

GÉNERO

en los presupuestos municipales

Alejandra Valdés - Elizabeth Guerrero

El presupuesto es un instrumento de gestión que usualmente aparece como neutral en términos de género. Sin embargo, esta aparente neutralidad es la negación de la existencia de diferencias culturales entre ambos sexos.

Una mirada analítica de los presupuestos nacionales o locales permite observar las lógicas de género y poder que operan como condicionante de los procesos de transformación social y de los impactos diferenciados que estos tienen sobre las mujeres y los hombres.

Este estudio se inscribe en la necesidad de avanzar en el planteamiento de recomendaciones a los gobiernos nacionales y locales para la incorporación de la equidad de género en las definiciones presupuestarias.



GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

ALEJANDRA VALDÉS
ELIZABETH GUERRERO

 **HEXAGRAMA**
consultoras

pnud 
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

UNIFEM 
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

© Hexagrama Consultoras
Inscripción N° 122.213 (Octubre, 2001)

Edición y corrección de textos: Victoria Hurtado
Diseño portada y diagramación: Juan Carlos Ramírez
Impresión: Arancibia Hnos. y Cía. Ltda.

Hexagrama Consultoras
Miguel Claro 2339, Ñuñoa, Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 341 3867
Correo electrónico: hexagrama@entelchile.net

*Este libro corresponde al Informe Final del Estudio
"Análisis de los Presupuestos Municipales desde
una Perspectiva de Género", realizado por Elizabeth
Guerrero y Alejandra Valdés, ambas de HEXAGRAMA
CONSULTORAS de Chile, con el apoyo de UNIFEM y el
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.*

*El análisis de la información presupuestaria fue
apoyado por el economista Fernando Torres.*

INDICE

PRESENTACION	7
AGRADECIMIENTOS	9
INTRODUCCION	11
METODOLOGIA DEL ESTUDIO	17
- CARACTERIZACIÓN COMUNAL	19
LOS PROCESOS DE DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL	23
ANALISIS PRESUPUESTARIO COMPARATIVO	27
- INGRESOS	27
- EGRESOS	34
GENERO EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES	45
- DIFICULTADES PARA INCORPORAR PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES	45
- PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES	62
- PROPUESTA DE INDICADORES DE GÉNERO	71
CONSIDERACIONES FINALES	79
BIBLIOGRAFÍA	89
ANEXOS	93

PRESENTACIÓN

El presente trabajo es fruto de un esfuerzo de Hexagrama Consultoras, organización de reconocida trayectoria en el campo de la igualdad de género en el ámbito local, para hacer una investigación exploratoria sobre la presencia de la perspectiva de género en la planificación y asignación presupuestaria en el nivel municipal en Chile. La propuesta de Hexagrama ha sido apoyada conjuntamente por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con la convicción de que el tema de presupuestos y género tiene un carácter estratégico de cara a la visibilización de la desigualdad entre hombres y mujeres, y por tanto también a posibles prácticas que la reviertan. Con este objetivo comenzamos a trabajar en el año 2000 con Hexagrama. Un año después la investigación bibliográfica, las entrevistas sostenidas y el examen de diferentes indicadores ha dado lugar a este documento que consideramos puede ser de gran utilidad para personas que trabajan y reflexionan sobre modernización del estado, municipalidades o descentralización, presupuestos, participación ciudadana y diseño de instrumentos para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

Esta experiencia forma parte de un conjunto de ellas que se han venido desarrollando en los últimos años en diferentes países. Famosos son los avances de Australia, Canadá, Reino Unido y Sudáfrica, pero hay también otros desarrollos en la región latinoamericana, como en Bolivia y Brasil, que aunque son menos conocidos contribuyen a sedimentar aprendizajes de los que extraer lecciones para operativizar con eficacia prácticas que contribuyan a las metas de igualdad de género y gobernabilidad democrática.

Este libro hace un recorrido en nueve municipios chilenos, deteniéndose con un enfoque de género en cantidad y procedencia de sus ingresos, inversión de egresos, procedimiento de asignación presupuestaria, canales de participación ciudadana y una

sugerencia de indicadores a ser utilizados para monitorear los progresos (o retrocesos) habidos. Una ventaja adicional de los seguimientos hechos por este trabajo es que pueden ser fácilmente utilizados, extrapolando metodología, también en la asignación presupuestaria en el nivel central del Estado.

Consideramos asimismo que esta investigación contribuye a una línea en la que actualmente están profundizando instituciones públicas así como organizaciones de la sociedad civil, y en particular organizaciones de mujeres, para definir vías posibles en el ámbito económico para incorporar consideraciones de género en todos los espacios de decisión, -es decir de opción- de la vida pública.

Una asignatura pendiente en este terreno pareciera haber sido frecuentemente el tema de las decisiones presupuestarias y de recursos. Es probable que esta omisión haya tenido un precio más alto de lo imaginado inicialmente, ya que ha truncado una posibilidad de trabajo estratégico que priorice el presupuesto como punto central en el que confluyen cuestiones tales como desigualdades entre grupos sociales, jerarquías de género y participación ciudadana, contando con las ventajas de que se trata de un instrumento en el que se pueden observar, e incluso cuantificar, transformaciones, así como que el momento de discusión del mismo está al inicio de los procesos de política pública. El nivel municipal pareciera ser privilegiado para avanzar en esta tarea en cuanto es el nivel en que la política se acerca más a las ciudadanas y los ciudadanos.

Al ser éste un estudio exploratorio, consideramos cumplirá su objetivo primordial si logra motivar alcaldías, concejos municipales y a profesionales de las distintas áreas que en el tema de presupuestos y género se dan encuentro para continuar la importante labor de reflexión y propuesta que en este volumen se aborda incipientemente, y que aún plantea desafíos en el país.

Branca Moreira Alves
Directora Programa Regional
UNIFEM Brasil

Thierry Lemaesquier
Representante Residente PNUD Chile

AGRADECIMIENTOS

Deseamos agradecer especialmente el apoyo prestado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sin el cual no hubiera sido posible el desarrollo de este trabajo.

Fundamental fue también la valiosa colaboración de los nueve municipios que conformaron la muestra del estudio. La voluntad política manifestada por los Alcaldes y Alcaldesas del período analizado, todos miembros de la Concertación de Partidos por la Democracia, constituye una clara señal de las posibilidades de avance en términos de equidad de género en el nivel local. Asimismo, valoramos el apoyo y el tiempo de los y las profesionales, funcionarios y funcionarias de cada uno de los municipios, quienes facilitaron la información necesaria para esta investigación.

Un apoyo importante fue prestado por el Grupo de Acompañamiento del proyecto, constituido por Germán Correa y María José Moreno (PNUD), Alicia Díaz y Drago Domanci (SUBDERE), Patricia Rojas (SERNAM) y Thelma Galvez, quienes nos entregaron orientaciones y sugerencias que permitieron mejorar la elaboración de este estudio.

Agradecemos además la información entregada por Darío Vergara, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)

y por la Asociación Chilena de Municipalidades, así como el apoyo de Hernán Cartes, de la Asociación de Municipalidades de la Región del Bío-Bío, quien facilitó los contactos con los municipios de la región.

INTRODUCCION

Los procesos de transformación del Estado contienen la noción de cambio en la relación entre el Estado y la sociedad, la cual va ligada a la necesidad de la democratización de la institucionalidad en aspectos como transparencia, control social, garantía de derechos y canales de participación, que además del fortalecimiento y ampliación de los mecanismos tradicionales de representación conllevan mecanismos de participación directa de los ciudadanos y ciudadanas, tales como la participación en los procesos de planificación y formulación de políticas públicas y la noción de rendición de cuentas (*accountability*) y control social de la gestión pública.

En este contexto, uno de los elementos centrales de la modernización del Estado en Chile es el proceso de descentralización territorial, el cual se traduce en la creación de Gobiernos Regionales y el fortalecimiento de la institucionalidad municipal. Parte de este proceso se expresa en las reformas legales promulgadas en 1999¹, en las que se establecen normas para vigorizar la estructura municipal y profundizar las relaciones democráticas con elementos de transparencia y de participación social.

El fortalecimiento municipal implica también un traspaso de la ejecución de las políticas sociales del nivel central

¹ Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695

al comunal. Sin embargo, este proceso presenta tensiones ya que la disminución del gasto público provoca que este traspaso no vaya acompañado de los recursos necesarios para implementarlas y, por tanto, los grados de autonomía de estas instancias son aún reducidos.

Junto a los cambios y a la modernización del aparato estatal, se inicia un proceso encaminado a avanzar en la consecución de la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, siendo la señal más importante en este sentido la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en 1991, organismo institucional que tiene como función promover y coordinar políticas públicas de género e impulsar modificaciones legales que otorguen igualdad.

Estas políticas de igualdad de oportunidades tienen su concreción en el nivel local básicamente a través de la creación de mecanismos como las Oficinas Municipales de la Mujer y de la implementación de programas sociales como el Programa de Habilitación Laboral para Mujeres de Escasos Recursos preferentemente Jefas de Hogar, el Programa de Atención en Violencia Intrafamiliar, el Programa de Prevención de Embarazo en Adolescentes, entre otros.

En el ámbito legal, entre las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695 se encuentra aquella que define que los municipios, entre sus funciones, podrán desarrollar directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, acciones relacionadas con la promoción de igualdad de oportuni-

dades entre hombres y mujeres (artículo 4° letra k). Esta modificación es relevante ya que, de alguna manera, estimula a los municipios a incorporar la perspectiva de género en su gestión.

Sin embargo, estos avances se encuentran con las limitaciones que tiene la incorporación de políticas de género en el nivel estatal, tales como las resistencias políticas, culturales y burocráticas, la escasez de recursos para implementarlas y las dificultades para el acceso de las mujeres a la toma de decisiones.

PRESUPUESTO Y GÉNERO

La gestión que integra la igualdad de oportunidades es parte de la modernización y democratización del aparato estatal y, por tanto, adquiere especial interés operativizar la categoría de género en el campo de la gestión municipal. Transversalizar la categoría de género en este nivel del Estado exige a los funcionarios y funcionarias una nueva mirada analítica: la perspectiva del análisis diferencial de género y su integración en todos los ámbitos de la acción municipal. Para ello, se requiere de nuevas metodologías que favorezcan la interacción tanto entre los/las funcionarios(as), como entre estos(as) y la comunidad.

