



UNION INTERPARLAMENTARIA

CHEMIN DU POMMIER 5
1218 LE GRAND-SACONNEX / GINEBRA (SUIZA)

TELÉFONO (41.22) 919 41 50 - FAX (41.22) 919 41 60 - E-MAIL postbox@mail.ipu.org

Relato

del

Seminario regional para parlamentos de América Latina sobre: "El Parlamento y el proceso presupuestario, incluyendo una perspectiva de género" (San Salvador, 19 - 21 de septiembre de 2005)

El seminario regional "El Parlamento y el Proceso Presupuestario, con Perspectiva de Género" se celebró en la Ciudad de San Salvador, El Salvador del 19 al 21 de septiembre de 2005. Fue organizado por la Asamblea Legislativa de El Salvador, en coordinación con la Unión Interparlamentaria (UIP), y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Los participantes incluyeron miembros de los Parlamentos de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Uruguay.

La inauguración del Seminario estuvo a cargo del Presidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador, Licenciado Ciro Cruz Zepeda Peña; en la presencia del Secretario General de la Unión interparlamentaria, el Sr. Anders B. Johnsson; la Jefa para América Latina y el Caribe de UNIFEM, Señora Marijke Velzeboer-Salcedo; la Presidenta del GRULAC, Diputada Zury Rios-Montt y el Diputado Rafael Machuca Zelaya de El Salvador.

Entre los ponentes que estuvieron presentes se encontraban:

- La Diputada Ileana Argentina Rogel (El Salvador)
- El Diputado Julio Gamero Quintanilla (El Salvador).
- La Diputada Miryam Garces (Ecuador)
- La Sra. Lucia Pérez Frago, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia (México),
- La Sra. Helena Hofbauer, FUNDAR (México),
- La Sra. María Teresa Flores de la Auditoría General (Argentina),
- La Sra. Mirna Montenegro, Instancia por la Salud y el Desarrollo de las Mujeres, Guatemala,
- El Sr. Solana, ex Senador y Ministro de México
- El Sr. John K. Johnson, del Instituto del Banco Mundial.

El Presidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador; el Lic. Ciro Cruz Zepeda Peña fue elegido Presidente del Seminario. De igual manera, la Señora Ileana Argentina Rogel, Diputada de El Salvador, junto con la senadora Margarita Percovich de Uruguay y el Diputado Julio Gamero Quintanilla de El Salvador fueron elegidos como relatores del Seminario

Este Informe resalta los puntos principales que surgieron de las ponencias y de los debates sostenidos durante los días en los que se realizó el Seminario.

Conceptos y definiciones

- ❖ **El presupuesto** es la herramienta más importante de la política económica y social del gobierno; es una definición, en términos numéricos, de la dirección de la política nacional; es el mejor indicador de los objetivos reales que persigue un gobierno; es la palanca clave para lograr el crecimiento y la equidad de género; es una herramienta para evaluar el desempeño del gobierno.
- ❖ **Los presupuestos no son neutros**, tienen un impacto diferenciado sobre hombres y mujeres.
- ❖ **Un presupuesto con enfoque de género** consiste en políticas de ingreso y de gasto del gobierno que toman en cuenta en su diseño el conjunto de ideas, percepciones y valoraciones culturales sobre el significado de ser mujer y de ser hombre. Reconoce las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que mujeres y hombres tienen en la sociedad, y sus contribuciones diferenciadas en la producción de bienes y servicios y el trabajo para movilizar y distribuir los recursos.
- ❖ **Género y sexo no son sinónimos**: **sexo** se refiere a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, mientras que el **género** se refiere a las diferencias socialmente construidas atribuidas a hombres y mujeres

El rol del Parlamento en el proceso presupuestario

El proceso presupuestario comprende las etapas de: formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto: estas fases se realizan en los ejercicios fiscales del año previo y el vigente.

A nivel mundial los Parlamentos tienen tres funciones básicas: representación, legislación y vigilancia.

Los parlamentos **representan** la diversidad de grupos e individuos en una sociedad. Como institución en materia suprema de legislación, en una nación son los que se encargan de **elaborar las reglas** por las que una sociedad es gobernada. Los parlamentos también se encargan de **vigilar** el gasto y el desempeño del Poder Ejecutivo. La vigilancia es la función de “revisión y equilibrio” (“check and balance”) del Poder Legislativo, a través de la cual se asegura que los programas sean llevados a cabo legal y efectivamente y para los propósitos para los cuales se planearon.

