



## **El Parlamento y la incorporación de la perspectiva de género en sus funciones: el caso de los Presupuestos Sensibles al Género**

Este Informe identifica, en primer lugar, ciertos rasgos básicos de los procesos presupuestarios, sus mecanismos institucionales y los principales actores susceptibles de intervenir en ellos. En un segundo momento, entrega antecedentes sobre la noción de "presupuesto sensible al género" y las herramientas de análisis asociadas. Finalmente, incide sobre la realidad nacional en la materia, constatando las iniciativas adoptadas y las condiciones institucionales del Congreso para abordar el estudio del presupuesto que incorpore la perspectiva de género.

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Mariano J. Ferrero - Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones  
Email: [mferrero@bcn.cl](mailto:mferrero@bcn.cl), Anexo: 1862. 29-05-2012. Serie Informes N° 28-12.

## Tabla de Contenido

I. Antecedentes generales .....	1
II. Nociones básicas sobre el proceso presupuestario y el rol del Parlamento .....	2
III. Los Presupuestos Sensibles al Género: herramienta de análisis y formulación del presupuesto .....	5
IV. Presupuestos del Sector Público y género en Chile .....	8

## Índice de Cuadro

Cuadro 1. Presencia de mujeres en las Comisiones Permanentes con competencia presupuestaria .....	12
---	----

## I. Antecedentes generales

*"Elaborar presupuestos es traducir los recursos financieros en objetivos humanos". **Aaron Wildavsky**<sup>1</sup>*

En el estudio sobre los *Parlamentos sensibles al género* de la UIP se sostiene que tal condición implica que se trata de una institución que toma conciencia de las cuestiones de género e incorpora de manera efectiva el género en sus tareas. Si, por una parte, esto debe reflejarse en su composición -presencia significativa de mujeres parlamentarias- y funcionamiento interno -asignación de cargos, prácticas de la cultura institucional, etc.-, también debe traducirse en la incorporación de las cuestiones de género en el desarrollo de políticas en el parlamento. En este sentido, se afirma que:

"un parlamento que reúne la condición básica de amparar la igualdad de género [...es aquél] que acepta la necesidad de revisar todas las políticas, leyes y prácticas desde una perspectiva de género [...]"<sup>2</sup>

Por tanto, implica hacerse cargo de una realidad cada vez más incuestionable, a saber, que los compromisos en materia de equidad de género asumidos internacionalmente plantean un notable desafío a las instituciones del Estado. Ello, en tanto dichos compromisos alcanzan a un amplio espectro de asuntos que deben ser objeto de medidas para contrarrestar las discriminaciones entrelazadas que afectan a la condición de la mujer. En consecuencia, las acciones, políticas y programas específicos resultan insuficientes para lograr la equiparación de las mujeres en la sociedad, sino que se requiere incorporar la perspectiva de género con un carácter transversal.

Esta estrategia, conocida en inglés como *mainstreaming*, se suele denominar "transversalización de género" e implica un "proceso de valoración de las implicaciones para hombres y mujeres en cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas, en todas las áreas y niveles".<sup>3</sup> Esta estrategia, considerada una 'buena práctica' internacional, ha venido siendo adoptada por los Estados, no significa que no se realicen acciones directas y específicas a favor de las mujeres. Por el contrario, estas medidas de acción positiva o de apoyo sexo-específico son claves pero, al mismo tiempo, es necesario incorporar la perspectiva de género con un carácter diagonal, atravesando todas las políticas, programas, medidas y actividades administrativas y financieras del Estado.

<sup>1</sup> Citado en: Wehner, Joachim y Byanyima, Winnie, *El Parlamento, el Presupuesto, y el Género*, Manual para Parlamentarios nº 6, UIP/PNUD/UNIFEM/Instituto del Banco Mundial, Ginebra, 2005, p. 11, disponible en: <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H027WehnerGL.pdf> [acc. 23/05/12].

<sup>2</sup> UIP, *Parlamentos sensibles al género. Resumen Ejecutivo*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2011, p. 6.

<sup>3</sup> Economic and Social Council (ECOSOC), *Gender Mainstreaming: An Overview*, United Nations, New York, January 2002; citado por PNUD-Chile/Teresa Valdés (Coord.), *Guía para la Transversalización de Género en Chile*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile, 2006, p. 17.

En este esfuerzo, el parlamento puede jugar un rol significativo al incorporar este enfoque en sus funciones de elaboración de legislación, ejercicio de la labor de control, y despliegue de la función representativa. Como sostiene la UIP, de esta manera “contribuirá a la aplicación y control efectivos de una legislación y unas políticas que satisfagan las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres”.<sup>4</sup> En el ejercicio de las distintas tareas parlamentarias, un Congreso Nacional puede incidir particularmente en el análisis y/o elaboración de presupuestos con perspectiva de género.

