícitamente un contenido de género, ellas sustentan y transmiten sesgos

de género. Al ser instituciones construidas socialmente, los supuestos mercados libres, también reflejan y refuerzan las desigualdades de género entre otras desigualdades asociadas. El costo de reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo en una sociedad determinada seguirá siendo invisible, mientras la gama de la actividad económica no incluya al trabajo reproductivo no remunerado. Las relaciones de género desempeñan un papel importante en la división del trabajo, la distribución del ingreso, la riqueza y los insumos productivos, con importantes implicaciones macroeconómicas.

Una mirada sobre los presupuestos públicos incorporando una perspectiva de género puede contribuir a garantizar que no exista una brecha entre el desarrollo de políticas nacionales sobre el avance de las mujeres y las asignaciones de presupuesto, y en consecuencia, brindar una oportunidad para que los gobiernos persigan retos de desarrollo más balanceados y sostenibles. La oportunidad y el acierto de estas iniciativas están asociados a la conciencia del buen ejercicio del poder, la descentralización y los derechos de los individuos a la información.

La elaboración formulación y análisis de los presupuestos de género requiere el apoyo de la investigación y recolección de datos e información desagregada por género para lo cual también es preciso asignar fondos. El diseño de los programas, proyectos y actividades que integran los presupuestos públicos deben poder contar con un sistema de indicadores de brechas de género, cuya recopilación periódica esté garantizada. Y sea funcional al monitoreo y al ajuste de las decisiones de política. Los indicadores de género

contribuyen a fijar la atención de los gobiernos respecto al impacto desigual que tienen las políticas, los programas, los planes y las actividades del presupuesto, sobre las mujeres y sobre los hombres.

El apoyo de los grupos de interés y la formación grupos de trabajo nacionales entre investigadores, ONGs y parlamentarios contribuiría al impulso de este tipo iniciativas así como los intercambios experiencias por parte de parlamentarios, funcionarios de los Ministerios, con sus pares en países donde se hallan desarrollado este tipo de experiencias, con iniciativas de presupuesto de género. La determinación de carácter piloto de regiones y sectores puede ayudar a crear bases sólidas en términos de experiencia de esta nueva mirada y de las acciones compatibles con ella. Por su parte, debe tenerse en cuenta que la formulación de presupuestos sensibles a la equidad de género puede verse beneficiada de una demanda constante por parte de la ciudadanía, las organizaciones de mujeres, la población organizada y de su participación en los procesos presupuestales.

Finalmente, debe mencionarse que para que algunas de estas recomendaciones puedan cumplirse en el caso concreto de Uruguay, donde las inequidades de género se reflejan de diferentes formas y entre ellas en el Índice de Potenciación de Género (IPG). Este permite analizar las diferencias de

género de acuerdo a la participación de hombres y mujeres en variadas esferas de decisión política y económica¹¹. De acuerdo al Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004, Uruguay ocupa el lugar 46 en el ordenamiento mundial del Índice de Potenciación de Género dentro de los setenta países considerados. A diferencia de su posición en el IDH e IDG¹², donde se ubica cuarto en la región, en este aspecto es superado por diversos países de América Latina, ocupando el noveno lugar. Aún cuando esta comparación se realiza para un número reducido de países, se puede afirmar que, en este terreno, la posición de Uruguay es relativamente desventajosa y lo ha sido a lo largo de la década de 1990. El mal desempeño de Uruguay en esta dimensión explica los valores bajos de su IPG con relación a los restantes países (PNUD, 2005).

La superación de estos retrasos en el avance las mujeres dependen principalmente de las autoridades responsables de las políticas. Una mayor participación de las mujeres en instancias de decisión hace a la naturaleza y composición del gobierno, a las características de las políticas públicas y los procesos de decisiones en cuanto a gastos. La voluntad política para superar dichos retrasos determinarán la factibilidad y la forma de implementación de las prioridades estratégicas en términos de equidad de género.

¹¹ El Índice de Potenciación de Género (IPG) se calcula como la suma de un indicador de participación y poder de decisión político, un índice de participación y poder de decisión económico y un índice de control sobre los recursos económicos. La participación política se aproxima mediante la proporción de hombres y mujeres con escaños parlamentarios, medida que también se monitorea en las metas de desarrollo del milenio. La participación económica se basa en la participación de mujeres y hombres en puestos de legisladores, altos funcionarios, directivos, profesionales y técnicos. Por último, el control sobre los recursos económicos proviene de una estimación de los ingresos percibidos por mujeres y hombres.

¹² Índice de Desarrollo Humano (IDH). Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG).

Referencias bibliográficas

- Aguirre Rosario (2004). Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003. CEPAL, Santiago de Chile.
- Aguirre Rosario y Batthyány Karina (2003). El cuidado infantil en Montevideo. Análisis de los resultados de la Encuesta sobre Usos del Tiempo: Desigualdades sociales y de género. UDELAR – UNICEF, Montevideo.
- Benería, Lourdes (1995) «Toward A Greater Integration of Gender in Economics». World Development, November, 23(11).
- Çagatay, Nilüfer (1998) «Engendering Macroeconomics and Macroeconomic Policies United Nations Development Programme.» Revised version of a background paper prepared for the 1999 World Survey on the Role of Women in Development.
- Çagatay, Nilüfer, Elson, Diane y Grown, Caren (eds.) (1995a) World Development special issue on Gender, Adjustment and Macroeconomics, November, 23 (11).
- Çagatay, Nilüfer and Ertürk, Korkuk (2004) Gender and globalization: a macroeconomic perspective. Working Paper No. 19 Policy Integration Department World Commission on the Social Dimension of Globalization International Labour Office. Geneva.
- CEPAL «Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género: Una Herramienta Para Mejorar la Fiscalización y Lograr la Implementación Efectiva de Políticas» Preparado para la Octava Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe – Beijing + 5 Lima, 8–10 de Febrero del 2000.
- Elson, Dianne (1996). «Gender–Neutral, Gender–Blind, Gender–Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women’s Empowerment and the Economy of Care,» Paper prepared for the Fifth Meeting of Commonwealth Ministers Responsible for Women’s Affairs, Port of Spain, Trinidad, 25–28 November 1996.
- Elson, Dianne (1995). «Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment,» World Development, 23(11), November.
- Elson, Dianne. (1994). Micro, Meso, Macro: Gender and Economic Analysis in the Context of Policy Reform. The Strategic Silence: Gender and Economic Policy. I. Bakker. London, Zed Press
- Espino, Alma y Azar, Paola (2006) Macroeconomía y Género. Documento preparado para Manual de Proyectos CIID. (Versión preliminar)
- Ferber, Marianne y Nelson, Julie (1993) Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics, Chicago: University of Chicago Press.
- Gardiner J. (1996) «El trabajo doméstico revisitado: una crítica feminista de las economías neoclásica y marxista». En Thera van Osch, Nuevos Enfoques Económicos. Contribuciones al Debate sobre Género y Economía. Costa Rica.

Guzmán, V. (2003) «Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible». Serie Mujer y Desarrollo N°48. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL.

Hofbauer, Helena. (2003) La inclusión de criterios de género en la formulación de los presupuestos públicos: una cuestión de equidad. Genérica N°2. Fundar – Colegio de México.

PNUD (2005) Informe Nacional de Desarrollo Humano. Uruguay.

WORLD BANK (2001) Engendering Development, Throw Gender Equality in Right Resource and Voice. Policy Research Report. World Bank and Oxford University Press. 21776. January 2001.

La realidad uruguaya

La realidad uruguaya

El Presupuesto en el Ministerio de Educación y Cultura	93
La mujer en el Presupuesto del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	97
El Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social	103
El género en el Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	109
La situación en el Ministerio del Interior	115
De la voluntad política a la definición presupuestal en el Ministerio de Salud Pública	120
El Presupuesto del Poder Judicial	128
Análisis del Presupuesto de ANEP con perspectiva de género	133
INAMU: hacia un Presupuesto Nacional con perspectiva de género	139

El Presupuesto en el Ministerio de Educación y Cultura

Dr. Felipe Michelini

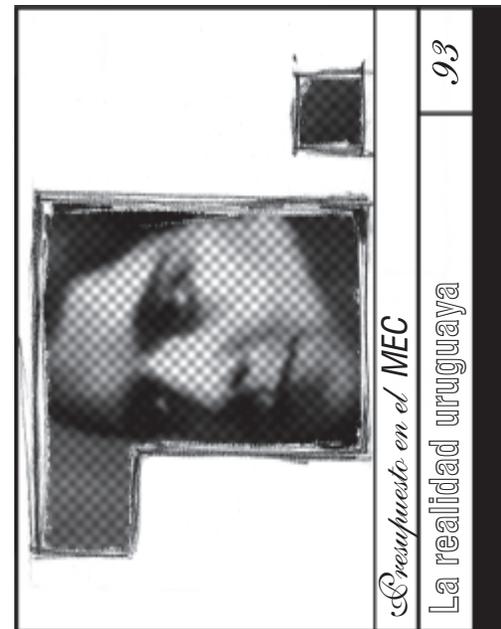
Sub-Secretario del Ministerio de Educación y Cultura

La situación del género femenino en nuestro país, la situación de las mujeres constituye una constante y endémica práctica de discriminación y por tanto de violación a los Derechos Humanos. Y por ello una violación flagrante a los acuerdos, convenciones, tratados y demás compromisos que en la materia ha asumido el Uruguay.

Es una afirmación dura y tajante, que no se diluye fácilmente con el argumento de que así es más o menos en todos lados, o que como así ha sido siempre, así debe seguir siendo.

Esta práctica discriminatoria resulta todavía más injusta e irritante cuando nos detenemos a constatar que no se trata de discriminar a una minoría étnica, cultural o religiosa. En el específico caso uruguayo al menos, se trata de una discriminación que afecta a la mayoría de la población, a la mayoría de la matrícula de la enseñanza terciaria, para señalar nada más que algunos ejemplos de lo abarcativo y profundo de esa discriminación.

Esta práctica discriminatoria es un fenómeno ideológico y cultural, constatable hasta en los menores detalles; los idiomáticos entre otros, para no citar más que uno: «Y Dios creó al



hombre a su imagen y semejanza» Y según los creyentes ¿a la mujer quien la creó? «Todos los hombres son iguales ante la ley». Y las mujeres ¿no son sujeto de derecho o su rol es estar fuera de la ley?

Como sabemos, el enfoque de género que puedan contener el Presupuesto y la Rendición de Cuentas proviene de las medidas y disposiciones adoptadas por cada Ministerio, Ente, etc. No se trata pues, de una expresión financiera del gobierno, sino de la aceptación de que en materia de género no hay –como aquí ya se ha dicho– presupuestos neutrales.

- a. Un Presupuesto elaborado en una perspectiva de género, refleja una política en la materia, atiende prioridades, incorpora derechos ignorados y necesidades no atendidas.
- b. Difusión de los Derechos Humanos es vital en lo que se refiere a la modificación de las pautas de conducta de una sociedad. En ese programa se efectuarán campañas orientadas a la difusión de los Derechos Humanos.

Hay algunos conceptos que seguramente ya se han vertido en este Seminario, que nos interesa especialmente subrayar, recalcar.

El Presupuesto es habitualmente la más trascendentes de las leyes elevadas por el gobierno y sin duda el instrumento más importante de política económica y social, y recalco especialmente este último concepto. En el Presupuesto Nacional (ley 17.930) se resumen objetivos y perspectivas al tiempo que señalan un horizonte ideológico para la sociedad.

No son instrumentos que desde el punto de vista de los géneros puedan considerarse neutros. Actúan de manera distinta sobre las necesidades de los hombres y las mujeres que como se sabe son necesidades diferenciadas.

Un Presupuesto que manifieste un enfoque de género de ninguna manera debe significar un Presupuesto inflado, o desmedidamente incrementado. No está ahí el enfoque, sino en las valoraciones y percepciones de la condición de mujer y de hombre en sus aspectos sociales y económicos, en los roles habitualmente asignados, en sus obligaciones y derechos.

Claramente, un Presupuesto que tenga presente la equidad entre los géneros es una inversión que seguramente en el corto y mediano plazo comienza a rendir frutos no sólo en los aspectos sociales sino también en los económicos.

En ese sentido y de acuerdo al inciso 11, Programa 001 «Administración General» Unidad Ejecutora 001 «Dirección General de Secretaría» se creó la Dirección General de Derechos Humanos con los siguientes cometidos:

- a. Promover la más amplia vigencia de los Derechos Humanos.
- b. Desarrollar un Plan Nacional de Derechos Humanos
- c. Promover la sensibilización y el conocimiento de tales derechos, y la educación en Derechos Humanos, en todo el sistema educativo nacional, público y privado, formal e informal.
- d. Elaborar normativas para compatibilizar la legislación nacional con la internacional.

- e. Implementar un programa que promueva el reconocimiento y respeto de los derechos ante la Administración Pública y de los funcionarios.
- f. Desarrollar acciones tendientes a la eliminación de toda clase de discriminación por razones étnicas, raciales, de género, religión, opción sexual, capacidades diferentes, edad o aspecto físico.

Es de destacar que durante la actual gestión y promovido por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, se ha procedido a integrar distintas comisiones que contemplan la temática de género. Me estoy refiriendo a comisiones sobre violencia doméstica y distintas formas de explotación sexual.

En el mismo sentido se encuentra a la firma del Presidente de la República la integración de la Comisión Honoraria contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación (ley 17.817).

A la firma de Ministro se encuentra la resolución por la cual se crea la Comisión Honoraria sobre el tráfico de personas, establece su integración y competencias.

El artículo 26 de la ley 17.930 (Presupuesto Nacional) por iniciativa de este Ministerio incluyó el siguiente texto: «con la presentación del certificado médico respectivo, los funcionarios padres tendrán derecho a una licencia por paternidad de diez días hábiles».

El Debate Educativo, fundamental en la actuación ministerial y que constituirá la actividad previa a la redacción de la nueva Ley de Educación deberá incluir el tema de género en la misma. Dos puntos son relevantes para la temática de género «Educación para todos» y «educación y ciudadanía».

Finalmente, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, comenzado el pasado año busca incidir en los contenidos de la Educación desde la óptica de los Derechos Humanos y la situación de género.

Como todos pueden ver, el trabajo a realizar es enorme y difícil. Se trata de tomar por asalto algunas de las fortalezas desde donde se genera la discriminación contra la mayoría de la población. Son fortalezas institucionales, culturales, políticas habitadas por la soberbia y la necedad.

Para finalizar quiero señalar que de los 3076 funcionarios relevados en setiembre de 2005 en el Ministerio de Educación y Cultura, el 55,37% son mujeres.

Los cargos de Alta Dirección del MEC ocupados por mujeres representan el 23%.

Reitero a todos Ustedes mi agradecimiento por esta invitación y espero que estos lineamientos generales hayan sido de utilidad para los objetivos de este Seminario.

En la planificación estratégica presentada por el Ministerio de Educación y Cultura del Presupuesto Quinquenal 2006–2010, destacamos el **Objetivo** de eliminación de estereotipos discriminatorios. En los **indicadores**, señalamos la falta de campañas publicitarias, especialmente en los medios de comunicación estatales dependientes del organismo y otras **actividades** que reafirmen el Objetivo General marcado para algunas de las Direcciones creadas.

Este Ministerio tiene en su órbita una multiplicidad de áreas que hacen a los impactos educativos y culturales sobre la población, que lo hacen especialmente propicio para la incorporaciones de acciones tendientes a modificar los estereotipos que refuerzan las discriminaciones tal como lo señala en su Objetivo General.

La mujer en el Presupuesto del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

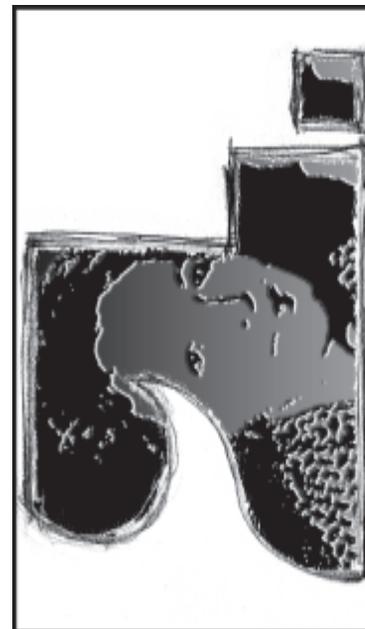
Ingeniero Ernesto Agazzi

Subsecretario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Buenos días a todos. Son varios los motivos por los cuales me siento extraño en esta reunión, pero el más importante es que estoy acostumbrado a hablar de maíz, de ganadería, de exportaciones, de comercio agrícola y de sequía y no de presupuesto y rendición de cuentas con perspectiva de género. Digo esto en el sentido de que valoramos la importancia de esta actividad y venimos, en una actitud de servicio, a poner en manos de ustedes alguna información sobre lo que estamos haciendo en el Ministerio, que seguramente va a ser una parte de su trabajo.

Antes de empezar con el tema de la estructura del Ministerio, quiero decir que en el enfoque que le vamos a dar a esta charla –que va a ser breve–, vamos a poner énfasis en una iniciativa que tiene nuestra Cartera, que es el proyecto «Uruguay Rural», del cual vamos a darles una panorámica de manera que ustedes puedan ubicarlo y saber dónde está; luego también vamos a hablar un poco de él.

Pero antes de esto quiero decir que, en general, en la agricultura y en la agropecuaria nacional, en los últimos años hemos sufrido un proceso de transformaciones –que ahora se está



revirtiendo— y que tienen que ver con las que han tenido lugar, en los países en desarrollo, como consecuencia de los grandes cambios que se están dando en el mundo. La globalización y la apertura de la economía han llevado a que en nuestra actividad agropecuaria hayan tenido lugar cambios estructurales importantes. Por ejemplo, disminuyó el número de predios. Esto quiere decir que disminuyó el número de familias que trabajan en la agricultura familiar. Es seguro que esto también va acompañado de un aumento en el número de asalariados y asalariadas. Y estos son cambios estructurales importantes.

Lo que quiero manifestar, entonces, es que dentro de los lineamientos estratégicos globales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, le estamos dando una prioridad muy alta a la agricultura familiar, y esto no es sólo porque sea más eficiente que la gran empresa, sino que es también porque la agricultura familiar defiende a la familia y, dentro de ella, el rol de la mujer, sin la cual no hay familia; y pido disculpas por el bajo nivel de mi afirmación. Con esto quiero dar a entender la importancia que nosotros le damos a la familia rural en la ocupación del territorio, en la utilización de los recursos y en la dinámica de la actividad agropecuaria como perspectiva. Esta es una afirmación general que tiene que ver con todos los programas y con todas las Unidades Ejecutoras que tiene el Ministerio; y detrás de esto hay un por qué.

