

Parte I

Informe sobre el análisis del presupuesto participativo sensible a la equidad de género de Villa El Salvador de los años 2003, 2004 y 2005 con incidencia en el tema de violencia.

I. Propuesta Metodológica

La investigación solicitada, sobre el Presupuesto Participativo sensible a la equidad de género en Villa El Salvador, tiene por objetivo:

Traducir los logros alcanzados en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos de las mujeres en mecanismos que permitan una redistribución de los recursos económicos y sociales en el municipio de Villa El Salvador.

Para dar respuesta a este objetivo se realizó un estudio cualitativo descriptivo, que permita tener un panorama sobre las características del presupuesto participativo y su relación con el enfoque de género.

Se recogió tanto información primaria como secundaria. La recolección de la información primaria se hizo fundamentalmente, a partir de la revisión documental de la normatividad vigente y de los datos con los que cuenta el Municipio. Complementariamente se realizaron entrevistas, las cuales nos permitieron lograr un mayor acercamiento para conocer la manera en que las mujeres han vivido el proceso, así como recoger la información que no se obtuvo de manera documental. En cuanto a la información secundaria, nos apoyamos en las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y en los estudios relacionados con el tema.

Para efectos de presentar nuestras propuestas al municipio, sobre un conjunto de herramientas e indicadores, para la priorización y seguimiento de los proyectos y la elaboración de una agenda de investigación, con enfoque de género, se revisó bibliografía sobre el tema, pero sobretodo nos hemos basado en e en los resultados de esta investigación.

El presupuesto participativo no necesariamente comprende el enfoque de género. Para analizar en qué medida lo incluye, hemos puesto énfasis en tres elementos sustantivos:

- Los mecanismos legales y normativos, que se han usado para su legitimación e instrumentación.
- La participación de la mujer, en el proceso de formulación del presupuesto participativo.
- Las transformaciones en la asignación del presupuesto, incidiendo en el tema de violencia.

Sobre esta base, se busca resaltar las lecciones y los dilemas que el proceso del presupuesto participativo y la incorporación del enfoque de género, va generando.

1.1 Supuesto

Los presupuestos participativos no necesariamente contribuyen a la equidad de género. Es necesario que contengan un enfoque de género explícito.

1.2 Categorías de análisis

Presupuesto participativo
Enfoque de género
Equidad de género

1.3 Operacionalización de las categorías de análisis

Dimensiones	Indicador
Legal	<ul style="list-style-type: none"> - Formula objetivos que promueven una cultura de equidad de género. - Incluye mecanismos que promueven la participación de la mujer. - Incluye mecanismos de discriminación positiva. - Criterios de priorización de la asignación de recursos contribuyen a la equidad de género.
Participación de las mujeres en la toma de decisiones Municipales.	<ul style="list-style-type: none"> - N° mujeres en los agentes participantes organizados. - N° mujeres en los agentes participantes no organizados. - N° mujeres en Consejo de Coordinación Local y por tipo de cargo. - N° de organizaciones de mujeres en el CCL. - N° mujeres en Comités de Gestión Territorial y por tipo de cargo. - N° mujeres en asambleas distritales y territoriales. - Percepción de las líderes del proceso del presupuesto participativo. - Condiciones para la participación de las mujeres.
Asignación de recursos para mejorar la posición y condición de la mujer: <ul style="list-style-type: none"> - Valoración del aporte de las mujeres a la familia y a la comunidad. - Implementación de servicios comunales para la familia (cuidado diurno de niños(as), cuidado de ancianos, cuidado de enfermos, repaso escolar, comedores populares, lavanderías comunales. - Implementación de servicios comunales de prevención y tratamiento de la violencia a la mujer (casas refugio, asesoría, capacitación campañas de sensibilización). - Implementación de programas y servicios con enfoque de género que mejoran la calidad de vida de la población. - Evaluación ex post del impacto sobre las relaciones de género. 	<ul style="list-style-type: none"> - Monto asignado - Porcentaje con respecto al total del presupuesto - Objetivos con perspectiva de género - Percepción de las líderes del proceso del presupuesto participativo - Evaluaciones de impacto de género - Monto asignado para realizar la evaluación

1.4. TÉCNICAS DE RECOJO DE INFORMACIÓN

Las técnicas elegidas para el recojo de información fueron la revisión documental y la entrevista. Para la revisión documental, se elaboraron formatos que permitieron el registro ordenado de los datos a los que se accedió. Se recogió información que permitió analizar los antecedentes y el marco legal vigente del presupuesto participativo; los actores que intervienen en él, así como los montos asignados y los tipos de proyectos priorizados; a partir de lo cual se determinó si se han producido cambios en los últimos años en estos aspectos, en qué dirección y si han tenido alguna influencia sobre la posición, derechos y responsabilidades de las mujeres en el proceso.

Las entrevistas fueron personales y de tipo estructurado. Con preguntas en su mayoría abiertas, para permitir que las entrevistadas se expresen en los temas tratados; pero también se indagó específicamente sobre los temas que nos interesaban, por eso utilizamos en ocasiones preguntas cerradas para evitar los vacíos de información.

Pretendimos recoger información sobre percepciones y actitudes, se buscó que las entrevistadas respondan de acuerdo con su experiencia personal. Para ello, la entrevista fue la técnica más adecuada ya que posibilita el estudio de variables complejas, variables que sólo pueden estudiarse durante la elaboración de un discurso, como son las representaciones sociales, valores, creencias, significados. De otro lado, metodológicamente, la entrevista es una herramienta privilegiada puesto que permite el análisis de la discriminación y la desigualdad al poner en evidencia problemas sociales "invisibilizados" por la sociedad.

Objetivos específicos de la entrevista

- Conocer las percepciones de las mujeres, sobre el proceso del presupuesto participativo...
- Conocer la experiencia personal de su participación, en el proceso del presupuesto participativo.
- Conocer las expectativas de las líderes, respecto al presupuesto participativo y sus posibilidades de realización.

Diseño muestral

Unidad de Análisis: dirigente mujer de Villa El Salvador.

Universo: conjunto de dirigentes mujeres de Villa El Salvador.

Diseño muestral cualitativo, no probabilístico, informantes clave.

Selección aleatoria del territorio: fue seleccionado el territorio III.

Los criterios de inclusión en la entrevista fueron:

- Integrantes mujeres del Comité de Gestión Territorial del Territorio III para el PP de los años 2003, 2004 y 2005. Sólo se tuvo información del año 2005.
- Líderes de organizaciones de mujeres del territorio III.
- Líderes distritales de las organizaciones de mujeres

1.5. MARCO CONCEPTUAL

Son tres los conceptos básicos, que guían el presente estudio: “presupuestos públicos”, “presupuestos participativos” y “enfoque de género”. A lo que debemos añadir el tema específico de la violencia desde una perspectiva de género.

Los **presupuestos públicos** forman parte de la administración financiera, la cual está integrada por cinco sistemas: presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad. Que se ocupan de la captación de recursos y su aplicación a la consecución de los objetivos y las metas del sector público¹.

El sistema presupuestario cumple un doble papel. Además de ser uno de los sistemas que integran la administración financiera pública, es una herramienta de ejecución de políticas y planes a mediano y corto plazo². Por lo que el presupuesto es la herramienta principal que tiene un gobierno; para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos de calidad, costo, eficiencia, eficacia y equidad.

Los presupuestos públicos, son el medio por el cual se determina el acceso de la ciudadanía a los bienes y los servicios públicos de un país. A través de ellos es posible distinguir: cómo se establecen las prioridades del gobierno, a qué agente de la sociedad se valora, qué tipo de trabajo se reconoce y se retribuye, entre otras cosas.

No es suficiente que el discurso político reconozca la necesidad de garantizar la equidad entre mujeres y hombres en la distribución de la riqueza. Para que estas políticas se concreten, es necesario que, efectivamente, los bienes, los servicios, así como las actividades que hacen posible el desarrollo de habilidades y capacidades y la mejora en la calidad de vida, lleguen a hombres y mujeres de todos los grupos sociales. Considerando y atendiendo sus necesidades diferenciales y las dotaciones de capital tangible e intangible, con el que se insertan en las actividades económicas, sociales y políticas del país. Para lograrlo, es fundamental introducir el enfoque de género en la distribución de los recursos públicos, a través del presupuesto.

El **enfoque de género** y su énfasis en las **relaciones de género**, permite estudiar las relaciones entre hombres y mujeres; así como las condiciones en que viven las mujeres respecto a los hombres en cualquier tipo de sociedad y en los procesos de desarrollo. Situando el tema, no en la mujer aislada, sino en las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres; que han generado una distribución disímil de conocimientos, propiedades, ingresos, responsabilidades y derechos.