En consecuencia, este Informe identifica, en primer lugar, ciertos rasgos básicos de los procesos presupuestarios, sus mecanismos institucionales y los principales actores susceptibles de intervenir en ellos. En un segundo momento, entrega antecedentes sobre la noción de “presupuesto sensible al género” y las herramientas de análisis asociadas. Finalmente, incide sobre la realidad nacional en la materia, constatando las iniciativas adoptadas y las condiciones institucionales del Congreso para abordar el estudio del presupuesto que incorpore la perspectiva de género.

## **II. Nociones básicas sobre el proceso presupuestario y el rol del Parlamento**

El proceso presupuestario implica un ciclo de tareas asociadas con la planificación, ejecución y control del modo en que se recaudan, asignan y gastan los recursos públicos por parte del Estado. En este ciclo presupuestario hay, por tanto, varias etapas en que es posible intervenir, y de hecho lo hacen, por parte de distintos actores institucionales -entre ellos, el Parlamento- como también, paulatinamente, de la sociedad civil. Un proceso presupuestario es largo, iniciándose por lo general con un año de antelación y prolongándose, incluso, más allá de concluido el año fiscal correspondiente (tareas de control, auditoría y evaluación de la ejecución).

En lo esencial, un presupuesto contempla los planes financieros del gobierno para un período futuro que, por lo general, es de carácter anual. El presupuesto público constituye, probablemente, uno de los instrumentos más potentes de política económica ya que determina la asignación y ejecución de los recursos disponibles de una sociedad. Pero, más aún, es una herramienta política de primera magnitud en tanto refleja las prioridades que el gobierno establece para las diferentes opciones y medidas de políticas públicas. Por último, constituye un medio esencial de rendición de cuentas y de control de las finanzas gubernamentales. En la composición del presupuesto público hay dos elementos básicos, los ingresos y los egresos.<sup>5</sup>

Entre las fuentes de ingreso destacan los impuestos, tanto directos como indirectos, junto a otras categorías como los cargos o tasas por uso de ciertos servicios, las

---

<sup>4</sup> UIP. *Parlamentos sensibles al género...*, op. cit., p. 6.

<sup>5</sup> A este respecto, Cedano García, Dina, *Presupuestos con enfoque de género: el rol del parlamento*, Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo (GPI) - UNIFEM, Nueva York, Abril 2006, pp. 3-4, disponible en: <http://www.presupuestoygenero.net/Herramientas/H019CedadoGL.pdf> [acc. 23/05/12].

donaciones o ayuda de la cooperación internacional y otras. En materia de egresos, se produce una asignación de fondos a diferentes funciones gubernamentales en que serán gastados durante ese año fiscal, pudiendo ser destinado a gastos corrientes (pago de salarios, adquisición de bienes y servicios que se consumen de inmediato) o a gastos de capital (compra de bienes -maquinaria, tecnología, infraestructura- que se pueden utilizar para producir otros bienes). Si el presupuesto prevé que habrá más gasto (egresos) que los ingresos a recibir, ello implica que habrá un cierto déficit fiscal que deberá ser cubierto contrayendo préstamos. Existen diversas perspectivas sobre el modo de lograr equilibrios presupuestarios, así sobre la conveniencia y formas de gestionar los déficits fiscales, pero parece razonable pensar que, en términos políticos,

“mantener un cierto nivel de déficit no debe ser considerado un fin en sí mismo, sino más bien un medio para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. A veces puede haber una compensación entre el objetivo de reducir el déficit presupuestario y el alcanzar un crecimiento a largo plazo y con una base amplia”.<sup>6</sup>

En este sentido, los presupuestos y las políticas macroeconómicas son instrumentos para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social de los países, asignando para ello los recursos de manera eficiente, equitativa y eficaz. El análisis con perspectiva de género apunta a escrutar en qué medida se está realizando un uso eficaz y equitativo de los recursos públicos para atender por igual las prioridades de mujeres y hombres.

Para lograr incidir en la toma de decisiones dentro del proceso presupuestario, es necesario conocer la secuencia en que éste se despliega, los mecanismos institucionales que entran en juego y los diferentes actores que cumplen roles en el mismo.<sup>7</sup> Si bien todos estos elementos varían de país a país, es posible identificar, en términos generales, a los principales actores del proceso:

- Gobierno: en su interior se elabora, usualmente, los proyectos de presupuestos públicos, comenzando por la definición de la política fiscal, de los ingresos disponibles, y de las prioridades de gasto. El papel del Ministerio de Finanzas resulta clave para dirigir el proceso de presupuestación, en tanto cuenta con la especialización necesaria para elaborar proyecciones macroeconómicas, coordina su elaboración con los restantes ministerios sectoriales, y cumple un rol de supervisión en su posterior ejecución. En todas esas labores, también participan los distintos ministerios y organismos públicos encargados de actividades y funciones gubernamentales;
- Parlamento: sus funciones básicas resultan aplicables a las distintas etapas del proceso presupuestario pero, esencialmente, cumple un rol destacado en la aprobación de la ley de presupuestos. Por sus características, esta es una de las principales leyes anuales en un Estado. Asimismo, le corresponde aprobar la legislación tributaria, que establece los ingresos con que contará

<sup>6</sup> Wehner, Joachim y Byanyima, Winnie, *El Parlamento, el Presupuesto...*, op. cit., p. 15, más in extenso pp. 12-15.

<sup>7</sup> Al respecto, ver el capítulo 2: “El proceso presupuestario” de Wehner, Joachim y Byanyima, Winnie, *El Parlamento, el Presupuesto...*, op. cit., pp. 31-38.

el Estado. En estas materias cumplen un rol destacado algunas de sus comisiones, como las de finanzas y presupuestarias;

- Órganos independientes de control administrativo: si bien con características institucionales diversas, existen ciertos órganos estatales con relativa independencia que tienen funciones de control y auditoría respecto a las cuentas gubernamentales y la ejecución del presupuesto. En ciertos casos mantienen una relación directa con el poder legislativo, mientras en otros gozan de completa autonomía. Son los tribunales de cuentas, auditores, síndicos o, en el caso de Chile, la Contraloría General de la República;
- Actores sociales: otros actores pueden intervenir en el proceso presupuestario, aunque sus contribuciones aún incipientes, como es el caso de distintas organizaciones de la sociedad civil. Éstas pueden desarrollar investigación independiente y campañas de toma de conciencia en asuntos presupuestarios, pero sus aportes se potencian si el debate del presupuesto, sobre todo en el parlamento, se da en instancias abiertas al público y/o con celebración de audiencias. También pueden realizar contribuciones actores del mundo académico, como universidades o centros de investigación y pensamiento, los medios de comunicación, etc.

La secuencia del proceso presupuestario suele incluir cuatro grandes fases: elaboración, legislación, ejecución y auditoría. Por cierto, en la práctica, esas etapas se superponen en tanto distintos presupuestos anuales se hallan en distintos momentos del ciclo. Es decir, mientras se está ejecutando el presupuesto del año fiscal en curso también está en marcha la elaboración y debate legislativo del correspondiente al siguiente período, e incluso puede estar siendo evaluada la ejecución de un ejercicio ya cerrado. En una rápida mirada a las distintas fases, se puede marcar que en la elaboración el rol destacado corresponde al gobierno -en especial al Ministerio de Finanzas- quien, por lo demás, también es el encargado de llevar a cabo la fase de ejecución a través de sus respectivos ministerios y demás entes de la administración pública. En la fase de auditoría, los órganos independientes de control juegan el papel preponderante, si bien en ocasiones su informe es posteriormente debatido en el parlamento -cuando existe relación directa entre ambos.

El parlamento tiene un rol destacado en la fase de legislación, aunque con las diferencias según los diseños institucionales en que esté inserto, cuando le corresponde aprobar la ley presupuestaria -como también en los casos que debe tomar decisiones en materia tributaria. Sin embargo, en ejercicio de sus funciones de control, también tiene atribuciones para supervisar la ejecución del gasto, atendiendo especialmente a la efectiva ejecución de lo presupuestado para el año fiscal, y solicitando informes al gobierno a ese respecto. También, una vez concluido ese ejercicio puede controlar lo realizado en base a los informes de auditoría o abocarse a una evaluación del modo en que fue ejecutado el presupuesto. Por último, en el marco de su función representativa, los parlamentarios deberían consultar con sus electores para asegurarse de que sus prioridades y necesidades sean tenidas en cuenta al elaborar y aprobar el presupuesto.

Ahora bien, los diseños institucionales de los distintos países marcan diferencias en la capacidad y oportunidades de impacto del parlamento en el proceso presupuestario. En ese sentido, se han distinguido tres grandes categorías<sup>8</sup>:

- a) *Parlamentos que elaboran presupuestos*: cuentan con una amplia capacidad de enmienda o rechazo del proyecto presupuestario del gobierno, así como de elaborar un presupuesto propio; el caso más connotado es el Congreso de los Estados Unidos;
- b) *Parlamentos que influyen en el presupuesto*: son aquéllos que sólo están facultados para enmendar o rechazar el proyecto del poder ejecutivo, que por lo general son ajustes menores. En este grupo se ubican la mayor parte de los parlamentos, sobre todo europeos y latinoamericanos, incluido Chile;
- c) *Parlamentos con poco o ninguna incidencia en el presupuesto*: carecen de toda capacidad de enmienda presupuestaria, por lo que se limitan a aceptarlo tal como se les presenta. Están inspirados en el modelo del parlamento británico, donde cualquier enmienda al presupuesto que sea aprobada se considera como un voto de no confianza al gobierno.