Hoy hace doce meses y veinte días que estamos montados en esta estructura ministerial, así que aún hay muchos aspectos que desconocemos; esto no es una excusa, sino una explicación. El Ministerio tiene siete Unidades Ejecutoras

lo que conforma, más o menos, una estructura ministerial clásica y en el contenido de mi exposición quiero resaltar que la mayor parte de esa estructura organizativa es de registro y control. Es decir que, por ejemplo, se efectúa el registro y control de los permisos de pesca —y de que se pesque de acuerdo a los decretos—, el registro y control de los recursos naturales y de cómo se utilizan, el registro y control de las enfermedades de las vacas y de las ovejas, de cómo se vacunan y de los frigoríficos, etcétera. O sea que hay muy pocas Unidades Ejecutoras que tengan como cometido el fomento o el desarrollo, porque nosotros estamos entrando en un Poder Ejecutivo que venía caminando en la dirección del achicamiento del Estado y de la pérdida de funciones o, en todo caso, en la entrega de las mismas a la iniciativa privada y al mercado. Entonces, sólo algunas de las actividades que tienen algunas de estas Unidades Ejecutoras son de desarrollo. Esto me parece que, conceptualmente, es importante para lo que aquí se está discutiendo.

En definitiva, esta es una estructura clásica con algunas oficinas y unidades asesoras.

Además, tenemos tres proyectos importantes que funcionan con financiamiento externo. Concretamente ellos son: Producción Responsable, que lo financia el Banco Mundial, el Programa Financiero, financiado por el BID y el Proyecto «Uruguay Rural» —que es en el que voy a hacer énfasis de aquí en más— que lo financia el FIDA, el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura.

Estas iniciativas de financiamiento externo nos están dando la posibilidad de desarrollar actividades que van en la direc-

ción del fomento y el desarrollo. Parece mentira que gracias al financiamiento externo tengamos la oportunidad de realizar actividades que por el financiamiento de Rentas Generales están detenidas en el registro y control, así como también por el número y la edad promedio de los funcionarios y con los ambientes laborales de los funcionarios públicos que todavía tenemos en Uruguay. Además, estos proyectos nos permiten incorporar gente joven y junto con ella dinámicas nuevas y ambientes laborales diferentes, así como también ideas nuevas.

Como ya lo señalé el Proyecto «Uruguay Rural» está financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura. Dicho Fondo no depende estrictamente de la FAO, pero proviene de la órbita de las Naciones Unidas. Con respecto a los cometidos de este proyecto, están vinculados a la pobreza rural, a los hogares pobres del medio rural y a la calidad de vida de la gente. Otro de los objetivos tiene relación con el fortalecimiento de los esquemas institucionales que permitan contar con mecanismos permanentes de desarrollo local, apunta a un proceso de desarrollo que, más adelante detallaré cómo lo estamos viendo.

El último objetivo tiene que ver con lo que al principio señalé como algo genérico en el Ministerio: se apunta a generar bienestar a nivel de la familia rural.

La población objeto de este Proyecto es un sector que comprende a las personas desocupadas, a las asalariadas y a los productores y productoras, ya sean de subsistencia o que participen en el mercado comercializando algo. Sobre este punto quiero comentar algunas cosas. En primer lugar,

quiero señalar que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tiene, al día de hoy, por cada funcionario en el medio rural, dos en Montevideo que, no solamente no forma parte de éste, sino que, además, es la capital, el punto más lejos de todo el medio rural. Estamos impulsando fuertemente una descentralización del Ministerio que, se podría decir que se trataría un poco de una desconcentración pero, insisto que vamos a tratar de descentralizar. Para ello el Proyecto Uruguay Rural tiene diez Mesas de desarrollo rural. Esas Mesas funcionan a nivel de la región o del departamento y sus integrantes son los actores de los sectores de la población rural que mencioné anteriormente que viven en la región. En algunos lugares es en departamentos como, por ejemplo en Cerro Largo o en Durazno, pero en el basalto Este, se trata más de una región agroeconómica que incluye a distintos departamentos.

Ahora bien, lo que realmente es importante es que estas Mesas están integradas por organizaciones del lugar –públicas o privadas como, por ejemplo, gremios, sindicatos agrupamientos de cada lugar– y tienen una representante o «representanta» del Proyecto Uruguay Rural. La idea que impulsa la creación de estas Mesas es que tengan un fuerte componente transdisciplinario o, por lo menos, interdisciplinario. Omití decir que este Proyecto Uruguay Rural existe desde hace tres o cuatro años, pero tuvo una evaluación muy mala en el anterior gobierno y con la evaluación de medio término que había hecho el FIDA, dicho Fondo le estaba cerrando la canilla del oxígeno. Nosotros le estamos dando una nueva orientación. Ello motivó que viniera gente del FIDA, analizamos todo lo que se está haciendo a través del proyecto y logramos

reactivarlo. Puedo afirmar que dicho proyecto finalizará en el año 2008, cumpliendo tal cual se había fijado los objetivos en su inicio.

En este sentido, los representantes del proyecto en las Mesas locales tienen que ser elegidos en la localidad. Lo estamos haciendo por concurso realizados en la localidad, en el que actúa un tribunal elegido por la gente del lugar. Este es un componente de descentralización real, porque no sólo se trata de desconcentrarlo de Montevideo, sino también de que los actores de los lugares participen directamente. Como verán, los actores organizados de la localidad participan en la discusión de actividades concretas de intervención en los problemas y el territorio. Por ejemplo, estas Mesas tienen un Comité de Aprobación de Proyectos, que es local y también está integrado de la misma manera.

Tuvimos que hacer un esfuerzo muy grande para que en este Proyecto se integren las distintas Unidades Ejecutoras del Ministerio, porque el Ministerio está organizado en compartimentos estancos, cada uno de los cuales tiene un objetivo y una misión, entre otras cosas, pero funcionan separados y la dirección de cada una de ellas está en Montevideo o en las capitales departamentales. En realidad, partir de lo concreto para definir las políticas con la participación de los actores es un desafío muy grande.

No voy a entrar en más detalles, porque en el repartido que se les ha entregado van a encontrar una explicación un poco más minuciosa de cómo estamos avanzando hacia lo interdisciplinario y a la participación de los actores en el territorio a través de este Proyecto para atacar los proble-

mas que mencioné al comienzo, así como también a la contribución de esos sectores de la sociedad que tenemos priorizados. Para ello, además de las Unidades Ejecutoras del Ministerio y de las otras instituciones de lo que llamamos la institucionalidad pública agropecuaria –es decir, institutos de investigación, centros de enseñanza y de las gremiales del lugar–, hicimos convenios con otras que tenían su lógica. Es el caso de MEVIR –que seguramente todos conocen–, es decir, el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, que funcionaba aparte, como una empresa de construcción barata. Este Movimiento debe integrarse a los problemas locales y a las comisiones del lugar pues, de lo contrario, no tiene sentido. No sirve que los arquitectos decidan desde Montevideo qué tipo de casa debe hacerse, de qué medida, con qué techo y vayan al lugar a decir: «Hagan esto, porque así es más eficiente». ¡Por favor! ¿Al final qué es la eficiencia?

Ahora pasamos a esta transparencia que se está proyectando, que precisamente alude al tema de este seminario, porque hasta el momento he realizado una introducción. El Proyecto Uruguay Rural trabaja con las mujeres pobres y con los hombres pobres, en lo posible con las familias pobres y tiene como objetivo fomentar la organización y la participación de los pequeños productores y de las pequeñas productoras –que las hay–, así como de los asalariados y las asalariadas en los lugares en donde viven y trabajan.

Esto tiene su correlato regional, porque ahora nos integramos a la Reunión Especializada de Agricultura Familiar con esta óptica que existe en los países del MERCOSUR. He-

mos participado en un seminario sobre Enfoque de Género en la Agricultura Familiar del MERCOSUR. Incluso se escribió un libro titulado «Género, Agricultura Familiar y Reforma Agraria en el MERCOSUR». El Proyecto Uruguay Rural, a partir de la práctica que está comenzando, participó en la discusión y en la elaboración de un capítulo de ese libro.

En el Uruguay tenemos un deber de nuestro Ministerio, porque hay una Comisión Honoraria en el área de la mujer rural que, en realidad, está funcionando mal por culpa nuestra. Digo esto, porque el Ministerio nombró sus nuevos integrantes, pero hubo unas citaciones entreveradas que generaron mucho malestar. Son los inconvenientes del poco tiempo que tenemos y, a veces, de desconocer las cosas. Ayer tuvimos una reunión, quizás motivados por este seminario, para echar a andar eso como corresponde y que la Comisión Honoraria funcione realmente en el área de la mujer rural, que es una ventana de los problemas de género en el país.

Al principio hablé sobre los lineamientos estratégicos y oí que insistieron en la necesidad de hacer referencias concretas. En tal sentido, en el medio rural nosotros no podemos rendir cuentas de lo que estamos haciendo con perspectivas de género porque para rendir cuentas hay que tener indicadores y parámetros de medida de los que todavía no disponemos. Pero quizás, como rendición de cuentas, podamos presentarles a ustedes datos sobre la participación de las mujeres en este proyecto concreto que es uno de los que lleva adelante el Ministerio y que se denomina «Uruguay Rural». En las distintas áreas de dicho proyecto como, por ejemplo, la de capacitación, la de microcapitalización, la de microcrédito y la de fondo rotatorio –que son distintas herra-

mientas de este proyecto– empezamos a registrar, como corresponde, a los beneficiarios. Es así que podemos conocer quiénes participan en las actividades de capacitación, quiénes tienen microcréditos otorgados por las comisiones locales en las mesas de desarrollo, cuántos hombres hay –nos estamos refiriendo a algunas de las mesas que están funcionando–, etcétera. Con respecto a esto último, llama la atención que en algunas actividades el porcentaje de mujeres participantes es bien importante como, por ejemplo, en lo que refiere al microcrédito que se da para realizar actividades de trabajo y producción. Por su parte, el Fondo rotatorio viene funcionando, por sus propias características, más bien con participación de familias de productores a las que en general representa el hombre, que es el productor y la cabeza de la explotación. En realidad, en el conjunto de estos instrumentos, hay una participación de 55% de hombres y 45% de mujeres en el medio rural y particularmente en los sectores pobres de pequeños productores y productoras o de los asalariados y asalariadas que son atendidos por este proyecto. Aclaro que estos son números recientes.

Hemos sido un poco parciales en esta exposición, ya que hablamos de uno de los proyectos que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca está llevando adelante, pero el tiempo de que se disponía no era mucho y tuvimos que focalizarnos en un aspecto.

Nos parece muy positivo que se realice este encuentro. Quisimos poner nuestro granito de arena para colaborar, aunque ustedes dirán si tiene que ser más grande y, en ese sentido, estamos abiertos para escuchar todas las sugerencias que se deseen plantear.

Del material presentado como Plan Estratégico para el quinquenio 2006–2010 por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, no encontramos ninguna referencia a las problemáticas sociales que se generan en la labor agropecuaria ni en las definiciones ni en la ejecución. Es en esta área donde se expresan las problemáticas diferenciales por edad y por sexo que obligan a la coordinación con otras instancias estatales de políticas sociales, coordinación que no está explicitada en los objetivos de trabajo del Ministerio.

En su intervención el Subsecretario hizo una interesante referencia a los mecanismos de descentralización y la instalación de Mesas de desarrollo rural, donde sería interesante investigar y plasmar como metas, el número de mujeres que se incorporan a estos mecanismos de participación y negociación.

Los datos de los beneficiarios de los microcréditos, también deberían figurar como indicadores de género, en una visibilización de los esfuerzos de hacer accesibles a las mujeres las herramientas de desarrollo.

Por último es deseable una representativa integración de la Comisión Honoraria de la Mujer Rural, que realmente represente la problemática de las mujeres del interior rural del país con sus aspectos específicos: coordinación con la salud, con la capacitación productiva, con la accesibilidad a los insumos culturales, con acceso a la asesoría legal y familiar.

El Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social

Contadora Diana Marcos
Directora General del Ministerio de Desarrollo Social

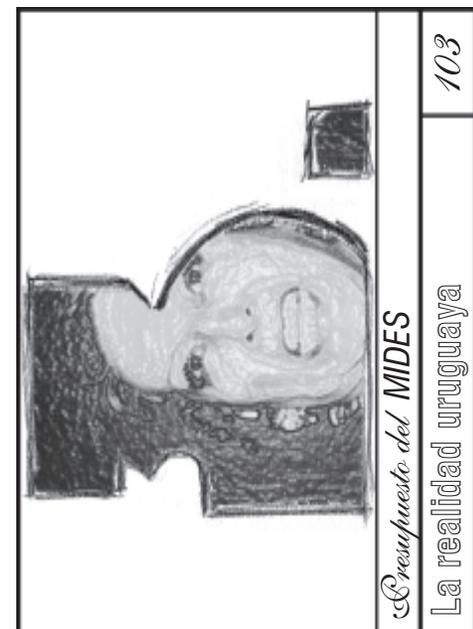
Saludamos a todas y todos los participantes de este Seminario.

Como representante del Ministerio de Desarrollo Social voy a hacer una síntesis sobre algunos datos en torno a lo que estamos haciendo en esta Cartera.

En principio, quiero decir –sobre todo para los invitados– que este Ministerio es de reciente creación en nuestro país, que comenzó a funcionar en este gobierno a partir de una iniciativa del señor Presidente de la República. Dentro de sus objetivos están los de coordinar y articular las políticas sociales, conformando para ello un Gabinete Social con la participación de todos los Ministerios que tienen relación con las políticas sociales.

En este momento estamos trabajando específicamente en lo que se ha denominado Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social.

Quisiéramos compartir –sobre todo con los invitados, pero también para que nos sirva a nosotros mismos– una serie de datos en cuanto a la situación del Uruguay en el momento actual.



Como bien decía el Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, hoy tenemos en nuestro país un tercio de la población bajo los índices de pobreza, esto es, un millón de pobres. Con esta situación del Uruguay nos encontramos en el 2005 cuando comienza a trabajar el Ministerio.

Este es el primer dato que queríamos aportar en cuanto a lo que es la misión y la visión del Ministerio. Como decía la senadora Percovich, a veces en el Presupuesto también es bueno ver lo que figura en los objetivos estratégicos y lo que debe hacer cada uno de los Organismos del Estado.

El Ministerio de Desarrollo Social se crea por la Ley Nº 17.866, de 21 de marzo de 2005, después de asumido el gobierno. En cuanto a la misión de esta Cartera, debo decir que es responsable de las políticas sociales nacionales, así como de la coordinación –tanto a nivel sectorial como territorial–, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresiva. Asimismo, es misión de este Ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa, de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas de sus actividades.

Como visión del propio Ministerio está el contribuir al desarrollo social desde la perspectiva de la justicia social y la equidad, con un enfoque de género y generacional, mediante la ejecución, coordinación y regulación de las políticas públicas y estatales fundadas en principios de soli-

daridad, integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión de los recursos, impulsando la participación ciudadana de los actores sociales, de forma de asegurar la obtención de impactos sociales sostenidos, profundos e integrales.

Estas expresiones tan globales a veces pueden ser discursos pero, en realidad, nosotros, como nueva Cartera, queremos lograr lo que decimos en la misión y en la visión del Ministerio, si bien sabemos y tenemos claro que una cosa es el propósito y otra, la realidad. Por lo tanto, sabemos que es un trabajo denodado y a veces los plazos son muy cortos para las aspiraciones que tenemos.

En cuanto a la distribución del Ministerio, pusimos la asignación presupuestal porque quienes tenemos que ver con el área de la economía creemos que si no hay presupuesto, es muy difícil realizar políticas públicas; puede haber discursos, pero no tienen materialidad.

El Ministerio de Desarrollo Social tiene un presupuesto propio de funcionamiento de \$U 100:000.000, o sea, U\$S 4:000.000. Además de eso, contamos con un presupuesto asignado para el Plan de Emergencia, con respecto al cual más adelante se brindan los detalles; se muestra su distribución, se dice que es un plan previsto para dos años, con U\$S 100:000.000 para cada año, distribuidos de forma diferente porque comenzó casi un cuatrimestre después de iniciado el 2005. Por lo tanto, contamos con U\$S 70:000.000 en el 2005, con U\$S 100:000.000 en el 2006 y el resto para el 2007.

En el rubro Inversiones se manejan montos mucho mayores; dentro de él, el Programa Infamilia funciona con un prés-

tamo del Banco Interamericano de Desarrollo –que viene del período de gobierno anterior– que estamos ejecutando y tratando de integrar, cada vez más, al funcionamiento normal del Ministerio pero figura como Inversiones, como todo programa que se financia a partir de préstamos internacionales.

De ahí surge la totalidad del presupuesto del Ministerio. Como podrán ver, con un presupuesto de funcionamiento como el que acabo de explicitar, es realmente difícil poder trabajar en una distribución como la que muestra el organigrama de nuestro Ministerio. Al día de hoy y de acuerdo con la conformación que establece la ley, el organigrama del Ministerio está integrado por la Ministra, la Subsecretaria, luego hay cinco Direcciones: cuatro específicas, la Dirección General de Secretaría, la Dirección de Coordinación Territorial, la Dirección de Desarrollo Ciudadano y la Dirección de Evaluación de Programas; y una general, la Dirección de Políticas Sociales. Tres de estas Direcciones están a cargo de mujeres y dos, de hombres. A su vez, tenemos dos Institutos y dos Programas: el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de la Juventud –también a cargo de mujeres–, el Programa Infamilia financiado con un préstamo del BID del período de gobierno anterior –tal como manifesté– y el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social –denominado PANES, cuya Directora también es una mujer.

Esa es la integración de las Direcciones del Ministerio. Como ven, es una organización bastante amplia para lo que planteaba a nivel presupuestal. Mañana van a poder escuchar la intervención de la Directora del Instituto Na-

cional de las Mujeres y podrán ver que dentro de este presupuesto, de por sí pequeño, el Instituto todavía tiene, apenas, una pequeña parte.

Yendo al tema específico de las metas con la perspectiva de género, hicimos un agregado, que no voy a detallar pues lo hará la señora Carmen Beramendi, la Directora del Instituto Nacional de las Mujeres, que está con nosotros. Dentro de las metas de este Instituto para el año 2006 figuran las metas específicas y también en números porque –como bien decía la señora senadora Percovich– es importante cuantificar para saber qué se va a hacer y poder tener una evaluación.

Estimamos que el Instituto de las Mujeres tendría como asignación presupuestal: \$U 6:000.000 para sueldos, \$U 4:000.000 para gastos y \$U 2:000.000 para inversiones. Digo que es una estimación porque, en realidad, el Ministerio tiene una sola Unidad Ejecutora y el presupuesto se asigna dentro de ella tal como cada agencia lo entienda conveniente. En este sentido, y a pesar de ser una sola Unidad Ejecutora, estamos tratando de que cada una de sus direcciones o institutos tenga asegurado un mínimo de gastos para poder funcionar. Precisamente, esto es lo que tenemos previsto para el Instituto de las Mujeres.