Partimos de considerar que la simbolización cultural de la diferencia sexual, **el género**, no sólo marca los sexos, sino la percepción en todos los aspectos de la vida: lo social, lo religioso, lo económico, y lo político³. En tal sentido los roles, responsabilidades y capacidades determinados socialmente para hombres y mujeres, suelen generar un acceso desigual a los recursos tangibles e intangibles, y por lo tanto, una situación de desventaja para las mujeres y de subordinación de éstas, a los hombres. Si esta situación de desigualdad, desde un inicio, no se tiene en cuenta a la hora de elaborar un presupuesto, éste, puede incluso contribuir a incrementar dichas diferencias.

Dicho todo lo anterior conviene preguntarse ¿qué es específicamente un presupuesto con enfoque de género? Es aquel, que se basa en el reconocimiento de las relaciones

¹ Makón, Marcos P. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES, 2000. Serie gestión pública 3.

² Idem.

³ Lamas, Martha, “Cuerpo e Identidad”. Luz Arango y otras (Ed.), *Género e Identidad*, Colombia: Tercer Mundo Editores, 1995.

de género inequitativas que subsisten en la sociedad y las inequidades subyacentes derivadas de las mismas, aportando recursos para abordarlas; reconoce las contribuciones remuneradas y no remuneradas, que hombres y mujeres aportan en la producción de bienes y servicios. Y las tiene en cuenta para movilizar y distribuir los recursos. Incorpora por tanto, las necesidades, derechos y obligaciones diferenciales de hombres y de mujeres en el reparto de los recursos públicos y en el diseño de sus programas, planes y actividades específicas.

No consiste entonces, en separar los recursos que se destinan a los hombres y las mujeres, sino más bien en distribuirlos teniendo en cuenta el impacto que genera sobre ellos y ellas de manera diferenciada⁴. Debe, asimismo, considerar acciones concretas que tengan como objetivo lograr una reducción de las brechas de género en todas las dimensiones de la vida social, económica y política y un compromiso para lograr un sistema sexo-género equitativo y por consiguiente la modificación de la condición y posición de las mujeres.

Es por ello que un presupuesto con perspectiva de género, busca impulsar la inclusión transversal de este enfoque, en las políticas y programas nacionales; asimismo, traducir los compromisos gubernamentales asumidos internacional y nacionalmente respecto a la equidad de género, en compromisos monetarios. De tal manera que no sólo se garantice una distribución equitativa de los recursos presupuestales, sino también el uso de manera más eficiente.

Para efectos del presente estudio se entenderá por **presupuesto participativo** con enfoque de género, al proceso mediante el cual la población organizada y no organizada, participa en el proceso presupuestario; en un marco de concertación democrática y equidad de género. De tal manera, que el presupuesto se convierte en un instrumento de gestión, que permite una asignación racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos; para contribuir al desarrollo y a superar la situación de inequidad en las relaciones de género y entre hombres y mujeres.

La violencia

La violencia es un producto social que está estrechamente ligado a la manera de vivir y de ver el mundo, a la cultura, y a la organización de la sociedad. El término violencia remite al de fuerza, dominación, "la violencia es siempre una forma de ejercicio de poder mediante el uso de la fuerza -física, psicológica, sexual, económica o política - e implica una jerarquía real o simbólica"⁵.

La violencia se produce cuando una persona o un grupo actúan de manera unilateral, imponiendo su opinión, sin dar un espacio para la negociación, cuando el poder de ambos no es igual. Esta acción impuesta puede tener que ver con el cuerpo, con la vida o con el destino o proyecto del otro, ya sea de un individuo o de un grupo.⁶

En particular la violencia contra las mujeres, es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre los hombres y las mujeres. Actúa como mantenedora y al mismo tiempo se nutre de las relaciones estructurales de

⁴ UNIFEM Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Beijing más cinco. Lima, 2000.

⁵ Lozano, Itziar. "La violencia de género, y las políticas públicas en el municipio" en *modemmujer* del 7 de Octubre de 2003. <http://www.laneta.apc.org/>

⁶ De la Aldea, Elena y Rousseau, Cecile. *Violencia y salud mental: intervención y prevención*, Argentina-Canadá.

desigualdad de género, es una forma de poder masculino, para mantener el dominio y la subordinación de las mujeres. Ha estado dirigida tradicionalmente a controlar ya sea el trabajo de las mujeres en el espacio doméstico, su sexualidad o la salida de las mujeres al mundo público.

Para efecto del presente trabajo utilizamos el término *violencia contra la mujer* y entendemos que es "cualquier acto o conducta basada en el género que ocasione a la mujer muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en la esfera pública como en el privado".⁷

La violencia contra la mujer incluye "la violencia física, sexual y psicológica:

- Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar .
- Que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra".⁸

Usamos el concepto violencia contra la mujer en vez de violencia familiar, porque el segundo, sólo expresa la violencia que se da al interior de las relaciones familiares y diluye el patrón predominante de la violencia hacia las mujeres, como expresión de relaciones de desigualdad basadas en el género. De otro lado como dice Tamayo, los significados convencionales superpuestos del concepto violencia familiar, opacan los derechos y libertades fundamentales de las mujeres como bienes jurídicos protegidos y dan pie, a que en las intervenciones institucionales prime la preservación de la unidad familiar a toda costa. De este modo, las denuncias, lejos de encaminar procesos para investigar y sancionar prácticas de violencia contra las mujeres, se diluyen por procedimientos que exigen sesiones de conciliación que muchas veces respaldan estereotipos y fuerzan la continuidad de relaciones con los agresores.⁹

Así mismo, tampoco utilizamos el término *violencia doméstica*, porque enfatiza sólo un ámbito en el que ocurre la violencia. Históricamente es en el espacio doméstico donde en forma sistemática se han perpetrado prácticas de violencia hacia las mujeres. Mediado por construcciones de género, que mantuvieron tales prácticas, como una cuestión sometida al dominio de lo privado y fuera de la intervención pública. Los significados convencionales asociados a este espacio, afectan el manejo del problema, lo doméstico continúa arrastrando connotaciones de asunto menor. Determina que las graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres ocurridas en ese ámbito, resulten asumidas como cuestiones subalternas o no significativas al momento de diseñarse, implementarse o evaluarse políticas públicas sectoriales, como son las de seguridad ciudadana y las de administración de justicia¹⁰.

La clasificación de la violencia en términos espaciales (violencia doméstica/violencia social), ha originado que la planificación de políticas y programas sobre seguridad ciudadana y reducción de la criminalidad, se diseñe en referencia a la dimensión conceptualizada como violencia social. De tal manera que los recursos destinados y

⁷ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Art. 1.

⁸ Idem. Art. 2

⁹ Tamayo, Giulia. Cuestión de Vida, Balance Regional y Desafíos Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Lima: CLADEM, 2000.

¹⁰ Idem.

los indicadores adoptados para evaluar el éxito de una política o programa de seguridad ciudadana (tasa de criminalidad, tasa de homicidios) no son sensibles a la violencia contra las mujeres.

II. Análisis de la Información

En este acápite se contrastará el supuesto planteado, con la información que se ha recopilado y procesado con relación a lo siguiente: los mecanismos legales y normativos, la participación de la mujer y las transformaciones en la asignación del presupuesto incidiendo en el tema de violencia.

2.1. MARCO NORMATIVO SOBRE EL PRESUPUESTO Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En la actualidad el presupuesto público en el Perú se rige por la Ley N° 28411, ley General del Sistema Nacional de Presupuesto¹¹ promulgada el 25 de noviembre del 2004, la cual establece que el presupuesto es “el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidas en su Plan Operativo Institucional (POI). Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos”¹².

La ley orgánica de municipalidades - Ley N° 27972- establece que las municipalidades se rigen por **presupuestos participativos anuales** como instrumentos de administración y gestión Y que deben regular la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos, conforme a las atribuciones que les confiere la Constitución¹³.

Se define el presupuesto participativo, como el proceso mediante el cual se fijan las prioridades sobre las acciones a implementar en el gobierno local¹⁴ y el mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil¹⁵.

A continuación presentamos los cuadros con el resumen de la base legal del presupuesto Municipal de Villa El Salvador (VES). El cuadro N° 1 contiene el marco legal general, y las normas legales presupuestarias específicas para cada año figuran en los cuadros 2, 3 y 4 respectivamente.

En el cuadro N° 1 se puede apreciar que en el periodo que se estudia, hubieron muchos cambios en el marco legal a nivel nacional. En el año 2003 se dio una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, se crea la Ley Marco del presupuesto participativo y la Ley Marco de la administración financiera. Así mismo en el año 2004, se da una nueva Ley del Sistema Nacional de presupuesto.