El concepto de género, el cual se refiere a los roles atribuidos a hombres y mujeres en función de su sexo, es una dimensión que se utiliza para identificar y medir las diferencias en los papeles que desempeñan las personas en las actividades que emprenden, en sus responsabilida-

des y en sus grados de bienestar. Todo lo anterior está sujeto a variaciones con el paso del tiempo, ya que los atributos de género están determinados por normas, valores y expectativas sociales también cambiantes. Estas diferencias históricas han otorgado a cada sexo poderes diferenciados en la sociedad, quedando las mujeres en una posición subordinada respecto a los hombres. En este sentido, la noción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es una idea que busca la superación de todo tipo de discriminación basada en las diferencias entre lo masculino y lo femenino, lo cual no significa negar las distinciones biológicas que existen entre ambos sexos, sino que se trata de respetar las diferencias evitando que den lugar a desigualdades arbitrarias².

La acción gubernamental en todos sus niveles, pero especialmente en el local dado que es el ámbito privilegiado en que se concretan las políticas públicas y es el más cercano a las personas, debe avanzar en la eliminación de las discriminaciones de género, lo que se traduce no sólo en la ejecución de programas, sino también en la distribución presupuestaria.

El presupuesto es un instrumento de gestión que usualmente aparece como neutral en términos de género, que no hace mención a mujeres ni a hombres e ignora las diferencias sociales, económicas y culturales entre ellos. En general no existe ninguna mención particular a las

² Noé y Provoste, 1997.

mujeres, ni tampoco a los hombres. Se asume que los presupuestos y las políticas gubernamentales afectan a todos de manera más o menos igual y que responden a las necesidades de la "gente en general", sin considerar que la situación desigual entre hombres y mujeres genera el que las acciones que se emprenden los impacten de manera diferenciada.

Dado lo anterior, esta aparente neutralidad de género de las políticas y los presupuestos gubernamentales, es la negación de la existencia de diferencias culturales entre ambos sexos y conlleva a actuar con "ceguera de género"³. Por ello, es imprescindible avanzar en la construcción de información desagregada por sexo que sustente la elaboración presupuestaria, así como en la elaboración de indicadores que den cuenta del acceso y del impacto diferenciado de las políticas en mujeres y hombres.

Una mirada analítica de los presupuestos nacionales o locales, desde una perspectiva de género, nos permite observar la lógica de género y poder que opera como condicionante de los procesos de transformación social, de los impactos diferenciados que estos tienen sobre las mujeres y los hombres y avanzar en recomendaciones para incorporar esta perspectiva en este instrumento de planificación y control.

A partir de este análisis surge la propuesta de elaboración de "presupuestos sensibles al género", entendidos como

³ Ver Budlender y Shart, 2001.

aquellos que recogen los desafíos y compromisos gubernamentales en torno a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y los convierten en compromisos presupuestarios⁴.

En este contexto, el presente estudio se inscribe en la necesidad de:

- recoger y producir información que de cuenta de los aspectos metodológicos de la elaboración presupuestaria, de modo de poder analizar y explicitar las limitaciones y los facilitadores para intervenir en la definición de los recursos;
- avanzar en el planteamiento de recomendaciones a los gobiernos nacionales y locales para la incorporación de la equidad de género en las definiciones presupuestarias;
- promover la influencia de las organizaciones de mujeres en la generación de políticas viables y eficientes que privilegien la perspectiva de género.

⁴ Ver Elson, 1997; Budlender y Sharp 2001.

METODOLOGIA DEL ESTUDIO

Los objetivos de este estudio son conocer y analizar la composición de los presupuestos municipales, principalmente en lo referido al gasto e inversión social, de manera de extraer elementos que permitan elaborar modelos de análisis replicables en distintos municipios del país, definir algunos indicadores de género para su elaboración e identificar las oportunidades en el comportamiento presupuestario y en los recursos existentes para disminuir las discriminaciones de género.

Este estudio se plantea como exploratorio, por lo que más allá de lograr la representatividad de la muestra seleccionada, lo que pretende es orientar la elaboración de mecanismos de análisis y la construcción de indicadores para estudiar los presupuestos municipales desde una perspectiva de género.

Se considera como unidades de análisis a nueve municipios de cuatro regiones del país: Metropolitana, de Valparaíso, del Libertador Bernardo O'Higgins y del Bío-Bío. Los criterios para la selección de la muestra fueron: tamaño de la comuna, nivel de pobreza y diferencia entre urbano y rural, de modo de dar cuenta de diferentes características que posibiliten las comparaciones entre los datos obtenidos en los distintos tipos de municipios.

En consideración a lo anterior, y a la factibilidad de acceder a la información requerida, se seleccionaron los siguientes municipios:

- Quillota
- Los Andes
- Rancagua
- Hualqui
- Chiguayante
- Concepción
- El Bosque
- Cerro Navia
- Isla de Maipo

La metodología planteada consta de dos partes. Por un lado, la revisión de antecedentes cuantitativos referidos a los balances presupuestarios y las cuentas complementarias de los municipios de tres años (1997, 1998 y 1999) y, por otro, la recopilación de información cualitativa referida al proceso de elaboración y asignación presupuestaria, a través de la realización de entrevistas semi-estructuradas a personas encargadas de la elaboración del presupuesto y a algunos de los/las actores(as) involucrados en la ejecución de los programas sociales (Dirección de Desarrollo Comunitario, encargados(as) de programas, Oficina de la Mujer, etc.)

En términos metodológicos, es relevante señalar que la recolección de la información requerida fue una tarea compleja y que requirió más tiempo del programado inicialmente. Esto ocurrió por los siguientes motivos: las dificultades para acceder directamente a las autoridades

municipales, situación que fue subsanada con el establecimiento de alianzas con organizaciones e instituciones, tales como el Capítulo Regional de la Asociación Chilena de Municipalidades de la Región del Bío-Bío y la Subsecretaría de Desarrollo Regional; la percepción de algunos de los funcionarios municipales contactados de que la información sobre los recursos municipales es privada y que para hacerla pública se requiere de autorizaciones y contactos con la máxima autoridad edilicia; y el período de realización del estudio, el cual coincidió con el proceso de elección de Concejales y Alcaldes, provocando demoras en los contactos con los municipios y en la entrega de información, dificultades para la concreción de entrevistas y deserción de algunos municipios inicialmente contactados.

CARACTERIZACIÓN COMUNAL

De acuerdo a los criterios definidos, las comunas seleccionadas pueden ser caracterizadas de la siguiente manera:

Tamaño de las comunas

Este criterio fue considerado en términos de la cantidad de habitantes de la comuna, distinguiéndose así tres tipos: *grandes, medianas y pequeñas.*

Según esta consideración, las comunas *grandes* son aquellas con más de 150.000 habitantes (Rancagua, Concepción, Cerro Navia y El Bosque), las *medianas* corresponden a aquellas con una población superior a 50.000 habitantes e inferior a 150.000 (Quillota, Los Andes y

Chiguayante) y las *pequeñas* son aquellas con menos de 50.000 habitantes (Hualqui e Isla de Maipo).

Diferencia entre urbano y rural

Los porcentajes de ruralidad en las comunas seleccionadas varían de 0 a 37,4%, siendo las comunas con menores porcentajes de ruralidad Cerro Navia, Chiguayante, Concepción, Rancagua y Los Andes. Un porcentaje medio de ruralidad lo alcanza Quillota (17,9%), mientras que Isla de Maipo y Hualqui son las que presentan los porcentajes más altos.

Nivel de pobreza

Hemos distinguido el nivel de pobreza comunal de acuerdo al número de pobres registrados en cada comuna⁵, considerando como *bajo* a aquellas en que hay menos de un 20% (Concepción, Los Andes y Rancagua), *medio* a aquellas que tienen entre un 20% y un 40% de población en situación de pobreza (Isla de Maipo, Chiguayante, Quillota, Cerro Navia y El Bosque) y *alto* a aquellas con más de un 40% de la población en esta situación (Hualqui).

Otro aspecto que interesa destacar en esta caracterización es la diferencia en el lugar que ocupan las distintas comunas respecto al Índice de Desarrollo Humano, el cual está directamente asociado a los índices de pobreza y ruralidad de las mismas.

⁵ Operativamente, un hogar es pobre cuando su ingreso per capita es inferior a dos veces al valor de una canasta básica de alimentos en la zona urbana y a 1,75 veces en la zona rural.

Cuadro N°1

Características comunales

Comuna	Población	%Ruralidad	%Pobreza
Los Andes	49.747	6,8	14,8
Quillota	67.007	17,9	24,2
Rancagua	187.324	4,1	19,9
Concepción	206.839	1,8	14,4
Chiguayante	56.371	0,3	24,0
Hualqui	16.156	37,4	56,8
Cerro Navia	155.735	0	26,6
El Bosque	172.824	0	30,8
Isla de Maipo	20.344	33,3	21,6

Fuente: MIDEPLAN, Documento de información comunal

Cuadro N°2

Ubicación de las comunas seleccionadas en el ranking comunal según índice de desarrollo humano 1998⁶

Comuna	Puntaje	Lugar
Concepción	0,806	8
Los Andes	0,701	33
Rancagua	0,748	34
Quillota	0,724	65
Hualqui	0,724	65
Chiguayante	0,724	65
El Bosque	0,720	74
Cerro Navia	0,695	117
Isla de Maipo	0,687	126

Fuente: Índice de Desarrollo Humano en Chile 1990-1998. "Temas de Desarrollo Humano Sustentable". N°3, 1999.

⁶ En este ranking el máximo puntaje lo ostenta la comuna de Vitacura con 0,919 puntos, mientras que el mínimo lo tiene la comuna de Vilcún con 0,582 puntos, lo que la ubica en el lugar 191.

LOS PROCESOS DE DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

La elaboración del presupuesto municipal es un proceso dirigido por la Secretaría de Planificación Comunal y la Dirección de Administración y Finanzas. Aún cuando en cada uno de los municipios estudiados se observaron matices distintos en la forma de llevar a cabo este proceso, es posible distinguir dos tendencias en la elaboración de las proyecciones presupuestarias.