En lo que tiene que ver con el primer año de trabajo del MIDES, debo señalar que el mismo se centró, fundamentalmente, en el Plan Nacional de Asistencia a la Emergencia Social. Este es un enorme desafío, no sólo para el Ministerio sino para el Uruguay todo. Nosotros comenzamos el trabajo en el mes de abril con una recorrida por todo el país, con muy pocos recursos, y lo hicimos acompañados por

estudiantes universitarios y por representantes de otros organismos del Estado.

Entre los componentes del Plan –que es muy ambicioso– figura, por un lado, el ingreso ciudadano, que es por donde ingresan los protagonistas al Plan luego de realizarse la visita a los hogares. En una primera instancia, nosotros previmos entre 40.000 y 50.000 familias; esto es, dentro del millón de pobres en el último quintil estimamos que había entre 200.000 y 250.000 personas bajo los índices de pobreza extrema. Al día de hoy estamos llegando a las 78.000 familias –como dijo la señora Ministra: «dos PANES»–, o sea, al doble de lo que teníamos previsto en nuestro presupuesto estimativo. Es por lo expuesto que al día de hoy estamos tratando de ajustar lo más posible esta situación que –como ustedes se imaginarán–, desde el punto de vista presupuestal, nos complica bastante.

Los demás componentes del Plan son: la atención primaria en salud, el trabajo por Uruguay, la educación en contextos críticos, la atención a las personas en situación de calle, el mejoramiento del hábitat y el Plan Alimentario Nacional.

No todos los componentes del Plan han avanzado con la misma celeridad, pues algunos recién están comenzando. No obstante, estamos muy satisfechos con algunos de ellos en los que, si bien el gasto presupuestario no fue alto, sí lo fue el resultado. Concretamente, me refiero a la atención primaria en salud, al aspecto odontológico, al Convenio con Cuba en cuanto a la atención oftalmológica de pacientes y, a nivel de las policlínicas, se está comenzando el control de

niños, madres y adultos, todos por igual, para todos los protagonistas del Plan.

Con respecto al «trabajo por Uruguay», nosotros creemos que es uno de los componentes que muestra –al igual que los demás– la composición de hombres y mujeres. En este sentido, a través de nuestra Dirección de Evaluación y Monitoreo, estamos tratando de obtener todos los indicadores que nos permitan saber qué composición familiar tienen los integrantes del Plan de Emergencia, cuántas mujeres, cuántos hombres y cuál es la situación de los niños.

Comparando las pirámides de población del Uruguay y la del PANES, se demuestra que la pobreza y la indigencia están distribuidas entre los niños, las niñas y las mujeres jóvenes, a diferencia de lo que sucede con la pirámide de la población del Uruguay.

Aquí no hay estadísticas, pues los datos del PANES son datos ciertos sobre las personas que, al día de hoy, integran el Plan.

De la misma manera, también hemos obtenido índices –que nos pueden servir mucho– que se relacionan con la integración de los hogares monoparentales, sobre los niños y niñas que asisten, o no, a los establecimientos educativos y sobre los adolescentes.

Quiero decir que nos da una gran satisfacción poder llevar a cabo este trabajo porque nos permite ir, sobre la marcha, haciendo la evaluación de la población que estamos atendiendo.

Tenemos claro que este es un primer punto del camino. Seguramente, en el día de mañana Carmen Beramendi hablará acerca de todo lo que tiene que ver con las metas y el trabajo del Instituto de las Mujeres.

Asimismo, en el resto de las políticas sociales, estamos tratando de que empiecen a surgir datos que puedan servir para tener una perspectiva de género cada vez mayor, por lo menos a nivel de nuestra agencia –al decir de los antecesores–, que es el Ministerio de Desarrollo Social.

Como tengo pocos minutos, quisiera dejar una humilde propuesta para los legisladores que tienen ahora la responsabilidad de aprobar la ley de equidad de género o de igualdad de oportunidades. Conversando con gente que tiene experiencia en el tema, en particular con la andaluza, nos han dicho que es bueno que la disposición legal o la reglamentación de la misma exija, a las distintas Agencias de gobierno, el cumplimiento de la obtención de los indicadores. Nos parece bien –como decía la académica Alma Espino hace un rato– que los indicadores no sean demasiado generales, pero tampoco muy específicos o una gran cantidad, pero podría haber en la reglamentación de la ley los indicadores mínimos que se consideren oportunos para que todos podamos aportar, al menos, al Instituto Nacional de Estadística los datos al 2007. Sería bueno que para esa fecha pudiéramos tener algún tipo de evolución más importante sobre cómo estamos trabajando y cómo afecta, de manera distinta, entre hombres y mujeres o entre distintos tipos de población, las políticas que estamos llevando a cabo.

Queremos decir que, en particular, en lo que hemos hecho en «Trabajo por Uruguay» –que es una política social en la cual se sortean, entre las personas que son protagonistas del Plan de Emergencia, aquellos que se inscriben–, consideramos que realmente es una muestra muy importante de perspectiva de género, que la dieron los protagonistas –y no el Ministerio, por supuesto–, dada la inscripción masiva que tuvimos de las mujeres jefas de hogar y de otras que no lo son, aunque protagonistas, sí, del Plan de Emergencia. El primer egreso de «Trabajo por Uruguay» fue el 31 de diciembre; se hizo un trabajo durante cuatro meses, del que se salió con un nivel de autoestima muchísimo más alto que con el que se entró, si es que se tenía algún nivel de autoestima. Los porcentajes de mujeres son abrumadores en el trabajo, al punto que los hombres integrantes del Plan de Emergencia se quejan porque son pocos los que son sorteados, pero, en realidad, el sorteo es de acuerdo con la cantidad de personas que se presentan.

Queremos decir, también, que ya hay otros indicadores de la forma en que se utiliza el ingreso ciudadano. Estos nos están dando una gran satisfacción por cómo las mujeres utilizan esos fondos para el alimento y la vestimenta, sobre todo de los niños, a pesar de alguna crítica que siempre surge de que alguien compra algún celular o algo similar; pero esto es lo menor. Realmente estamos satisfechos con el trabajo, sabemos que es un primer paso y quedamos a las órdenes para las preguntas que deseen formularnos.

Es notorio que el MIDES ha incorporado en general en sus **Lineamientos Estratégicos** y en los **Objetivos** de las distintas Direcciones un lenguaje no sexista, elemento bastante excepcional dentro de la presentación del resto de los Incisos presupuestales.

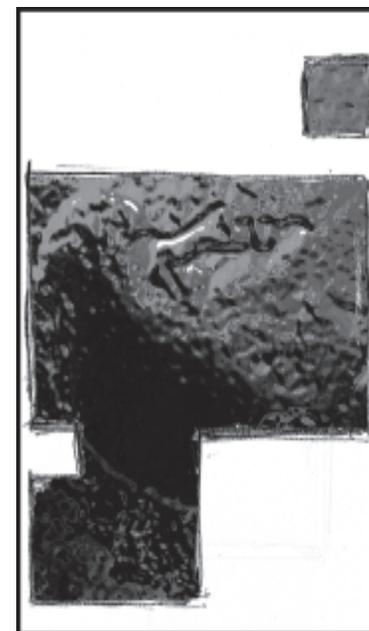
Quizás faltan en la descripción de los **indicadores** la especificación por sexo y por edad en algunos casos, pero es notorio que el mayor trabajo de identificación en cuanto a los impactos de las usuarias de los servicios y políticas del Ministerio de Desarrollo Social y en los Institutos específicos que están en su órbita, se deberá dar en relación a **los montos presupuestales** asignados.

El género en el Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Dra. María Sara Payssé
Directora de Empleo del MTSS

En primer lugar, quiero aclarar que no soy la Subsecretaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ni tampoco el Director General, quien aparece en el programa como panelista, ya que inicialmente se comprometió para participar. De todos modos, en la medida en que el tema sobre el que vamos a informar refiere a nuestra Dirección Nacional de Empleo, estoy asumiendo la responsabilidad de comentarla con ustedes.

El trabajo que está haciendo esta Dirección se ha iniciado y ha sido discutido durante todo el 2005 porque estamos abocados a modificar la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora sobre la base de los compromisos asumidos por este nuevo gobierno progresista. A partir de allí asumimos la nueva propuesta de país productivo para tratar de fomentar el desarrollo del trabajo en general y del empleo en particular, como una modalidad de trabajo, teniendo en cuenta que hoy en día hay otras estrategias de sustento que no refieren especialmente al empleo en relación de dependencia, sino al trabajo en general. Todo esto, obviamente, tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida y disminuir el desempleo de la población del país.



Los objetivos programáticos de la Dirección Nacional de Empleo se focalizaron en promover la inserción y la reinserción laboral –priorizando a quienes estaban con mayores dificultades de empleo–, en impulsar la generación de nuevos puestos de trabajo y en la formalización de aquellos emprendimientos que estaban en la economía informal, apoyando también la dinamización de los mercados de trabajo. Para eso, planteamos la necesidad de coordinar con otros organismos la realización de estos objetivos.

Los principios fundamentales sobre los cuales basamos nuestra propuesta de trabajo fueron los siguientes. En primer lugar, el trabajo como un derecho. Las personas son sujetos activos de derecho y, como tal, pueden reclamar que se les garantice el efectivo ejercicio de los mismos. Otro aspecto es la participación de los actores, ya sean públicos o privados. También está lo relativo al enfoque de la calidad del trabajo. En este sentido, nos queremos ceñir, de alguna manera, a lo que es el concepto de trabajo decente que maneja la Organización Internacional del Trabajo.

De acuerdo a esto, definimos tres áreas sustantivas de trabajo. La primera, es el área de la formación profesional y, obviamente, uno de los compromisos se refiere a capacitar para lograr un empleo de mejor calidad, o recapacitar a las personas que están desocupadas. La segunda área sustantiva es la de los microemprendimientos o emprendimientos productivos, porque entendemos que hay otras apuestas que no son las del empleo en relación de dependencia. La tercera es un área nueva y refiere a los servicios públicos de empleo. Entendimos que había un com-

promiso en este sentido que el país había asumido a través de los convenios internacionales y que no estaba siendo cumplido en la forma debida. Entonces, se asume el compromiso de implementar un servicio público de empleo.

Para cumplir con todos estos objetivos, para llevar a cabo estas acciones, obviamente, necesitábamos contar con socios estratégicos. En ese sentido, nosotros consideramos que debemos tener básicamente dos socios estratégicos.

El primero, que está dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y fundamentalmente de la Dirección Nacional de Empleo, es la Junta Nacional de Empleo. ¿Por qué? Porque es un organismo tripartito donde están las Cámaras empresariales y el PIT–CNT que son los actores sociales del mundo del trabajo y tienen como cometido asesorar en las políticas activas de empleo y de formación profesional. Asimismo esa Junta Nacional de Empleo –que, como dije, integra la Dirección Nacional de Empleo– tiene el Fondo de Reconversión Laboral que actualmente asciende a, aproximadamente, U\$S 10:000.000 y que, de alguna manera, es la capacidad económica que tenemos para implementar algunas de las políticas que estamos señalando.

Los otros socios que consideramos estratégicos son las Intendencias Municipales, porque desde la centralidad nosotros no podemos estar definiendo todos los aspectos sino que necesitamos tener socios en los distintos lugares que, de alguna manera, tengan el compromiso y la posibilidad de inmediatez para ejecutar las políticas.

Para estos tres cometidos sustantivos que asumimos establecimos dos líneas transversales de trabajo. Una de ellas

es el desarrollo local porque desde la centralidad no se puede decidir ni tener en cuenta todas las circunstancias, necesidades y requerimientos que se tienen desde el territorio. Por lo tanto, una de las apuestas es llevar hacia el territorio la decisión o las definiciones sobre las políticas a implementar.

La otra transversalidad que planteamos es la de género. ¿Qué es lo que queremos? Transversalizar la perspectiva de género a todas las políticas que se definan en relación al empleo y a la formación profesional y a todas las acciones que se implementen. Ese, además, fue el compromiso que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social señaló el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, a partir del cual nosotros comenzamos a trabajar con estos elementos.

De alguna manera, la estructura organizativa de la Dirección Nacional de Empleo implica estas tres actividades sustantivas, pero además necesitamos herramientas para poder conocer y evaluar las acciones que se implementen. Para ello implementamos y tratamos de fortalecer un Observatorio del mercado de trabajo como herramienta para obtener la información a la hora de la definición de las políticas, y un área de evaluación y seguimiento de las políticas, acciones y programas, justamente para obtener indicadores y evaluar el buen cumplimiento y el ajuste de las acciones que estamos implementando. Por otro lado, como apoyo a lo que nosotros señalábamos acerca de la necesidad de instrumentar transversalmente la perspectiva de desarrollo local y de género, implementamos asesorías específicas para que trabajen con todas las tareas sustantivas en la materia de desarrollo local y de género.

Ahora bien, a partir de ahí empezamos a trabajar en una serie de acciones. Desde la DINA E, contamos con la estructura del PROIMUJER, que es un programa de la Junta Nacional de Empleo destinado a promover la igualdad de oportunidades para las mujeres en el mundo del trabajo. Como una medida afirmativa, la idea era generar un programa específico para mujeres, que apoyara su empleabilidad y su inserción laboral, generándoles además algunas estrategias para la autoestima y para el mejoramiento del conocimiento de sus capacidades y potencialidades de desarrollo. A través del Programa PROIMUJER, estamos promoviendo la incorporación de la perspectiva de género en los demás programas de la Junta Nacional de Empleo; esto es, los programas referidos a los trabajadores rurales, a los jóvenes, a los emprendimientos productivos y a las personas con discapacidad. La idea es que, de alguna manera, desde PROIMUJER se incorpore a los otros programas esa perspectiva como una de las necesidades básicas para promover la equidad.

Por otro lado, dentro de la institucionalidad del Ministerio también tenemos la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo. Esta Comisión, creada en el año 1997, implementó tempranamente un Plan de igualdad de oportunidades y trato en el empleo. El compromiso que implementamos en el año 2005 –y también en este año– consiste en instrumentar algunas de las medidas de ese plan tan ambicioso que teníamos de igualdad de oportunidades. En ese sentido, nos abocamos durante el año pasado y éste a generar actividades relacionadas con la generación de normas legales que apoyaran a los colectivos de

mujeres con mayores dificultades en el mundo laboral. Al respecto, creo que ya está presentado en la Cámara de Representantes el proyecto de ley de regulación del trabajo doméstico, desde donde se trata de dar una mayor protección en cuanto a los derechos laborales, de seguridad social y de salud a las casi cien mil mujeres que están trabajando en esa actividad doméstica.

También se realizaron acciones de capacitación en la temática de género, porque entendemos que los agentes que trabajan en el tema necesariamente tienen que estar preparados. En ese sentido, se capacitó a toda la Dirección Nacional de Empleo en el tema del género y ahora se está planificando la capacitación hacia el resto del Ministerio.

A su vez, también se estableció la necesidad de crear protocolos relacionados con el acoso sexual y normas legales. Se está trabajando en esos temas, es decir, en lo relativo al acoso sexual y moral en el trabajo. También se están realizando tareas en lo que hace a la generación de comisiones tripartitas de igualdad en los departamentos del interior, pues nosotros entendemos que el tema de la equidad tiene que ser trabajado desde lo local.

En ese sentido, se han creado dos comisiones tripartitas de igualdad, en Soriano y últimamente en Cerro Largo, y estamos trabajando para capacitar a estas comisiones para que, de alguna manera, puedan detectar cuáles son las necesidades desde el punto de vista del empleo y la formación profesional.

Finalmente, me interesa agregar dos aspectos que son muy puntuales, relativos a algunos convenios realizados para ca-

pacitar a las personas, con la finalidad de insertarlas laboralmente en emprendimientos productivos o macroinversiones, como son, por un lado el proceso de construcción de la planta de celulosa de Botnia y el realizado por las empresas Ence y Euforest, con respecto a la forestación.

El convenio realizado con la empresa Botnia comprende muchas instituciones y están incorporados los sectores sociales, la Junta Departamental, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la UTU, la UTE, ANCAP, las Intendencias relacionadas con el tema y otra serie de organismos públicos y privados que tienen interés en participar en este proceso. Dicho proceso tiene como finalidad la de capacitar para la inserción laboral en la planta. El convenio cuenta con una cláusula por la cual la empresa se compromete a insertar a la mayor cantidad de mujeres en el proceso de capacitación y, sobre todo, lo importante es resaltar que esa capacitación no solamente está dirigida a las actividades tradicionales, sino también y fundamentalmente a las no tradicionales. Un ejemplo de ello es que se está iniciando la capacitación de algunas mujeres como soldadoras, para participar en el proceso de la construcción de la planta.

En el mismo sentido, con la empresa Ence se realizaron cursos de maquinista forestal, para trabajar en el corte de los árboles que luego serán procesados. En ese curso, de veinte personas que lo iniciaron, tres mujeres han culminado la capacitación y, de acuerdo con el compromiso de la empresa, serán incorporadas al trabajo una vez que se adapten las instalaciones que, obviamente, no estaban en condiciones de recibir mujeres.

Creo que todo esto da una pauta de la forma en que se quiere trabajar, para que lo relativo a la brecha salarial y las dificultades para conseguir la equidad en el mundo del trabajo, pueda ser modificado por medio de acciones puntuales, que también conduzcan a una nueva concepción sobre la equidad entre hombres y mujeres.

Por el momento, esto es lo que estamos haciendo y queremos dejar en claro que deriva de un compromiso asumido – creo que también implica una asunción personal– en cuanto a la equidad de género. Creo que todas las personas y, fundamentalmente, todas las mujeres que hoy estamos aquí, compartimos que es necesario que las mujeres estén en los

lugares de decisión para que éstas sean tomadas en forma adecuada. También es necesario capacitar en la temática de género porque todavía, al día de hoy, ni desde la educación, ni desde la formación en general, se trabaja este tema como un asunto básico para la construcción cultural de la identidad social. Por lo tanto, me parece que estamos ante dos apuestas que hay que llevar adelante; no solamente se trata de crear una sensibilidad sobre el tema sino también de capacitar en la temática de género para poder tener esa mirada que implique poder trabajar en todos los temas, con la doble perspectiva que aportan los hombres y las mujeres.

Muchas gracias.

En la planificación estratégica presentada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con motivo del Presupuesto Quinquenal 2006–2010, encontramos la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de generación de empleo e información profesional entre los **Objetivos Generales**. Llama la atención sin embargo, que siendo los Lineamientos Estratégicos de real impacto (coordinación para la reforma de la Seguridad Social, generación de empleo genuino, control de la salud laboral, mejora de la calidad de las inspecciones, cumplimiento de las convenciones y convenios internacionales, integración al mercado de trabajo de los desocupados, profundización del Observatorio del Mercado de Trabajo, promoción de las PYMES y concreción de los ámbitos de negociación colectiva) se definan luego en acciones e indicadores que no discriminan ni por edad ni por sexo.