El papel de los parlamentos en el proceso presupuestario varía. Sin embargo, hay tres tipos de legislatura que se destacan:

1. Legislaturas que *hacen el presupuesto*: pueden modificar, rechazar y reformular el presupuesto del ejecutivo por uno propio.
2. Legislaturas que *influyen sobre el presupuesto*: únicamente pueden modificar partidas o rubros sin modificar el límite y/o rechazar el presupuesto original del ejecutivo.
3. Legislaturas *sin ningún efecto sobre el presupuesto*: no pueden modificar el presupuesto

En general, el papel de los parlamentos en el proceso presupuestario corresponde a sus tres funciones básicas.

A) *En su función de representación:*

La legislatura considera e incluye criterios e intereses específicos en el presupuesto del Ejecutivo – intereses regionales, y de grupos en particular. Los planes y programas del gobierno central – hechos por expertos en la capital – a veces pueden ser modificados para ser más eficaces en las regiones particulares del país. El parlamentario puede ser el vínculo de esa información. Como “los terminales del sistema nervioso de la organización política”, el Parlamento puede recibir y procesar información necesaria para ajustar el presupuesto nacional. En unos sistemas, el parlamento recibe ese tipo de información en audiencias públicas acerca del presupuesto.

B) En la aprobación del presupuesto:

El Parlamento practica la función de legislación. En la modificación y la aprobación del presupuesto la legislatura declara práctica y simbólicamente que la nación está de acuerdo con el programa y presupuesto del gobierno.

C) En su función de vigilancia:

La legislatura tiene la responsabilidad de seguir la implementación del presupuesto para asegurar que los programas estén implementados legal y eficazmente, y para los propósitos deseados por la legislatura.

En el desempeño de sus funciones en el proceso presupuestario, el parlamento debe tener en cuenta también el impacto del contexto internacional en la realidad nacional. El contexto económico mundial que se caracteriza por la globalización, el desarrollo de un mercado flexible, abierto, debe ser tomado en cuenta en el análisis del presupuesto por el Parlamento y en el seguimiento de su implementación. Por ejemplo, en el caso de la deuda que afecta las economías nacionales, es importante ver la dimensión de la deuda y el destino de esos recursos, es decir, si fueron realmente para programas que sirvieron y tuvieron un alto impacto o simplemente sólo fueron utilizados para endeudar a generaciones futuras.

Desafíos y propuestas

En el desempeño de sus funciones, el parlamento se encuentra con una serie de desafíos, entre ellos:

En su relación con el Poder Ejecutivo el parlamento puede encontrarse limitado en cuanto a sus potestades presupuestarias formales. En muchos sistemas (especialmente los sistemas parlamentarios) las consecuencias del rechazo del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo pueden ser graves, llevando a los Parlamentos a prescindir de su función de lectura crítica del presupuesto. El parlamento también puede encontrarse limitado en cuanto a "espacio político." Aunque el Parlamento disponga de considerables potestades formales en el proceso presupuestario, su capacidad de ejercerlas puede verse limitada por un Poder Ejecutivo fuerte o por partidos políticos que adopten decisiones presupuestarias al margen del Poder Legislativo.

La descentralización de los recursos puede constituir un desafío al Parlamento nacional para ejercer sus funciones porque limita su margen de acción en la medida que las decisiones se transfieren a los poderes locales.

La presentación del presupuesto suele ser compleja, dificultando las tareas de los/as parlamentarios/as. El presupuesto debería presentarse de manera sencilla y clara, de simple lectura. También es importante que el presupuesto se presente con suficiente antelación para permitir al Parlamento un análisis adecuado del mismo.

Para facilitar el trabajo del Parlamento es importante establecer oficinas especializadas en presupuesto con personal técnico capacitado que pueda asesorarlo. También es resaltar que el personal sea capacitado en materia de asuntos de género.

El cambio continuo de funcionarios es un desafío porque se pierde la acumulación de experiencia y conocimientos adquiridos en materia presupuestaria. De igual manera es primordial asegurar cierta continuidad del personal técnico de los comités.

La falta de información en general, y de información desagregada por sexo en particular, es una limitante para un análisis adecuado del presupuesto. Es importante entonces, promover el acceso a la información por medio de fuentes independientes y la producción estadística con perspectiva de género. En este sentido, la interacción con la sociedad civil y la colaboración con las oficinas nacionales de estadística pueden ser de suma utilidad.

El gasto público puede caracterizarse por una alta concentración en la toma de decisiones, falta de transparencia, rigor, controles y evaluaciones *a priori* que entorpecen la ejecución. Es importante entonces, aumentar la transparencia y reducir la discrecionalidad. La Cooperación con la sociedad civil y la sensibilización de la ciudadanía pueden ser una respuesta a esto.

