

Parte III

Recomendaciones sobre posibles líneas de investigación
en el tema de presupuestos participativos sensibles a la equidad
de género.

RECOMENDACIONES SOBRE POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN EN EL TEMA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SENSIBLES A LA EQUIDAD DE GÉNERO

Introducción

En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiaridad, se entiende que los gobiernos municipales son los más cercanos a la población, y por lo tanto los más idóneos para ejercer la competencia o función pública.¹ Las cuales deben cumplirlas, en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.²

La ley Orgánica de Municipalidades³ define a los gobiernos locales, como entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal. También estipula que los gobiernos locales promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.⁴ Así mismo establece que las municipalidades se rigen por **presupuestos participativos anuales**⁵, como instrumentos de administración y gestión; regulando la participación vecinal en la formulación de dichos presupuestos, conforme a las atribuciones que les confiere la Constitución⁶.

Se define el presupuesto participativo, como el proceso mediante el cual se fijan las prioridades sobre las acciones a implementar en el gobierno local⁷ y el mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil⁸.

En este contexto, el presupuesto participativo con enfoque de género, se inserta dentro del proceso de descentralización y esta ligado a la toma de decisiones y gestión democrática, por parte de la población organizada y no organizada en el proceso presupuestario, en función del Plan de Desarrollo Distrital. De tal manera, que el presupuesto se convierta en un instrumento de gestión que permita 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 entre hombres y mujeres.

En esta aspiración sin embargo, existen una serie de supuestos teóricos, que exigen un examen crítico de temas clave relacionados con la descentralización, la participación y la equidad de género; así como el analizar los diversos problemas e interrogantes que se encuentran en su implementación práctica.

¹ Ley N° 27972 Art. V

² Ídem. Art. VIII

³ Ídem. Art. I

⁴ Ídem. Art. IV

⁵ Ídem. Art. 53

⁶ Constitución Política del Perú. Art. 197.- Participación Vecinal: las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local.

⁷ D.S. 171-2003-EF, Art. 1 inciso a.

⁸ Ley 28056, Art. 1

Por ejemplo, en torno a la descentralización, está en debate el enfoque que debe primar: eficiencia o empoderamiento. Es decir, si lo central es hacer más eficiente al Estado y su prestación de servicios; o lo central, es mejorar la equidad y la democracia, así como el brindar mayores oportunidades para la participación de la sociedad civil en éste. En ambos casos se justifica el fortalecimiento de los gobiernos locales, como medio para hacer más eficiente el gobierno y como forma de aumentar la participación democrática. Pero cabe preguntarse si existen razones a priori, para suponer que las formas más localizadas de gobierno son necesariamente democráticas.

De otro lado, la implementación de la descentralización plantea una serie de interrogantes tanto técnicas como políticas, que podrían tener gran impacto en la calidad de vida de la población y en especial de las mujeres. Como es, lo relacionado a los servicios públicos, cuáles son los mejores mecanismos de prestación de servicios, qué servicios deberían descentralizarse; así como lo relacionado al financiamiento de los servicios y la distribución de los recursos fiscales. En relación a las preguntas políticas, es necesario dilucidar, entre otros, cuáles son los actores e intereses que se benefician con la descentralización.

Respecto a los presupuestos participativos, se supone que posibilitan identificar mejores soluciones para los problemas de la gente. Se parte de la premisa, que al permitir que la gente exprese sus necesidades y preferencias, se puede mejorar la prestación local de servicios y hacerlos más apropiados, efectivos e inclusivos.

Pero si bien en teoría, la creación o reconocimiento de instancias de participación en el ámbito local, en los sistemas descentralizados de gobierno, podría facilitar el empoderamiento de la gente. En la práctica, hay muchos obstáculos para lograr una participación equitativa y efectiva.

Por un lado, la apertura de espacios de participación, automáticamente no posibilita una participación equitativa en especial en el caso de las mujeres. Ya que la capacidad de la gente para ejercer una voz efectiva en la escena pública, depende en gran manera de su poder social y económico en otros ámbitos institucionales, como: en la familia, el mercado, la sociedad civil o en los partidos políticos. De otro lado, no basta una mayor participación cuantitativa de las mujeres en los organismos elegidos localmente, es necesario analizar si esta, es o no un ejercicio de ciudadanía, entendida como la reivindicación de derechos.⁹

Los presupuestos participativos con perspectiva de género, no están ajenos a los debates y problemas mencionados. Por lo que es necesario propiciar investigaciones, que indaguen cuales son los obstáculos que enfrentan en su aplicación práctica y en qué medida están contribuyendo o no, a que el presupuesto público sea un instrumento para la justicia de género.