[...>>>]

[...>>>]

De la intervención de la Directora General de Empleo, se rescatan varias acciones que han estado definidas claramente en la planificación estratégica presentada y esperamos que se recojan en las Rendiciones de Cuentas con números de participantes en capacitaciones o estimación de impactos en formación en trabajos no tradicionales para mujeres.

Se rescata el trabajo sobre legislaciones largamente esperadas que mejorarán el marco de derechos para las trabajadoras.

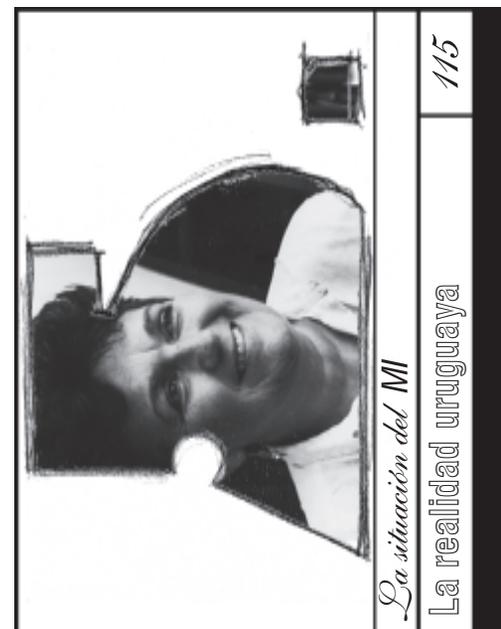
Asimismo lamentamos que los logros encarados no los haya asumido para su presentación el Subsecretario.

La situación en el Ministerio del Interior

Dr. Juan Faroppa Fontana
Sub-Secretario del Ministerio del Interior

La metodología para la elaboración del actual presupuesto del Ministerio del Interior desde una perspectiva de género no mostró diferencias con la aplicada por la mayoría de las restantes dependencias del Poder Ejecutivo. En este sentido, la perspectiva de género no se consideró en forma transversal, de forma tal que en este instrumento se hiciera efectivo, globalmente, el «reconocimiento de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad» (CEPAL, 2000).

No obstante, sí se consideraron medidas específicas donde se tuvo en cuenta la perspectiva de género. Estas, sin perjuicio de ser puntuales, no dejan de ser relevantes, más aún si se tienen en cuenta las particularidades de la historia y la cultura institucional de este Ministerio. Es así que en la actual ley de presupuesto suprimió el viejo paréntesis presupuestal PF (Policía Femenina) que establecía para el personal policial subalterno una desigualdad perjudicial para las funcionarias mujeres. Antes de la nueva regulación la carrera profesional de mujeres policías no se desarrollaba en iguales condiciones con la de los hombres policías, pudiendo aquellas ascender solamente cuando quedara vacante un cargo en el paréntesis PF. En la actualidad, mujeres y hombres policías pertenecientes al personal subalterno as-



cienden en igualdad de condiciones. El impacto de la supresión del mencionado paréntesis está siendo relevado actualmente en el marco del diseño del programa de Fortalecimiento del Ministerio del Interior, que se implementará con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Este programa incorpora, entre otros componentes, la elaboración desde una perspectiva de género, de una propuesta de reingeniería del sistema de relaciones de trabajo en este Ministerio, considerando aspectos como la revisión de la carrera administrativa, del régimen laboral, sistema de calificaciones y mecanismos de ascenso.

Es un compromiso de las actuales autoridades del Ministerio del Interior contribuir a revertir, durante este período de gobierno, las históricas inequidades entre hombres y mujeres que se verifican en el sistema de relaciones laborales de esta Secretaría de Estado, a la vez que incorporar la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación de los diferentes planes con los que se hagan efectivos sus cometidos institucionales. A estos efectos, y tal como ya lo ha anunciado el Poder Ejecutivo, las sucesivas leyes de Rendición de Cuentas serán un instrumento hábil para alcanzar estos objetivos.

A. En cuanto al primer aspecto, esto es, el que tiene que ver con el régimen de relaciones de trabajo, se atenderá especialmente la revisión de las siguientes situaciones:

1. En un Ministerio que tiene, entre otros cometidos, proporcionar el servicio de la fuerza policial a nivel nacional, las mujeres están asignadas mayoritariamente al cumplimiento de tareas de servicio y

apoyo, y no a tareas ejecutivas. Esta realidad se percibe claramente si se tiene en cuenta la relación entre hombres y mujeres en algunas Unidades Operativas, que citamos solamente a título de ejemplo: así, en el personal de la sede ministerial, donde las tareas son eminentemente administrativas o de apoyo, el 45,5% corresponde a mujeres; pasando por un 58,7% en la Dirección Nacional de Identificación Civil; y llegando a la Dirección Nacional de Sanidad Policial, donde las mujeres representan el 62,3% del personal. Mientras tanto, en las Jefaturas de Policía departamentales, nos encontramos con situaciones como la de Montevideo, con un 13,9% de mujeres; Paysandú con un 9,7%; Artigas con un 6,8% y Rivera con un 5,7%.

2. Si bien en la actual administración se nombraron, por primera vez en la historia del Uruguay, oficiales mujeres para ocupar el cargo de Jefa de Policía en tres departamentos del país, la proporción es todavía exigua si se tiene en cuenta que existen diecinueve jefaturas departamentales. De la misma manera, son mujeres las funcionarias a cargo de tres de las catorce Direcciones Nacionales.
3. En la capital, Montevideo, donde se concentra la mayoría de la población y donde la demanda por los servicios policiales es la mayor del país, no existe ninguna mujer al mando de las 24 Comisaría Seccionales. Solamente en las unidades de la División Especializada, Comisaría de la Mujer y Comisaría de la Niñez y la Adolescencia, existen oficiales mujeres al mando.

4. En el caso del personal superior del Sub-Escalafón Ejecutivo en actividad (oficiales egresados de la Escuela Nacional de Policía), que es quien ejerce funciones de mando en la policía, no existen mujeres en los tres grados más altos (Inspector General; Inspector Principal e Inspector Mayor). Esto refleja, sin dudas, la historia institucional, ya que, a medida que se desciende en la escala jerárquica, el número de mujeres aumenta considerablemente (aspecto vinculado a que en los últimos años ha crecido el ingreso de mujeres a la Escuela Nacional de Policía: en 1974, de 98 cadetes sólo una era mujer, mientras que en la actualidad de 173 cadetes, 33 son mujeres). Nuevamente aquí se advierte que la situación no es similar en los sub-escalafones Administrativo, Técnico y Especializado, donde el número de mujeres en los grados más elevados crece sustancialmente.
5. A nivel nacional, los hombres policías representan el 89,2 % del personal ejecutivo, frente al 10,2 % de mujeres policías. Se estima que dicha proporción se modificará sustancialmente a partir del nuevo mecanismo de ingreso por concurso a la Policía Nacional, dispuesto por la actual Administración a mediados del año pasado, donde no se hace ningún tipo de discriminación entre hombres y mujeres para acceder a un puesto de policía ejecutivo.
6. A los efectos de una adecuada planificación de las medidas dirigidas a revertir la situación descrita en los anteriores numerales, el Ministerio del Inte-

rior, con la cooperación del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, identificó una batería de medidas programáticas con enfoque de género a desarrollar durante la presente gestión gubernamental. Dichas medidas se han sintetizado en los siguientes capítulos:

- a. Reclutamiento, selección y promoción equitativas.
 - b. Formación y capacitación en condiciones de equidad para hombres y mujeres.
 - c. Consideración y apoyo al ejercicio de la maternidad y paternidad.
 - d. Asignación de tareas según competencias, aptitudes y aspiraciones.
 - e. Erradicar el acoso sexual y moral.
 - f. Prevenir y sancionar situaciones discriminatorias.
 - g. Trato respetuoso y equitativo.
 - h. Sistema de información sobre los temas de género.
 - i. Diseño de una política institucional que integre la temática de género.
- B. Respecto a la perspectiva de género en la planificación, gestión y evaluación de los diferentes planes referidos a la implementación de los cometidos institucionales del Ministerio del Interior, el punto adquiere especial relevancia en las decisiones que se adopten en los diferentes componentes que integran su política de seguridad ciudadana, dentro de la que se incorpora la orientación estratégica de su política cri-

minal. Se ha señalado que «el Derecho en general, entendido como una técnica de motivación de conductas sociales, y el derecho penal en particular, como una parte relevante de esta técnica y enmarcado a su vez como un capítulo fundamental de la Política Criminal de un Estado, contribuye de manera decisiva a la configuración de las relaciones de poder, estableciendo –o contribuyendo de manera decisiva a establecer– qué conductas son válidas, correctas o deseables. Así, la Política Criminal de un Estado pretende controlar, a través de la regulación de la coerción estatal, la manera en que los individuos nos relacionamos dentro de la sociedad. Para ello crea espacios de intervención y negocia campos de influencia. En este último sentido, el ámbito de lo doméstico, históricamente quedó fuera del ámbito de intervención estatal básicamente en razón de la cultura patriarcal (y las relaciones de poder que ésta determinó) que delega al padre de familia el ejercicio del poder penal (de la violencia) sobre los miembros de la familia (esposa e hijos), convirtiéndose el ámbito familiar en un contexto de subordinación y dependencia» (Patricia Cópola, 2006).

En definitiva, los ajustes que se irán incorporando al presupuesto del Ministerio del Interior en las sucesivas le-

yes de rendición de cuentas incorporarán la perspectiva de género en las tres dimensiones en las que se basa la estrategia de esta Secretaría de Estado para cumplir sus cometidos en dirección de garantizar la convivencia democrática y la seguridad ciudadana en nuestro país:

- a. en materia operativa (calidad del servicio policial; formación; equipamiento; despliegue; diferentes técnicas de intervención; etc.);
- b. en materia normativa (adecuación del marco jurídico en materia de seguridad a las necesidades de nuestra sociedad, haciendo efectivas las responsabilidades del Estado en materia de protección y promoción de los derechos humanos);
- c. y en materia preventiva, donde necesariamente el Ministerio del Interior deberá articular acciones con otras dependencias del gobierno (a nivel nacional y departamental) y la comunidad a través de sus diversas formas de organización, fortaleciendo la participación y la gestión local de las medidas dirigidas a mejorar los niveles de convivencia y seguridad ciudadana.

El Plan Estratégico y en los Objetivos de las Unidades Ejecutoras del Ministerio del Interior, están muy bien diseñados desde el punto de vista universal. Sin embargo se podrían incluir acciones específicas para problemas de seguridad que afectan especialmente a las mujeres y son excepcionales las metas, productos o indicadores que incluyen capacitación, indicadores de prevención y discriminación por sexo. Esto es señalado por el Subsecretario en su intervención.

No obstante, el articulado del Presupuesto Quinquenal de este Inciso, comienza en su primer artículo solucionando una tradicional discriminación en la carrera funcional de las mujeres policías.

Las nueve Medidas Programáticas señaladas en la intervención, deberían traducirse en acciones y formas de medir sus impactos para ser presentados en cada Rendición de Cuentas. Se valora , por ejemplo, el esfuerzo por mejorar los registros de las denuncias por violencia doméstica.



De la voluntad política a la definición presupuestal en el Ministerio de Salud Pública

Miguel Fernández Galeano
Subsecretario del Ministerio de Salud Pública

Por lo menos en lo que respecta al área del Ministerio de Salud Pública, este Seminario Internacional ya ha cumplido con sus objetivos. Este evento ha tenido, en el caso concreto de mi persona –y seguramente también en todo nuestro equipo de trabajo– el efecto movilizador de hacernos pensar y repensar un tema, de modo que sea posible verlo desde la perspectiva de un compromiso político que tiene que traducirse en realidades concretas. Por lo tanto, saludo la iniciativa y agradezco la invitación, con la seguridad de que es muy importante siempre que tengamos instancias que nos permitan pensar la política, no desde las urgencias –que en nuestro Ministerio son muchas–, sino también desde la programación y la perspectiva que nos habilite, a través de la incorporación del enfoque de género, a cambiar el conjunto de la política. Digo esto porque el enfoque de género, a mi criterio –muchas veces se me ha criticado por afirmar esto–, a modo de locomotora ayuda a desenvolver cambios en la política y a decodificar algunos principios. En salud, por ejemplo, hablamos de cambio de modelo, de intersectorialidad, de derechos, pero después todo eso es necesario traducirlo en la realidad.

Por esas razones, hemos llamado a esta iniciativa «De la voluntad política a la definición presupuestal», y entiendo que se trata, sin duda, de un tema nada menor. La voluntad política es una condición necesaria pero no suficiente. Entonces, puede haber una voluntad política de género –la conducción del Ministerio de Salud Pública la tiene, por muchas razones; de hecho, está conducido mayoritariamente por mujeres, además de que su titular es también mujer– pero ésta debe ser traducida efectivamente en políticas, en prácticas y en presupuestos, que son la concreción final del tema.

Por mi parte, había colocado –a pesar de que estamos con tiempo acotado porque se nos ha achicado la mañana– entre los temas a tratar, algunos elementos relativos a la definición política que en materia de igualdad de género plantea la Organización Panamericana de la Salud. En primer lugar, queremos tomar el marco referencial de la Organización Panamericana de la Salud, que define con mucha claridad que los gobiernos deben generar y analizar datos desglosados, con una perspectiva de género. Se mencionan cálculos del financiamiento y del gasto sanitario, es decir, de cuánto se aporta y de cuánto se invierte y se gasta en el sistema. Asimismo, se hace referencia a las aportaciones no remuneradas de las mujeres al sistema de asistencia sanitaria, que es un tema capital en materia de atención a la salud, y también se habla de la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y los programas.

Aquí aparece con mucha fuerza el tema de la transversalización del GMS –término utilizado por algunos autores pero

que no tiene traducción–, que se refiere a cómo efectivamente cada uno de los programas que lleva adelante el Ministerio de Salud Pública, en los distintos niveles de atención y programas prioritarios, tienen incorporados una perspectiva de género que permite dar una dimensión diferente a la política pública.

Se alude, por otra parte, a la importancia de esta perspectiva de género en las actividades de capacitación y en la investigación. Quienes tenemos responsabilidades políticas, hemos tomado conocimiento de algunos datos importantes, todavía poco trabajados, que es necesario conocer para la definición de una política. Sin embargo, muchas veces, no hay una investigación que nos permita construir, desde la idea de los derechos de las mujeres, una política que rectifique, que revierta las desigualdades existentes.

Finalmente, la propia OPS plantea –esto está tomado de un documento en el que se fija su posición– la paridad entre los sexos en materia de contratación y desempeño en la carrera funcional. La paridad es otro tema clave en materia de contratación, tareas y funciones asignadas.

El gran objetivo que propone la OPS es la eliminación de las diferencias innecesarias y evitables entre los distintos grupos de población. Aquí se plantean tres aspectos que quiero mencionar, porque me parece que son importantes, por más que sean muy obvios. Las disparidades sistemáticas entre la salud de la mujer y la del hombre no son consecuencia de las características biológicas de cada sexo, sino del lugar diferente que ocupa cada uno en la sociedad. En ese sentido, se plantean los patrones distintos relacionados

con los riesgos para la salud, con el acceso a los recursos y servicios sanitarios y con el control que se ejerce sobre estos recursos. Por otro lado, se mencionan las asimetrías en la forma en que hombres y mujeres contribuyen a la salud de la familia y las comunidades, así como en la manera en que se retribuye este aporte.

Los principios orientadores sobre igualdad de género en materia de salud son la equidad de género, que significa una distribución justa entre hombres y mujeres, en cuanto a los beneficios, el poder, los recursos y las responsabilidades. El «empoderamiento», hace referencia a la toma de control por parte de las mujeres y de los hombres, en lo que respecta a su propia vida; es su capacidad para distinguir entre diferentes opciones, tomar decisiones y ponerlas en práctica.

El concepto de la diversidad, incorporado al enfoque de igualdad de género, significa reconocer que las mujeres y los hombres no constituyen grupos homogéneos y se suman o se potencian a las desigualdades de género, aquellas que provienen de las desigualdades económicas; este es otro tema a tener en cuenta.

Por otro lado, la transversalización de la perspectiva de género como principio orientador es una estrategia para hacer, de los problemas y experiencias de las mujeres, una dimensión integral del diseño, ejecución, vigilancia y evaluación de las políticas y programas.

La propia Plataforma de Acción de Beijing de 1995 coloca algunos ejes en materia de salud y mujer, que no los voy a referir acá pero que son, desde mi punto de vista, un marco

referencial para pensar la perspectiva de género en los Presupuestos.

Yendo directamente al Presupuesto, quiero referirme, en primer lugar, a algo que me sirvió mucho y es que trabajé basado en los documentos que se nos acercaron para este encuentro. Me parece importante ubicar los cuatro o cinco puntos que plantean Alma Espino y Paola Azar en el sentido de analizar, desde distintas dimensiones, lo que podemos llamar presupuesto de género, presupuesto de las mujeres o presupuestos sensibles al género. En primer lugar, podemos ver cuánto se incluye en las necesidades, en los derechos y en las responsabilidades, el diseño de políticas que tienen que ser diferenciales para hombres y mujeres. En segundo término, la necesidad de tener una distribución desagregada por género de los recursos públicos y que no tiene que ser meramente lo que se llama gastos etiquetados, es decir, gastos en las mujeres, sino que tiene que ser una distribución de recursos públicos desagregada por género, que es un enfoque bastante más amplio que cuánto se gasta en las mujeres. En tercer lugar iría algo muy interesante –aclaro que es una adaptación personal que hago a lo que expresan Alma Espino y Paola Azar en su trabajo–, y es que los presupuestos de género no son ni deben ser paralelos, tendientes a compensar la desigualdad de género. Los presupuestos, para que sean una herramienta, los debemos presentar de otra manera: deben atravesar todo el Presupuesto, incorporando una perspectiva de género, lo cual supone diversos análisis. Al respecto voy a intentar hacer algunos en forma muy precaria, por lo cual pido disculpas.

En el Ministerio de Salud Pública tenemos para hacer una gran cantidad de cosas y por eso tengo tareas para darle al Programa de Salud y Género, para que se transforme en el motor que haga que esto cambie. Además, tuvo que haber, digamos una Mariela Mazzotti, como así también sus asesoras, para hacer que un día haya un programa de igualdad de oportunidades y derechos y que en la Intendencia se empezara a pensar en una perspectiva diferente para concebir el conjunto de la política.