En el cuadro N° 5 se muestra las normas legales referidas al presupuesto participativo (PP) en la Municipalidad de Villa El Salvador que han regido para el periodo 2003-

¹¹ Deroga a la Ley N° 27209 promulgada el 2/12/1999.

¹² Art. 8 Ley N° 28411.

¹³ Constitución Política del Perú. Art. 197.- Participación Vecinal: las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local.

¹⁴ Art. 1 inciso a. D.S. 171-2003-EF

¹⁵ Art. 1 Ley 28056.

2005. Pero es preciso indicar que en el Municipio de Villa El Salvador el Presupuesto Participativo se viene ejecutando desde el año 2000 y se institucionaliza de forma pionera como instrumento de gestión del distrito el año 2001, como un mecanismo a través del cual la comunidad decide y supervisa, conjuntamente con diversas instancias municipales, el destino de una parte del presupuesto municipal. De tal manera que en la programación del PP del año fiscal 2003 las normas que se muestran son las emitidas por el municipio de VES; en cambio en la programación del PP del año fiscal 2004 se incorpora la nueva Ley Orgánica de Municipalidades que oficializa a nivel nacional el presupuesto participativo como instrumento de gestión y el Instructivo N° 002 – 2003 EF/76.01 que contribuye a consolidar el proceso.

En la programación del PP del año fiscal 2005 se agrega a la normatividad del PP la Ley Marco del PP, su reglamento y el instructivo para el proceso de planeamiento. De tal manera que las normas que emite el Municipio de VES para el proceso del PP 2005 se adecuan a las normas formuladas por el gobierno central.

2.1.1. La Equidad de Género

Sobre la base del marco legal que ha regido para cada uno de los años estudiados, se ha elaborado el cuadro N° 6, en el que se presenta las menciones explícitas respecto a la equidad de género y a la mujer.

Si bien en la Ley Marco del PP se considera como uno de los principios rectores la equidad y propone que esta, es un componente constitutivo y orientador de la gestión regional y local, sin discriminación, igual acceso a las oportunidades e inclusión de grupos y sectores sociales que requieran ser atendidos de manera especial, no se especifica nada sobre la equidad de género. Y más bien, en los criterios de los instructivos del Ministerio de Economía y Finanzas para el proceso del presupuesto participativo se considera a la mujer como una población en riesgo. Esta manera de situar a la mujer junto con los niños, discapacitados y ancianos, tergiversa totalmente un enfoque de género ya que se basa en fundamentos epidemiológicos de base comportamental y contenido discriminatorio¹⁶. Obviando que el problema no es la mujer aislada sino las desiguales relaciones de género, que han originado brechas injustificadas entre hombres y mujeres. Por lo tanto, oculta la “discriminación masculina”¹⁷ es decir la discriminación que opera a favor de los hombres como género, en contra de las mujeres como género.

En las normas emitidas por el Municipio de VES en cambio, se considera explícitamente como uno de los criterios de priorización de proyectos,¹⁸ la equidad de género. En el artículo 18 de la ordenanza N° 083-2004-MVES, se consideró de forma pionera la participación obligatoria de la mujer en un 50% en las listas de candidatos al Consejo de Coordinación Local, además, se establecía que las listas tendrían que integrar a un representante de cada segmento de las organizaciones. Lo que aseguraba que las organizaciones sociales de base, integradas en su mayoría por mujeres y las organizaciones de mujeres, tuvieran representación. Sin embargo, de manera inexplicable a los pocos días se emite la ordenanza Ord. N° 085-2004-MVES con el exclusivo propósito de modificar dicho artículo y se reduce la participación obligatoria de la mujer en no menos de 30% y se establece que las listas tendrán que

¹⁶ Sanseviero, Rafael. *Condena, tolerancia y negación. El aborto en Uruguay*. (versión preliminar, inédito) Set. 2003.

¹⁷ Elson, Diane. “Male Bias in macro-economics: the case of structural adjustment” in Diane Elson (Ed.) *Male Bias in the development process*. Manchester: Manchester University Press, 1991.

¹⁸ Ordenanza. N° 086-2004-MVES. Artículo N° 10

integrar a los representantes de no menos del 50% del total de segmentos de las organizaciones. Lo que determinaba en la práctica, la probabilidad que en el CCL no estén representadas las organizaciones sociales de base ni las organizaciones de mujeres que son la mayor fuerza organizada de VES.

Otro aspecto que se tiene que contemplar en el marco legal del PP, es el Plan de Desarrollo Concertado, el cual como lo establece el reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo¹⁹, es el documento orientador del desarrollo local y del proceso del presupuesto participativo. Y debe ser actualizado en los talleres de trabajo del presupuesto participativo, así como contemplar su actualización y la rendición de cuentas sobre el avance en el logro de sus objetivos estratégicos. De ahí la importancia de contar con un Plan de Desarrollo con enfoque de género, ya que luego el presupuesto deberá ser el reflejo financiero del Plan de Desarrollo Concertado.

Sin embargo en el período que nos ocupa, los presupuestos se han basado en el Plan Integral de Desarrollo al 2010 (PID), el que, a pesar del reconocimiento que hace del aporte de hombres y mujeres, no contiene propuestas específicas para cambiar la situación y posición de las mujeres tal como mencionamos en un trabajo anterior:

“En la visión y en algunos objetivos del PID se señala, explícitamente, a hombres y mujeres; esta mención específica daría cuenta de un primer reconocimiento del aporte de ambos en el desarrollo y gestión local. De otro lado cuando se indica la necesidad de que ambos cuenten con igualdad de oportunidades, puede significar una primera constatación que hombres y mujeres no tienen iguales posibilidades. Sin embargo en las acciones no se presenta ninguna propuesta para que esta brecha desaparezca, por lo que en general va a ser necesario contrastar cómo las propuestas que contemplan implícitamente una brecha de género se traducen en objetivos y metas en la planificación operativa y en la asignación presupuestal.

Si consideramos que el Movimiento de Mujeres de Villa El Salvador es uno de los actores principales del movimiento social de VES y que existe en el Municipio una percepción positiva del desempeño político de las mujeres organizadas. Se podría decir que el reconocimiento y visibilización de las mujeres que se manifiesta en el PID es fruto de su esfuerzo y presión política antes que de una mirada de género en los procesos de planificación, de lo que se deriva la carencia de propuestas específicas para aminorar la brecha que existe entre hombres y mujeres”.²⁰

La situación descrita se mantuvo para el presupuesto participativo de los años 2003 al 2005, sin embargo el año 2003 se lanzó la convocatoria para el Plan Integral de Desarrollo al 2021 y esta en proceso de actualización, por lo que en su momento será necesario analizarlo para advertir en qué medida se ha superado la situación aludida.

¹⁹ Decreto Supremo N° 171-2003-EF

²⁰ Andía Pérez, Bethsabé y Arlette Beltrán Barco. Cap. 6: “Análisis del presupuesto público con enfoque de género: el caso de Villa El Salvador. Lima, Perú”. *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la región andina*. UNIFEM, 2004. Páginas 336-337

2.2. MARCO NORMATIVO SOBRE LA VIOLENCIA A LA MUJER

Para efecto del presente trabajo relacionamos la violencia a la mujer y el presupuesto, en el marco de las normas que tienen que ver con la protección de la violencia familiar y la seguridad ciudadana, relacionadas con las funciones que deben cumplir los gobiernos locales.

Tanto en las normas de seguridad ciudadana como en la Ley Orgánica de Municipalidades,²¹ se establece el rol de las municipalidades distritales en materia de seguridad ciudadana. El sistema de seguridad ciudadana se crea con la Ley N° 27933 en enero del 2003, y dispone que una de las instancias integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, son los Comités distritales de Seguridad Ciudadana²² En concordancia con dicha norma, se constituyó el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Villa El Salvador mediante la ordenanza municipal N°050-MVES.²³

De otro lado, tenemos las normas que tienen que ver con la protección frente a la violencia familiar, Ley N° 26260, la que establece el rol de los gobiernos locales en la políticas y programas de prevención y atención. Así su artículo 3 inciso f establece que es política permanente del Estado, la lucha contra toda forma de violencia familiar. Por lo que se promueve “a nivel nacional a través de los gobiernos locales, políticas, programas y servicios de prevención, atención y rehabilitación, como Defensorías de la Mujer, creación de hogares de refugio temporal, servicios de consejería, grupos de ayuda mutua, Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente y servicios de rehabilitación para agresores, entre otros”.²⁴

La Ley N° 27933 determina que la *seguridad ciudadana*, es “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”.²⁵ Sin embargo ni en dicha ley ni en su reglamento el D.S. 012-2003-IN, se hace ninguna mención explícita a la violencia a la mujer, como si no tuvieran relación y como si la seguridad ciudadana no la incluyera. Tampoco la ley de protección frente a la violencia familiar, plantea ningún vínculo con el sistema de seguridad ciudadana, a pesar de que la violencia a la mujer se ha constituido en uno de los principales problemas de seguridad ciudadana ya que hay un promedio de 6 homicidios de mujeres al mes²⁶. Y en datos recogidos por el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público se revela que en el Perú, durante el 2004 se realizaron 78 mil 441 reconocimientos clínicos por casos de violencia familiar. De acuerdo a estas cifras, se produjeron 215 casos de violencia doméstica al día, aproximadamente 9 casos de violencia familiar por hora.²⁷

De ahí el importante rol que le compete a las municipalidades, como entidades a través de las cuales se efectivizan políticas y servicios, para la erradicación y protección frente a la violencia a la mujer y como parte del sistema nacional de seguridad ciudadana.