Una de ellas sustenta la elaboración presupuestaria en la programación que realizan las distintas unidades municipales, con las cuales -de acuerdo a la cantidad de recursos proyectada por la Secretaría de Planificación y la Dirección de Administración y Finanzas- se van generando proyecciones por áreas, las que son sucesivamente adecuadas en el período de formulación del presupuesto. Los criterios de asignación presupuestaria son: aumento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), evaluación de la gestión, y recursos gastados y comprometidos para el año siguiente. Por lo general en estos casos, si bien la toma de decisiones está a cargo de las autoridades municipales y en términos formales del Concejo⁷, las diversas instancias y sus directivos se sienten incorporados en el

⁷ La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695, señala en su artículo 56, letra e) que es atribución del Alcalde administrar los recursos financieros de la municipalidad de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado. En su artículo N°58, señala que el Alcalde requerirá del Acuerdo del Concejo para aprobar el presupuesto y

proceso, con voz y capacidad para negociar y defender los recursos necesarios básicos para desarrollar adecuadamente su función.

La otra tendencia, que es la más frecuente, es aquella que proyecta el presupuesto de manera conservadora, tomando en consideración los ejercicios de años anteriores para aplicar un reajuste basado en la inflación del período anterior medida a través del IPC, la tasa de crecimiento proyectada por el Gobierno para el año siguiente y las variables externas e internas que han afectado el ejercicio en el último período⁸. El reajuste del presupuesto se hace "cautamente", manteniéndolo uno o dos puntos más abajo que lo que se lograría con la aplicación de los criterios antes mencionados. Con esta forma de operar, los directivos y funcionarios que no forman parte de las unidades involucradas directamente en la elaboración presupuestaria se perciben excluidos de la toma de decisiones.

En ambos casos, el proceso culmina con la presentación al Concejo Municipal. La participación del Concejo Muni-

sus modificaciones, como asimismo los presupuestos de salud y de educación, los programas de inversión y las políticas de recursos humanos y de prestación de servicios municipales, entre otros, definiéndose que las materias que requieren acuerdo del Concejo serán de iniciativa del Alcalde. El Concejo, al aprobar el presupuesto presentado por el Alcalde, velará porque estén previstos los montos suficientes para atender los gastos previstos con sus debidas fuentes de financiamiento. El Concejo no podrá aumentar los gastos presentados, sólo podrá disminuirlos o modificar su distribución, salvo en caso de aquellos establecidos por Ley o por convenios celebrados por el Municipio.

⁸ Las variables externas e internas se refieren a aquellas situaciones que provocan gastos imprevistos y que desajustan el presupuesto, tales como catástrofes o emergencias.

cipal, así como del Consejo Económico Social, depende del concepto de gobernabilidad y participación comunitaria que sustente el municipio. En algunos casos, el Alcalde prefiere consultar el plan de inversiones con los miembros de ambos órganos de modo que la discusión que se produzca después de la presentación formal sea mínima. En otros, se opta por preparar el presupuesto de manera tal que los Concejales e integrantes del Consejo Económico Social sólo lo conocen en el momento de su presentación. Este último es el mecanismo utilizado en la mayoría de los municipios. Según los entrevistados, aún cuando en general los Concejales tratan de incidir en algunos aspectos del gasto social, no intervienen de manera protagónica. A ello se suma el hecho de que muchos Concejales no cuentan con las capacidades necesarias para realizar un análisis acabado de los presupuestos municipales.

El presupuesto que se presenta al Concejo se refiere a los ingresos y gastos comprometidos. Sin embargo, en la medida que se aprueban nuevos recursos, este presupuesto se va readecuando. Así, se observa que algunos municipios, como Cerro Navia, logran tener recursos hasta de un 40% más por sobre los proyectados para un año determinado, ya que han dejado fuera de la proyección "por el hecho de ser cautos" recursos provenientes de transferencias, como por ejemplo, los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB)⁹.

⁹ El PMB es un programa gubernamental administrado por el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVU) que transfiere recursos desde el nivel central hacia los municipios.

Un elemento fundamental a considerar es que, si bien la Constitución Política del Estado en su artículo N°111 y la Ley N°18.695 en su artículo N°12 determinan que las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas, la flexibilidad en el uso de los recursos está determinada por la proveniencia y el nivel de compromiso de los mismos, ya que gran parte del presupuesto está constituido por gastos que no se pueden modificar (gastos de personal, sueldos, aseo, servicios a la comunidad, alumbrado público, mantención de áreas verdes) y frente a los cuales sólo cabe hacer una buena proyección del análisis histórico. El resto, que constituye un porcentaje mínimo, corresponde a inversión, lo que presenta una situación diferente ya que las asignaciones de esos recursos dependen de las acciones que al municipio le interesa desarrollar.

ANÁLISIS PRESUPUESTARIO COMPARATIVO

Sobre la base de los balances presupuestarios de las Municipalidades consideradas en este estudio, se realiza a continuación un análisis comparativo de las principales características de la evolución presupuestaria entre los años 1997 y 1999¹⁰.

INGRESOS

Los ingresos municipales provienen de distintas fuentes. Una de ellas está constituida por los *ingresos propios permanentes* del municipio, es decir, aquellos que genera internamente, tales como los permisos de circulación, el impuesto territorial, las patentes comerciales y los derechos de asco. Estos ingresos dependen de las características socioeconómicas de las comunas, lo que implica que a mayores niveles de pobreza de sus habitantes menores serán los ingresos municipales percibidos por este ítem.

Como una manera de compensar esta situación de desigualdad y de redistribuir los recursos a lo largo del país, se crea el Fondo Común Municipal (FCM), fondo al que cada uno de los municipios aporta un porcentaje de sus recursos y que luego es redistribuido entre las distintas comunas de manera tal que las comunas con mayor capacidad económica aporten más al fondo y al mismo

¹⁰ Los valores utilizados se encuentran actualizados.

tiempo reciban menos de él¹¹. El FCM constituye también una fuente de ingreso municipal.

Estos dos tipos de ingresos (los generados internamente y los aportes del FCM) más el saldo inicial con que cuenta cada municipio, constituyen los *ingresos propios* del mismo.

Otra fuente de ingresos municipal corresponde a *transferencias*, las cuales pueden provenir tanto del sector privado como del sector público. Las del sector público provienen de otras entidades (como Salud y Educación), del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de programas como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)¹². Las transferencias de salud y educación dependen del per cápita (número de personas atendidas en los consultorios y de alumnos de establecimientos educacionales municipales, respectivamente) y se dirigen específicamente a estos sectores. Los recursos del FNDR permiten financiar infraestructura y dependen de las posibilidades técnicas del municipio de postular a este fondo, así como de su sintonía con el Consejo Regional¹³ y

¹¹ Los criterios para la distribución de estos recursos se relacionan con la pobreza de las comunas, la cantidad de población, el número de predios exentos de impuesto territorial y el ingreso municipal propio permanente por habitante en cada comuna. El Fondo Común Municipal es administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

¹² El PMU es un programa de la SUBDERE que opera como mecanismo de apoyo a la inversión municipal. La Ley de Presupuesto establece que el PMU debe financiar proyectos y programas de inversión orientados a generar empleos y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre.

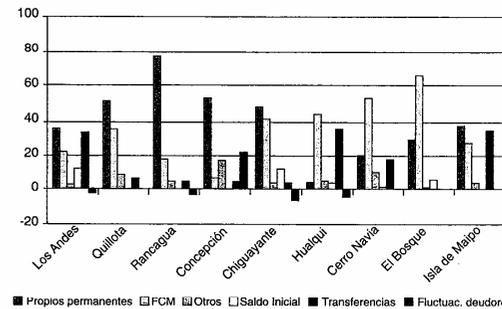
¹³ El Consejo Regional es una instancia de la estructura regional compuesta por el/la Intendente(a) y por Consejeros(as) elegidos por los Alcaldes y Alcaldesas, Concejales y Concejales de las comunas de la región respectiva y es quien decide, sobre la base de los proyectos presentados, la distribución del FNDR.

con las prioridades regionales. El PMB y PMU se asignan también mediante concurso y de acuerdo a una priorización de los municipios. Los recursos municipales incluidos en el ítem *transferencias* tienen un destino claramente especificado y, por lo tanto, sólo pueden ser usados en ese sentido.

El Gráfico N°1 muestra la composición de los ingresos obtenidos por el Municipio, de acuerdo a su origen.

Gráfico N°1

Composición de los Ingresos Municipales por comuna (porcentaje promedio de los años 1997, 1998, 1999)



Los ingresos presentan en general una evolución positiva en el período. Sin embargo, existen diferencias en el crecimiento promedio anual.

En los casos de mayor crecimiento, éste se encuentra directamente relacionado con el incremento en la cuenta de *transferencias*. A excepción de Los Andes, las comu-

nas en que hay mayor crecimiento del ingreso (sobre 10%) coinciden con aquellas que tienen mayores porcentajes de pobreza. Sin embargo, cabe hacer notar que las comunas de Quillota y Chiguayante que presentan niveles importantes de pobreza (cerca del 24%) tuvieron los crecimientos del ingreso más bajos en el período entre los municipios de la muestra.

Cuadro N°3

Porcentaje de crecimiento promedio anual de los ingresos por comunas (1997-1998-1999)

Municipio	Crecimiento Promedio
Isla de Maipo(**)	23,9%
Los Andes	21,2%
Hualqui	20,8%
Cerro Navia	13,9%
El Bosque	7,4%
Concepción	6,3%
Rancagua	4,5%
Quillota	3,6%
Chiguayante	3,3%

(**): Isla de Maipo considera sólo dos años.

Si bien se ha observado un aumento en la participación de las transferencias en el total de los ingresos, éstas se dirigen básicamente a la generación de recursos para programas como el PMB (Programa de Mejoramiento de Barrios) y el PMU (Programa de Mejoramiento Urbano) -especialmente en el año 1999- presentándose una evolución positiva de los fondos recibidos por este ítem en el período en estudio (a excepción de los municipios de Quillota y Chiguayante).

Cuadro N°4

Porcentaje de crecimiento promedio de las transferencias a los municipios por comunas (1997-1998-1999)

Municipio	Crecimiento Promedio
Hualqui	117,3%
Isla de Maipo	101,0%
Cerro Navia	55,7%
Concepción	41,0%
Los Andes	35,4%
Rancagua	8,4%
Quillota	-37,7%
Chiguayante	-60,5%

Los mayores crecimientos en este ítem (sobre 50%) fueron obtenidos por los municipios con mayores niveles de pobreza del estudio, lo que se relaciona con los criterios de distribución de estos recursos, ya que en el caso del PMU el 40% de los fondos de este programa están orientados a la superación de la pobreza.