Por su parte, dentro de la categoría más extendida, esto es, la de los Parlamentos que influyen en el presupuesto existen diferencias significativas en cuanto al alcance del impacto legislativo.<sup>9</sup> En efecto, es mayor para aquéllos países que cuentan con poderes de enmienda ilimitados y, gradualmente, menores para los que tienen poderes de enmienda "neutrales" -que protegen el balance de ingresos y egresos propuesto por el gobierno, obligando a que un incremento de gasto en una partida se equilibre con un recorte equivalente en otra- y poderes de enmienda limitados a proponer reducciones -pero no incrementos- de gasto. Este último es el caso de Chile, que se ubica entre los parlamentos de impacto legislativo más modesto en materia presupuestaria y fiscal porque, además, el parlamento no tiene capacidad para introducir la legislación financiera (prerrogativa exclusiva del Presidente de la República). Finalmente, es relevante el alcance que tienen los poderes legislativos del poder ejecutivo, en especial, si cuenta con capacidad de veto sobre el presupuesto para obligar a que el parlamento refrende su iniciativa con una mayoría extraordinaria. En Chile, el poder de veto presidencial no es sólo 'en paquete', es decir, a la totalidad, sino que también puede utilizarse con carácter 'parcial' -que elimina partidas individuales-, pudiendo alterar así de manera significativa el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional.

### **III. Los Presupuestos Sensibles al Género: herramienta de análisis y formulación del presupuesto**

Pese a los compromisos internacionales asumidos por los gobiernos en materia de igualdad de género, en los hechos las políticas de género se han reducido con frecuencia a meras políticas para las mujeres. Frente a ello, la estrategia de incorporación de la perspectiva de género plantea un reto importante a la labor legislativa en tanto implica un cambio sustantivo en la forma de pensar la sociedad.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 49-52.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 57-62.

En efecto, transversalizar el género requiere considerar sistemáticamente las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades respectivas de las mujeres y los hombres, para asegurar una real igualdad de oportunidades desde la diferencia.

Es necesario que los poderes del Estado, y en este caso el Parlamento, reconozcan que, más allá de la afirmación genérica del principio de igualdad en su dimensión jurídica, la producción legislativa debe atender a la igualdad de oportunidades real, adaptándose para neutralizar sus efectos discriminatorios y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Por lo tanto, las decisiones políticas, la legislación, y las actividades gubernamentales no son neutrales con relación al género, y se debe tener en cuenta el impacto diferenciado que tienen en los hombres y las mujeres. En particular, ello ocurre con la elaboración del presupuesto público, en vista que determina el modo en que se asignan los recursos públicos y las prioridades que se establecen.

Para hacerse cargo de esta situación, han surgido diversas experiencias de incorporación de la perspectiva de género en los procesos presupuestarios, tanto a escala nacional como local o internacional. Este tipo de iniciativas se conocen como *Presupuestos Sensibles al Género (PSG)*<sup>10</sup>, que permiten analizar las asignaciones presupuestarias, el gasto público y los impuestos teniendo en cuenta su impacto diferenciado para hombres y mujeres. En este sentido, por ejemplo, se ha señalado que los recortes en los gastos gubernamentales en salud y servicios sociales no resultan neutrales en términos de género. De hecho, con frecuencia, han supuesto un aumento en la carga femenina de trabajo no remunerado (cuidado de personas), lo que refuerza las brechas estructurales de desigualdad de género. Por tanto,

“desde una perspectiva de género, las medidas de estabilidad por medio de la compresión de los gastos públicos no redujeron los costos. De inmediato, transfirieron los costos para otro sector, invisible y no contabilizado en el análisis y en la gestión macroeconómica, que es el sector de la reproducción de los recursos humanos dentro de la unidad familiar”.<sup>11</sup>

En efecto, el PSG no es un presupuesto separado para las mujeres, o un conjunto de medidas específicas para las mujeres con asignación presupuestaria reservada en el presupuesto general. El PSG es una herramienta de análisis y/o formulación del presupuesto que permite examinar los sesgos de género que presenta el presupuesto público, cuáles son las prioridades de gasto escogidas y como impactan de manera diferente a mujeres y hombres y, por tanto, la equidad o inequidad con que reflejan los intereses y necesidades de unas y otros. En este orden de cosas, es importante tener presente la diferencia entre las “necesidades prácticas” y las

---

<sup>10</sup> Se trata de la traducción de la expresión inglesa “*gender responsive budget*”, la que lleva implícitas las connotaciones de responsabilidad y rendición de cuentas por parte del Estado respecto a su uso de los recursos públicos para cumplir con sus compromisos en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género.