²¹ Ley N° 27972, Art. N° 85.

²² Art. N° 4

²³ Publicada en el diario oficial el Peruano el 21/03/2003.

²⁴ Inciso modificado por el Art. N° 2° de la ley 28236, publicada el 29.05.2004

²⁵ Art. N° 2

²⁶ DEMUS, http://www.demus.org.pe/feminicidio/home_v.htm

²⁷ Manuela Ramos, <http://www.manuela.org.pe/violencia.asp>

2.3 INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN

Las instancias de participación instituidas para el Presupuesto Participativo se presentan en el cuadro N° 7, mostrándose una comparación de las mismas, para cada uno de los años estudiados.

Se puede observar que las instancias de participación de la sociedad civil se mantienen, las que cambian son las mixtas. Así la Comisión Permanente Mixta y el Comité de Desarrollo de Gestión Distrital son reemplazados por el Consejo de Coordinación Local (CCL).

Es importante anotar el cambio en la composición de los participantes de estas instancias. El Comité de Desarrollo de Gestión Distrital que rigió para el PP de los años 2003-2004 estaba integrado por el Consejo Municipal, el Comité Ejecutivo de la CUAVES, dos representantes de cada Comité de Desarrollo Territorial, 2 representantes de cada mesa temática y un representante por cada organización distrital. El CCL en cambio, esta compuesto por el alcalde, los 13 regidores y 14 miembros de la sociedad civil elegidos democráticamente, lo que en teoría podría significar una participación más equitativa de las organizaciones de mujeres, así como una paridad en la composición por sexo de sus integrantes.

2.3.1 La participación de la mujer

Desde que se inició la experiencia del PP el año 2000, los agentes participantes fueron en su mayoría dirigentes de la CUAVES y dirigentes territoriales. Lo que hizo que las mujeres se sintieran marginadas y ante un nuevo reto “hoy volvemos a luchar por un espacio que se llama presupuesto participativo”²⁸, manifestaron.

Una pista interesante a investigar, es cómo las mujeres fueron ganando espacios en el proceso del PP; para tal efecto se podría examinar cómo fue cambiando la composición por sexo y organizaciones representadas en el Comité de Desarrollo de Gestión Distrital y luego en el CCL, en los Comités de Desarrollo Territorial, así como su participación en las elecciones del CCL y en las asambleas del PP, Parte de esta información se analiza en este acápite.

De acuerdo a los cambios en la normatividad del PP, la composición del CCL en comparación con la del Comité de Desarrollo de Gestión Distrital que rigió para el PP de los años 2003-2004, podía significar una participación más equitativa de las organizaciones de mujeres así como de una paridad en la composición por sexo de sus integrantes. Sin embargo, el cambio del artículo 18 de la ordenanza N° 083-2004-MVES, posibilita que se presenten listas sin incluir a las organizaciones sociales, ni a las organizaciones de mujeres que son la mayor fuerza organizada de VES.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil inscritas al CCL para el PP del 2005 se observa en los cuadros N° 8 y 9. En primer lugar se tiene a las organizaciones vecinales con el 29%, le siguen los Club de Madres con el 17% y en tercer lugar los comedores con el 19%, en cambio, es mínima la participación de los comités de Vaso de Leche con el 2%.

Más allá de las cifras, las dirigentes de la FEPOMUVES y del Vaso de Leche entrevistadas, manifestaron sentirse relegadas en la elección del CCL, dado que les pusieron obstáculos para participar. Consideran que las elecciones no se llevaron a

²⁸ Entrevista a dirigente A realizada el 20/09/2001.

cabo como un proceso que debería crear conciencia para participar, por lo que recomiendan tomar medidas para que exista transparencia.

“En el proceso electoral del presupuesto participativo debe haber un control de otras instancias que no sea el municipio, por que se ve claramente el manejo que hay, esto se da en la elección del comité para Presupuesto Participativo y la Municipalidad manejó las listas (...) en el tema electoral, debería intervenir otra instancia como el MEF para las elecciones del comité de gestión, así como una cláusula que todos lo trabajadores del municipio no deberían participar”.²⁹

“Las inscripciones no las debe hacer el municipio por que no hay transparencia, fui delegada para la CCL y vi que todo fue manejado abiertamente por la municipalidad”.³⁰

El CCL elegido para el Presupuesto Participativo 2005-2006 tiene 64% de integrantes varones y 36% de mujeres si bien no está representada ni la FEPOMUVES, ni la organización del Vaso de Leche, cuenta con la participación de dirigentes de los Comedores autogestionarios y de los Clubes de Madres. La dirigente elegida por los comedores no había participado en el año 2003 ni el 2004, por lo que a la fecha de la entrevista todavía no tenía una visión panorámica del proceso del PP.³¹

Respecto a los Comités de Gestión Territorial se puede apreciar (ver cuadro N° 10) que para el PP 2005, el 65% de sus integrantes eran hombres y el 35% mujeres. Si analizamos la composición por sexo de los presidentes tenemos que el 2004 sólo había una mujer, en cambio el 2005 de los 9 presidentes 7 eran hombres y 2 eran mujeres.

Es importante analizar también la participación de las OSB y las organizaciones de mujeres en las asambleas. En el cuadro N° 11 se puede observar la intervención de las organizaciones en la asamblea distrital del PP 2004, en la que la participación de las organizaciones de Comedores, Vaso de Leche y Club de Madres fue mínima y no hubo participación de las organizaciones de Mujeres. En cambio, en la asamblea distrital del PP 2005 (ver cuadro No 13) la participación de todas estas organizaciones, se incrementa ligeramente. En el cuadro N° 14 se puede observar la comparación de la participación de las organizaciones en los años 2004 y 2005.

De otro lado, es pertinente anotar que existe un alto índice de masculinidad en las organizaciones vecinales, en los Comités de Gestión y de Obra, lo inverso ocurre con las organizaciones de Comedores, Vaso de Leche y Club de Madres (ver cuadro N° 12) Una participación equitativa implicaría por un lado, que las organizaciones sociales de base estén representadas en el proceso del PP de acuerdo a la magnitud de su presencia en el distrito y por otro lado que el índice de masculinidad disminuya en las organizaciones vecinales y en los Comités de Gestión y de Obra.

²⁹ Entrevista a dirigente B realizada el 11/08/2005

³⁰ Entrevista a dirigente C realizada el 11/08/2005

³¹ Entrevista a dirigente D realizada el 12/08/2005

2.4. EL PRESUPUESTO

En esta sección se brindará una visión panorámica del presupuesto, cómo ha evolucionado en términos absolutos y las prioridades que se reflejan en la distribución de los recursos.

2.4.1 ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO

La nueva gestión municipal para el período 2003-2006 enfocó su filosofía de gobierno “desde la perspectiva del ser humano con equidad de género y en estrecha relación con su medio ambiente”³², para lo cual formuló seis objetivos institucionales en el período 2003-2004 a partir de los objetivos estratégicos, definidos en el Plan Integral de Desarrollo al 2010.

Los objetivos institucionales definidos por la nueva gestión municipal contemplan los siguientes temas: medio ambiente, fortalecimiento de la democracia local, participación e igualdad de oportunidades, programas de lucha contra la pobreza garantizando el acceso a servicios básicos de salud; promoción de una cultura de calidad en la prestación de los servicios municipales y el fortalecimiento de la economía local.

En dos de los objetivos institucionales, se explicitan los temas de género: uno es en relación al fortalecimiento de la igualdad de oportunidades en los jóvenes, niños y niñas; y el otro en los programas de lucha contra la pobreza que se definen “como un acto de solidaridad social con enfoque de género”³³.

Para el año 2005 los objetivos institucionales cambian y se propone: la mejora de los indicadores de bienestar; una cultura de calidad en la atención al ciudadano por parte de la Municipalidad; la consolidación de los servicios de redes de comunicación; y la formulación, ejecución y evaluación de planes y presupuestos municipales tomando como base los lineamientos del plan de desarrollo y respetando la equidad de género.