En general, estos fondos (PMU y PMB) están destinados a financiar proyectos y programas de inversión orientados a generar empleos y mejorar la calidad de vida de la población. Con estos recursos se financian proyectos tales como construcción de veredas, áreas verdes, iluminación de multicanchas, alcantarillado, centros comunitarios, equipamiento de consultorios, entre otros.

Se confirma en este sentido lo planteado por Claudia Serrano (1996) respecto a que los Fondos Regionales

terminan siendo un suplemento del Presupuesto Municipal, constituyendo en cuatro de las comunas en estudio porcentajes importantes de sus ingresos.

Respecto de los *ingresos propios*, se observa que el nivel de participación en el total de los ingresos varía asociado a los niveles de pobreza y, en cierta forma, al grado de desarrollo de la gestión de cada municipio y de la comuna en general, por lo que los municipios con menores niveles de pobreza se encuentran en un nivel de alta autonomía financiera y baja dependencia del Fondo Común Municipal lo que los ubica en categorías *óptimo* y *aceptable*¹⁴, mientras que aquellos con mayores niveles de ruralidad y pobreza presentan una tendencia a incluirse en la categoría de *crítico*.

La Municipalidad de Rancagua, por ejemplo, que administra una comuna con bajos niveles de ruralidad y pobreza, cuenta con un sistema presupuestario organizado y participativo. Los *ingresos propios permanentes* de este Municipio alcanzan en promedio en el período en estudio un 77%, lo que permite ubicarlo en un nivel *óptimo* de baja dependencia del Fondo Común Municipal.

Una situación contraria ocurre en los municipios de Quillota o Isla de Maipo, donde los *ingresos propios* son menores. En el caso de Quillota, estos alcanzan el 50% del total de ingresos y con una tendencia a la baja en el último año, por lo que el grado de dependencia del FCM se ha ido incrementando entre el 28% y 34% llegando al límite del nivel

¹⁴ Se incluyen en anexos los resultados de estos indicadores.

considerado entre *aceptable* y *crítico*, paralelo a una disminución en las transferencias para intervenciones o proyectos.

En el caso del municipio de Isla de Maipo, los *ingresos propios permanentes* alcanzan un promedio de 38%, lo que implica encontrarse en un nivel *crítico* de autonomía financiera y con un Fondo Común Municipal alto en relación con el total de los ingresos.

Esta clasificación de las comunas se hace desde una perspectiva económica, es decir, entendiendo que lo *óptimo* sería que cada municipio pudiera gestionar autónomamente la mayor parte de sus recursos y no depender de los recursos del FCM ni de otros para realizar su gestión. Sin embargo, dado los niveles de pobreza de algunos municipios, su dependencia del Fondo puede ser vista como una señal clara de redistribución de recursos en el país y de apoyo y solidaridad con las comunas más pobres.

Es posible plantear que mediante una adecuada gestión algunos municipios podrían recaudar mayores recursos propios y, por lo tanto, disminuir su dependencia del Fondo Común. Sin embargo, esta posibilidad tiene como techo los recursos de los que disponen sus habitantes. Algunos ejemplos de ello son los ingresos recaudados a través de: los permisos de circulación, ya que en comunas de menor desarrollo existe un parque automotriz más reducido o con vehículos con mayor antigüedad, lo que significa que los permisos de circulación de estos vehículos tienen un menor valor; las patentes municipales, que también son bajas a raíz de la existencia de una estructura

productiva y comercial de menor tamaño en términos de capital declarado y/o tipo de actividades, lo que no permite generar recursos importantes para el municipio; el impuesto territorial, que tiene un comportamiento similar ya que en una comuna donde los predios presentan un valor menor o los ingresos de sus habitantes no les permiten el pago de impuestos, aumenta el número de predios exentos, lo que se refleja en el presupuesto municipal.

Por lo tanto, la distribución desigual de recursos en el país y entre los distintos municipios, determina las posibilidades de desarrollo de la comuna y de invertir en sus habitantes. Así, es posible afirmar que los municipios pobres, en la medida que generan escasos ingresos propios y que cuentan con pocos recursos para invertir en los lineamientos propuestos, se encuentran dentro de un círculo vicioso que les dificulta el superar sus niveles de pobreza, ya que los recursos disponibles para implementar actividades en este sentido son escasos.

Es posible señalar, además, que no existe una clara dirección de la generación de recursos para programas y/o proyectos focalizados hacia las mujeres, es decir, que no se planifica en torno a una definición estratégica para la intervención en las desigualdades de género a través del presupuesto municipal.

EGRESOS

Los egresos o gastos municipales están compuestos por diversos ítems, más o menos variables dependiendo de la obligatoriedad que impone cada uno. El primero de ellos

corresponde a los *gastos de operación* que comprenden los gastos en personal (remuneraciones, prestaciones previsionales, etc), bienes y servicios de consumo y gastos en servicios a la comunidad (iluminación, cuidado de áreas verdes, etc). Estos gastos tienen una mínima variación y consumen una parte importante del presupuesto municipal.

En segundo lugar están las *transferencias*, que corresponden a los recursos que la municipalidad destina a salud y educación, al FCM¹⁵, al SENAME¹⁶ y las transferencias al sector privado, que incluyen los subsidios y los programas de desarrollo social.

Por último, se encuentra la *inversión*, que abarca la adquisición de equipos, maquinaria y terrenos, así como la contratación de estudios para la ejecución de proyectos de inversión; la *inversión regional* que se refiere a inversión en la comuna a través de proyectos de infraestructura y bienes físicos; y la *inversión financiera* referida a aquella que se hace en el mercado de capitales.

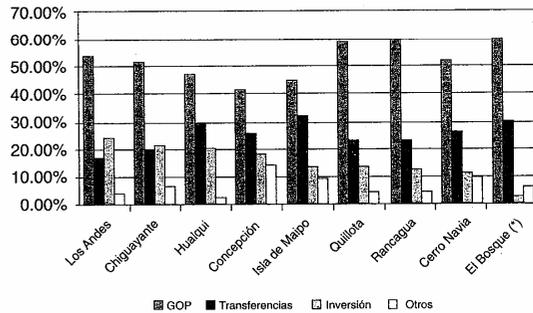
En el siguiente gráfico se presentan los niveles de participación promedio por tipo de egreso entre los años 1997 y 1999, de acuerdo al destino del gasto¹⁷.

¹⁵ La transferencia que cada Municipio realiza al Fondo Común Municipal corresponde al aporte obligatorio que debe hacer a ese fondo.

¹⁶ Obligatoriamente, el 18% de las multas pagadas al Juzgado de Policía Local deben ser transferidas por el Municipio al Servicio Nacional de Menores (SENAME).

¹⁷ El municipio de El Bosque presenta la proyección del presupuesto, por lo que el dato de inversión no es necesariamente el ejecutado.

Gráfico N°2
Componentes de los Egresos Municipales
(porcentaje promedio de los años 1997, 1998, 1999)



Los *gastos de operación* constituyen un alto porcentaje de los egresos de cada uno de los municipios, bordeando el 50% de ellos, lo que se explica por la composición y el nivel de obligatoriedad que estos tienen. Lo deseable respecto a estos gastos es que ocupen porcentajes cada vez menores de los recursos, de manera de liberar fondos para invertir en la comuna. Sin embargo, es preciso considerar que a medida que aumenta la inversión (por ejemplo en construcción de áreas verdes, pavimentación e iluminación, etc.), los gastos de mantenimiento de estas obras aumentan el ítem de *gastos de operación* ya que estos servicios a la comunidad tienen un carácter obligatorio para los municipios por cuanto constituyen servicios que ningún otro ente entregará, por lo que las municipalidades deben destinar los recursos necesarios para prestarlos.

Los gastos en personal, que se insertan en los *gastos de operación*, presentan también inflexibilidades para los municipios, por cuanto las plantas municipales están definidas por ley y no se pueden modificar. No obstante, el municipio puede tomar algunas decisiones en el sentido de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, tanto con relación al reclutamiento de personal para las contrataciones, honorarios y las plantas que queden libres, como respecto a las actividades de capacitación del personal, tal como se verá más adelante.

Es deseable, además, que los municipios destinen parte importante de sus recursos a inversión en la comuna y a transferencias, ya que estos son los ítems que se relacionan más directamente con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), es decir, con las decisiones estratégicas tomadas en torno a los ejes y lineamientos del desarrollo de la comuna.

En este sentido, los proyectos de inversión con financiamiento regional o nacional debieran considerar los lineamientos del PLADECO al momento de ser formulados, ya que una vez aprobados no es posible cambiar el destino de los recursos. Una perspectiva de equidad de género debiera ser incorporada también, pero es difícil implementarla aún en el ámbito local ya que no existen instrumentos concretos que permitan su aplicación por parte de los técnicos que elaboran estos proyectos.

Respecto a las *transferencias*, como se mencionó, se encuentran aquellas dirigidas al FCM y al SENAME, definidas por ley, así como las de salud y educación en aquellos municipios que administran directamente los servicios

traspasados. Las transferencias al sector privado, que tienen como límite un 7% de los recursos municipales, otorgan libertad al municipio para determinar a quiénes se traspasan los recursos y, por lo tanto, permiten incluir entre los criterios para tomar esta decisión el de equidad de género.

Al analizar lo que sucede en las distintas municipalidades estudiadas, es posible observar que tanto Rancagua como Cerro Navia presentan el menor promedio de inversión en los últimos tres años, 12,7% y 11,5% respectivamente. Sin embargo, las realidades de ambas comunas son bastante disímiles, ya que la segunda es una de las que presenta mayores niveles de pobreza y, por lo tanto, cuenta con menores recursos que la primera para realizar su gestión.

En Cerro Navia se observa además un nivel de gasto en transferencias (26,6%) mayor que de inversión, lo que se asocia a los altos niveles de pobreza existentes en la comuna que generan demandas de la comunidad a las que el municipio no puede dejar de responder, lo que implica destinar recursos importantes a asistencialidad.

Situación distinta ocurre en la Municipalidad de Los Andes, donde las transferencias representan el 17,5% del total de egresos frente al 24,4% de inversión comunal. Ello permite pensar que éste es un municipio con una visión de desarrollo de largo plazo y que ha podido destinar sus recursos en ese sentido.

En relación con las transferencias municipales se puede observar que, en términos de monto gastado, existe una

relativa estabilidad. Sin embargo, su participación en el total del gasto se presenta más variable.