<sup>11</sup> Raes, Florence, “Histórico y concepto de los presupuestos sensibles al género”, en: Villela, Shirley y De León, Aracelly (Coords.), *Aportes a los Presupuestos Sensibles al Género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Cuadernos de Diálogos, Programa Presupuestos Sensibles al Género - Brasil y Cono Sur, UNIFEM, Brasilia, 2008, pp. 21-38, en p. 29, disponible en: <http://www.unifem.org.br/sites/700/710/0000470.pdf> [acc. 23/05/12].



“necesidades estratégicas” de género<sup>12</sup>, que inciden sobre circunstancias con distinta proyección temporal. Esto es, las “necesidades prácticas” están relacionadas con las condiciones que enfrentan las mujeres en su vida cotidiana, y pueden ser atendidas con programas y políticas públicas que resuelven de manera inmediata y en el corto plazo ciertas necesidades básicas diarias. Sin embargo, generalmente no alteran los roles y relaciones de género vigentes en una sociedad, es decir, no atienden las necesidades de largo plazo que se refieren a lograr cambios en la posición desaventajada de las mujeres en el seno de la sociedad. Para ello, se requiere no sólo medidas de acción positiva sino, además, que los programas y políticas públicas incorporen la perspectiva de género de una manera integral en su diseño y ejecución.

Los ‘presupuestos sensibles al género’ apuntan a institucionalizar esta perspectiva en el conjunto de las políticas públicas, a partir de la evaluación de los fondos que se le asignan y los que efectivamente se ejecutan, y en todo el proceso de presupuestación. En los últimos años, ha habido diversas experiencias con la utilización de esa herramienta, los PSG, quedando en evidencia que puede ser aplicada comenzando por todas y cada una de las etapas del ciclo presupuestario.<sup>13</sup> En ese sentido, se ha recurrido a los PSG tanto para realizar un análisis del presupuesto ya existente, como para incorporar la perspectiva de género en el diseño de un nuevo proyecto presupuestario, o incluso en la evaluación de la ejecución presupuestaria. Asimismo, ha habido experiencias en que el PSG puso el foco en un programa específico, en un determinado sector del presupuesto, o en todo el presupuesto público. Por último, se ha usado este instrumento para contemplar los gastos del gobierno -que, hasta el momento, ha sido lo más habitual- y/o los ingresos.<sup>14</sup>

Si bien existen varias metodologías de análisis de género del presupuesto, es común que partan clasificando el gasto público en tres categorías<sup>15</sup>:

- *medidas sexo-específicas destinadas a mujeres y niñas*: se plasman en partidas presupuestarias específicas, son gastos ‘etiquetados’ ya que implican fondos enfocados concretamente a ciertos grupos de población para atender ciertas necesidades prácticas;
- *medidas de acción positiva en pro de la igualdad de género*: implican gastos que se orientan a promover oportunidades equitativas, por ejemplo laborales, dentro del sector público (como podría ser la licencia por maternidad, etc.);

<sup>12</sup> Cedano García, Dina, *Presupuestos con enfoque de género...*, op. cit., p. 8.

<sup>13</sup> Raes, Florence, “Histórico y concepto...”, op. cit., pp. 31-33.

<sup>14</sup> Sobre el impacto diferenciado de los impuestos sobre hombres y mujeres, ver: Stotsky, Janet, *Cómo los sistemas tributarios tratan de forma distinta a hombres y mujeres*, FMI, Washington D.C., 1996, disponible en: [http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos\\_biblioteca/B1161StotskyVA.pdf](http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1161StotskyVA.pdf) [acc. 23/05/12].

<sup>15</sup> Es compartido por las metodologías más utilizadas, elaboradas por Ronda Sharp (Australia), Debbie Budlender (Sudáfrica), y Diane Elson (Reino Unido). En este sentido, la presentación que se realiza en: Raes, Florence, “Histórico y concepto...”, op. cit., p. 32; Cedano García, Dina, *Presupuestos con enfoque de género...*, op. cit., p. 8.

- *medidas y programas generales dirigidos a la comunidad en su conjunto:* este tipo de gastos constituyen la enorme mayoría del presupuesto, y en ellos se hace especialmente necesario incorporar la perspectiva de género para el análisis de su impacto para hombres y mujeres.