De esta manera la equidad de género se relaciona con el plan de desarrollo en su conjunto superando la propuesta del año 2004, circunscrita a determinadas esferas, lo cual es un logro a resaltar. Pero se comprueba que permanece sólo como un buen propósito, ya que no se visualiza una continuidad entre la filosofía del gobierno municipal, los enunciados de los objetivos institucionales y la formulación del presupuesto. Así tenemos, que la equidad de género enunciada en la filosofía del gobierno municipal y en los objetivos institucionales, no se traducen en los objetivos específicos de las actividades y proyectos previstos en el presupuesto.

2.4.2 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL GASTO

Desde que se inició el PP el año 2000 el presupuesto se había mantenido sin mayores variaciones, sin embargo los años 2004 y 2005 el presupuesto se incrementa significativamente con respecto al 2002. Así tenemos que el PIA se incrementa en 52% el 2004 y en 29% el 2005; el PIM se incrementa en 44% el 2004 y en 32% el 2005; y el presupuesto institucional ejecutado se incrementa en 41% el 2004 y en 31% el 2005 (ver cuadro N° 15). Dada esta variación sustancial que ha tenido el

³² Municipalidad de Villa El Salvador. Presupuesto Institucional de Apertura 2003.

³³ Idem.

presupuesto sería conveniente realizar una investigación sobre los resultados obtenidos y su impacto en la equidad de género.

La ejecución del gasto, la analizamos a través del indicador de eficacia con respecto al presupuesto modificado, el cual nos muestra cuánto del presupuesto modificado ha sido ejecutado. Así tenemos que el año 2003 fue 1, el 2004 0.94 y el 2005 0.96 (ver cuadro N° 16) aparentemente hubo un buen resultado en cuanto a la capacidad del gobierno municipal para ejecutar el presupuesto.

Decimos aparentemente, porque si analizamos este indicador separando la ejecución de las actividades y la de los proyectos, se observa un serio problema. Por ejemplo el 2005 se tiene un indicador de eficacia de 0.98 para las actividades y de 0.62 para los proyectos (ver cuadro N° 17) lo que muestra incapacidad del gobierno municipal para la ejecución de los proyectos.

2.4.3 DISTRIBUCIÓN PROGRAMÁTICA

Los gastos públicos se organizan de cuatro maneras: clasificación institucional; clasificación económica incluye gastos corrientes, de capital, y del servicio de la deuda separándolos por categoría de gasto, grupo genérico del gasto, modalidad de aplicación y específica del gasto; la clasificación funcional programática; y la clasificación geográfica.

Para efectos de observar las prioridades que se reflejan en la distribución de los recursos analizaremos la clasificación funcional programática. Como se observa en el Cuadro N° 18, son básicamente quince los programas entre los que se distribuyen los recursos, subdividiéndose en subprogramas, proyectos y actividades.

Respecto a las tendencias en los gastos, según la distribución programática, se puede observar que existen programas que en los años 2004 y 2005 incrementaron sus gastos y su participación en el presupuesto, y otros que lo han disminuido con respecto al presupuesto del año 2003.

Entre los primeros se tiene al Programa de Administración, el cual el año 2004 y el año 2005 incrementó su participación en el presupuesto en términos relativos y absolutos respecto al presupuesto del año 2003, así de 16.75% pasó a 21.92% y 23.98% respectivamente. Sin embargo, es preocupante que dos actividades del Programa de Administración que son importantes para la buena marcha institucional no se incrementaron, y por el contrario disminuyeron en términos absolutos y relativos. Es el caso de las actividades de Supervisión y Control y las de Conducción y manejo de los Registros Civiles.

Otros de los programas que se incrementaron en términos absolutos y relativos son el Programa de Educación Física y Deportes, el de Orden Interno y el de Saneamiento.

La actividad de serenazgo absorbe todo el gasto del programa de orden interno y del subprograma de Seguridad Ciudadana. El gasto en esta actividad ha pasado de representar el 1.04% del presupuesto en el 2003 al 3% en el 2004 y el 2.48% en el 2005. En términos absolutos también ha tenido un incremento de 432% el 2004 y de 302% el 2005 con respecto al 2003, situación que analizaremos con detalle más adelante.

Entre los programas que más disminuyeron su participación en el presupuesto tenemos: el Programa de Protección del Medio Ambiente, el de Promoción y

Asistencia Social y el de Transporte Terrestre. Los dos primeros, si bien incrementaron su gasto en términos absolutos disminuyeron significativamente su participación en el presupuesto de 23% a 19% y de 40% a 36.7% respectivamente.

En el Programa Promoción y Asistencia Social, se observa que en el subprograma de Promoción y Asistencia Social, algunas actividades disminuyeron su participación como el Programa del Vaso de Leche. Y otras se incrementaron, como en el caso de la Demuna que se incrementó ligeramente y llevó a cabo el año 2004 y 2005 un proyecto de desarrollo de capacidades con componentes diversos. En el subprograma de Promoción y Asistencia Comunitaria en cambio, disminuyó su participación la actividad de Promoción y Desarrollo de las Organizaciones Sociales de Base.

A partir de las tendencias observadas en los gastos según la distribución programática, no podemos concluir si estas variaciones son positivas o no para la equidad de género. Es necesario profundizar el análisis en relación a la eficacia del gasto y en relación a su impacto en la equidad de género, cabría preguntarse por ejemplo:

- ¿El incremento sustancial que ha tenido el presupuesto en el periodo 2004-2005 qué repercusión ha tenido en la mejora de los servicios que brinda el Municipio?
- ¿Es beneficioso para la población en general y para las mujeres en particular que el programa de administración, incremente su participación en el presupuesto en casi un 50%?
- ¿El incremento del Programa de Educación Física y Deportes que básicamente es en infraestructura ha contemplado las necesidades específicas de las mujeres?
- ¿El incremento del Programa de Orden Interno ha contribuido a disminuir la violencia a la mujer?
- ¿Cómo afecta la cobertura de servicios educativos la disminución en el programa de infraestructura educativa?
- ¿Es adecuada la inversión en el programa de Saneamiento en comparación con la inversión en otros programas dadas las carencias del distrito?

Es preocupante que ninguno de los programas haya contemplado objetivos específicos sobre la equidad de género, requiriéndose de una revisión minuciosa de las actividades y proyectos que se realizan en cada programa, para diseñar propuestas que contemplen un enfoque de género.

2.5 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

En esta sección se hará una revisión panorámica del presupuesto participativo, cómo ha evolucionado en términos absolutos y relativos y las prioridades que se reflejan en las inversiones realizadas.

Si bien en términos absolutos el presupuesto participativo en el periodo estudiado ha sufrido un apreciable incremento (ver cuadro N° 19), en términos relativos no ha sufrido mayor variación, se ha incrementado ligeramente de 9% a 11% en el periodo estudiado con respecto al presupuesto de apertura (ver cuadro N° 20).

2.5.1 La Asignación Presupuestal

Las normas legales emitidas por el poder legislativo y el Ministerio de Economía y Finanzas no se limitan a la fase de presupuestación ni a las inversiones, aunque hacen incidencia en éstas. Sin embargo el Municipio de VES desde que inició la experiencia del presupuesto participativo, lo limitó a la fase de presupuestación y a un porcentaje de las inversiones. Por lo que sólo una pequeña parte del presupuesto que en promedio no llega a ser más del 10% se planifica de forma participativa (ver cuadro N° 20).

En el cuadro N° 21 se muestra la evolución de los recursos asignados al PP con respecto al Presupuesto Institucional Modificado (PIM), ahí se observa que el PP fue el 6% el año 2003 y se incrementó al 9% el año 2005.

Es importante observar que la ordenanza 030-2001-MVES³⁴ y su reglamento la ordenanza 031-2001-ALC/MVES³⁵, establece que en relación a las fuentes de recursos el Concejo Municipal, destinará anualmente el 35% del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), a gastos de inversión para la ejecución del presupuesto participativo. En el cuadro N° 22 se muestra la evolución de los recursos asignados al PP como porcentaje del FONCOMUN presentando una tendencia positiva, sin embargo, se puede observar que no se llega al 35% establecido en la ordenanza mencionada.

2.5.2 La definición de prioridades

Luego que se establece la asignación presupuestal, el monto fijado para el PP se reparte a cada uno de los territorios, en función de cuatro indicadores³⁶:

- Necesidades básicas insatisfechas, estratificadas en alta, mediana, poca y ninguna.
- Número de la población
- Grado de participación y compromiso
- Proyectos vinculados a la visión de futuro

Como se observa, estos indicadores no contemplan aspectos de género; podría especificarse por ejemplo, que la participación sea equitativa o que los proyectos tengan enfoque de género. Aunque es pertinente acotar que más que incluir o no criterios con perspectiva de género, sería pertinente analizar si la fragmentación del presupuesto participativo por territorios contribuye o no, a encarar los problemas del distrito con una visión integral y con una perspectiva de género.