Iniciativas de presupuesto con enfoque de género

Las diversas iniciativas de presupuestos públicos con enfoque de equidad de género, surgen en primer lugar como una herramienta de análisis y evaluación de la política pública y sus presupuestos correspondientes, acerca de la incorporación del género en ellos.

En una segunda etapa, se constituyen como una herramienta que permite diseñar políticas públicas y presupuestos públicos con un enfoque de equidad.

Los presupuestos con enfoque de género:

- No son presupuestos separados para las mujeres, sino que consideran las necesidades particulares de ambos y las diferencias del impacto en cada uno de ellos.
- No implican un incremento en el gasto público sino un examen y reordenamiento, así como una asignación más eficiente del mismo.

Los presupuestos con enfoque de género fomentan:

- ❖ **La equidad**, al tener un enfoque de derechos humanos se convierte en objetivo e indicador de la gestión económica;
- ❖ **La rendición de cuentas**, al ser un instrumento concreto para fortalecer la obligación de los gobiernos frente a la ciudadanía en relación a los compromisos nacionales e internacionales orientados a la reducción de las inequidades de género (por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre las mujeres, la Plataforma de Acción de Beijing, los Objetivos de Desarrollo del Milenio);
- ❖ **La eficiencia**, a través de la mejor focalización de las acciones y el destino de recursos a acciones con mayor impacto sobre los resultados esperados;
- ❖ **La transparencia**, al comprometer a la sociedad civil en el debate político y económico, pudiendo fortalecer la gobernabilidad económica y la democracia.
- ❖ **El crecimiento y el desarrollo**, el combate a la pobreza, menores pérdidas en la gestión económica, menor corrupción, incremento del capital humano;
- ❖ **El vínculo**, de manera integral, de las políticas macroeconómicas con las políticas sociales.

El Objetivo fundamental de los presupuestos con enfoque de género, es cuestionar la neutralidad genérica de los programas y de las asignaciones presupuestarias. (Considerando al presupuesto como declaración de valores).

Los presupuestos no son neutros. La disminución del gasto tiene un impacto diferenciado. Por ejemplo, si se reduce el gasto hospitalario esto intensifica el trabajo doméstico (cuidado), que recae principalmente en mujeres y niñas. Hay una transferencia clara de costos del sector público y privado a los hogares. También, repercute en el tipo de empleo (de menor calidad) que las mujeres aceptan para compatibilizar sus obligaciones en el hogar, y esto a su vez repercute a largo plazo en la jubilación que perciben.

La incorporación del enfoque de género implica:

- ✓ Identificar el impacto diferenciado en mujeres y hombres de políticas, programas y presupuestos.
- ✓ Reconocer la existencia de relaciones de poder entre las personas, implícitas o explícitas en cada cultura.

- ✓ Valorar la contribución de las mujeres a la economía a través de la economía del cuidado.
- ✓ Impulsar la inclusión transversal de la perspectiva de género en las políticas, programas, proyectos y estrategias nacionales, en todas sus etapas.

Elementos para el análisis y elaboración de presupuestos con enfoque de género

El análisis y la elaboración de un presupuesto con enfoque de género tiene los siguientes componentes:

1. **Análisis de género:** Relaciones de poder y roles de género en el desarrollo social, valoración del trabajo productivo y reproductivo de las mujeres y el impacto diferenciado de las políticas públicas.
2. **Análisis macroeconómico:** Contexto económico y social, política fiscal.
3. **Técnica del análisis presupuestal:** Tiempos, estructura, formas de presentación, actores y marco jurídico.
4. **Conocimiento específico de un sector o problema:** Diagnóstico y política pública.

El análisis y la elaboración de un presupuesto con enfoque de género requiere de un proceso de reflexión conjunta de quienes saben del tema (de los expertos que están involucrados en los programas de gobierno) y de los tomadores de decisiones.

Los presupuestos sensibles al género son la etapa final de una política pública con enfoque de equidad de género, porque su diseño e instrumentación es un proceso integral e interrelacionado.

¿Cómo se desarrolla una iniciativa de presupuesto con equidad de género?

1. Evaluando la sensibilidad de género de las políticas, respondiendo a la pregunta : ¿De qué manera las políticas y sus respectivas asignaciones de recursos contribuyen a reducir o aumentar las inequidades de género?
2. Obteniendo percepciones de los grupos beneficiarios sobre la medida en que las partidas de gastos responden a sus necesidades.
3. Analizando la incidencia del gasto público: desagregando la distribución de los recursos presupuestarios por sexo. Implica determinar el gasto neto en las familias, y su distribución entre los miembros de las mismas.
4. Analizando el impacto del presupuesto en el uso del tiempo, según sexo: calculando el vínculo entre las asignaciones presupuestarias y sus efectos en la distribución que los (as) miembros (as) de los hogares hacen del tiempo.
5. Realizando una evaluación de género de medio término de las políticas económicas, focalizándose en los instrumentos orientados a promover la globalización y el combate a la pobreza.
6. Brindando informes y/o declaraciones sobre la respuesta del presupuesto a las brechas de género, utilizando indicadores como los citados anteriormente.