Cuadro N°5
Evolución Transferencias Municipales

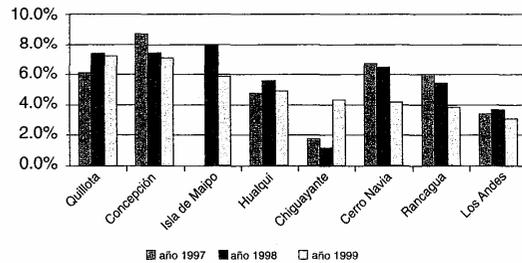
Municipio	1997	%	1998	%	1999	%
Isla de Maipo	s/i	s/i	485.361	36,5%	179.236	27,6%
Quillota	607.258	19,1%	786.813	23,8%	844.412	24,6%
Chiguayante	331.537	18,1%	486.593	18,4%	538.230	24,3%
Hualqui	248.700	34,5%	231.875	28,6%	245.289	24,1%
Concepción	3.937.093	30,7%	3.716.438	23,9%	4.002.084	24,0%
Cerro Navia	1.354.811	30,7%	1.557.478	29,6%	1.455.137	22,4%
Rancagua	1.739.806	23,2%	1.659.024	23,3%	1.597.485	22,4%
Los Andes	458.000	17,8%	475.654	21,0%	503.770	13,8%

Fuente: Elaboración propia en base a balances presupuestarios de las comunas en estudio.

Así, en las comunas de Isla de Maipo, Hualqui, Concepción, Cerro Navia y Los Andes las transferencias disminuyen su nivel de participación en el total de gastos, a pesar de mantener o incrementar en algunos casos los montos egresados.

En relación con el destino de las transferencias, la mayor parte de éstas se dirigen a financiar las unidades responsables de los ámbitos de Educación y Salud Municipal, además del porcentaje correspondiente al Fondo Común Municipal. El resto es destinado al financiamiento de actividades de tipo asistencial y proyectos de desarrollo social, así como a gastos propios del Municipio considerados como obligatorios.

Gráfico N°3
Evolución de los porcentajes de transferencia al sector privado (1997, 1998, 1999)

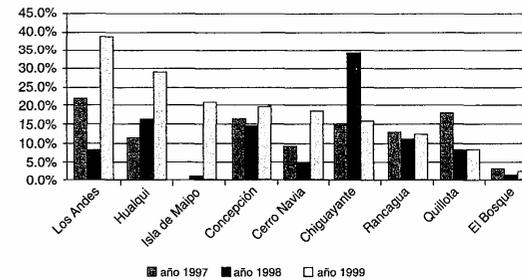


Los egresos dirigidos a actividades de tipo asistencial y de desarrollo social se pueden entender como de apoyo a la comunidad y de financiamiento a organizaciones con proyección social, como corporaciones de ayuda, fundaciones, centros de rehabilitación, Cruz roja, bomberos, juntas de vecinos, centros deportivos, entre otros, así como de entrega de subsidios asistenciales. Los fondos destinados a programas sociales se canalizan a través de oficinas internas del municipio tales como Organizaciones Comunitarias, Oficina de Colocaciones, Oficina de la Mujer, Oficina de Deportes o de programas específicos establecidos por el municipio.

Dichos gastos representan entre un 4% y un 7% en promedio del gasto municipal. El nivel de variabilidad, en términos de montos asignados, que se observa en las comunas de la muestra es bajo, con la excepción de los

municipios de Chiguayante y Los Andes en los que se registra un aumento mayor en el último año. Es en este ítem donde se ve más clara y explícitamente el apoyo del municipio a las personas y donde sería interesante realizar un análisis de género en la distribución de los recursos. Sin embargo, dado el tipo y las características de la información disponible no fue posible realizarlo, por lo que se plantea como un desafío a futuro. No obstante, como se señaló anteriormente, es posible incorporar criterios de equidad de género en la distribución de estos recursos.

Gráfico N°4
Evolución de los porcentajes de inversión comunal (1997, 1998, 1999)



Respecto a la inversión comunal se constata que, en términos de los montos destinados así como de su participación en el total de egresos, existe una tendencia a

aumento en la mayoría de los municipios en estudio, lo que es evaluado positivamente ya que ello indica que ha habido avances en términos de gestión de recursos externos (como el FNDR) y permite pensar en una visión de futuro para la comuna. En términos de valores relativos, comunas como Hualqui, Los Andes y Cerro Navia presentan el mayor promedio de crecimiento anual con 88,6%, 56,9% y 72,6% respectivamente¹⁸. Con un menor crecimiento se encuentran Concepción (24,5%) y Chiguayante (12,5%) y con una variación negativa aparecen los municipios de Rancagua (-4,8%) y Quillota (-28,8%).

Cuadro N°6
Sectores a los que se dirige la inversión municipal

Sector	Hualqui	Los Andes	Quillota
Pavimentación	49,9%	0,0%	19,1%
Otros	21,7%	5,3%	40,8%
Educación	9,5%	0,0%	2,3%
Mejoramiento Vial	6,3%	0,0%	0,0%
Infraestructura Municipal	5,4%	0,0%	20,1%
Vivienda e Infraestructura Sanitaria	4,4%	89,1%	1,7%
Agua Potable	1,5%	0,0%	0,0%
Alcantarillado	1,2%	0,4%	1,7%
Deporte y Recreación	0,0%	2,9%	11,2%
Areas Verdes	0,0%	2,3%	0,0%
Sedes Comunitarias	0,0%	0,0%	1,9%
Salud	0,0%	0,0%	1,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

¹⁸ En el caso del municipio de Cerro Navia, su promedio sube producto de un fuerte crecimiento en la cuenta de inversión regional ocurrido el año 1999.

Por otro lado, los sectores más relevantes a los que se dirige la inversión municipal, utilizando como base el año 1999 a partir de una muestra tomada de las dos comunas que presentan el mayor crecimiento (Hualqui y Los Andes) y la que presenta el menor crecimiento promedio (Quillota) en el período en estudio, se presentan en el Cuadro N°6.

Se constata que los proyectos de inversión se dirigen básicamente a infraestructura, cuyo impacto en términos de equidad de género es difícil de evaluar. Sin embargo, con un adecuado conocimiento y diagnóstico de la realidad comunal es posible realizar un análisis de género, por ejemplo en lo que significa la infraestructura sanitaria y de agua potable para hombres y mujeres de manera diferenciada en una determinada localidad o cómo la implementación de infraestructura deportiva puede favorecer a uno u otro sector de la población en la medida que las canchas de fútbol son utilizadas básicamente por hombres y un gimnasio techado podría permitir a las mujeres incorporarse a otro tipo de actividades deportivas.

GENERO EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

DIFICULTADES PARA INCORPORAR PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

En este acápite se contrasta la información identificada en el análisis comparativo de los presupuestos de cada municipio con las entrevistas realizadas a los directivos de distintas unidades municipales. Este ejercicio permite reconocer algunos aspectos que dificultan la elaboración del presupuesto municipal con una perspectiva de equidad tales como las limitaciones que presenta la información disponible, las dificultades para incorporar a la planificación el análisis diferencial de género, la existencia de recursos focalizados hacia las mujeres, las diferencias de género en los recursos humanos del Municipio y los elementos de resistencia al cambio presentes en la cultura funcionaria.

Las limitaciones de la información

Las municipalidades no son entidades que sistematicen la información con que cuentan, lo que genera un sistema de información precario. Sin embargo, se ha avanzado en el desarrollo de un Sistema Nacional de Indicadores de la Gestión Municipal (SINIM) impulsado por la SUBDERE¹⁹ y en

¹⁹ El SINIM es desarrollado por el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y propone un conjunto de indicadores anuales de gestión en seis áreas: Administración y Finanzas; Desarrollo y Gestión Territorial; Desarrollo Social y Comunitario; Educación Municipal; Salud Municipal; y Caracterización Comunal y Municipal.

el desarrollo de mecanismos de información estadística y de su disponibilidad para la institucionalidad municipal desde algunos servicios públicos con mayores responsabilidades en el proceso de descentralización y modernización del Estado. Todo esto ha permitido disponer de algunos niveles de información comunal y municipal generada por los servicios del gobierno central, aún cuando todavía es insuficiente.

Uno de los mayores problemas para el desarrollo del análisis de la información cuantitativa, es la presencia de limitaciones en la información relacionada con los beneficiarios de la acción municipal, las dificultades para acceder a su procesamiento y las resistencias a incorporar el sexo en los diversos formularios o fichas de atención social que se utilizan, lo que dificulta lecturas precisas de la realidad comunal y genera una gran subutilización de información presente en los distintos ámbitos del desarrollo local.

En este marco, la información que da cuenta de las desigualdades entre hombres y mujeres es escasa en el ámbito municipal. Si bien se han hecho avances relevantes en el ámbito nacional en el desarrollo y procesamiento de información sobre discriminaciones entre hombres y mujeres, aún no se han elaborado herramientas que permitan incidir en los sistemas de información municipal y en los instrumentos de recolección de información que utilizan los municipios en su accionar cotidiano. Es más, si se observan los indicadores de género que han quedado registrados en el SINIM se constata que a pesar de las propuestas de género elabo-

radas desde SERNAM²⁰, los únicos indicadores que han quedado consignados son los referidos a composición por sexo de los funcionarios municipales y a porcentaje de población de mujeres entre profesionales y directivos municipales, lo que da cuenta de la falta de comprensión a nivel nacional sobre la importancia de la desagregación por sexo.

Las distintas experiencias analizadas en este estudio presentan en común algunas limitaciones en la información presupuestaria que dificultan el análisis desde una perspectiva de género de los presupuestos municipales, tales como:

- La generalidad de la estructura presupuestaria, lo que no permite identificar con precisión acciones específicas hacia las mujeres en el ámbito social, salvo en casos excepcionales en que es posible identificar en las cuentas complementarias los montos ejecutados en programas focalizados hacia las mujeres.

En algunas comunas, como las de Hualqui, Chiguayante y Los Andes, los documentos entregados no reflejan el detalle del gasto de cada cuenta, lo que no permite establecer con claridad su destino y, por lo tanto, tampoco si hay recursos focalizados hacia mujeres. En estas condiciones es imposible establecer si en los recursos gastados se ha considerado una perspectiva de género.

²⁰ Patricia Provoste, 1998.