Una vez definida la asignación por cada territorio, en cada uno se eligen los proyectos de acuerdo a los criterios establecidos para la priorización de proyectos. Los criterios que rigieron para el PP de los años 2003 y 2004 fueron³⁷:

- a. Su identificación con los objetivos estratégicos del PID
- b. La viabilidad técnica y legal de la obra solicitada que incorpore mecanismos para su sostenibilidad.
- c. Grupos con mayor carencia de infraestructura y equipamiento urbano.
- d. Niveles de participación de dirigencias y vecinos en el PP.
- e. Acuerdo de la obra o proyecto en asamblea de pobladores.

³⁴ Publicada el 11 de agosto del 2001 en el diario oficial El Peruano

³⁵ Publicada el 30 de enero del 2002 en el diario oficial El Peruano

³⁶ Ordenanza Municipal N° 031-2001-ALC/MVES. Art. 13.

³⁷ Idem. Art. 17.

Durante el proceso del presupuesto participativo del año 2005 se emite la Ordenanza Municipal N°086-MVES³⁸ y se establece nuevos criterios de priorización de proyectos, lo que se detallan a continuación:

- a. Condiciones de sostenibilidad.
- b. Disponibilidad de cofinanciamiento.
- c. Favorece la equidad de género.
- d. Número de población objetivo.
- e. Favorece a reducir la pobreza.
- f. Contribuye a la protección y mejora del medio ambiente.
- g. Contribuye a entornos saludables y seguros.
- h. Contribuye a desarrollo económico local.
- i. Contribuye al desarrollo de carácter territorial o distrital.
- j. Contribuye al mejoramiento del paisaje urbano.

Si bien es un avance que se incluya un criterio que favorece a la equidad de género, sin embargo entre tantos criterios este se diluye y existe una elevada posibilidad que se aprueben proyectos que no contengan una perspectiva de género. En tal sentido sería conveniente que este, sea un criterio dirimente.

2.5.3 Proyectos elegidos

En este acápite se analizará los tipos de proyectos elegidos mediante el proceso del presupuesto participativo y podremos observar en qué medida, el cambio de criterios y la inclusión de un criterio específico sobre la equidad de género, han contribuido o no, a seleccionar proyectos con perspectiva de género.

En primer lugar, salta a la vista que la mayor parte de proyectos son de infraestructura y equipamiento, existe la tendencia a no valorar la inversión en intangibles, Como manifiesta una dirigente, no se toma conciencia de la importancia de cambiar roles y estereotipos.

“Para ellos lo importante es el techo, la pared y no cambiar nuestras propias costumbres”.³⁹

Sin embargo, a partir del 2004 se comienzan a incorporar proyectos que brindan servicios. Así el 2004 representaban el 2% de los proyectos y el 2005 pasaron a ser el 6% de los proyectos aprobados mediante el PP (ver cuadro N° 23), este cambio es importante porque es necesario un balance entre aspectos físicos y el fortalecimiento de capacidades y cambios culturales. Sin embargo, a priori no se podría decir que un incremento de proyectos de servicios sea favorable para la equidad, siendo necesario analizar el enfoque de los proyectos. Por ejemplo, en el caso de los proyectos de servicios mencionados en el cuadro N° 23, sería necesario examinar si la capacitación brindada y los módulos elaborados, tienen o no un enfoque de género.

Otro aspecto que debemos analizar, es en qué medida los proyectos aprobados responden a las necesidades detectadas en el distrito, y comparar los recursos que se les asignan. Por ejemplo, podemos observar el caso de los expedientes técnicos elaborados para los servicios de saneamiento básico; en este rubro la inversión fue de 0% el 2003, de 8% el 2004 y el 9% el 2005, en cambio la inversión en áreas verdes fue de 43%, 17% y 26% respectivamente y en locales comunales de 19%, 21% y 16% respectivamente (ver cuadro N° 24).

³⁸ Art. 10.

³⁹ Entrevista a dirigente C realizada el 11/08/2005

Otra manera de leer la información, es analizar a qué programas se han destinado los proyectos. Pero esta información no sirve de mucho porque está distorsionada, ya que se tiene un mismo tipo de proyecto en programas distintos. Por ejemplo la construcción de locales comunales se incluyó en el año 2003 en el programa de desarrollo urbano y en los años 2004 y 2005, en el programa de promoción y asistencia social y comunitaria (ver cuadro N° 25).

De ahí que para tener un acercamiento más fidedigno, analizamos el tipo de equipamiento o infraestructura que se ha privilegiado (ver cuadro N° 26). El año 2003 se privilegió la construcción y remodelación de parques y jardines en lo que se invirtió el 43% del PP; le siguió en importancia la construcción y remodelación de PRONOEI con el 24% del PP; y en tercer lugar, estuvo la construcción de locales comunales con el 19%.

El año 2004 la construcción de locales comunales tuvo el primer lugar con el 21%, le siguió en importancia la infraestructura deportiva con el 19% y la construcción y remodelación de parques y jardines con el 17%.

En el año 2005 también se privilegió la construcción y remodelación de parques y jardines, en lo que se invirtió el 26% del PP; le siguió en importancia la construcción de locales comunales con el 16%; y la infraestructura deportiva con el 15% del PP.

¿Reflejan estas asignaciones las necesidades prioritarias del distrito? En la exposición de motivos de los presupuestos analizados, se menciona que el 48% de los hogares de VES tiene al menos una necesidad básica insatisfecha; que el 27.2% de la población carece de agua por el sistema de red y que esto ocasiona elevada incidencia de enfermedades; que la mayor deficiencia de cobertura se ubica en la educación inicial. Sin embargo, los problemas mencionados no parecen ser objeto de atención prioritaria por parte del presupuesto participativo.

Cabría preguntarse qué factores influyen para que se privilegien proyectos de parques y jardines o locales comunales, frente a otras necesidades prioritarias, máxime cuando en muchos casos las áreas verdes no tienen mantenimiento o los locales están subutilizados. Un factor podría ser, como nos decía una de las dirigidas entrevistadas, que la división del presupuesto participativo por territorios, hace perder de vista los problemas distritales y se descuida la solidaridad que debe primar. Tal vez en parte las cifras mostradas, sean el reflejo de esa situación.

Finalmente, es preciso observar en qué medida los proyectos priorizados buscan contribuir a la equidad de género. Para tal efecto se revisó los objetivos de los proyectos y se constató que ninguno de ellos, tenía objetivos en este sentido. Por lo que consideramos que no basta que se incluya un criterio para favorecer la equidad de género, es necesario que este criterio sea transversal, es decir, que todo proyecto debe ser diseñado con enfoque de género.

En resumen, existen avances en los proyectos elegidos: se comienza a incorporar aspectos intangibles, se empieza a considerar la inversión en aspectos detectados como críticos como el saneamiento. Sin embargo, todavía se observan serias limitaciones, por lo que es necesario revisar la manera en que se está llevando a cabo el presupuesto participativo para que efectivamente sea un instrumento para la equidad de género.

2.6 EL PRESUPUESTO Y LA VIOLENCIA A LA MUJER

Como mencionamos en el marco normativo, para efecto de tratar la relación entre el tema de violencia a la mujer y el presupuesto, hemos delimitado las normas que tienen que ver con la protección de la violencia familiar y la seguridad ciudadana, relacionadas con las funciones que deben cumplir los gobiernos locales. En ese sentido se han tomado en cuenta las actividades y proyectos vinculados a la seguridad ciudadana y a la Defensoría Municipal del Niño y el adolescente y los proyectos que específicamente mencionan los temas aludidos. El análisis específico de estos proyectos y actividades, nos va a permitir a manera de estudio de caso, detectar las fortalezas y debilidades de la formulación presupuestal como referente para el análisis del uso de los recursos.

La asignación presupuestal

En la exposición de motivos de los presupuestos de apertura del período estudiado, la seguridad ciudadana es un problema álgido y concordante con ello se observa que los egresos dedicados al combate a la violencia se han ido incrementando año a año en términos absolutos y relativos hasta llegar a un 5% del PIA el año 2005 (ver cuadro N° 27).

Si analizamos la composición de este gasto durante el período estudiado (ver cuadros N° 28, 29, 30) podemos observar que durante los años 2003 y 2004 se priorizó el gasto en el Programa de Orden Interno (que incluye a Seguridad Ciudadana), antes que en el Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria (que incluye a la DEMUNA y proyectos específicos contra la violencia)-. En el año 2003 la relación del gasto entre estos programas fue de 93% contra 7% y el año 2004 fue de 97% contra 3%. Sin embargo en el año 2005, aparentemente se invierte la situación y se da una relación de 46% contra 54%.