Para implementar cualquiera de las metodologías de PSG es imprescindible contar con información confiable y pertinente, desagregada por sexo, a fin de poder evaluar los resultados de la presupuestación realizada o de la ejecución presupuestaria concluida en cuanto a sus impactos diferenciados. En este sentido, resulta interesante el aporte que pueden hacer los "estados presupuestarios con enfoque de género"<sup>16</sup>, con que el gobierno rinde cuentas de lo que sus programas y asignaciones están haciendo en lo referente a la promoción de equidad de género. Se trata de un documento con carácter de resumen, que no abarca todas las actividades del gobierno, pero su elaboración debería dejar claro qué programas reciben las mayores asignaciones de recursos, cuáles son las actuaciones más importantes para la igualdad de género, y en qué forma las cuestiones de género se están integrando transversalmente en todos los programas y políticas nacionales.

En todo caso, la implementación de los PSG, ya sea para el análisis como para la tarea de presupuestación, puede resultar de una iniciativa del gobierno, del parlamento, de los órganos de control, de los actores de la sociedad civil, o de la combinación de esfuerzos entre varios de ellos. Adicionalmente, la labor política de incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario requiere, teniendo en cuenta sus fases y roles e influencia de los distintos actores en el mismo, establecer alianzas con actores estratégicos en ámbitos institucionales -Ministerio de Finanzas, comisiones parlamentarias, etc.- así como del mundo académico y de la sociedad civil.

#### **IV. Presupuestos del Sector Público y género en Chile**

En materia de incorporación de 'buenas prácticas' en materia de presupuestos públicos y género, Chile no ha sido una excepción. Si bien aún queda mucho por hacer, en las últimas décadas se han hecho avances significativos. En esta labor, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), creado en 1991, cumple un rol destacado mediante la coordinación intersectorial y brindando asesoría técnica para incorporar criterios de equidad de género en las políticas públicas y en el proceso presupuestario nacional.

De hecho, a partir de su iniciativa el Estado chileno comenzó a aplicar la perspectiva de género a los Presupuestos del Sector Público a través de distintos instrumentos. Por una parte, el presupuesto contiene un conjunto de programas de gasto 'etiquetado' para la población femenina. Si se toma como referencia el actual

---

<sup>16</sup> Budlender, Debbie, *Circulares presupuestarias y estados presupuestarios con enfoque de género*, La Serie de las Hojas de Dirección n° 1, Enero 2007, UNIFEM - Programa de Presupuestos Sensibles al Género, disponible en: [http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos\\_biblioteca/B1050BudlenderVA.pdf](http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1050BudlenderVA.pdf) [acc. 28/05/2012].

presupuesto, aprobado por el Congreso Nacional en la Ley N° 20.557<sup>17</sup>, este tipo de gastos se encuentran consignados, esencialmente, en las partidas asignadas al SERNAM. Para el ejercicio 2012, el SERNAM recibe un total de 32.846 millones de pesos, en el marco de un presupuesto que prevé un gasto total del sector público que asciende a 28.460.976 millones de pesos.<sup>18</sup> Es decir, en términos proporcionales esta cifra representa un 0,11% del presupuesto total, al igual que ocurría en el presupuesto 2011; de un año a otro, los gastos etiquetados para mujeres -fondos asignados al SERNAM- se incrementaron en un 5,89%<sup>19</sup>, mientras que la tasa de inflación anual fue de un 4,2%.<sup>20</sup>

Descontados los fondos asignados para gastos administrativos (personal, adquisiciones de bienes y servicios, y otros), que representan un 32,5% del total, los principales montos corresponden a programas ejecutados con el sector privado: Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), Fundación de la Familia, Programa Comprometidos con la Vida -apoyo a mujeres con embarazos no planificados- y Programa Participación y Liderazgo, que reciben, en conjunto, un 31,27% del presupuesto destinado al SERNAM. Por su parte, dentro de la glosa "Mujer, Trabajo y Participación", se asignan fondos para al "Programa 4 a 7" (4,29%), creado por el actual gobierno, que se orienta a facilitar la inserción y permanencia laboral de las madres entregando cuidado y protección a sus hijos<sup>21</sup>, y para el programa de apoyo a las mujeres jefas de hogar (8,23%). Por último, se asigna un 23,5% del presupuesto total al programa "Chile Acoge", destinado a la prevención y atención de víctimas de violencia intrafamiliar, labor a la cual también se destinan fondos por parte de otros ministerios (Salud, Justicia).

Se debe consignar que, a diferencia de años precedentes, el Informe de Finanzas Públicas y el documento sobre Prioridades Presupuestarias<sup>22</sup> que acompañan al proyecto de ley de presupuestos no identifican a la equidad de género como una prioridad en sí misma. En ambos documentos, se identifican ocho "Ejes programáticos" incluyéndose en el eje "Familia y calidad de vida" ciertos programas

<sup>17</sup> Ley N° 20.557. *Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2012*, publicada en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 2011, disponible en línea: [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644\\_pres\\_2012.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644_pres_2012.pdf) [acc. 28/05/12].