Auditoria / transparencia y rendición de cuentas con un enfoque de género

Los gobernantes tienen la obligación legal y ética de informar a los ciudadanos sobre cómo utilizan y han utilizado los recursos públicos ('accountability'). El parlamento en particular tiene la responsabilidad de analizar la cuenta de inversión. Para ello existen órganos técnicos tales como las auditorías, contralorías, o tribunales de cuentas que presentan al Parlamento un informe de análisis de la cuenta de inversión.

Estas entidades fiscalizadoras superiores deben:

1. tener independencia funcional y financiera (esto es clave para evitar cualquier exposición a presiones);
2. estar reguladas o reconocidas por la Constitución;
3. tener participación de la oposición.

Los organismos de auditoría tienen el compromiso de cooperar en la lucha contra la corrupción y de promover la participación cívica y la cultura de la probidad.

El establecimiento de procedimientos para la presentación de denuncias por parte de la ciudadanía favorece la cooperación entre las entidades de fiscalización y la sociedad. La difusión de los trabajos de control, a través, por ejemplo del Internet, facilita la transparencia. Por último, es importante educar a la ciudadanía para el control realizando actividades conjuntas con instituciones académicas, medios de comunicación y ONG's que difundan la importancia de la tarea de control en una democracia moderna. El control público sin difusión es un control disminuido.

La participación de la sociedad civil es importante para garantizar la transparencia y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y los mismos organismos de auditoría (controlar a los controladores). Dos formas de participación de la sociedad civil incluyen la **auditoría social**, que consiste en un proceso de control de la administración pública, vigilancia y fiscalización del uso de los recursos nacionales, y la **vigilancia ciudadana**, un proceso de fiscalización y acompañamiento de las acciones o servicios públicos.

La incorporación de una perspectiva de género en el trabajo de los organismos de auditoría puede contribuir a generar mecanismos que permitan evaluar el impacto que el presupuesto tiene sobre hombres y mujeres y por ende a visibilizar las inequidades que existen.

Algunas herramientas para incorporar el género en las auditorías podrían incluir las siguientes:

- ✓ Análisis de la totalidad del gasto por programa o por área observando los gastos destinados a temáticas de mujeres y los gastos destinados a lograr la igualdad real entre mujeres y hombres;
- ✓ Análisis desagregado del impacto del gasto público;
- ✓ Evaluación con enfoque de género de las políticas públicas;
- ✓ Análisis y evaluación desagregada de los impuestos;
- ✓ Estudio y evaluación del impacto presupuestario en la utilización del tiempo (trabajo no remunerado, tareas de cuidado, etc.).

Las necesidades del parlamento para contribuir al desarrollo de un presupuesto con enfoque de género

Para contribuir al desarrollo de un presupuesto con enfoque de género, los Parlamentos necesitan acceso a información completa desagregada por sexo. Necesitan datos breves y claros para usar en el debate presupuestario.

Esos datos deberían incluir información derivada de encuestas sobre el uso del tiempo y la creación de una cuenta satélite por parte de las oficinas nacionales de estadística, para dimensionar, visibilizar y contabilizar el aporte no remunerado de las mujeres a la economía.

Las capacidades de los parlamentarios y del personal del parlamento debe ser fortalecido en lo que concierne asuntos de inequidad de género. La capacitación podría ser organizada en este censo.

Los Parlamentarios deben desarrollar la cooperación y los contactos con la sociedad civil y los movimientos de mujeres para tener informaciones sobre las inequidades de género. Con audiencias públicas, la sociedad civil puede también participar en el desarrollo de un presupuesto con enfoque de género.

Seguimiento del seminario

A continuación se recogen algunas propuestas de seguimiento a la laborar durante el seminario:

Se solicita a los y las participantes de presentar el debate y los resultados del seminario en sus parlamentos nacionales y darles difusión entre la sociedad civil. Para ello, se les invita a utilizar el manual que esta a su disposición para organizar lanzamientos en el parlamento o con la sociedad civil. Se les invita a los participantes a intentar implementar las sugerencias incluidas en este relato.

Se solicita a los parlamentos, la UIP y UNIFEM que considere la organización de eventos de seguimiento al seminario actual, como seminarios regionales y nacionales sobre este asunto en América Latina.

Se les invita a los participantes a fortalecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los parlamentos de América Latina.