Decimos aparentemente, porque lo que sucede, es que en el Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria, se han incluido proyectos que tienen que ver con el Programa de orden interno (ver cuadros N° 29 y N° 30), lo cual altera la participación de los programas en el presupuesto y su análisis. Esto es delicado, ya que se podría pensar que se ha incrementado el presupuesto del Programa de Asistencia Social y Comunitaria, para los fines que tiene estipulados y por lo tanto, no se le brindarían los recursos que realmente requiere.

De otro lado dificulta el análisis. Ya que un estudio que relacione la variación de la violencia en el distrito, con el incremento o disminución del presupuesto del Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria, tendría distorsiones, lo que no permitiría una adecuada formulación de políticas y toma de decisiones.

Al respecto es pertinente recordar que la distribución por programas del gasto, nos debería dar la perspectiva del destino de los recursos para el cumplimiento de los objetivos de la Municipalidad, para lo cual existe un clasificador funcional programático⁴⁰ que se debería tomar en cuenta.

Otro aspecto que distorsiona el presupuesto y su respectivo análisis, es que no hay una relación coherente entre el nombre de los proyectos y sus componentes; ni es consistente el nombre que se le da a los componentes con la finalidad que persiguen. Así tenemos por ejemplo:

⁴⁰ Resolución Directoral N° 010-2005-EF/76.01 Anexo N°3 Clasificador Funcional Programático

Proyecto 9064: desarrollo de capacidades

Componentes

Capacitación en seguridad ciudadana
Mejoramiento del servicio de seguridad
Sistema de seguridad ciudadana territorial

Unid de medida

capacitación
intervenciones
m².

Si analizamos los componentes del proyecto observamos por ejemplo, que el componente de mejoramiento del servicio de seguridad ciudadana no debería estar incluido en este, ya que es una actividad permanente. Presentarlo de ese modo, podría indicar un gasto corriente encubierto. Y el tercer componente, debería denominarse construcción de local o construcción de módulo de seguridad ciudadana, para que sea consistente con la realidad y la unidad de medida propuesta.

Otro aspecto a observar es que los objetivos de los proyectos no reflejan el sentido que los/las usuarias/os proponen. Así por ejemplo, un proyecto sobre el que se tiene mucha expectativa es el de la Casa de la Mujer, denominado en el presupuesto de apertura "la casa de la mujer y el niño", pero cuyo objetivo específico en el PIA, es "protección de personas enfermas y en estado de abandono". Lo que da cuenta de varias cosas, por un lado, el objetivo no refleja las expectativas de las interesadas que es contar con una casa de acogida para la mujer maltratada⁴¹ y por lo tanto podría prestarse a otros usos. Así mismo, el proyecto a pesar de haber sido fruto de una propuesta desde una perspectiva de género, no se refleja en el objetivo enunciado, lo que dificulta la orientación futura que se le debe dar al proyecto y su respectiva evaluación.

La consistencia

La actividad de serenazgo, absorbe todo el gasto del programa de orden interno y del subprograma de Seguridad Ciudadana. El gasto en esta actividad ha pasado de representar el 1% del presupuesto en el 2003, al 3% en el 2004 y el 2.5% en el 2005 (ver cuadro N° 27). En términos absolutos también ha tenido un incremento de 432% el 2004 y de 302% el 2005 con respecto al 2003.

Dado el incremento producido, si se quisiera evaluar que tan eficaz es el programa, esto no sería posible, ya que la meta presupuestaría "efectuar acciones de seguridad ciudadana" y la unidad de medida "intervenciones" no guarda ninguna relación lógica. Pues tenemos que en el 2003 se gasta S/ 244,609 nuevo soles y se planifica 500 intervenciones; el 2004 se gasta cuatro veces más S/ 1,056,375 pero las intervenciones se multiplican por mil. Y en el 2005 disminuye el gasto a 738,126 y las intervenciones se multiplican casi 9 veces. Al parecer, se toma a la ligera la redacción del PIA, lo que no contribuye ni a la transparencia ni a que sirva de un documento de referencia confiable.

Seguimiento y transparencia

Se advierte que no se han tomado medidas para que la población pueda contar con información presupuestal, que permita hacer un seguimiento de la ejecución de los proyectos seleccionados. Por ejemplo, no se brinda el listado de proyectos con los códigos del proyecto, componentes y metas usados en el presupuesto, ni la codificación correspondiente en el registro de los proyectos en el Sistema Nacional de

⁴¹ Entrevista a dirigente B realizada el 11/08/2005 y entrevista a dirigente C realizada el 11/08/2005

Inversión Pública (SNIF), tampoco se cuenta con la información actualizada de los avances en la ejecución de los proyectos.

En la Web site del Municipio no aparece por ejemplo, la información de los proyectos ejecutados con sus respectivas metas y la codificación pertinente que permita hacerle un seguimiento tanto en el SNIF como en los formatos de evaluación presupuestaria que se presenta semestralmente al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La Web site del Municipio tampoco cuenta con información relevante, ni actualizada para hacer el seguimiento de la ejecución presupuestal, en una revisión del Web site que se hizo el 20 de marzo del 2006 no se pudo obtener información del PIM del 2005.

El presupuesto participativo

En los proyectos seleccionados del presupuesto participativo, observamos que hay tres proyectos vinculados a la seguridad ciudadana. Uno el 2004 para el desarrollo de capacidades mediante la capacitación en seguridad ciudadana que representa el 1% del presupuesto participativo; y dos en el 2005, uno para el desarrollo de capacidades y el otro para la construcción de locales comunales que representan el 7% del presupuesto participativo.

Si bien este incremento es positivo ya que la seguridad ciudadana es un problema álgido, los objetivos específicos de los proyectos aprobados, no sólo no contemplan un enfoque de género, sino que además son muy generales, y, se pueden prestar a todo tipo de interpretaciones subjetivas:

2004

- Proyecto 9064 : desarrollo de capacidades
Obj. Específico: dotar al distrito de un ambiente óptimo para el normal desarrollo de las actividades de la población (intervenciones).

2005

- Proyecto 9064: desarrollo de capacidades (Unid. m2).
Obj. Específico: prestar ayuda y auxilio ante gente de mal vivir
- Proyecto 6048: Construcción de locales comunales (Unid. m2).
Obj. Específico: garantizar el auxilio rápido ante la evidencia de accidente y evitar pérdidas humanas a nivel de territorio

Sería pertinente definir, a quiénes se consideran “gente de mal vivir”. Ya que bajo ese término ambiguo, el serenazgo, encargado del orden público, generalmente, hace uso y abuso de sus funciones, para extorsionar o violentar a todo aquel que arbitrariamente, considere fuera de la norma, como lo hacen con las mujeres que ejercen la prostitución⁴², con los travestís o gays. Lo que ha ocasionado denuncias⁴³ contra el servicio de serenazgo de diversos distritos, por la violación de los derechos humanos de estas personas.

Otro aspecto a observar, es la distorsión del sentido de los proyectos, ya que si bien en la práctica los dos proyectos seleccionados el 2005 son para construir locales del sistema de seguridad ciudadana, llevan nombres distintos, se les ubica en sub

⁴² En el Perú se ha adoptado un régimen reglamentarista frente a la prostitución, es decir que se le tolera y regula.

⁴³ Raíz Diversidad Sexual. Reporte Anual sobre derechos humanos de lesbianas, gays, trans, bisexuales en el Perú: 2005. Lima: marzo 2006. Versión digital formato CD.

programas distintos y tienen diferentes componentes y finalidades que no guardan coherencia (ver cuadro N° 31).

Al respecto, es conveniente precisar que un proyecto se formula para solucionar un problema y por lo tanto su denominación debe ir acorde a su propósito. Igualmente la selección de la función, programa y subprograma, debe realizarse considerando el tipo de servicio sobre el cual el presupuesto de inversión pública (PIP) va a intervenir.⁴⁴

Si tenemos en cuenta las distorsiones analizadas, se puede dilucidar que el incremento que ha tenido el presupuesto para el combate a la violencia, se centra en el programa de orden interno y en las acciones de control por parte del serenazgo. Y no se ha establecido políticas que vinculen la seguridad ciudadana con la violencia a la mujer.

De ahí la necesidad de analizar si este tipo de intervenciones tiene o no repercusión en la disminución de la violencia a la mujer, y a su vez determinar el tipo de actividades y proyectos que deberían implementar para que el combate a la violencia tenga una perspectiva de género.