El Presupuesto es la parte final, la concreción del conjunto de la política, y esto cuesta mucho cuando es abarcable a todos los presupuestos, no sólo por el tema del enfoque de género. Por eso durante años hablamos de Presupuesto por Programas, pero no lo tenemos; a su vez, hablamos de presupuestos con compromiso de gestión, pero tampoco los tenemos.

El presupuesto de género, el presupuesto de las mujeres – me gustaría llamarlo así–, no es paralelo para compensar la desigualdad de género, sino que atraviesa todo el Presupuesto desde esta perspectiva.

Lo otro que plantea como economista –y nos lo recuerda Alma Espino– es el tema de que más que un incremento del gasto público –que en todo caso lo podemos discutir si lo precisamos o no; en salud quizás sí lo precisemos–, el Presupuesto es una reelaboración y una reorientación de prioridades, de políticas, de programas y de proyectos.

Hay distintas herramientas para analizar el Presupuesto con un enfoque de género y creo que debemos apelar a ellas. Por ejemplo, está el análisis de las diferentes agencias y

programas, prestando atención a los aspectos de género implícitos y explícitos. A su vez, se puede analizar quiénes son las beneficiarias reales y potenciales hasta dónde las políticas y los programas gubernamentales coinciden con las prioridades que ellas tienen. Además, podemos recurrir al análisis de la incidencia del gasto público desagregado por género para revelar la distribución del gasto entre mujeres, hombres, niñas y niños. También tenemos para considerar el análisis del impacto del Presupuesto sobre la utilización del tiempo desagregado por género y, por último, un proceso de rendición de cuentas con una evaluación del impacto que el Presupuesto tiene sobre la desigualdad de género. Estas son las cosas que se rescatan en un trabajo de las compañeras Bruera y Mariana González sobre el presupuesto de género –de Diane Elson–, realizado en Montevideo.

Voy a referirme rápidamente a las cosas que tengo sistematizadas en lo que puede ser un avance en el Ministerio de Salud Pública, quizás de lo único a lo que debería haber hecho mención, pero no podía haber hablado de estas cosas si no le daba mínimamente este contexto.

Para incluir programas, proyectos y acciones en los presupuestos de género, hay que tener información accesible, continua y de calidad, confiable y consolidada; de lo contrario, no trabajaremos con los presupuestos de una manera apropiada. Hay que trabajar con programas que utilicen la perspectiva de género en todas las etapas de la planificación de la construcción de la política, así como en el diseño, implementación y evaluación. Asimismo, pueden plantearse programas que trabajen de manera parcial sobre

inequidad de género específica, los llamados gastos etiquetados, pero hay que saber que estamos poniendo eso en la cuenta y que tenemos que avanzar hacia un presupuesto que incorpore una perspectiva de derecho a la hora de elaborar la política y que ello se traduzca en el presupuesto. A su vez, hay que ver y evaluar qué programas impactan de manera positiva sobre las iniquidades de género; este no sería un objetivo explícito de la política pero, de alguna manera, tiene una consecuencia directa en las políticas de género.

¿Cuáles son los puntos de partida en nuestro país? Sin ninguna duda, el plan de igualdad de oportunidades y derechos y otras estrategias. En este sentido, la Comisión de la Mujer de la Intendencia fue una especie de motor durante diez años; concretamente, retomando iniciativas del Movimiento de Mujeres, se propuso impulsar, promover y sostener la incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas y servicios municipales. El trabajo de Silvana y de Mariana –al que hacía referencia– da cuenta de ese esfuerzo y de esa vocación concreta de trabajar en esa perspectiva.

Tenemos en el país el desafío de trabajar en presupuestos por desempeño y compromisos de gestión, con la idea de la transparencia en la gestión pública; en definitiva, establecer qué se quiere hacer, a qué costos, quienes aceptaron la responsabilidad de hacerlo y quiénes rendirán cuentas por lo hecho. En este marco, empezar a trabajar en género y presupuesto –concretamente, en el presupuesto de las mujeres– constituye una buena manera de comenzar a salir de esa situación de imposibilidad que existe, en el sentido de que cuando llega la hora del presupuesto, lo que hay es una

caja de compartimentos estancos de la cual hay que gastar viendo cómo ponemos la voluntad política dentro de eso que el presupuesto nos da como algo dado e inamovible.

En el punto de partida tenemos también la idea de trabajar con lineamientos estratégicos de Gobierno, pues así está elaborado nuestro Programa de Gobierno. En la base de todo está la vocación de que, en el caso del Ministerio de Salud Pública, se trabaje con la rectoría y la regulación de lo privado, no hay manera de construir una perspectiva de género en el gasto en salud si no hay una rectoría del sector privado que permita introducir esta perspectiva también en la acción, cuando vamos a un sistema nacional integrado de los servicios de salud de asistencia médica colectiva. Hay que superar las rigideces estructurales en el tipo de gasto y distribución por agencia, por Ministerio o por área, aun dentro de los Ministerios.

Hay una enorme complejidad en el punto de partida para desagregar acciones dentro de los presupuestos globales de cada Ministerio, de cada Unidad Ejecutora –lo voy a decir muy rápidamente ahora, presentando algunos datos en el caso del Ministerio de Salud Pública– y hay diferencias –lo que también es importante– en los grados de apropiación que se tienen con relación a un enfoque de derecho y de género. Esta situación se da en el marco conceptual y también en lo metodológico, y creo que estas cuestiones son absolutamente fundamentales a la hora de decir que estamos hablando de lo mismo.

A continuación, paso a brindar algunos datos correspondientes al Ministerio de Salud Pública.

En lo que respecta a la participación en la estructura funcional, tanto técnica como no técnica, debemos decir que el 70% del funcionariado son mujeres. A nivel nacional, según encuestas continuas a hogares, el porcentaje de mujeres ocupadas en las localidades de más de 5.000 habitantes es de un 42%. A su vez, tenemos un involucramiento muy importante en el proceso de gestión y toma de decisiones.

Por otra parte, la participación de las mujeres en el sistema mutual corresponde a un 69,53% –casi un 70%–, que es muy similar a la registrada en el sector público. Sin embargo, el salario promedio –y a cuenta de una desagregación– de los hombres se ubica en \$ 22.500, mientras que el de las mujeres es de \$ 11.500. Esto responde a cómo se desagrega en las profesiones la presencia de las mujeres. Es más, estas diferencias no existen en enfermería, pues en este ámbito quienes ganan más son las mujeres porque son las que trabajan más. Aquí estamos hablando de \$ 10.500 contra \$ 9.500 que ganan los hombres.

Los anestésico–quirúrgicos cobran \$ 43.000 en promedio. Esta es cifra muy grosera porque lo que se hace es tomar todo lo que se paga por este concepto y se lo divide entre el número de médicos anestésico–quirúrgicos. También aquí hay un efecto distorsión que tiene que ver con la cantidad de horas que trabajan las mujeres –que tienen una segunda tarea–, que hace que no puedan trabajar igual que los hombres en la salud. Entonces, en esta especialidad, los hombres ganan \$ 43.711 y las mujeres \$ 24.461.

Antes de finalizar quiero señalar que mi intención es asignarle al Programa Salud y Género algunas tareas a efectos

de que pasen a integrar el Presupuesto. Me gustaría que esto se haga en este ámbito que fue convocado para hablar sobre este tema porque, de lo contrario, no habrá presupuesto de género. Digo esto, porque esta tarea no será realizada por la conducción del Ministerio ni por el Subsecretario, sino que hay que ponerse a trabajar para que ello sea posible. En este sentido, las reflexiones que deseo plantear son cinco.

Por un lado, quiero decir –más allá de que ya lo manifesté, pero considero que es el punto de partida– que la voluntad política de asegurar el enfoque de género que tiene la conducción del Ministerio, es una condición necesaria pero no suficiente.

Por otra parte, la lógica tradicional y la inercia que tienen los presupuestos –el nacional y el sectorial– no reconoce cruces de programas, escalas, ni gestión. Los presupuestos son otra cosa y se deben cambiar. Precisamente, la gestión y la política –no así el aspecto económico–financiero–; son las vías que harán esto posible. Tenemos que salir del fatalismo de los presupuestos; debemos discutirlos y construirlos desde abajo.

Es importante que exista un liderazgo de programas para conocer sus estructuras, a la vez que sería bueno buscar alianzas e integrar espacios de evaluación de gestión que hagan visible la sensibilidad de género del gasto social en salud tanto en el sector público como en el privado. Creo que se debe tender hacia una vigilancia activa del gasto a efectos de poder establecer la orientación que permita reducir las brechas de género existentes.

Finalmente, dejo planteada la siguiente interrogante: ¿Cuántos componentes del cambio de modelo de atención con enfoque de derechos y de género tienen una expresión presupuestal y cuántos no? Considero que a la hora de cons-

truir los presupuestos debemos empezar a valorar aquello que es intangible en términos presupuestales, pero que resulta esencial al momento de cambiar efectivamente el modelo de atención.

El Ministerio de Salud, que juega un rol fundamental en los cambios de conducta de la población si atiende las diferencias conductuales y culturales de ambos sexos, explicita en su Plan Estratégico 2006-2010, claramente en el caso del Hospital Pereira Rossell las responsabilidades sobre las políticas de salud sexual y reproductiva que se propone profundizar.

Sin embargo en la mayoría de las Unidades Ejecutoras, tanto en Montevideo como en el Interior, no se incluye en el gran objetivo de promoción, prevención y educación de la salud, la diferenciación de género en los temas de la salud.

En general las acciones sean de capacitación, de atención específica de la pobreza, de la mejora en el registro informático de los datos de los usuarios o la educación en vida saludable, no discrimina los efectos diferenciales al no incorporar indicadores por sexo.

La intervención del Subsecretario describe datos bien significativos en cuanto a la composición de la plantilla ministerial por sexos y las diferencias salariales registradas. Son un aporte sustancial para visibilizar e investigar por qué se generan esas inequidades en las remuneraciones.

La últimas interrogantes que se plantea el jerarca con relación a cuántos componentes del cambio de modelo en atención de la salud que incorporan la perspectiva de género tienen expresión presupuestal, es **justamente el esfuerzo que estamos solicitando que se realice por parte de las autoridades ministeriales para la Rendición de Cuentas.**

La formación de los equipos de salud de todo ASSE con la incorporación de los derechos diferenciados de los usuarios por sexo, edad, opción u orientación sexual, discapacidad, etnia, sector social, etc. implican recursos, seguimiento, elaboración de protocolos de actuación, normas de accesibilidad, de ética, de infraestructuras adecuadas, de evaluación de resultados, de construcción de indicadores nuevos, etc.

Todo eso son recursos, que por supuesto son una inversión en prevención y por lo tanto en ahorro en la medicalización, internación, tratamientos, pérdida de vidas, etc.

La coordinación de los programas priorizados por el propio Ministerio no se traduce en la planificación estratégica del Inciso y tampoco se integra en la coordinación territorial con el los programas del MIDES, que tienen un fuerte componente de participación de la población femenina más vulnerable.

Asimismo , los equipos de salud deben tener en el territorio la coordinación con los servicios de la Justicia para los casos de derivación de la violencia, elemento que tampoco encontramos en las actividades detalladas ni en las líneas de trabajo de plateadas en la intervención del Ministerio.

El reforzamiento presupuestal del Programa de Salud y Género es imprescindible, sobre todo en la etapa de traspaso de programas y capacitaciones hacia los efectores de ASSE.

No vemos tampoco una línea de trabajo sobre la actualización de las viejas normas de actuación o de marco del MSP, aunque de hecho se están haciendo y falta visibilizarlas para medir su desarrollo y sus impactos.



El Presupuesto del Poder Judicial

Dr. Elbio Méndez Areco
*Director General de los Servicios Administrativos
Poder Judicial*

Introducción

El Presupuesto desde una perspectiva de género, es para muchos, entre quienes nos incluimos, una forma nueva de acometer su elaboración, con una visión no habitual hasta el presente, que nos permitirá contribuir a eliminar o atenuar en una primera instancia, al menos, algunas desigualdades.

En el caso concreto del Poder Judicial, si bien en la reciente instancia presupuestal no se encaró expresamente con dicha visión del proyecto que finalmente se consagró en la ley Nº 17.930, desde la sanción de diferentes normas como la relativa a la temática de Violencia Doméstica, Código de la Niñez y la Adolescencia, etc., se impuso al Poder Judicial la necesidad de proceder a una mayor especialización de sus servicios, a efectos de atender adecuadamente las obligaciones que la nueva normativa le impuso.

Es así, que en una primera instancia en el año 2002 se adoptaron medidas tendientes a que los Juzgados Letrados de Familia en Montevideo y los Juzgados Letrados con dicha compe-

tencia en el Interior del país, se organizaran transitoriamente para funcionar en las nuevas condiciones impuestas por la ley N° 17.514 de Violencia Doméstica, si menoscabo del resto de los cometidos a su cargo, con los mismos recursos materiales y humanos con que contaban en aquel momento. Otro tanto ocurrió con los equipos multidisciplinarios que deben asesorar a los Magistrados, en Montevideo se adaptaron a las necesidades actuales, en la medida posible, no así en el Interior del país donde aún hoy son inexistentes, por lo cual los Jueces se encuentran en notoria desventaja frente a sus colegas de la Capital, a la hora de aplicar la nueva normativa.

La cita de estos antecedentes tiene por objeto destacar que muchas veces la realidad se nos impone y aún sin tener plena conciencia de ello, se comienzan a tomar decisiones que van en el sentido requerido por el tema que nos convoca en este Seminario.

En efecto en lo que ha sido un paso más en el sentido indicado, el Poder Judicial luego de la sanción de la ley N° 17.707 en el mes de octubre del año 2003, permitió que mediante la utilización de los recursos obtenidos en la misma, la Suprema Corte de Justicia dispusiera la especialización de cuatro Juzgados Letrados de Familia para atender específicamente la problemática de Violencia Doméstica en la Capital, sedes que se encuentran en funcionamiento desde el mes de diciembre del año 2004. Dicha ley fue a instancias del propio Poder Judicial en conjunto con las Asociaciones Gremiales que lo componen, constituyéndose en una experiencia inédita de trabajo en equipo que permitió alcanzar importantes consensos, sobre cuya

base luego se edificó la propuesta para el presupuesto quinquenal.

Posteriormente por medio de la transformación de cargos, en el mes de junio del año 2005 se aumentó en un turno la Justicia de Adolescentes en Montevideo, constituyendo de esta forma cuatro Magistrados para la atención de esta materia que desde la aplicación del nuevo código de la Niñez y la Adolescencia, ley N° 17.823 de setiembre de 2004, exige una mayor presencia del juez en las audiencias y con plazos muy acotados para el dictado de las sentencias.

Como vemos, estos han sido hitos que han ido posibilitando atender más adecuadamente las cuestiones de género, aún cuando no lo han sido en el marco de una planificación estratégica como hubiera correspondido, pero ha sido igualmente útil, sobre todo teniendo en cuenta el marco de restricciones en que dichas soluciones se fueron implantando.

Presupuesto Quinquenal 2005–2009

Sin perjuicio de lo señalado, cabe destacar que en el actual Presupuesto se aprobaron algunas creaciones de cargos técnicos para atender los requerimientos de equipos multidisciplinarios que asistan a los Magistrados en el Interior del país; los mismos no son suficientes, pero fueron los posibles en el marco de restricción con que debió elaborarse el presupuesto, naturalmente, ello no permite una correcta planificación pero implica comenzar a recorrer el debido camino.

En lo que consideramos un avance gradual en el sentido de lograr un Presupuesto definido a partir de objetivos y metas que incluya la perspectiva de género, el Poder Judicial viene trabajando a través de sus Servicios de Apoyo, con un método de planificación estratégica desde el año 2001. A partir de entonces, a lo que deben agregarse las pautas de formulación presupuestal establecidas por el Poder Ejecutivo para el presente quinquenio, el Poder Judicial aplicó esta técnica en su elaboración, definido Misión, Visión, Valores, determinando asimismo sus Fortalezas y Debilidades, para establecer a partir de allí lineamientos estratégicos, objetivos, metas e indicadores que nos permitan posteriormente evaluar si la gestión cumplida y los recursos asignados fueron destinados a los objetivos y metas establecidos previamente, así como comprobar en qué forma se cumplió con lo planificado, lo que incluye la temática de género en términos generales en toda su dimensión.

Cabe señalar además que el Presupuesto Quinquenal vigente, se trabajó en forma conjunta con las Asociaciones Gremiales que representan a los funcionarios de todos los escalafones que componen el Poder Judicial, actividad que concluyó en un proyecto de consenso aprobado por la Suprema Corte de Justicia, que lo remitió al Parlamento para su consideración.

En el mismo, en relación a la temática a que se viene haciendo referencia, se logró materializar –como ya se señaló– la creación de cargos que permitirán conformar los equipos multidisciplinarios asesores de los Jueces para el Interior del País, no en el número pretendido, que era uno por Juzgado Letrado, lo que impondrá que deban actuar por departamentos y/o regiones, pero consagrándose igualmente un claro avance en relación a la situación actual.

Igualmente se crearon algunos cargos de Magistrados, así como los cargos técnicos y administrativos asociados, para posibilitar un principio de especialización de la magistratura, en materias por un lado Penal, Adolescentes y Aduana y por otro en materia de Civil amplio (que incluye Familia y Menores), en aquellas ciudades en que existe un Juez Letrado único, con competencia por ende en todas las materias, (Young, Chuy, Río Branco, Bella Unión, Dolores y Paso de los Toros), lo que redundará en una mejor atención de las diferentes problemáticas sometidas a decisión de los Jueces, incluyendo naturalmente violencia doméstica, niñez y adolescencia.

Tal como se sostiene, el análisis del gasto público procurando determinar cómo se benefician hombres, mujeres, niñas y niños del mismo, nos coloca en posición de concluir si se incluye un enfoque de género, por lo cual proporcionaremos algunas cifras del destino de los créditos presupuestales del Poder Judicial, que nos ilustrarán al respecto, sin desconocer que esta información refiere al ámbito concreto del que nos venimos ocupando, pero teniendo presente que en el resto de la actividad es eminentemente social. En ese sentido puede señalarse que el Presupuesto Total del Poder Judicial por todas las fuentes de financiamiento es aproximadamente de U\$S 60.000.000 (dólar a \$ 25) y el 79% se destina a Sueldos, el 6,3% a Inversiones y el 14,7% restante a Gastos de Funcionamiento.