<sup>18</sup> Este último dato, correspondiente a lo efectivamente aprobado por el parlamento, se consigna en: DIPRES, *Addendum al Informe de Finanzas Públicas 2012*, s.d., p. 1, disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644\\_adendum.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644_adendum.pdf) [acc. 28/05/12]. La información relativa al SERNAM se extrae de la propia Ley de Presupuestos, ver: *Ley N° 20.557...*, op. cit., pp. 695-698.

<sup>19</sup> Cálculos propios, en base a las respectivas Leyes de Presupuestos y los Informes de Finanzas Públicas que los acompañaron.

<sup>20</sup> Variación en los últimos doce meses, a enero 2012. Según datos consignados en la página del Servicio de Impuestos Internos, *UTM - UTA - IPC 2012*, disponible en: <http://www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2012.htm> [acc. 29/05/12].

<sup>21</sup> Cubre a niños vulnerables entre 6 y 13 años de edad, brindando cuidado y apoyo en colegios o centros comunales luego de la jornada escolar, entre las 4 y las 7 de la tarde.

<sup>22</sup> DIPRES, *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012*, Dirección de Presupuestos-Ministerio de Hacienda-Gobierno de Chile, Santiago, octubre de 2011, disponible en línea: [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644\\_IFP\\_2012.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644_IFP_2012.pdf) [acc. 28/05/12]; DIPRES, *Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012. El Presupuesto de la clase media*, Dirección de Presupuestos-Ministerio de Hacienda-Gobierno de Chile, Santiago, octubre de 2011, disponible en línea: [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644\\_Prioridades\\_2012.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644_Prioridades_2012.pdf) [acc. 28/05/12].

financiados a través del SERNAM, aunque sin mencionar a este organismo. Por lo demás, allí mismo se destaca la asignación de 61.000 millones de pesos para financiar la extensión del permiso postnatal a seis meses -que beneficiará a dos millones y medio de mujeres que trabajan y, a la vez, incorporará a los padres a la crianza-, recursos que serán gestionados por el Ministerio de Salud.<sup>23</sup>

Si bien esta ha sido la forma en que, mayoritariamente, se incorporaron las cuestiones de género a las consideraciones presupuestarias, en la última década también se han ido acogiendo instrumentos de presupuesto y control de la gestión que incorporaron el género en el proceso de formulación presupuestaria. En particular, ello está vinculado a la adopción del sistema de 'presupuestos por resultados', que apunta a facilitar la evaluación de la eficacia y eficiencia de las actividades gubernamentales. Este sistema, que se basa en la noción de que el gasto debe generar resultados e impactos -y, por ende, debe definirse en función de ellos-, hace "más fácil integrar la dimensión de género"<sup>24</sup> en los presupuestos.

Desde mediados de la década anterior, en el marco de la formulación presupuestaria, se hicieron modificaciones en los formularios de asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) para permitir incorporar variables y parámetros asociados al enfoque de género al presentar los programas. Asimismo, se incorporó la variable género en distintos informes y estadísticas sobre finanzas públicas y en materia de dotación de personal. Por otra parte, en el marco del sistema de control de gestión se estableció que cada servicio público debía incorporar la perspectiva de género, de ser pertinente, al definir sus productos estratégicos e identificar sus indicadores de desempeño. En ambos casos, al SERNAM le corresponde validar las formulaciones de cada servicio, la cual debe ir acompañada de la pertinente información desagregada por sexo. Otro tanto ocurre en el marco de las evaluaciones por programas e instituciones que realiza la DIPRES en todo el sector público, según los distintos formatos de evaluación, incorporando cuando corresponda el respectivo análisis de género en el informe final.<sup>25</sup>

Pero, sin dudas, el instrumento más destacable por su carácter innovador a nivel internacional es la inclusión del Sistema de Equidad de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de la administración pública. En el contexto de la reforma de la gestión pública, Chile adoptó el PMG como un instrumento basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública, a través de un proceso permanente de diseño, implementación, seguimiento y evaluación, con el propósito de mejorar las prácticas de los servicios públicos.<sup>26</sup> Para ello se definieron ciertas áreas de mejoramiento que son el foco del programa: recursos humanos,

<sup>23</sup> Ley N° 20.557..., *op. cit.*, pp. 521-523.

<sup>24</sup> Raes, Florence. "Histórico y concepto...", *op. cit.*, p. 31.

<sup>25</sup> A este respecto, las principales líneas de actuación están recogidas en: Israel, Luna, *Incorporación de Género en las Políticas Públicas*, Presentación de la Jefa del Departamento de Gestión de la DIPRES en el Seminario SERNAM realizado en Santiago el 5 de noviembre de 2008, disponible en: [http://www.sernam.cl/pmq/archivos\\_2008/ppt/Presupuesto%20y%20Genero.ppt](http://www.sernam.cl/pmq/archivos_2008/ppt/Presupuesto%20y%20Genero.ppt) [acc. 23/05/12].