⁹ Cos Montiel, Francisco. *Desarrollo de una agenda de investigación sobre la descentralización y los derechos de las mujeres*. IDRC,2006

Agenda de Investigación

Para facilitar la presentación de la agenda de investigación, hemos agrupado las preguntas correspondientes, en algunos temas generales. En muchos casos hay superposición entre los mismos, por lo que puede ser pertinente que las investigaciones que se diseñen, consideren más de un tema.

Datos, línea de base y marco referencial

Un aspecto previo a toda investigación, es la posibilidad de contar con datos y tener acceso a ellos de manera transparente; es decir, que la información se halle disponible en forma amplia y abierta, y que sea presentada con la suficiente claridad y especificidad. De otro lado, es necesario tener información de partida; así como referentes hacia los cuales arribar. En tal sentido se recomienda:

1. Elaborar un diagnóstico distrital con perspectiva de género.
2. Diseñar un plan de igualdad de oportunidades, que sirva de referente a la formulación de las políticas y a los planes locales de desarrollo.
3. Evaluar si el plan de desarrollo al 2021, cuenta con perspectiva de género.
4. Diseñar normas y procedimientos para que los programas y proyectos recojan información desagregada de usuarios y usuarias.
5. Diseñar normas y procedimientos para que se recoja información desagregada de la participación de hombres y mujeres en las diferentes instancias de participación.
6. Homogenizar los procesos de recopilación de la información para que esta sea comparable y fiable.
7. De acuerdo al plan de igualdad de oportunidades, generar un sistema de indicadores y recopilar la información necesaria para hacerle seguimiento.

Incorporación de la perspectiva de género

En vista que se han realizado diversas actividades para incorporar la perspectiva de género en el presupuesto participativo; sería conveniente evaluar estas experiencias, analizar lo avanzado y los retos presentados. . Algunas preguntas de investigación al respecto podrían ser:

- ¿Qué experiencias de capacitación y asesoría se han realizado en la Municipalidad de Villa El Salvador, para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto participativo? ¿Cuáles han sido sus resultados, qué factores han influido en los resultados obtenidos?
- ¿Cómo desarrollar la capacidad del gobierno local para incorporar la perspectiva de género?
- ¿Cuentan los/as funcionarios/as con la información, capacitación y experiencia para formular programas y proyectos con perspectiva de género?
- ¿Cuentan los/as funcionarios/as con la información y recursos necesarios para incorporar la perspectiva de género en sus respectivas labores?

Participación

En el periodo analizado 2003-2005, se observa una mayor participación cuantitativa de las mujeres en las instancias del presupuesto participativo de VES, por lo que sería importante analizar la naturaleza de esta participación y su impacto en los intereses y demandas de las mujeres.

- ¿A qué se debe esta mayor participación?
- ¿Esta mayor participación, responde a intereses de género?
- ¿Las mujeres que participan son conscientes de sus derechos en el ámbito local?
- ¿Las mujeres que participan, tienen los elementos para traducir sus derechos en reivindicaciones específicas?
- ¿Esta mayor participación se ha traducido en mayor capacidad de decisión?
- ¿Cuál es la composición de la participación de las mujeres según la organización a la que pertenecen?
- ¿Qué factores influyen en la participación de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en las instancias del presupuesto participativo?
- ¿Qué condiciones podrían contribuir a una mayor participación de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en las instancias del presupuesto participativo?

Presupuesto y Presupuesto Participativo

El análisis del presupuesto del período 2003-2005, ha demostrado que ninguno de los programas tiene objetivos específicos para la equidad de género, De otro lado, los proyectos aprobados por el presupuesto participativo, tampoco tienen objetivos específicos para la equidad de género y los proyectos priorizados, no responden a las necesidades prioritarias identificadas en los diagnósticos distritales ni a las demandas de las mujeres. En tal sentido, una tarea necesaria, sería analizar cada uno de los programas que desarrolla el Municipio y elaborar lineamientos para incorporar la perspectiva de género en cada programa. Algunas preguntas de investigación podrían ser:

- ¿Qué mecanismos desarrollar, para ampliar la cobertura del presupuesto participativo?
- ¿Cuáles serían los mecanismos más adecuados, para la selección de proyectos por parte de la población?
- ¿Qué repercusión ha tenido en los servicios que brinda el Municipio, el incremento sustancial que ha tenido el presupuesto municipal en el período 2004-2005?
- ¿Qué repercusiones ha tenido en la segregación laboral, el incremento de la participación en el presupuesto del programa de administración?
- ¿El incremento del Programa de Orden Interno en el período 2004-2005 ha contribuido a disminuir la violencia a la mujer? ¿Qué actividades y proyectos debería contemplar el Programa de Orden Interno para contribuir a disminuir la violencia a la mujer?