Dentro de dicho Presupuesto están incluidas partidas para retribuciones destinadas a asuntos jurisdiccionales relacionados con temas de género, tal como se ha venido detallando en esta breve reseña:

- ⊙ Por la ley Nº 17.707 se otorgaron créditos presupuestales de Rentas Generales al Poder Judicial lo que hoy representa un 1,4% del Presupuesto Total de Sueldos para atender especialmente la materia Violencia Doméstica en la Capital, específicamente para la creación de cuatro juzgados en materia de Familia con el equipo de técnicos (actuarios, psicólogos, asistentes sociales, médicos, defensores de oficio), administrativos y auxiliares. Asimismo se autorizó por única vez una partida de inversiones que se financió con Fondos Propios del Poder Judicial para la instalación de dichos juzgados que representó un total de U\$S 100.000 (dólar a \$30) por única vez. El local utilizado fue otorgado en Comodato por parte del Poder Ejecutivo, pues era el que ocupaba la Dirección General Impositiva, por lo que se procedió con la partida antes detallada a la refacción en el año 2004 de un sector inmueble sito en la calle Rondeau y Valparaíso. Además se autorizó también con Fondos Propios a financiar gastos de funcionamiento de los nuevos juzgados por un monto aproximadamente de U\$S 100.000.
- ⊙ Por la ley de Presupuesto Quinquenal Nº 17.930 está prevista la habilitación de partidas presupuestales financiadas por Rentas Generales a partir del año 2007 y en el año 2008 para la creación de 17 cargos de Asistentes Sociales, 11 Psiquiatras y 18 Psicólogos en el Interior del país, para conformar los equipos multidisciplinarios que atiendan a los Magistrados en materia Violencia Doméstica, Familia y Menores, Adolescentes y Penal. Ello representará en total un aumento del Presupuesto asignado al Poder Judicial en un 0.87% respecto al actual.

Seguimiento por evaluación de los procedimientos con relación a temas de género

En cuanto al seguimiento de la reformas mencionadas en el ámbito del Poder Judicial, la Comisión para la puesta en funcionamiento de los Juzgados Especializados en Violencia Doméstica, posee facultades según resolución de la Suprema Corte de Justicia, magistrados, Actuarios y Técnicos, con la concreción de un proyecto de relevamiento de datos estadísticos en los Juzgados de Familia que atienden la materia Violencia Doméstica, que nos posibilite alcanzar los siguientes objetivos:

1. Conocer las características de la demanda y de los ciudadanos involucrados en los fenómenos de violencia doméstica.
2. Analizar el nivel de eficacia de las respuestas dadas por el Poder Judicial a los problemas llevados a los estrados.
3. Identificar los problemas más frecuentes que se dan en el proceso y que interfieren en la respuesta que la Justicia da a la situación.

Se adjunta proyecto realizado por la Socióloga M^a Eugenia Caggiani y la Dra. Wilma Fernández del departamento de Estadísticas de la División Planeamiento y Presupuesto de los Servicios Administrativos, destacando que aún no ha recorrido la debida instancia de aprobación ante la Suprema Corte de Justicia.

Finalmente estimamos que la composición de la fuerza de trabajo el Poder Judicial, facilitará una rápida sensibilización en esta importante temática, en tanto según trabajo del

Lic. Javier Donnangelo (Sociólogo del Poder Judicial) de agosto del año 2002, puede apreciarse:

- ⑨ los hombres representan tan sólo una tercera parte;
- ⑨ a excepción de los escalafones especializado y de auxiliares (los menores en número), en los restantes, las

mujeres constituyen la mayoría absoluta. Este predominio femenino es particularmente acentuado entre los Técnicos y los Administrativos, estando más equilibrado entre los Magistrados (entre los cuales la proporción de mujeres alcanza, de todos modos, un 53%).

De la formulación estratégica presentada por el Poder Judicial se destaca el fortalecimiento de los Servicios de Justicia a través de un mejor funcionamiento y la creación de juzgados, la capacitación de los funcionarios de Servicios de Apoyo y Defensorías, en especial con relación a la aplicación de la Ley de Violencia Doméstica y del Código de la Niñez. Sin embargo no hay una presentación de seguimiento por evaluación de los procedimientos con relación a estos temas.

De la presentación destacamos el compromiso con un proyecto de relevamiento sobre los procedimientos de respuesta del PJ ante las demandas de violencia doméstica y el objetivo de identificar los problemas que interfieren para una ejecución exitosa de la prevención. Esperamos que esto se vea reflejado en indicadores de resultados en las Rendiciones de Cuentas.

Del aumento señalado insistentemente por el Poder Judicial en los casos de Familia y Violencia o Niños y Adolescentes, no se desprende como **Objetivo General** o por lo menos estratégico, la jerarquización de esos servicios en todo el país, salvo por la demanda de recursos.

Con la importancia que tienen estos Juzgados y estos Jueces para la ciudadanía, notamos una falta de acentuación en la necesidad de jerarquizarlos al mismo nivel que tiene, en el imaginario del Derecho, la categoría de Penal.

Análisis del Presupuesto de ANEP con perspectiva de género

Consejera Prof. Lilián D'Elía
CODICEN

A los efectos de contextualizar el Presupuesto de ANEP en el marco de los objetivos de este Seminario, consideramos pertinente retomar una de las ideas centrales de la exposición de la Ec. Alma Espino, la que corresponde a la definición de «presupuesto con perspectiva de género», lo que permite ubicar nuestro análisis desde esa conceptualización:

«Es un presupuesto que incorpora la categoría de género, las necesidades, derechos y obligaciones diferenciales de hombres y mujeres en el diseño de sus programas, planes y actividades específicas, así como en el reparto de los recursos públicos».

El objetivo de tal enfoque es anticipar los impactos que el gasto público tendrá sobre hombres y mujeres, niños y niñas, procurando disminuir la desigualdad entre géneros.

Independientemente de que en la elaboración de un presupuesto se haya considerado a título expreso la igualdad de género, se puede desarrollar un análisis de este tipo formulando, según Diane Elson, una serie de preguntas tales como:

1. ¿los impactos planificados y producidos promueven la igualdad de género?



2. ¿los resultados son equitativamente distribuidos entre hombres y mujeres;
3. ¿las actividades se diseñan de modo tal que resulten igualmente apropiadas para mujeres y hombres y son adecuadas para alcanzar la igualdad de género?

Para llevar a cabo el análisis propuesto, nos enfrentamos a la necesidad de localizar dos vertientes en lo referente al presupuesto de ANEP:

1. la correspondiente a sus fines educativos, estudiando el gasto destinado a la formación de nuestros jóvenes y, por otra parte,
2. la política que la Administración desarrolla respecto a su funcionariado.

1. A la luz de las interrogantes planteadas anteriormente y **en lo que refiere al área educativa** podemos sostener que, a título expreso en algunos casos, implícitamente en otros, el presupuesto de la ANEP tiene, en términos generales, una perspectiva de género. No obstante ello, y para no llamarnos a engaño, es preciso señalar, desde el comienzo, que falta aún camino por recorrer para que ese objetivo se constituya en una realidad en el seno de la ANEP.

Todavía, a pesar de las condiciones igualitarias en el ingreso y de la misma asignación presupuestal por niño y niña escolarizados, se mantienen formas sutiles y no tanto de discriminaciones de género. Entre otros ejemplos, los docentes, al igual que la sociedad, mantene-mos un lenguaje sexista en el uso privilegiado del masculino, hacemos una desigual valoración de actitudes y

comportamientos según correspondan a niñas o varones y no hemos atendido suficientemente la previsión de espacios que atiendan necesidades diferentes.

Es claro aún, a pesar de los avances en la materia, el carácter sexista de algunos textos escolares que re-fuerzan los estereotipos sociales sobre los roles de género.

2. Respecto a la segunda vertiente mencionada, esto es, la relativa a las y los funcionarios, esta administración pretende profundizar la tradicional política de equidad que caracterizó a nuestra educación pública. Quizá debamos replantearnos, si la orientación del pre-supuesto asignando remuneraciones equivalentes a func-ionarias y funcionarios, no está cometiendo la misma inequidad que se observa en la sociedad en general, al no tener en cuenta las diferentes necesidades que la mujer tiene, pues sus responsabilidades extra labora-les suelen ser distintas a las de los hombres. ¿Pueden todas las mujeres acceder a cursos de perfecciona-miento fuera de sus horarios de trabajo, aunque los mismos sean gratuitos? ¿Están los cargos directivos proporcionalmente distribuidos entre ambos géneros? ¿Estamos acostumbrados a cruzarnos con choferes del sexo femenino en nuestra administración?

Intentemos, ahora, responder a las preguntas formuladas inicialmente:

¿Los impactos planificados promueven la igualdad de género? Podemos afirmar, en términos generales, que sí. Que a ello se apunta al definir como objetivos la igualdad de

oportunidades en el acceso, la permanencia y el egreso (este último, en la actualidad, favorable a la mujer) y en lo atinente a la calidad de la educación que se imparte.

Los resultados ¿son equitativamente distribuidos? A la interna de la ANEP decimos que sí, lo cual no garantiza, desde el punto de vista social, la igualdad de oportunidades en el desarrollo laboral y profesional de nuestras egresadas y egresados.

Según el documento de Naciones Unidas sobre las Metas del Milenio:

«En Uruguay, donde las mujeres participan ampliamente de la Educación e incluso acumulan en promedio más años de estudio que los hombres, los niveles de educación formal alcanzados no logran reflejarse plenamente en el mundo laboral. Ello podría estar relacionado con que el sistema educativo no es un ámbito que interpele las pautas más rígidas de las relaciones de género... Es justamente en el sistema educativo donde se pueden realizar aportes relevantes a la equidad de género, tanto desde los contenidos curriculares como desde la llamada curricula oculta.»

¿Las actividades se diseñan de modo tal que resulten igualmente apropiadas para hombres y mujeres y son adecuadas para alcanzar la igualdad de género?

La respuesta a esta interrogante nos introduce directamente en el análisis de los contenidos de nuestra propuesta presupuestal y las grandes definiciones de la misma planteadas en la Exposición de Motivos que la fundamenta. Allí se establecen como ejes articuladores de las partidas soli-

citadas las líneas de política de Educación para los DDHH y formación de ciudadanía:

«Partiendo de la definición de desarrollo humano como proceso de expansión de las libertades reales de los ciudadanos se sostiene que no es posible mejorar los niveles del mismo si el Estado no garantiza el cumplimiento efectivo de los DDHH. Para que las personas puedan, efectivamente, ejercer y expandir sus libertades y de esa forma contribuir al desarrollo humano de su comunidad, la sociedad debe corregir las desigualdades de origen».

Pensar la educación, como esta administración lo hace, desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo humano implica avanzar más allá de las metas de acceso, retención y egreso; supone examinar el tipo y la calidad de la educación que una sociedad brinda a sus niñas, niños y adolescentes.

El fin último de la educación es la formación de ciudadanas y ciudadanos, personas que puedan ejercer sus libertades fundamentales y exigir el cumplimiento de sus derechos en una sociedad democrática.

El derecho a la educación, como todos los derechos humanos, se define no sólo por la universalidad de su titularidad, sino también por la universalidad de los mecanismos generados desde el estado para su ejercicio. En otras palabras, desde esta perspectiva, resulta inadmisibile que el Estado contemple o tolere cualquier forma de discriminación, sean estas por razones socioeconómicas, raciales, étnicas o de género. (Inadmisibile sí, pero lamentablemente, bien sabemos, que de hecho se dan).

Neutralizar las desigualdades de origen lleva a combatir toda forma de discriminación negativa, evitando o corrigiendo en los centros docentes, como ha sido siempre la tradición nacional, toda manifestación de racismo, de machismo o de segregación de los diferentes.

Así por ejemplo, es uno de los compromisos de la ANEP, velar por la calidad y la pertinencia de la educación en las zonas rurales y garantizar que niñas, adolescentes y mujeres encuentren en los centros educativos un apoyo expreso a la defensa de sus derechos.

En su documento de Balance de la gestión 2005, el Director Nacional de Educación Pública expresa: *«Entre los grandes desafíos de futuro que esta administración tiene planteados está el de conceder especial atención a todo lo relativo a la educación de niñas, adolescentes y mujeres. Entre otras razones por la enorme y creciente gravitación que la mujer tiene en la educación de sus hijos, en la vida familiar y en la organización comunitaria. Son generalmente las mujeres las más exigentes cuando se piensa en el futuro del núcleo familiar y de la sociedad en general. Y son ellas también las que están demostrando una mayor apetencia por el estudio y una mayor capacidad de organización. Prueba de ello son los doscientos grupos de mujeres hoy organizadas en el medio rural con dos mil integrantes, dos organizaciones de tipo federativo, actividades productivas en expansión y un relacionamiento de nivel nacional e internacional que les abre cada día nuevas perspectivas.»*

Es en la población femenina donde se dan las menores tasas de analfabetismo. Si bien en educación inicial y prima-

ria la asistencia no presenta diferencias de género, en la Enseñanza Media aparecen estas a favor de la mujer. Las niñas y jóvenes permanecen más tiempo en el sistema educativo, tienen un mejor desempeño escolar, lo que se traduce en tasas de extra edad y repetición inferiores a las de los varones.

Es, por tanto, forzoso que el sistema educativo reconozca este cambio y lo apoye con oportunidades educativas muy variadas. En tal sentido, son pasos ya dados por esta Administración la instalación de las Comisiones de Educación Sexual y de Educación Rural. Nos proponemos así mismo, la integración de grupos de trabajo relativos a la Educación de Jóvenes y Adultos y de Salud. El cometido de estas comisiones es asesorar al CODICEN en la definición de políticas educativas en estas materias, contemplando especialmente la perspectiva de género.

Un renovado enfoque de la educación de jóvenes y adultos tiene que ser la ocasión de que muchachas y mujeres, y en particular las madres jóvenes, estén equipadas de valores y conocimientos que les permitan lograr el máximo desarrollo personal y la mejor inserción en el contexto social. Sostenemos que en materia educativa, todo programa es una apuesta de futuro y todo gasto una inversión. Es en la educación de la mujer donde mejor percibimos la veracidad de estas convicciones.

En el art. 7 de nuestro mensaje presupuestal, elevado a consideración del Parlamento, solicitamos partidas que permitieran atender las erogaciones emergentes de la aplicación de innovaciones educativas que (sin desmedro de las sur-

jan del debate educativo nacional) promoverán la introducción en la curricula de programas transversales vinculados a derechos humanos, educación sexual y análisis de género. La integración de la Educación Sexual en los programas de Primaria, Educación Media y Formación Docente puede contribuir al desarrollo y ejercicio de identidades masculinas y femeninas libres de estereotipos y prejuicios.

Sin embargo, aún podemos manejar otro tipo de argumentación, desde una visión socio-económica: la equidad es por sí, razón suficiente para que los gobiernos traten las disparidades de género. Pero a esto se agrega la evidencia de que la inequidad de género conlleva grandes pérdidas no solo para las mujeres, sino también para los hombres y los niños: reduce la productividad y el desarrollo de las capaci-

dades humanas y tiene efectos adversos en la tasa de crecimiento de las economías así como un impacto negativo en el nivel de bienestar en general. Tal como dice Espino, la mayor igualdad trae mayor estabilidad y cohesión social y estos beneficios son bienes públicos que mejoran el funcionamiento de la economía.

Tal vez tengamos aquí un espacio donde detenernos a pensar, a investigar, por ejemplo, sobre cuáles son los reclamos de nuestras funcionarias que no han sido contemplados. Es probable que la creatividad, el escuchar al otro, nos demuestren que no todo implica grandes erogaciones presupuestarias.

Lo que es seguro es que queda mucho por hacer si aspiramos a que nuestros derechos se vuelvan hechos.

Los lineamientos estratégicos establecidos por la ANEP con motivo de la presentación presupuestal 2006-2010, establecen el **Objetivo** de ofrecer a través de la educación la igualdad de oportunidades.

Sin embargo en todos los objetivos de inclusión y de cumplimiento de la Convención de la Niñez y la Adolescencia así como la búsqueda de estrategias para incorporar los intereses y necesidades de los jóvenes, nunca se incorporan elementos que especifiquen sexo, edades o elementos de promoción de conductas no discriminatorias ni violentas.

La intervención de la Consejera explicita los impulsos y los frenos que el propio sistema lleva en sí, pero destacamos la importancia de haber incorporado en el

[...>>>]

[...>>>]

debate de los criterios para una nueva ley de educación, los de una ciudadanía equitativa para hombre y mujeres, niños, niñas y adolescentes.

La incorporación de la Educación para la Sexualidad, dará cuenta de los desafíos que estos cambios deberían promover. Deberían incorporarse algunos indicadores de evaluación de resultados, números de cursos y de alumnos/as concurrentes a los mismos, cuántos docentes capacitados, etc.

Asimismo la UTU debería incorporar el número de alumnas en las capacitaciones de oficios no tradicionales, cuántas se insertan en el mercado de trabajo, qué remuneraciones logran, etc.

INAMU: hacia un Presupuesto Nacional con perspectiva de género

Licenciada Carmen Beramendi
Directora del Instituto Nacional de las Mujeres

En primer lugar quiero saludar a la Bancada Bicameral Femenina por esta iniciativa, así como a UNIFEM y al PNUD por hacerla posible, y particularmente a los integrantes de la Junta de Andalucía que nos acompañaron ayer y cuyas intervenciones quedarán para profundizar con otros y con otras a lo largo de este período.

Este tema tiene antecedentes en la experiencia realizada en la Intendencia Municipal de Montevideo, donde se comenzó a enfocar de una manera distinta, pero el encare no tiene precedentes a nivel nacional. Por lo tanto, nos parece tremendamente importante promover un espacio de intercambio, de reflexión y de debate.

El título que le pusimos a nuestra intervención, «Hacia un Presupuesto Nacional con perspectiva de género», intenta hacer referencia a la idea de proceso, no como atajo, tal como muchas veces lo escuchamos para no responder a las urgencias y a las immediateces que también hay que ir resolviendo en las cuestiones de género, sino en términos de tratar de identificar nuestros antecedentes, los puntos de partida, los pasos que vamos a dar para lo



que caracterizamos como puntos de llegada o construir esa utopía de esa sociedad más igualitaria, más integrada y más justa entre mujeres y varones.

En particular, lo hacemos en un momento en que en el Uruguay, a un año del primer gobierno del Encuentro Progresista, ha habido un intento de que el proceso de elaboración del Presupuesto tuviera características distintas, con el propósito de que efectivamente fuera una herramienta constructora de los compromisos asumidos con la ciudadanía. Hablo de «intento» porque, más allá de lo que hemos escuchado en estos días en cuanto a que ha habido cambios en la manera de encararlo, por mi parte, en razón de que en algún momento participé como legisladora en la Comisión de Presupuesto –concretamente, en una suplencia–, sé que hay algunas cuestiones que están profundamente matizadas en lógicas, en sistemas de creencias, en formas de pensar las cosas que no se revierten solamente por el anuncio de la construcción de un proceso distinto. Nos parece que entender y conocer esas lógicas es una cuestión clave a la hora de la construcción del desafío que tenemos por delante en esta intervención.