- La insuficiente desagregación por sexos de la información, lo que constituye una de las limitaciones centrales tanto para el análisis como para las proyecciones de políticas de igualdad de oportunidades. A ello se suma la forma en que se estructuran los presupuestos, la cual no posibilita llevar a cabo una clara identificación de cómo benefician los programas a hombres y mujeres ni la forma en que se distribuyen los recursos entre los mismos. Esto se debe a la ausencia de información sobre el número de mujeres y hombres que son destinatarios de la acción municipal y a la carencia de información diagnóstica diferenciada por sexo sobre la situación y condición de los/las habitantes de la comuna. Es un argumento común de los responsables de las áreas financieras, administrativas y de planificación, señalar que se trabaja para mejorar la situación de las personas en general y que no es necesario diferenciar entre hombres y mujeres.

Se mantiene la consideración de las mujeres como un grupo homogéneo y no se contemplan otras variables fundamentales, como lo es su situación familiar, su edad o su inserción productiva. Actualmente la incorporación de la diversidad, muchas veces, está dada por la instalación de programas desde el nivel central.

- La falta de exigencia, desde los servicios centrales del Estado, de información desagregada por sexos para la instalación de recursos y programas así como de indicadores que diferencien la situación de hombres y mujeres en el ámbito comunal. Esta información no es

considerada todavía como un requisito fundamental para el acceso a los recursos estatales.

Estas limitaciones impiden hacer análisis de los ingresos, la inversión y el gasto social diferenciado entre mujeres y hombres. No existe conciencia de la importancia y utilidad de esta información, siendo aún más grave el hecho de que en la mayoría de los programas sociales de los municipios analizados no se cuenta con indicadores de género o registros básicos desagregados que permitan proyectar las acciones en términos transversales y que tengan correspondencia con una visión estratégica de superación de desigualdades entre hombres y mujeres. Se evidencia en este aspecto la invisibilización de las diferencias existentes entre hombres y mujeres.

Planificación comunal y género en relación con el presupuesto

Los instrumentos de planificación del desarrollo comunal y las planificaciones estratégicas del municipio, constituyen "cartas de navegación" elaboradas recientemente y no necesariamente puestas en práctica. Los municipios han avanzado en procesos de revisión y definiciones más integradas de la política municipal, pero en la mayoría de los casos esos son procesos aún inacabados. Con las entrevistas realizadas se constata que la relación del presupuesto con la planificación comunal es casi inexistente, relacionándose el presupuesto más bien con programaciones de corto plazo, que no contienen una visión estratégica del desarrollo comunal. Esta situación se da a pesar de que se ha impulsado un proceso importante de

elaboración de estrategias de desarrollo en el ámbito comunal, que se traducen en los planes de desarrollo comunal (PLADECO), planes estratégicos y planes reguladores. Sin embargo, ese proceso de elaboración sigue un curso distinto al de la gestión presupuestaria, encontrándose excepcionalmente experiencias innovadoras en este sentido que, con la rotación de autoridades municipales, muestran discontinuidad.

En los municipios en que la planificación comunal es incipiente, los encargados de las direcciones y programas que no son responsables de la administración y planificación, tienen una participación mínima y de carácter burocrática en las definiciones presupuestarias. Son municipios en que los alcaldes manejan el presupuesto, debido a que al no haber PLADECO o Plan Estratégico Municipal es difícil para el resto de los/las funcionarios(as) tener mayor incidencia²¹.

En la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el presupuesto es un instrumento privilegiado, por cuanto en él se concreta la voluntad política de las autoridades por avanzar en este u otro sentido. No obstante, hasta ahora no ha sido considerado en las estrategias impulsadas tanto en el ámbito local como nacional para el logro de la igualdad. Actualmente

²¹ La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, señala en su artículo N° 56, letra e) que es atribución del Alcalde administrar los recursos financieros de la municipalidad de acuerdo con las normas sobre administración financiera del Estado. Con todo, el presupuesto deberá reflejar las estrategias, políticas, planes, programas y metas aprobadas por el Concejo a proposición del Alcalde.

son los Planes de Igualdad de Oportunidades los instrumentos más relevados por los mecanismos institucionales, aún cuando éstos no necesariamente se cruzan con los instrumentos de la planificación comunal.

Otro elemento que es necesario destacar, es el referido a las necesidades de aprendizaje por parte de los/las funcionarios(as) municipales en el manejo de los diversos instrumentos de planificación y sus aspectos metodológicos, especialmente en los casos en que el proceso de planificación comunal contempla la participación de la comunidad a través de encuestas, grupos de discusión, formación de grupos sectoriales u otras formas. Más aún cuando quienes llevan a cabo este proceso no siempre cuentan con una formación que les permita incorporar nuevas miradas que aporten a la equidad en el territorio.

En este sentido, la incorporación de una perspectiva de género a la planificación es más compleja ya que no existen capacidades para abordarla, por lo que suele pasar que en esta visión de desarrollo que se está construyendo colectivamente no se contempla la situación y posición de las mujeres quedando éstas subsumidas en los problemas generales de la comuna. Debido a lo anterior, la mayoría de los planes de desarrollo no consideran la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres como un eje relevante del quehacer municipal o la radican sólo en el área social, no constituyendo parte integral de la gestión. Por lo tanto, aún cuando hubiese un correlato entre la planificación y el presupuesto esto no afectaría la distribución de los recursos entre ambos sexos.

Respecto a los PLADECO, se han encontrado una serie de problemas que influyen en que la perspectiva de género no esté incorporada en la visión de desarrollo comunal ²².

- No consideran las opiniones y las necesidades de los habitantes de la comuna de acuerdo al sexo y a la ocupación de hombres y mujeres.
- Consideran los datos estadísticos sin desagregación por sexo. Aún cuando incorporan en sus diagnósticos información estadística realizada desde el nivel central, como las encuestas de hogares, éstas tampoco contemplan mayor diversidad en la información, señalando diferencias por sexo sólo en las jefaturas de hogar.
- No incorporan el principio de igualdad o de equidad entre los géneros como eje del plan, como objetivo estratégico o específico.
- En cuanto a proyectos de inversión real, no existen propuestas para incrementar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Existe baja participación de la comunidad en la aprobación del Plan y en los mecanismos de evaluación.

Al no estar relacionada con la visión de la comuna y la misión municipal, la equidad de género no constituye un requisito para el desarrollo de programas, salvo aquellos priorizados por SERNAM o PRODEMU.

Por otra parte, existe la tendencia en los municipios estudiados a que la planificación de la acción social no

²² Temas Sociales N°29, 2000.

contemple diferencias entre hombres y mujeres. Se propician “acciones integrales”, entendiendo por ellas el desarrollo de acciones territoriales que consideran a la familia como unidad básica para desde ahí trabajar con los distintos actores que la componen. Esta supuesta neutralidad se expresa en argumentos tales como “que todos los habitantes son iguales y no se puede discriminar a favor de las mujeres, porque se discriminaría a los hombres” o que “al instalar un programa para todos, se está trabajando por mejorar la calidad de vida de toda la comunidad”, los cuales son esgrimidos frente a propuestas básicas para disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres. Esta postura podría ser adecuada si estuvieran dadas las condiciones para trabajar integralmente desde la perspectiva de género en el territorio, sin embargo, lo que se busca es saltarse esta perspectiva diferenciadora en un afán igualador que desconoce las necesidades específicas de la población y las características de la subordinación de las mujeres. Este “enfoque neutral” es muy valorado por los funcionarios y se asienta en la creencia de que las políticas hacia las mujeres podrían ser discriminadoras hacia los hombres, de que no existen desigualdades entre hombres y mujeres y de que esa forma de enfrentar la acción social aporta al mejoramiento de la calidad de vida de toda la comunidad.

Recursos focalizados

Es difícil obtener información respecto al gasto destinado a proyectos y/o programas focalizados para mujeres o con perspectiva de género, dificultad que en parte está dada

por el tratamiento de las cuentas en el presupuesto. Es decir, en algunas comunas, como Quillota, los gastos destinados a mujeres se registran en la cuenta de Inversión Regional, ya que se presentan como fuentes de financiamiento el SERNAM, SENCE y DIGEDER, a diferencia de otras comunas, como Concepción, en que se considera una transferencia hacia las oficinas encargadas del tema, como la Oficina de la Mujer o los programas del SERNAM, dado que los proyectos son manejados por estas unidades.

Cuando es posible obtener información respecto a los recursos focalizados hacia mujeres se constata que estos constituyen porcentajes mínimos, tanto dentro del total de la inversión realizada como de los egresos totales del municipio. Así se observa en el caso de los egresos referidos al Programa dirigido a Jefas de Hogar de las Municipalidades de Los Andes (7,9 millones de pesos) y Concepción (16 millones) para el año 1999, los que no constituyen un porcentaje superior al 0,1% de los egresos.

Por otra parte, las transferencias realizadas por el municipio se encuentran dirigidas a subsidios y programas de desarrollo social y no necesariamente focalizados hacia las mujeres. Estos subsidios, si bien son recibidos en porcentaje importante por las mujeres, como el Subsidio Único Familiar, van en beneficio directo del grupo familiar y no a superar las desigualdades de género, por lo que las mujeres operan en este caso como intermediarias entre el Estado y la familia o la comunidad, pero no son las beneficiarias directas de este aporte.

Entre las limitaciones que tiene el desarrollo y permanencia de programas focalizados se encuentra la percepción por parte de las autoridades alcaldías del aumento de las exigencias de recursos propios municipales. Se repite la idea de que los programas focalizados generan respuestas positivas a una demanda que no necesariamente el municipio puede mantener en el tiempo, sin recursos del gobierno central. Un ejemplo, es el Programa de Jefas de Hogar impulsado por SERNAM, donde éste negocia acuerdos intersectoriales y logra descentralizar recursos para la instalación del programa en diversos municipios, pero que no necesariamente implica aumento de las asignaciones por parte del municipio de año en año. Es más, en la medida que el Programa central se cierre, la permanencia de la iniciativa en cada municipio es improbable. No obstante, la permanencia de recursos focalizados es imprescindible en la medida en que subsisten situaciones de desigualdad y discriminación hacia las mujeres. Sin embargo, hay que avanzar a que los programas sociales incorporen criterios de género, lo cual posibilitaría lograr resultados iguales para hombres y mujeres.