<sup>26</sup> DIPRES, *Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG)*, <http://www.dipres.gob.cl/572/article-37413.html> [acc. 28/05/12].

calidad de atención a los usuarios, planificación y control de gestión, administración financiera.

En 2002, se incorporó el enfoque de género como una quinta área de mejoramiento cuyo objetivo es que "las instituciones públicas promuevan e incorporen la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la entrega de sus servicios (productos)".<sup>27</sup> Corresponde al SERNAM, en el marco del PMG, desempeñar el rol de 'experto' encargado del Sistema de Enfoque de Género definiendo los objetivos, los requisitos técnicos y los medios de verificación en esta área estratégica. La correcta ejecución del PMG otorga un incentivo en torno al 2,5% a 5% de sus remuneraciones a las funcionarias y funcionarios, involucrándolos, en este caso, en la adopción de metas de equidad de género por parte de las instituciones públicas dentro del proceso de modernización del Estado.

Por su parte, el Congreso Nacional de Chile desempeña un papel relevante a lo largo de todo el proceso presupuestario. En particular, mantiene para ello una relación directa con el Ministerio de Hacienda a través de su Dirección General de Presupuestos (DIPRES) que entrega la información más importante respecto a la formulación, la ejecución y la evaluación de la gestión de los presupuestos del sector público. A modo de ejemplo, se puede destacar el Balance de Gestión Integral (BPI), que es el instrumento a través del cual la DIPRES pone en conocimiento del Congreso los resultados de la gestión anual de los servicios públicos.<sup>28</sup> En cuanto a la formulación del presupuesto, el Congreso tiene encargado un rol constitucional significativo en tanto le corresponde aprobar el gasto público y la tributación -como principal medio de generar ingresos fiscales. Para ello, debe interactuar con el gobierno, especialmente el Ministerio de Hacienda, y ejercer los márgenes de influencia de que goza de acuerdo a las disposiciones de la Constitución Política del Estado.

En concreto, el Congreso Nacional se ubica entre los parlamentos que influyen en el presupuesto, aunque con poderes de enmienda relativamente limitados y enfrentado a la posibilidad del veto parcial de la ley de presupuestos que apruebe por parte del Presidente de la República. En el desarrollo de su labor en cuestiones presupuestarias, juegan un papel destacado algunas comisiones tales como las Comisiones de Finanzas de ambas cámaras y la Comisión Mixta de Presupuestos. A fin de calibrar las condiciones institucionales en que pudiera darse cabida a incorporar la perspectiva de género en los debates parlamentarios sobre el presupuesto de manera más explícita, es interesante tener en cuenta la actual presencia femenina en dichas instancias del Congreso.

---

<sup>27</sup> Israel, Luna, *Incorporación de Género...*, op. cit., p. 25.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 20.

**Cuadro 1. Presencia de mujeres en las Comisiones Permanentes con competencia presupuestaria**

COMISIÓN	Nº MUJERES	Nº HOMBRES	% MUJERES
Hacienda (Cámara de Diputados)	0	13	0%
Hacienda (Senado)	1	4	20%
Especial Mixta de Presupuestos	2	24	7,69%
TOTAL	3	41	7,31%

Fuente: Elaboración propia, en base a información de la Cámara de Diputados<sup>29</sup> y del Senado<sup>30</sup>

En consecuencia, esta 'cartografía del poder' en el Congreso en materias presupuestarias exhibe una sensible sub-representación femenina en las comisiones que cuentan con mayores atribuciones para influir sobre los ingresos y egresos del Estado. Ninguna de estas comisiones es presidida por una mujer y, en términos totales, la representación femenina en los espacios parlamentarios decisivos en la asignación de los recursos públicos es de un 7,31%. Es una cifra bastante lejana al porcentaje, ya de por sí modesto, de presencia numérica femenina en el Congreso Nacional que se encuentra en un 13,9%. La posibilidad de que hombres y mujeres parlamentarios participen equitativamente en estas comisiones, poniendo a debate las necesidades, intereses y prioridades de unas y otros, sería un paso en el camino de la incorporación de la perspectiva de género al momento de analizar los presupuestos del sector público a lo largo de todo su ciclo de formulación, ejecución, evaluación y control.

<sup>29</sup> Disponible en: [http://www.camara.cl/trabajamos/comisiones\\_tipo.aspx?prmT=P](http://www.camara.cl/trabajamos/comisiones_tipo.aspx?prmT=P) [acc. 24/04/12].

<sup>30</sup> Disponible en: <http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=listado> [acc. 25/04/12].