Rendición de cuentas / Transparencia

En el periodo analizado 2003-2005 se observa que existen deficiencias en el diseño del presupuesto por resultados, lo que no contribuye a la obtención de resultados medibles y observables por la ciudadanía. Así mismo, 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. En tal sentido, preguntas de investigación al respecto, podrían ser:

- ¿Cómo fortalecer la capacidad del gobierno municipal para formular el presupuesto por resultados con equidad de género?
- ¿Cómo desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y en especial la de las organizaciones de mujeres, para influir en la distribución de los recursos públicos en la promoción de la equidad de género y el desarrollo humano?
- ¿Cómo desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y en especial la de las organizaciones de mujeres, para influir en la distribución de los recursos públicos en la promoción de la equidad de género y el desarrollo humano?
- ¿Cómo desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y en especial la de las organizaciones de mujeres, para pedir cuentas al gobierno municipal sobre sus políticas recaudatorias y de gasto?
- ¿Cómo desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y en especial la de las organizaciones de mujeres, para vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno municipal?
- ¿Cómo desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y en especial la de las organizaciones de mujeres, para vigilar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario?
- ¿Qué normas y procedimientos son necesarios implementar para asegurar que la información presupuestal este actualizada y contenga la información necesaria, para monitorear la ejecución de los proyectos?

Bibliografía

- 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
- Arellano Gault, David (coord) *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Cap. III. Porrúa/CIDE, México, 2004.
- Cos Montiel, Francisco. Desarrollo de una agenda de investigación sobre la descentralización y los derechos de las mujeres. IDRC, 2006
- De la Aldea, Elena y Rousseau, Cecile. Violencia y salud mental: intervención y prevención, Argentina-Canadá.
- DEMUS, www.demus.org.pe/feminicidio/home_v.htm
- 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.
- Lamas, Martha, "Cuerpo e Identidad". Luz Arango y otras (Ed.), *Género e Identidad*, Colombia: Tercer Mundo Editores, 1995.
- Monte Domecq, Raúl. Propuesta para una estrategia de transparencia municipal. <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/2005/PropuestaEstrategiastm.pdf> revisado el 2/6/2006
- Lozano, Itziar. "La violencia de género, y las políticas públicas en el municipio" en *modemmujer* del 7 de Octubre de 2003. www.laneta.apc.org/
- Makón, Marcos P. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES, 2000. Serie gestión pública 3.
- Manuela Ramos, www.manuela.org.pe/violencia.asp
- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección Nacional del Presupuesto Público. *Prepuestro del Sector Público para el año fiscal 2005. Normas presupuestales. Tomo 1*.
- Raíz Diversidad Sexual. Reporte Anual sobre derechos humanos de lesbianas, gays, trans, bisexuales en el Perú: 2005. Lima: marzo 2006. Versión digital formato CD.
- Sanseviero, Rafael. *Condena, tolerancia y negación. El aborto en Uruguay*. (Versión preliminar, inédito) Set. 2003.
- Tamayo, Giulia. Cuestión de Vida, Balance Regional y Desafíos Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Lima: CLADEM, 2000.

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.

Levantamiento de Información directa

- Entrevista a dirigente A realizada el 20/09/2001
- Entrevista a dirigente B realizada el 11/08/2005
- Entrevista a dirigente C realizada el 11/08/2005
- Entrevista a dirigente D realizada el 12/08/2005
- Participación en la evaluación del taller de género del 6 de julio del 2005 realizada el 12/08/2005

Fuentes documentales

- Constitución Política del Perú
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- D.S. 171-2003-EF
- Directiva N° 004-2003-EF/68.01 - Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública para Gobiernos Regionales y Locales
- Diario oficial El Peruano 11 de agosto del 2001
- Diario oficial El Peruano 30 de enero del 2002
- Diario oficial El Peruano 21 de marzo del 2003.
- Ley N° 27209 promulgada el 2/12/1999.
- Ley N° 27783 - Ley de bases de la descentralización.
- Ley N° 27972 - Ley orgánica de municipalidades
- Ley N° 28056
- Ley N° 28411
- Ley N° 27933 - Ley del sistema de seguridad ciudadana.
- Municipalidad de Villa El Salvador:
 - Presupuesto Institucional de Apertura 2003.
 - Presupuesto Institucional de Apertura año fiscal 2004.
 - Presupuesto Institucional de Apertura año fiscal 2005.
- Ordenanza Municipal N° 031-2001-ALC/MVES
- Ordenanza. Municipal N° 086-2004-MVES
- Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2005. Anexos de la ley de presupuesto. Tomo 2, 3, 4 y 5.

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