Recursos humanos y cultura funcionaria

Otro aspecto que es necesario analizar con relación a distribución de recursos entre hombres y mujeres se refiere a los recursos humanos del municipio. Con los antecedentes recogidos se analizan a continuación tres dimensiones de este ámbito: el tipo de contrato de ambos sexos, asignaciones diferenciales de salarios para hombres y mujeres y diferencias de género en la capacitación.

Cuadro N°7
Ingresos del Personal de la Municipalidad
de Los Andes, por sexo (1999)

Municipio	Mujeres		Hombres		Total	
	N°	Promedio ingresos	N°	Promedio ingresos	N°	Promedio ingresos
Planta	20	427.989	47	466.528	67	455.024
Contrata	20	235.695	15	210.900	35	225.069
Honorarios	4	422.566	2	462.971	6	436.035
Total	44	340.090	64	406.504	108	379.447

Cuadro N°8
Ingresos del Personal de la Municipalidad
de Chiguayante, por sexo (1999)

Municipio	Mujeres		Hombres		Total	
	N°	Promedio ingresos	N°	Promedio ingresos	N°	Promedio ingresos
Planta	25	394.844	35	630.377	60	532.239
Contrata	9	206.429	18	248.875	27	234.726
Total	34	344.970	53	500.810	87	439.907

Para ilustrar este punto se cuenta con información desagregada por sexo de sólo dos municipios. Si bien esta es una muestra pequeña, permite dar cuenta de la distribución de recursos municipales en términos de recursos humanos.

Es posible observar que en ambos casos las mujeres constituyen un porcentaje cercano al 40% del total de trabajadores, porcentaje un poco más alto que el que constituyen en la fuerza laboral del país.

En la Municipalidad de Los Andes, el número de mujeres a contrata y a honorarios es superior al de hombres, lo

que puede tener dos interpretaciones. Por un lado, que ya que las plantas de personal son fijas ésta ha sido una vía para incorporar a nuevo personal, frente a lo cual se ha privilegiado a las mujeres. Por otro, que este tipo de contrato genera mayor inestabilidad y menor acceso a las prestaciones sociales, por lo que serían las mujeres -dada la tendencia a la exclusión que opera en el mercado del trabajo- quienes estarían disponibles para trabajar en estas condiciones de mayor precariedad.

Respecto a los ingresos, se observa que en ambos municipios las mujeres tienen en promedio ingresos más bajos que los hombres (independientemente del tipo de contrato que tengan), obteniendo en Los Andes un 83% del promedio de ingresos de los hombres, mientras que en Chiguayante este porcentaje baja al 69%.

Lo anterior tiene su explicación en la ubicación de las mujeres, tanto en términos de escalafones como de grados²³. Ellas tienden a ubicarse en menor proporción que los varones en los escalafones directivos y de jefaturas, así como en grados más bajos en relación a los varones, independiente de sus niveles de calificación. Es esta ubicación en los grados la que determina su remuneración²⁴. Es decir, dentro del municipio no existe una

²³ Para más antecedentes ver: Provoste y Guerrero, 1995.

²⁴ En la administración pública chilena el personal se distribuye en escalafones o plantas de personal, cada planta a su vez está compuesta por grados. Los grados dan cuenta de la ubicación en la jerarquía administrativa, y a cada grado corresponde una remuneración. Así, todos los funcionarios ubicados en el mismo grado obtendrán la misma remuneración. A menor grado, mayor remuneración (grado 1 corresponde a la remuneración más alta).

política discriminatoria en el sentido de que a igual grado, igual nivel de remuneración, pero sí existe discriminación en el sentido de que a pesar de los altos niveles de calificación de las mujeres funcionarias éstas no acceden en general a los grados más altos, ni a la toma de decisiones y, por lo tanto, sus remuneraciones son menores.

Respecto a la capacitación de funcionarios y funcionarias, fue posible obtener información desagregada por sexo respecto a los montos destinados en la Municipalidad de Los Andes.

Cuadro N°9

Gastos de capacitación en la Municipalidad de Los Andes, por sexo (1999)

Mujeres			Hombres			Total		
N°	S	Monto/Fun- cionario	N°	S	Monto/Fun- cionario	N°	S	Monto/Fun- cionario
75	4.141.111	55.214	71	3.920.000	55.211	146	8.061.111	55.213

En este municipio no hay diferencias en los montos promedios destinados a la capacitación de hombres y mujeres, siendo además mayor la proporción de mujeres capacitadas. Al analizar el tipo de cursos realizados²⁵ (respecto a los cuales no se tiene información desagregada por sexo), se obtiene que la mayor parte están vinculados al manejo de programas computacionales, por lo que constituyen cursos que van en beneficio directo del mejoramiento de la gestión y a la generación de

²⁵ Cuenta Pública Los Andes, 1999.

capacidades que tengan resonancia concreta en el quehacer municipal.

Lo anterior da cuenta del alto interés de las mujeres por capacitarse y mejorar su calificación, así como de las políticas municipales impulsadas en este sentido, principalmente en lo referido al horario en que se realizan los cursos. Antes estos horarios podían tomar sólo una hora de trabajo y la otra debía hacerse fuera de la jornada laboral. Dado que los cursos en que querían participar mayoritariamente las mujeres eran de larga duración y a las dificultades que ellas tenían derivadas de su doble rol laboral y doméstico, se hizo una modificación aportando el municipio dos horas dentro de la jornada de trabajo y el personal sólo una hora fuera de jornada, de tal manera de concluir los cursos en menor tiempo y facilitar así la participación de las mujeres²⁶.

Respecto al tipo de cursos realizados fue posible obtener información desagregada en el municipio de Isla de Maipo (pero no de los montos destinados a ellos).

Es posible observar que hay diferencias en las actividades desarrolladas por hombres y por mujeres, participando de manera mayoritaria cada uno en los cursos considerados tradicionalmente como masculinos o femeninos respectivamente, a excepción de aquellos vinculados con la administración municipal en que ambos sexos participan de manera equitativa.

²⁶ Temas Sociales N°24, 1999.

Cuadro N°10
Cursos de capacitación realizados por sexo
Municipalidad de Isla de Maipo (1999)

Tipo de curso	Mujeres		Hombres		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Atención de Público	13	100	0	0	13	100
Formulación y evaluación de proyectos	0		4	100	4	100
Programación y control de obras	3	50	3	50	6	100
Gestión secretarial avanzada	14	93,3	1	6,7	15	100
Planificación y administración de programas y proyectos sociales	10	90,9	1	9,1	11	100
Metodología de formulación presupuestaria	4	44,4	5	55,6	9	100
Administración de bodega	0	0	8	100	8	100
Administración y control financiero contable	4	44,4	5	55,6	9	100
Licitación, registro de contratistas y contratación de proyectos de inversión	4	44,4	5	55,6	9	100
Ley de Municipalidades y las modificaciones de la LOCM	3	33,3	6	66,7	9	100
Ley de Rentas Municipales	3	75	1	25	4	100
Ley de Tránsito	2	28,6	5	71,4	7	100
Ley orgánica de juzgado de policía local	2	40	3	60	5	100
Estatuto administrativo municipal	5	83,3	1	16,7	6	100
Ley de organizaciones comunitarias	7	100	0	0	7	100
Total	74	60,6	48	39,4	122	100

Lo anterior refuerza las diferencias entre hombres y mujeres manteniendo la segregación ocupacional y, por lo tanto, la ubicación de ambos sexos en el empleo municipal.

Otro elemento importante en el ámbito de los recursos humanos es el que dice relación con la cultura funcionaria. Los/las funcionarios(as) municipales cumplen funciones normadas, siendo su responsabilidad responder a lo que está expresamente señalado a través de instructivos, reglamentos o decretos. La incorporación de perspectivas innovadoras en el quehacer municipal como la equidad de género o el fomento de la participación social apare-

cen como una tarea que queda fuera de sus funciones y los requerimientos en este sentido son vistos más bien como intervencionismo, aún cuando en la Ley Orgánica de Municipalidades se señala expresamente que es deber del municipio "la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres".

Lo anterior se vincula a la carencia de instancias de formación y traspaso metodológico sobre la perspectiva de género que permitan superar los prejuicios presentes en funcionarios y funcionarias, así como también generar herramientas que permitan operativizarla. Existe dificultad para acercar esta perspectiva a las prácticas cotidianas municipales. Muchas veces los equipos tienen una visión sobre el tema de género vinculada a las complicaciones que implica para el trabajo municipal abrirse al tema. Innovar en la gestión municipal se percibe como amenazador y no siempre encuentra correspondencia con las capacidades desarrolladas por los funcionarios y funcionarias para enfrentarlas.

Las resistencias al cambio presentes en funcionarios y funcionarias fundamentan la importancia de capacitarlos (las) para trabajar desde la perspectiva de género. En ese sentido, lo que señala una de las entrevistadas es un claro ejemplo: "es más importante la equidad de género que las políticas de género, ya que si los que ejecutan las políticas no tienen dicha perspectiva, las funciones y atribuciones se quedan en letra muerta". Se reconoce que esta perspectiva implica mirar de otra manera el quehacer municipal y que, por lo tanto, este trabajo "no es una tarea más, sino aprender a hacer las cosas que hacíamos

de otra manera²⁷. Junto a ello, es necesario la generación de mecanismos de reconocimiento e incentivo a la incorporación de estas nuevas perspectivas en el quehacer municipal.

Esta cultura funcionaria también se traduce en la creencia de que el presupuesto municipal hay que resguardarlo como un documento privado, lo que atenta contra la transparencia pública y dificulta el control ciudadano respecto a la acción municipal.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

La posibilidad de participar de los/las ciudadanos(as) en la formulación, toma de decisiones y control del presupuesto nacional y local, se vincula a la democratización de la institucionalidad del Estado que, más allá de la elección directa de las autoridades, se relaciona con exigencias de transparencia y con la existencia de mecanismos de control social, de garantía de derechos y de canales de participación real en los asuntos públicos. Junto a la generación de instancias de participación en la planificación de las políticas sectoriales y sus distintos proyectos, aparece como requisito la participación de la comunidad en la definición de los recursos de esas políticas y la generación de prácticas de rendición de cuentas o "accountability", como una forma de articular la transparencia con la responsabilidad de todos(as) por los actos públicos. El desarrollo de nuevos mecanismos institucionales -como consultas, cuentas públicas, cabil-

²⁷ Temas Sociales N°29., op.cit.

dos informativos- facilitan la ciudadanía activa²⁸ de la población.