Para nosotras, el poder pensar el Presupuesto con perspectiva de género desde una institucionalidad nueva y en una institucionalidad también nueva –el Ministerio de Desarrollo Social, que tenía ni más ni menos que el desafío de llevar adelante el primer Plan de Emergencia Social–, no fue un proceso para nada sencillo, en la medida en que para poder efectivamente hacer el esfuerzo de pensar en términos presupuestales, tenemos que entender la lógica de la construcción de los presupuestos, y para ello se requiere una

experticia, tener más conocimientos de los que tenemos, dominar ciertas claves, conocer más el aparato del Estado y saber cómo funciona.

Al mismo tiempo, teníamos el desafío de integrarnos en la política sustantiva del Ministerio de Desarrollo Social y de construir nuestra propia identidad e institucionalidad intentando jerarquizarla a través de las acciones que realizábamos en el primer año de gobierno. Este proceso no fue ajeno a tensiones, pero fue un proceso muy rico y fermental. Quisiera mencionar alguna tensión que es clave de identificar y que tiene mucho que ver con este debate. Me refiero a la tensión permanente entre la transversalidad y las políticas específicas; entre la necesidad de dar una respuesta más eficaz a las mujeres en mayor situación de vulnerabilidad social y de exclusión y, al mismo tiempo, construir una institucionalidad que dé cuenta de los intereses, necesidades y demandas de las diversas situaciones que viven las mujeres en el Uruguay.

Elegí algunas claves de lo que nos plantea el Director General de Presupuestos de la Junta de Andalucía. Se trata de algunas claves que estaban en su ponencia y que me parecieron muy importantes, incluso, para pensar en términos de lo que voy a compartir con ustedes. La primera clave identifica la necesidad de la información como una cuestión básica. En esto de la información, la realidad de integrar una única Unidad Ejecutora con otro conjunto de direcciones plantea un nivel de complejidad mayor, desde el punto de vista de la desagregación de la información. Si bien lo vamos a plantear al final, debo decir que tiene una complejidad mayor porque no es un presupuesto propio; se cuenta

con una asignación de un presupuesto en el marco de una Unidad Ejecutora y, en realidad, se hace un gran esfuerzo el primer año para identificar qué es lo del Instituto dentro de lo que hay en el conjunto. Entonces, como primera cuestión, tenemos la necesidad de la información como algo básico.

Cuando se refiere a la necesidad de la información se apunta, por un lado, a la información que tiene que ver con clarificar las metas, las asignaciones presupuestales de cada meta en cada uno de los organismos y también al hecho de empezar a construir un sistema de entrada de la información diferente al que se tiene. Contamos con la presencia de Alicia Melgar, del Instituto Nacional de Estadística, quien sabrá mucho mejor que nosotros acerca de la necesidad de construir un sistema de información en género que, efectivamente, dé cuenta de estas cosas de una manera distinta a la información que tenemos hasta ahora.

También necesitamos pensar en la perspectiva de la construcción de nuestro presupuesto, de manera que lo que vayamos integrando de experticias para la construcción del mismo y del nivel de profesionalismo con el que hoy no contamos en nuestro Instituto; asimismo que también tenga, a través de personal directamente afectado a las tareas del Instituto, como ser contrataciones externas, un sentido de permanencia. Aquí aparece la segunda clave que ayer nos planteaba el doctor Lozano en su intervención y en su ponencia. Poder hacer que una política sea sustentable, también implica que el recurso que transitoriamente uno puede estar en condiciones de contratar –a través de un proyecto se puede tener una mirada específica sobre esto– no se lo

lleve luego el viento, cuando el proyecto termina. Debemos ver cómo esto luego se transforma en algo que va consolidando un equipo más experto a nivel de la propia institucionalidad. Me parece que es un gran desafío que tenemos por delante y que tiene que ver con algunas propuestas que plantearemos al final.

La otra clave que se planteaba era la necesidad de la voluntad política. No comienzo porque sí la intervención con las palabras del Presidente Tabaré Vázquez expresadas el 8 de marzo de 2005. Muchas veces los pronunciamientos, las palabras, las cuestiones que se van escribiendo desde el punto de vista de un saludo a la ciudadanía y de un compromiso frente a un lugar concreto de gobierno, son una expresión que luego hay que tomar como punto de partida. Justamente, a nuestro juicio hay que tomarlo así, porque se trata de un pronunciamiento concreto que se hizo el 8 de marzo del primer año de gobierno, es decir, en 2005. Esta idea de la voluntad política como punto de partida supone también tomar los antecedentes de una fuerza política –en la presentación de Daniel Mesa se establecía que una de las claves de la construcción de los lineamientos estratégicos del gobierno que luego se expresan a nivel presupuestal era encontrar el compromiso que se había plasmado en el Programa con la ciudadanía– para lograr la traducción de esas metas presupuestales en la realidad concreta. Ese fue un ejercicio que, de alguna manera, a todos nos hicieron realizar. En ese sentido, en los lineamientos estratégicos del gobierno y, concretamente, en los de nuestro Ministerio, se considera imprescindible incluir no sólo algunas de las frases que tímidamente

en el Uruguay social y democrático hacían alusión a integrar la perspectiva de género a las políticas, sino también apuntar al Uruguay equitativo. Esto lo planteamos particularmente en las dos intervenciones que realizamos –y en las que no nos vamos a detener–, que suponen un antecedente de compromiso con la ciudadanía al que de ningún modo estamos renunciando. Esa idea del Uruguay equitativo estaba planteada claramente como la de un Uruguay articulador de los otros conceptos del Uruguay, que son el social, el innovador, el productivo, el democrático, el cultural y el integrado.

Este Uruguay equitativo pretendía, en su formulación, incorporar la diversidad como una mirada de género al conjunto de las políticas. ¿Por qué digo que lo tenemos que tomar también como un punto de partida? Porque si bien no fue un Uruguay presentado al igual que los otros previo a la campaña electoral, se planteó ante la ciudadanía de inmediato a la primera ronda del balotaje, y fue acompañado por el Presidente del Frente Amplio como parte de los objetivos programáticos que la fuerza política apoyaba y estimulaba. En lo personal, tuve un debate sobre este aspecto con la persona de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que fue a entrevistar a cada una de las Direcciones para la elaboración del Presupuesto. El entrevistador era un joven que mostraba gran avidez por informarse, entender, aproximarse y escuchar, por lo cual tuvimos una reunión muy larga, en la que le fui contando todo el proceso relativo al Uruguay equitativo. Precisamente, este Uruguay equitativo es un punto de partida que tenemos que asumir como un compromiso con las mujeres de todo el Uruguay. Hemos reco-

rrido todo el país presentando esa idea y, por lo tanto, considero que se trata de un compromiso insoslayable y, repito, un punto de partida para la actuación de este gobierno en el que estamos trabajando.

En cuanto a la mención que hemos hecho del género en las políticas públicas, es un aspecto en el que no voy a detenerme, pero que sí está muy integrado a nuestro acervo permanente. A lo que sí quiero referirme es a la justicia social con respecto a la búsqueda de la calidad democrática, a la eficacia y la eficiencia en la promoción del desarrollo, que son conceptos que, de alguna manera, en el día de ayer en las intervenciones de los panelistas del exterior se plantearon como fundamentales a la hora de legitimar el debate de género en el Presupuesto.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que las políticas de inclusión social, que son un objetivo prioritario de este gobierno, tienen en las mujeres a sus principales protagonistas. Con esto no sólo me refiero a las que están haciendo un esfuerzo por salir de la exclusión, sino también a aquellas que son ejecutoras directas de las políticas de inclusión en el propio Ministerio de Desarrollo Social.

Quisiera referirme brevemente a por qué es necesario identificar las desigualdades de género en el Uruguay. La relativa a la participación de las mujeres en la política no vamos a analizarla ahora, pero sí quiero hablar sobre lo que ocurre con la población que se encuentra bajo el Plan de Emergencia Social. De los beneficiarios de ese Plan, el 52% son mujeres y de ese universo total de mujeres el 40% son niñas. Del total de jefes de hogar, el 58,9 % son mujeres y el

41,1 %, hombres. Posteriormente, cuando de esas cifras se desagregan las jefaturas monoparentales vemos que las mujeres son el 94,8 % del total.

Respecto a otras desigualdades de género identificadas en los programas que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social, podemos decir que más del 70% de los beneficiarios del Programa «Trabajo por Uruguay» –que a la fecha ha generado 2.800 oportunidades a nivel nacional– son mujeres. Asimismo, el 80% de los beneficiarios del Programa «Rutas de Salida a la Emergencia Social», son mujeres. Esto último nos parece una cuestión que, de alguna manera, queremos identificar o señalar en el proceso de la inscripción de la gente en los programas de trabajo, que no son típicamente de empleo, sino que implican una experiencia laboral para promover procesos de afirmación, de autoestima, de «empoderamiento», de recuperación de saberes. En este sentido, existía la idea de que se iba a inscribir en este tipo de programas, que en muchos casos no incluye trabajos típicamente femeninos, un mayor porcentaje de hombres; contrariamente a esto, la inscripción al Programa «Trabajo por Uruguay» fue mayoritariamente femenina.

Esto habla de que existen algunos datos que son distintos a otros que tuvimos ocasión de compartir en una actividad con CEPAL respecto a otros lugares de América Latina. Aquí habrá que encontrar qué es lo que está pasando y promover alguna reflexión al respecto. Nos parece que es interesante el hecho de que existan mujeres que buscan a través de la inserción en un trabajo transitorio, una salida distinta para su situación y su condición social.

Por otro lado, tenemos el dato de la violencia doméstica, que habla de las desigualdades que existen dentro de la vida de las familias.

También podemos señalar las desigualdades de género en el mercado de trabajo. Aclaro que estos datos que estoy compartiendo fueron elaborados a partir de una actualización de la Encuesta Continua de Hogares y del Censo que se realizó, junto con el Instituto Nacional de Estadística, y se presentaron el 7 de marzo previo al lanzamiento del Plan de Igualdad.

Nos parecía importante ubicar esto para establecer un posicionamiento y saber dónde estamos parados. En ese aspecto, hay cuestiones que hay que rescatar desde el punto de vista político, a la hora de la defensa de nuestros presupuestos.

Con relación a este tema, en primer lugar, analizamos el marco normativo que nos regula. En ese sentido, nos preguntamos dónde está el Instituto y dónde están las políticas de género expresadas en una institucionalidad. En el Presupuesto Nacional, concretamente, a partir de la Ley N° 17.930, aprobamos la definición de los cometidos del Instituto Nacional de las Mujeres. Previo a ello, cuando el Instituto se encontraba en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, donde no contaba con una dirección ni con un cargo de dirección, éste era nominativo, ya que no tenía expresión desde el punto de vista presupuestal. Cuando el Instituto pasa al Ministerio de Desarrollo Social se crea el cargo de Director General, que no estaba previsto en la anterior estructura organizacional.

El año pasado trabajamos en la elaboración de los lineamientos estratégicos del Instituto y del plan quinquenal. Para nosotros esto significó un proceso bastante complejo de aprendizaje, en cuanto a la elaboración de estos lineamientos de cara a un plan que luego comprometía esfuerzos en el quinquenio. Además, había una característica que había sido anunciada –y por tal razón, todos la habíamos tomado al pie de la letra– en el sentido de que las Rendiciones de Cuentas efectivamente se van a considerar como tales. Por lo tanto, esto me parece muy importante por la colocación de este debate en un momento en el que la Rendición de Cuentas está muy cerca, más allá de que en otros años habrá otras instancias. Además, si efectivamente son Rendiciones de Cuentas, permitirán hacer ajustes y modificaciones.

También hemos lanzado el proceso de elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos sobre la base de la iniciativa del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, hemos tenido avances en la transversalidad de género en las políticas públicas. Luego me voy a detener más específicamente en el marco normativo, por cuestiones que tenemos que compartir desde el punto de partida, y en el rumbo que vamos a tomar para llegar a donde queremos.

De algún modo, este último punto tiene que ver con esto que todos hemos trabajado cuando consideramos el Presupuesto: nuestra visión. Me voy a detener un segundo en este tema y decir que el Estado, como visión de cómo nos imaginamos, integra la perspectiva de género como una herramienta de trabajo, considerando la diversidad de la so-

ciudad, de manera de garantizar el ejercicio de una ciudadanía activa de mujeres y hombres que profundice la democracia y asegure la justicia social.

Por otro lado, tenemos la definición de la misión, proceso que también nos requirió la propia realización del presupuesto, es decir, saber claramente los cometidos sustantivos del Instituto.

¿Qué es lo irrenunciable? El propio pasaje del Instituto a la formulación del Instituto Nacional de las Mujeres tiene una reformulación de los cometidos institucionales. Y como está definido por ley como organismo rector de las políticas de género, tiene funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, así como seguimiento y evaluación de las políticas públicas. A su vez, debe garantizar la igualdad de los derechos y la equidad de oportunidades de hombres y mujeres, asegurando la participación en los ámbitos políticos, económicos, sociales, territoriales e internacionales. ¿Cómo lo vamos a hacer? ¿Cómo el propio presupuesto lo plantea que se haga? Tenemos que ser capaces de identificar los programas. Estos –que son los que estamos compartiendo con ustedes–, con sus objetivos específicos, son el de transversalidad de géneros en las políticas públicas, con el objetivo de integrar la perspectiva de género en el diseño, en la elaboración, en el monitoreo y en el seguimiento de las mismas; el de violencia basado en género, con el objetivo de implementar una política pública de enfrentamiento a la violencia consolidada desde una perspectiva de género; y el de participación política y social de las mujeres, de la ciudadanía y el liderazgo, de manera de promover y garantizar el acceso equitativo de mujeres y hom-

bres en todas las estructuras del poder público, como así también promover espacios de participación y promoción de derechos que fortalezcan a las mujeres. Asimismo, hay que desarrollar liderazgos femeninos mediante mecanismos y acciones que permitan el pleno ejercicio de la ciudadanía y su participación efectiva en los procesos de desarrollo.

Otra cuestión de punto de partida es cómo en el año que tuvimos de ejercicio fuimos construyendo los niveles de inicio de la transversalización de la perspectiva de género en los organismos nacionales.

Trajimos sólo algunos ejemplos –en el comentario final vamos a decir por qué los presentamos– en la medida en que fueron acciones que llevamos a cabo en el año 2005 con el presupuesto que el conjunto del Estado tenía signado en el período anterior. Por lo tanto, todo lo que hicimos fue basado en el presupuesto que venía dado y que no se movió en dicho año. Entonces, hicimos una experiencia de transversalidad en el Ministerio del Interior la cual fue compartida en el día de hoy por el Subsecretario Faroppa. Esta experiencia fue muy interesante ya que fue un mecanismo en conjunto entre el Instituto Nacional de las Mujeres y el Ministerio del Interior, donde se lograron estos compromisos de políticas efectivas de equidad de género hacia la interna de la Cartera. Esto realmente nos parecía –a quienes participamos directamente– como un sueño, ya que se trata de una institución tan vertical y permeada por estereotipos sexistas como, sin ninguna duda, es el Ministerio del Interior. Entonces, con los Jefes de Policía Departamentales y los Directores Nacionales de Policía, se pudo hacer una reflexión permanente de identificación de las desigualdades de género en la

Cartera y todas estas cuestiones que, de alguna manera, compartimos con la presentación del Subsecretario Faroppa.

En Salud Pública se trabajó de manera conjunta –en el Ministerio del Interior quedó constituido un espacio de género– con un programa existente sobre la salud de la mujer y género, y en la coordinación de la propuesta de trabajo a partir del compromiso ministerial que el 8 de marzo asumió la señora Ministra con la ciudadanía en el sentido de identificar y responder adecuadamente en los protocolos de atención en salud a las situaciones de violencia doméstica.

En el área metropolitana, trabajamos en la promoción de políticas de género intentando transversalizarlas en un área que articula un espacio de cuatro Municipios. Se trabajó, fundamentalmente, en tres direcciones: coordinar, articular e intercambiar con las áreas de género de Canelones y Montevideo y con las unidades de desarrollo de Florida y San José, generando espacios de trabajo directo con las mujeres de cada uno de los departamentos, a través de reuniones y encuentros que, en realidad, tuvieron como producto y resultado las doce medidas de fomento a la producción artesanal de alimentos. Contamos con el apoyo de las Naciones Unidas, más concretamente, del PNUD y de UNIFEM, lo que hizo posible que realizáramos este conjunto de asambleas, reuniones, traslados, y todo lo relacionado con los materiales para sistematizar las mismas e identificar las claves; en definitiva, queremos destacar que existió también un importante apoyo externo.

Con relación al Ministerio de Economía y Finanzas, la experiencia concreta fue el trabajo –hecho en forma conjunta

con el Instituto— de la investigación llevada a cabo en el área de la previsión social, que estuvo a cargo de un equipo integrado por académicas y académicos de la Universidad de la República, fundamentalmente de la Facultad de Ciencias Sociales. Precisamente, en este sentido, me parece que es importante rescatar algo, en función de lo que se ha planteado en el día de hoy. Cuando el 8 de marzo de 2005, desde el Ministerio se anuncia la medida, el Ministro habla de evaluar los impactos diferenciados, si los hubiere, de las políticas con relación a mujeres y a hombres. Destaco la expresión «si los hubiere», que significa «en caso de que los haya». Y, en realidad, este 8 de marzo de 2006, cuando se presentan los resultados de la investigación, se señala la cuestión incontrastable del efecto diferenciado que ha tenido la reforma jubilatoria en las mujeres y en los hombres, lo que es avalado por los propios resultados.

Otra cosa que me parece muy importante a los efectos del debate que se realizará al cierre, tiene que ver con los niveles de información continua, confiable, importante y significativa que debemos ir colocando en los distintos organismos del Estado para la promoción de las políticas. Esto es algo que volvió a traer a colación el doctor Fernández Galeano de la intervención de Alma Espino y que considero realmente importante. Concretamente, de lo que se trata es de ver cómo vamos nutriendo de investigación e información que, efectivamente, permita identificar en este caso cosas que desde hace años se han venido tratando de identificar y de revelar y, como ejemplo de ello, cito a Moriana Hernández y a Diana Marcos, ambas provenientes del Banco de Previsión Social. Pero lo cierto es que hoy, el señor Ministro de

Economía y Finanzas, a través de la investigación que promovimos el 8 de marzo del pasado año, ha anunciado que esto tiene también un impacto diferenciado con relación a la previsión social.

Cabe señalar que con el Instituto Nacional de Estadística comenzamos a elaborar el diseño de un sistema de indicadores de género, empezando por la actualización y publicación de los indicadores de género 2001 – 2004. Esta publicación fue hecha expresamente y en forma conjunta con dicho Instituto, contando con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas y de UNIFEM. Conviene aclarar que la publicación contiene, estrictamente, los resultados actualizados de los datos de 2001 a 2004, sin evaluación ni comentarios. Creemos que es muy importante este proceso —en el que estamos— de construcción de un sistema nacional de indicadores de género, para lo cual hemos tenido también la posibilidad de contratar a dos personas, Alma Espino y Karina Batthyany, para que presentaran una propuesta sobre cómo el Uruguay se dirigirá a la construcción de dicho sistema.