El presupuesto es la herramienta principal que tiene un gobierno para obtener buenos resultados de sus intervenciones en términos de calidad, costo, eficiencia, eficacia y equidad. Por lo que la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos no puede estar ajena, a que los gobiernos evidencien resultados medibles y observables por la ciudadanía de ahí la importancia de asumir con seriedad, consistencia y transparencia la presupuestación por resultados.

⁴⁴ Directiva N° 004-2003-EF/68.01 - Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Locales.

III. Conclusiones

De acuerdo a las tres dimensiones analizadas respecto al presupuesto participativo de la Municipalidad de Villa El Salvador, detalladas a continuación, se puede concluir que si bien existen avances en el presupuesto participativo, este no tiene un enfoque de género, lo que corrobora, que los presupuestos participativos no necesariamente contribuyen a la equidad de género.

Dado que la presente investigación, se ha realizado teniendo como contexto un periodo de cambios en la normatividad del proceso de descentralización y del presupuesto participativo, las conclusiones que presentamos, deben tomarse como una primera aproximación que deberían servir justamente, para que el proceso del presupuesto participativo se consolide incluyendo la equidad de género.

Los mecanismos legales y normativos:

- En el marco legal nacional del presupuesto participativo no existen especificaciones sobre la equidad de género.
- En los criterios de los instructivos del Ministerio de Economía y Finanzas para el proceso del presupuesto participativo se considera a la mujer como una población en riesgo, lo que tergiversa totalmente un enfoque de género.
- En las normas emitidas por el Municipio de VES sobre el PP si bien se considera explícitamente como uno de los criterios de priorización de proyectos la equidad de género, esto no es suficiente para seleccionar proyectos con enfoque de género.
- En el periodo 2003 – 2005 los presupuestos se han basado en el Plan Integral de Desarrollo al 2010 (PID), el cual, a pesar del reconocimiento que hace del aporte de hombres y mujeres no contiene propuestas específicas para cambiar la situación y posición de las mujeres.
- Las normas emitidas por el Municipio de VES sobre el PP, no dan cuenta de mecanismos específicos para impulsar la participación de las mujeres en igualdad de oportunidades.
- Las normas emitidas por el Municipio de VES sobre el CCL, se modificaron y limitaron la participación obligatoria de la mujer de 50% a no menos de 30% y se estableció que las listas tendrían que integrar a los representantes de no menos del 50% del total de segmentos de las organizaciones. Lo que ha determinado en la práctica que se relegue la participación de algunas organizaciones sociales de base, que son la mayor fuerza organizada de VES.
- Tanto en las normas de seguridad ciudadana como las que tienen que ver con la protección frente a la violencia familiar, se establece el rol de las municipalidades distritales, sin embargo no se establece un vínculo entre dichas problemáticas.

La participación de la mujer en el proceso de formulación del presupuesto participativo.

- La participación de las OSB y las organizaciones de mujeres en las asambleas el CCL y los comités de gestión ha sido mínima, no comparable con la capacidad organizativa que tienen.
- Existen percepciones de falta de transparencia en la elección del CCL y en las facilidades u obstáculos que se les pone a las organizaciones de la sociedad civil para participar.

- El cambio en la composición de los participantes en las instancias de participación instituidas para el Presupuesto Participativo a partir del PP del 2005, puede contribuir a una participación más equitativa de las organizaciones de mujeres así como una paridad en la composición por sexo de sus integrantes, si se toman medidas complementarias para incentivar la participación de las mujeres y sus organizaciones.

El presupuesto municipal

- Si bien la filosofía del gobierno municipal contempla la equidad de género, no se visualiza una continuidad entre dicha filosofía, los enunciados de los objetivos institucionales y la presupuestación.
- Ninguno de los programas ha contemplado objetivos específicos sobre la equidad de género.
- Existen deficiencias en el diseño del presupuesto por resultados, se observa que existe:
 - o Información de los gastos por programas distorsionada.
 - o Incoherencias entre el nombre de los proyectos y sus componentes, y entre el nombre que se le da a los componentes con la finalidad que persiguen.
 - o Inconsistencias entre montos presupuestados y metas.
- Existen casos en que los objetivos de los proyectos no reflejan el sentido que los/las usuarias/os proponen.
- Existe ineficacia en la ejecución presupuestal de los proyectos aprobados.

El presupuesto participativo

- Sólo una pequeña parte del presupuesto que en promedio no llega a ser más del 10%, se planifica de forma participativa.
- La mayor parte de proyectos seleccionados en el PP son de infraestructura y equipamiento, a partir del 2004 se comienzan a incorporar proyectos que brindan servicios.
- Se ha privilegiado la construcción y remodelación de parques y jardines y la construcción de locales comunales, no siendo estas las necesidades prioritarias identificadas en los diagnósticos distritales ni en el sentir de las mujeres organizadas.
- Ninguno de los proyectos priorizados tiene por objetivo contribuir a la equidad de género.
- Existen indicios que muestran que la distribución del presupuesto participativo por territorios, no contribuye a encarar los problemas del distrito con un enfoque de equidad.

La transparencia

- Existen deficiencias en el diseño del presupuesto por resultados lo que no contribuye a la obtención de resultados medibles y observables por la ciudadanía,
- Se advierte que no se han tomado medidas para que la población pueda contar con información presupuestal, que les permita hacer un seguimiento de la ejecución de los proyectos seleccionados.
- La Web site del Municipio, no contiene información relevante para hacer el seguimiento de la ejecución presupuestal y no contiene información actualizada.

El presupuesto participativo y la violencia a la mujer

- En el período estudiado los egresos dedicados a combatir la violencia, se han incrementado significativamente en términos absolutos y relativos.
- Los proyectos aprobados en el presupuesto participativo relacionados con el tema de la violencia, se ubican sólo en los aspectos de seguridad ciudadana y no contemplan un enfoque de género.

IV. Recomendaciones

Sobre los mecanismos legales y normativos.

- Elaborar el plan de desarrollo con enfoque de género, de tal manera que tanto el diagnóstico, la visión, las líneas estratégicas y los objetivos estratégicos lo incluyan.
- Que la Municipalidad de VES emita normas sobre el PP que contemplen facilidades e incentivos específicos, para la promoción de la participación de las mujeres y de sus organizaciones.
- Que la Municipalidad de VES emita normas sobre el PP que estipulen que todos los proyectos aprobados contengan enfoque de género.
- Que se modifique la ordenanza que cambió la participación obligatoria de la mujer en el CCL de 50% a no menos de 30%.
- Desarrollar un plan para combatir la violencia hacia la mujer, que incluya tanto los programas de orden interno como de promoción y asistencia social y comunitaria con indicadores específicos.

Sobre la participación en el proceso de formulación del presupuesto participativo.

- Que la Municipalidad de VES tome medidas para asegurar que se brinden facilidades e incentivos específicos para la promoción de la participación de las mujeres y de sus organizaciones.
- Que se coordine con la ONPE o con alguna institución imparcial que monitoree la transparencia del proceso de elección del CCL.

Sobre el presupuesto municipal

- Fortalecer la capacidad de la Municipalidad en el diseño de presupuestos por resultados con enfoque de género.
- Fortalecer la capacidad de la Municipalidad para la ejecución de proyectos.
- Contar con un plan de desarrollo con enfoque de género con metas e indicadores específicos, de tal manera que la selección de proyectos tenga un marco referencial.

Sobre el presupuesto participativo

- Incrementar progresivamente la participación de la población en las diversas fases del proceso presupuestario y en el monto que se define de forma participativa.
- Evaluar la conveniencia de la distribución del presupuesto participativo por territorios.
- Mejorar la capacidad de la Municipalidad y de la población para formular proyectos con enfoque de género.
- Mejorar los mecanismos de selección de proyectos.
- Definir como requisito para la aprobación de un proyecto que este contenga perspectiva de género.

La transparencia

- Fortalecer la capacidad del Municipio en el diseño y formulación del presupuesto por resultados con enfoque de género.
- Tomar medidas para que la población, cuente con información que permita hacer un seguimiento de la ejecución de los proyectos seleccionados.
- Mantener actualizada la Web site del Municipio con información relevante para hacer el seguimiento de la ejecución presupuestal.

El presupuesto y la violencia a la mujer

- Se recomienda que el comité distrital de seguridad ciudadana, formule un diagnóstico de la problemática de seguridad ciudadana considerando la problemática de la violencia a la mujer.
- Contar con un plan de seguridad ciudadana con enfoque de género, que contemple la violencia hacia la mujer, y, que incluya tanto los programas de orden interno como de promoción y asistencia social y comunitaria.
- Formular una línea de base e indicadores de seguimiento y evaluación, que sirvan de base al plan de seguridad ciudadana y de los proyectos que se aprueben en el presupuesto participativo.

V. Cuadros