Esta propuesta nos plantea tres alternativas: una de mínima, una de media y otra de máxima, por decirlo de alguna manera. Personalmente, nos gusta mucho la de máxima, pero en realidad este próximo mes deberemos definir cuál de estas alternativas que se plantean en el proyecto elegiremos como camino para trabajar junto al Instituto Nacional de Estadística. Nos parece que en esto tendremos también posibilidades de integrar al propio diseño del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, indicadores con los que hoy no contamos. Quiere decir que tendremos que hacer

otras preguntas distintas, sobre algunas cosas que hoy no están contempladas en el Censo y en la Encuesta Continua de Hogares.

Por su parte, la idea de cómo montar un sistema de información distinto en todos los organismos del Estado tiene mucho que ver con algunas experiencias que se han empezado a realizar, incluso algunas disparadas por el propio seminario de hoy. Por ejemplo, el doctor Fernández Galeano comentaba que muchas de estas cosas las empezó a buscar como consecuencia de algo que lo obligó a mirar y a desagregar datos. Esto era algo sobre lo que nunca se había puesto a pensar y, a pesar de ello, se obtuvieron resultados formidables, que compartimos en el día de hoy.

En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, integramos también al Programa de Evaluación y Monitoreo, la incorporación de la variable racial, que fuera desagregada por género en los Programas Infamilia, en niños y niñas en situación de calle, en los programas de maltrato y abuso sexual infantil, y en «Trabajo por Uruguay». Asimismo, incorporamos dicha variable en el Protocolo de atención a las situaciones de violencia doméstica. Nosotros elaboramos este Protocolo de manera de mejorar la respuesta a la población del Plan Nacional de Emergencia Social, pero también de integrarlo al servicio que hoy tenemos en el Instituto.

Por su parte, también hicimos algunas incursiones en el sistema financiero. En este sentido, quiero decir que además de proceder a la firma del Convenio de Cooperación con el Banco de la República Oriental del Uruguay para integrar la perspectiva de género en las políticas de formación

de los funcionarios, realizamos un seminario –que se dio en llamar «El empleo en el sector financiero uruguayo»–, para el que contamos con la presencia del Presidente del Banco Central del Uruguay, del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, así como de distintos responsables relevantes de las políticas a nivel nacional. De allí surgió algo que quiero compartir con ustedes, porque me parece oportuno hacerlo. En esa oportunidad, se dijo: «Se empezaron a meter con lo que importa». Algunos de los allí presentes, cuando comenzamos a presentar la necesidad de investigar qué pasaba con el género en el sistema financiero, se mostraron entusiasmados con esta idea de que nos empezábamos a meter en lo que importa. En este aspecto, la investigación tiene resultados similares a los que fueron planteados por el doctor Miguel Fernández Galeano en el nivel de la salud. Digo esto, porque a mayores niveles de dedicación y de especialización, la brecha salarial es mayor. Sin embargo, cuando esta información fue compartida en ese seminario, sorprendió mucho a los gestores de política.

En definitiva, creo que debemos tener el valor de empezar a colocarnos en un terreno –que tal vez para la señora Alma Espino no sea árido– al que nosotras –y en tanto mujeres, debemos pensar sobre esto–, en general, le disparamos, pues lo dejamos colocado en un lugar de ajenidad cuando, en realidad, el incursionar en estos temas presupuestales constituye el corazón de la posibilidad de ejecución de las políticas.

Con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca fue muy pequeña la incidencia que pudimos tener este año. Lo que

hicimos fue incorporar las variables género y etnia al diseño del formulario para el relevamiento de mecanismos de avance de la mujer rural que, incluso, no fue recogido en el día de ayer por parte del señor Subsecretario. Esta es otra de las cuestiones que compartiremos en las reflexiones finales, es decir, cómo se relaciona lo que se va gestando desde el punto de vista de género –y estoy pensando en experiencias de la Intendencia Municipal de Canelones– y lo que se va procesando, en tanto vínculo–relación con las políticas dirigidas específicamente a la mujer. Lo importante es saber cómo todo esto entra en la lógica del debate en la interna de los lugares de toma de decisiones y la distancia que existe entre una cosa y otra.

En cuanto al Servicio de atención en violencia doméstica, relatamos las situaciones que fueron atendidas el año pasado. Hicimos mención a la articulación con los componentes del Plan de Emergencia y a un Acuerdo de Cooperación celebrado con el Juzgado de Pando, cuya firma comprometimos con la Suprema Corte de Justicia la próxima semana. Quiero indicar que estamos trabajando de manera muy coordinada con el Juzgado de Pando y estamos apuntando a instalar un servicio vinculado a la gran actividad que desarrolla en esa zona. Asimismo, hablamos del Acuerdo de Cooperación con la OIM, que procura desarrollar el Programa Retorno Asistido para Migrantes Irregulares en el Uruguay. Allí se incursiona específicamente en la trata de mujeres y lo que se pretende es hacer una contribución a la atención y acompañamiento de mujeres que han salido de los mecanismos de mafias y tratas de personas que fueron rescatadas por la organización inter-

nacional y a las que luego el Instituto realiza un acompañamiento, a su salida.

También contamos, en 2005, con un proyecto que en el área de Violencia Doméstica nos permitió hacer seis talleres en todo el país, a fin de identificar las necesidades de capacitación del Poder Judicial. Cabe destacar que se trata de una donación del Banco Mundial y que ha sufrido ciertas vicisitudes que, si las contáramos, nadie las creería. Alcanza con decir que hace un año que estamos intentando el traslado del proyecto del Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Desarrollo Social, a fin de que el Instituto tenga la posibilidad de ejecutarlo directamente; en definitiva, no estoy en condiciones de anunciar una fecha. De todos modos, reitero, llevamos a cabo estos talleres de identificación de demandas de capacitación, publicamos y distribuimos el Primer Plan de Lucha Contra la Violencia Doméstica, y elaboramos y repartimos 40.000 folletos de «Mano con Mano contra la Violencia Doméstica». Cabe aclarar que esto lo hicimos, fundamentalmente, con cooperación externa.

Con relación a las mujeres protagonistas del PANES, hicimos el primer proyecto piloto «Mujeres descubriendo sus derechos», que consistió en la coordinación de un ciclo de talleres con mujeres de los refugios de la ciudad de Montevideo. A su vez, presentamos proyectos productivos para mujeres afrodescendientes, y creamos un espacio de formación, apoyo y desarrollo para la inserción y rehabilitación social de las mujeres privadas de libertad, en la línea de trabajo de identificar a los sectores más vulnerables que sufren doble discriminación por raza, por lugar de residencia, por situación socioeconómica, etcétera.

En el presupuesto nos trazamos metas, que son las que figuran en el material que ustedes tienen. En la intervención que realizó Diana Marcos ayer, ubicó, por error –y, en tal sentido, me pidió que lo aclarara–, como meta del Instituto la integración de las mujeres a «Trabajo por Uruguay», la cual, en realidad, responde a la Dirección de Desarrollo Ciudadano. Me pareció importante compartir con ustedes esta aclaración.

Entre las metas, ustedes verán que tenemos algunas que hacen a la transversalidad de género en las políticas públicas y otras que hemos definido y aprobado en el Presupuesto, tales como la capacitación para 2006 de 500 funcionarios, que permita la instalación de ocho equipos focales de género en organismos públicos; la constitución de once organismos departamentales de género; la realización de dos campañas nacionales sobre violencia doméstica en medios de comunicación y de cinco programas de formación permanente en Derechos Humanos, incorporando la perspectiva del género; la construcción de indicadores de género para la evaluación y seguimiento de las políticas; la promoción y construcción de la territorialidad e implementación del Plan de Igualdad, Oportunidades y Derechos; la capacitación para la instalación de quince Comisiones departamentales sobre violencia doméstica en el marco del plan de lucha contra la violencia; la coordinación y monitoreo para la ejecución de los programas establecidos en el Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica, en coordinación con el PANES; la creación de cinco Servicios departamentales especializados en violencia doméstica; la realización de diecinueve asambleas departamentales y del Cabildo Nacional para el fomento de la participa-

ción, la formación de liderazgo, la sociabilidad y la implementación de redes; el fortalecimiento del servicio existente en el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer; y la implementación especial de los programas del INAMU para el 70% de las mujeres protagonistas del sistema de refugio del PANES.

A los efectos de llevar adelante estas metas, contamos con una asignación presupuestal estimada de \$ 6:000.000 para sueldos, de \$ 4:000.000 para gastos y de \$ 2:000.000 para inversiones.

Por otra parte, queremos compartir algunos desafíos a partir de la reflexión que hemos tenido en estos días. El presupuesto tendrá que reflejar la capacidad de incidir en las desigualdades de género. Si no lo hace, si interviene desde una supuesta neutralidad, sólo logrará reproducir las desigualdades de género. Esto, que es tan claro para una fuerza política progresista y de izquierda, con relación a la indigencia y la exclusión social, requiere de medidas proactivas que procuren, específicamente –y con recursos–, revertir la situación de inequidad y de exclusión social. A su vez, es muy importante que también se refleje en las desigualdades de género que atraviesan la exclusión social.

Uno de los desafíos que tenemos más fuertemente planteados, es el de identificar las marcas de género en el Presupuesto y construir el sistema de información.

En el año 2005, partimos de un presupuesto pautado, y la mayor parte de las actividades que compartimos fueron llevadas adelante con Fondos de Cooperación y con la infraestructura y los recursos humanos del Ministerio.

En el año 2006 comenzamos a ejecutar los recursos propios, asignados en el primer Presupuesto. Al mismo tiempo, hemos gestionando y comprometido más apoyo, que es lo que nos va a permitir cumplir con las metas definidas. Al final del Ejercicio 2006 contaremos con información que hoy no tenemos, desagregada en metas y valores que hoy son sólo proyecciones. Fue en ese sentido que, al comienzo de mi exposición, hablé de que tenemos que pensar esto en término de procesos; de aquí partimos.

En un año de gobierno identificamos estas cosas y las colocamos como metas en el Presupuesto; nos comprometimos y las vamos a hacer. Luego tenemos que ser capaces de ir procesando la información.

Tenemos otros temas pendientes con relación a la institucionalidad, que hacen al tema presupuestal. Uno de ellos es el compromiso con la ciudadanía en lo que tiene que ver con la jerarquización institucional del Instituto Nacional de las Mujeres, con su ubicación institucional en un nivel jerárquico mayor y con su autonomía desde el punto de vista de la ejecución de su presupuesto, cosa que llegamos a formular como la transformación del Instituto en una Unidad Ejecutora.

Me interesa resaltar las características que tuvo este debate y que no tuvieron otros: me refiero a que este es un debate compartido con gente de distintos lugares y que, por tanto, tiene miradas diferentes. Tenemos acá la historia de un Estado que de alguna manera hemos ido criticando por su nivel de fragmentación, de dispersión, y por la incapacidad de las Unidades Ejecutoras de trabajar articuladamente unas con otras. Ayer hubo varias intervenciones de los Subse-

cretarios señalando la complejidad de los Ministerios que, por tener distintas Unidades Ejecutoras, tienen una gran dificultad en la articulación de sus políticas. Se ha ido ganando –a mi juicio de manera acertada–, en términos de diseños del Estado en su conjunto, una lógica de racionalidad en la creación de Unidades Ejecutoras que me parece que, pensada en términos del conjunto del Estado, es tremendamente válida. Asimismo, es justo pensar lo que señalan los que de alguna manera tienen más experiencia que nosotros en el debate de la propia reforma del Estado, y es que una vez que se crea la Unidad Ejecutora, luego es difícil removerla.

Nosotros hemos preguntado por qué sucede esto. Nos han explicado que la Unidad Ejecutora garantiza la capacidad de ejecución y también la cuota de poder que se ve plasmada en términos de institucionalidad. Y ante esta historia de un Estado fragmentado en múltiples Unidades que a veces no tienen sentido, nos detuvimos a mirar el número de Unidades Ejecutoras que tenían algunos Ministerios, y nos pareció que era algo patético, que no se justificaba que para cada Programa hubiera una Unidad Ejecutora.

Esto coloca el debate por la Unidad Ejecutora en el marco de una reforma que intenta una racionalidad y procura compartir los recursos con el conjunto de las políticas. Digo esto sólo para introducir el nivel de complejidad que tiene este análisis.

Personalmente, estoy convencida de que el desafío es cómo consolidamos una institucionalidad que, efectivamente, pueda tener más jerarquía desde el punto de vista presupuestal

y mayores niveles de autonomía. Creo –y lo he sostenido en períodos anteriores– que en el Uruguay eso sigue llamándose Unidad Ejecutora. Al mismo tiempo, creo que el desafío de esa institucionalidad con mayor autonomía y más jerarquía en el Presupuesto, debe comprometer recursos para el Instituto, pero también para que todos los Ministerios se comprometan –tal como lo planteaba el señor Daniel Mesa en su intervención– y tomen en cuenta la necesidad de desagregar la perspectiva de género, integrándola a sus metas presupuestales.

Respecto al Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos a nivel nacional, como imperativo legal aunque con otra clave –relatada por el representante de Andalucía–, me parece oportuno señalar que no es lo mismo construirlo por la voluntad política de un Poder Ejecutivo que tiene la intención de lanzar este Plan y lo ha expresado en una acción simbólica que luego hay que traducir en términos concretos de asignación de recursos –voluntad expresada el 8 de marzo de 2006 con la presencia del señor Presidente y los Ministros–, que mediante la acción del Poder Legislativo, que garantizaría que su marco normativo trascendería un período de gobierno. Seguramente sobreabundará diciéndolo acá, pero como en el día de ayer lo señaló Lozano como una de las cuestiones importantes, quiero reiterar que es necesaria la existencia de un imperativo legal para esto. Pienso, entonces, que también es oportuno que tengamos una ley de igualdad de oportunidades y derechos aprobada por el Parlamento y que se incluya en ella una cláusula que haga referencia a la necesidad de las previsiones presupuestales para el cumpli-

miento de las metas. En este sentido, considero muy pertinente este proceso, porque seguramente puede dar lugar a que esta idea se ubique de manera distinta a la lanzada desde el Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto a los espacios de participación de la ciudadanía en el control de los recursos públicos, nos parece que son clave en la elaboración presupuestal, no solamente como elemento de contralor y fiscalización de los Presupuestos nacionales, sino como posibilidad de que seamos capaces de generar mecanismos que permitan incidir desde la sociedad civil en el diseño y en las propuestas de políticas públicas. En este sentido, el año pasado pusimos en práctica la Rendición de Cuentas, lo cual no es casualidad –esto le llamaba la atención a la experta mexicana que nos acompaña– porque en el Uruguay, además de ser parte del ejercicio y del mecanismo presupuestal, han sido historias realmente protagonizadas fuertemente por mujeres. Por cierto, la primera rendición de cuentas la hizo una mujer parlamentaria que, luego de un período de gobierno, rindió cuentas a la ciudadanía de todo lo que había hecho; y la primera rendición de cuentas ante la ciudadanía durante este gobierno, la hizo el Instituto Nacional de las Mujeres. La primera institucionalidad pública que dio cuenta de sus acciones a la ciudadanía, poniéndolas a consideración, evaluación y medición en términos de resultados, la hizo una institucionalidad de género.

En nuestro caso, cuando presentamos la Rendición de Cuentas junto con el Subsecretario de Salud Pública, tanto él como otros Subsecretarios y Ministros con los que compartimos algunos espacios de reflexión, nos dijeron que les

parecía un modelo a tener en cuenta por parte de todos. Es más; cuando al comienzo del segundo período legislativo el señor Presidente de la República presenta una especie de rendición de lo actuado en su primer año de gobierno, cada uno de los Ministerios dimos cuenta del cumplimiento de los objetivos que nos habíamos trazado en forma programática; dicho de otro modo, hicimos un ejercicio de presentación al Parlamento del resultado de los primeros meses de gobierno.

Creo que la Rendición de Cuentas tendría que ser un mecanismo mucho más interactivo y tendría que dar más posibilidades de ingreso de nuevos elementos hacia la Rendición siguiente, porque no solo se trata de poder democratizar la información, sino de que efectivamente se pueda incidir de otra manera.

Tenemos por delante un inmenso mundo para develar las cegueras de nuestros presupuestos respecto al género, así como para contribuir a verlos y reconocerlos desde otras miradas. Creemos que este seminario puede ser una gran oportunidad para conformar un espacio interinstitucional de trabajo hacia la Rendición de Cuentas, con las legisladoras, el Instituto de las Mujeres, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y quienes en los organismos públicos estén interesados en la temática. Además, pienso que podríamos aprovechar una actividad de este tipo para que algunos queden movidos o tocados. Ayer, concretamente, alguien me dijo que se había sentido avergonzado por la ausencia total de

esta mirada en su Ministerio, a lo que le respondí que me alegraba mucho, porque había gente que ni vergüenza tenía, por lo que me parecía muy bueno que él la tuviera. Ello da cuenta, al menos, de que se reconoce que existe un problema y se advierte que hay un cuerpo de ideas, de prácticas, de construcción, de saberes, del que se está absolutamente fuera; y el primer paso para cambiar es identificar la necesidad de hacerlo, porque de lo contrario nadie cambia.

Estoy mirando al integrante del Poder Judicial, que no mencioné cuando hablé del espacio interinstitucional, pero que debemos incluirlo.

En la instancia del intercambio tal vez podríamos pensar cómo dar continuidad a una iniciativa de esta naturaleza, para lo cual vamos a reclamar, también, la formación y la capacitación. En este aspecto, tendremos que elegir muy bien a las personas, porque si ganamos hombres vinculados al tema presupuestal hacia estas conceptualizaciones, nos garantizamos una centralidad que hoy no tenemos en la incidencia. La experiencia de Andalucía nos dio luz en ese sentido.

Si somos capaces de conformar esto, estaremos en mejores condiciones de ver que realmente podamos transformar todas estas prioridades en metas y en compromisos de todo el equipo de gobierno, y no sólo de la institucionalidad del género.

Con relación al INAMU, sólo destacaremos tres elementos:

1. la imprescindible necesidad de un plantel mayor para ejercer una representación digna en el país y en el exterior del mecanismo que tiene para la definición y coordinación de las políticas públicas de género.
2. La necesidad de transparentar claramente cuáles son las acciones que se realizan con fondos genuinos y cuáles con fondos extra – presupuestales.
3. La necesidad de debatir sobre la mejor forma de institucionalidad para impregnar al Estado con las políticas con perspectiva de género: ejecutarles directamente o coordinarlas a través de otras agencias del Estado o realizar una labor mixta.