Sin embargo, en el ámbito local la dimensión menos frecuente en el ejercicio de la ciudadanía activa es el control social de la gestión pública. La existencia de mecanismos de evaluación, fiscalización y/o cuentas públicas que permiten exigir compromisos contraídos con la comunidad o de canales y medios efectivos para denunciar y/o sancionar actos de agentes públicos que comportan discriminación de género, creados por las municipalidades o demandados por la ciudadanía son casi inexistentes o muy débiles²⁹.

Rendición de cuentas

En los municipios estudiados, los procesos de rendición de cuentas se refieren a la cuenta pública realizada por el Alcalde, a la cual acceden los Concejales y Consejeros y algunos(as) dirigentes(as) de la comunidad, pero que no involucra una rendición real de las acciones ejecutadas, de los montos gastados, ni de la manera en que se gastaron. Existen excepcionalmente iniciativas que muestran indicios o búsquedas de formas de participación de la comunidad, como la de Chiguayante en que se elaboró y entregó de manera masiva un periódico con la cuenta pública, y la de Rancagua, donde en el año 2000 se

²⁸ Se entiende como ciudadanía activa el compromiso activo de los pares en el ámbito público, lo que implica para las mujeres desarrollar capacidades para instalar una práctica crítica que les permita formular sus derechos e incidir en la gestión pública.

²⁹ Provoste y Valdés, 2000.

realizaron jornadas de trabajo con la comunidad de acuerdo a las líneas estratégicas del PLADECO para la rendición de cuentas públicas, con una amplia y masiva convocatoria.

En el terreno del proceso financiero municipal, el desafío para las municipalidades es promover mecanismos que permitan convocar a los/las ciudadanos(as) del territorio a participar activamente en las decisiones sobre los recursos destinados a mejorar la calidad de vida de la población que pueden ser definidos por las autoridades municipales. Lo anterior implica que el municipio debe generar instancias para el aprendizaje de la ciudadanía sobre el presupuesto y los mecanismos participativos que les permitan incidir en él y, a su vez, potenciar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que vayan más allá de la publicación de información general sobre los recursos gastados o de la información consignada en la cuenta pública. Avanzar en este campo requiere voluntad política de transparencia y de generación de procesos de aprendizaje en funcionarios(as) y en la ciudadanía. En los/las funcionarios(as), para desarrollar capacidades que les permitan operacionalizar y hacer accesible el traspaso de información a la población y en los(as) ciudadanos(as), en el aprendizaje de conceptos básicos que les permitan leer el presupuesto municipal, cuya definición actual es sólo comprensible para expertos(as).

Por otro lado, si bien la rendición de cuentas no es un ejercicio común en los municipios estudiados, es preciso considerar que tampoco se encuentran en la ciudadanía expresiones de miradas críticas del comportamiento del

gasto público y menos aún, incorporación de perspectiva de género en ellas. En este sentido, se requiere dar un salto cualitativo que permita la generación de capacidades ciudadanas en este ámbito que contengan miradas analíticas sobre el gasto público relacionadas con elementos de análisis de género.

Presupuestos participativos

Las experiencias de presupuestos participativos³⁰ en el país son casi inexistentes. Aún cuando se han puesto en práctica algunas iniciativas en este ámbito, ellas se remiten a fondos pequeños que sirven más bien como aprendizajes en este campo entre los ejecutores de los programas y sus destinatarios. A esto se suma el que las limitaciones de la estructura presupuestaria municipal no permiten definir de manera democrática las asignaciones de recursos para un determinado proyecto, por lo que sólo se puede discutir la manera en que éstas se gastan. Esto se explica por la limitada discrecionalidad con que cuenta la autoridad municipal para intervenir en las definiciones presupuestarias, tanto en términos de ingresos como de egresos municipales. En el ámbito de los gastos e inversiones municipales, la autoridad comunal tendrá discrecionalidad para determinar recursos para programas de fomento de grupos sociales, para proyectos financiados con recursos propios como asfaltado, construcción de sedes comunitarias, multicanchas, plazas y parques, equipamiento urbano, entre otros. En lo relativo al gasto interno del municipio, y dado que la mayor parte

³⁰ Genro y de Souza, 1998.

de los recursos corresponde a sueldos y éstos están definidos por ley, el ámbito en que la autoridad municipal puede incidir se refiere a contrataciones a honorarios, capacitación de funcionarios(as), contratación de estudios, gastos de representación, entre otros³¹.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, hay algunos avances en la elaboración participativa del presupuesto, como la llevada a cabo por la Municipalidad de Rancagua con la definición del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE) en los años 1999 y 2000. Ellos realizaron una discusión sobre la asignación de este fondo con la participación de la comunidad a través de la conformación de seis mesas de trabajo compuestas por dirigentes(as) de las unidades vecinales de la comuna. A cada una de estas mesas se le asignó una cantidad de recursos a partir de los cuales los/las dirigentes(as) definieron los programas y proyectos que se ejecutarían en el sector, los que fueron presentados al Concejo Municipal, quien ratificó las decisiones tomadas en la mayoría de los casos. Si bien esta experiencia es interesante en términos de participación ciudadana, es preciso señalar que los recursos destinados a este Fondo constituyen aproximadamente el 0,1% del presupuesto municipal, lo que permite señalar que la incidencia de la comunidad en la elaboración presupuestaria es todavía muy escasa. Por otra parte, no fue posible realizar un análisis del proceso desde una perspectiva de género, que permitiera conocer la composición de las mesas de trabajo y la participación de

³¹ Nelson Herrera, en Manual N°11, Asociación Chilena de Municipalidades, 2000.

hombres y mujeres en ella, así como la manera en que se incorpora esta perspectiva en los proyectos priorizados. Con todo, esta experiencia constituye un avance relevante que puede servir de ejemplo y aprendizaje a procesos futuros de mayor participación de la comunidad.

Control ciudadano

En el ámbito del control ciudadano, existen diversos antecedentes que dan cuenta de prácticas de seguimiento de políticas públicas, que en el caso de las mujeres organizadas han significado ejercicios importantes de monitoreo de compromisos internacionales, nacionales y acuerdos sectoriales contraídos por las autoridades gubernamentales, generando además insumos metodológicos y políticos que han sido puestos en práctica por distintas iniciativas ciudadanas de mujeres. Estos procesos han dado cuenta del cumplimiento o retroceso respecto a los acuerdos contraídos y han permitido monitorear los avances en la creación de programas sociales dirigidos hacia las mujeres, en la cobertura de los mismos y, en menor medida, en los recursos utilizados para llevar a cabo estos programas³².

Sin embargo, en estas iniciativas de control ciudadano no se ha incorporado un seguimiento de los presupuestos de las políticas y programas ni a nivel nacional, ni a nivel

³² Se refiere a los seguimientos realizados por el Grupo Iniciativa Chile de ONGs, Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas, Red de Educadoras entre Mujeres, Foro de Salud y Derechos Reproductivos, Informe Sombra Cedaw, entre otros.

local, aunque sin duda corresponde a la ciudadanía el control sobre el uso de los recursos, sobre la definición de nuevos criterios para la inversión social, en el seguimiento de acuerdos y compromisos contraídos por la autoridad municipal y en el acercamiento cada vez más amplio a los instrumentos de la proyección y ejecución presupuestaria, como una forma de avanzar en relaciones de mayor transparencia entre administración local y ciudadanía y en la formulación de propuestas conjuntas que avancen en mayores grados de descentralización de recursos sectoriales.

En este sentido, es posible rescatar experiencias que comprometen a las destinatarias de algún proyecto en la consecución de recursos y en la presión política al municipio para la mantención de los mismos, como fue el caso de la Escuela de Mujeres Elena Caffarena, generada por la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de El Bosque³³. Esta iniciativa se planteó como un espacio de regularización de estudios para mujeres adultas, respondiendo al diagnóstico de necesidades realizado por las mujeres. Las destinatarias participaron activamente en la gestión del programa, desarrollando capacidades ciudadanas, lo que les permitió presionar a las autoridades para asegurar la continuidad de los recursos, involucrándose en la lectura y análisis del proceso de asignación presupuestaria y demandando directamente al Alcalde los montos correspondientes para la permanencia de la Escuela. Si bien con esta acción se amplía la noción de ciudadanía de las mujeres y éstas asumen roles activos en los destinos de

³³ Alejandra Valdés, 2000.

la Escuela, transformándose en interlocutoras con voz propia y con capacidades de incidir en el programa, este mecanismo de control y presión pública no se formaliza y deja de ser una acción permanente del programa, por lo que las nuevas alumnas no mantienen las prácticas ciudadanas implementadas por las alumnas fundadoras de la Escuela.

Desafíos para las organizaciones e instancias de trabajo con mujeres

Para las mujeres, este ámbito de la gestión municipal implicará generar los canales para influir en la gestión de los programas municipales que les atañen, no sólo en los aspectos de la planificación de acciones, sino en la definición de los recursos para llevarlas a cabo. Asimismo, implicará desarrollar alianzas entre las distintas actoras que interactúan en cada comuna para realizar esfuerzos conjuntos que les permitan iniciar revisiones de las políticas que se implementan en el nivel local para superar la discriminación hacia las mujeres, junto con analizar el lugar y prioridad presupuestaria que tienen dichas políticas en el conjunto del presupuesto municipal.

Se requiere también construir argumentos que sustenten esta visión de la gestión y que permitan avalar el por qué las mujeres incorporan esta perspectiva. Incidir desde una perspectiva de género tiene limitaciones, ya que aún cuando argumentar en el campo financiero contiene un gran potencial, es necesario aprender a hacerlo. Por ejemplo, la mayoría de las veces, cuando se instala

iluminación, teléfonos o mejores formas de acceso entre un territorio y otro, los/las funcionarios(as) municipales se preguntan en qué afecta de manera distinta a hombres y mujeres esa instalación. En este ejemplo, los argumentos pueden ser referidos a seguridad o proximidad para las mujeres, pero será preciso generarlos de modo que permitan dar cuenta de ese beneficio diferenciado para poder incidir en la distribución de los recursos.

A las coordinaciones de mujeres organizadas y a las distintas instancias de diálogo existentes en la comuna, les corresponde exigir a los municipios que se desarrolle información simplificada sobre el presupuesto y que se promuevan formas pedagógicas que permitan a dirigentas y dirigentes hacerse parte de la discusión presupuestaria con propiedad, así como de generar instancias a nivel comunal entre organizaciones sociales, ONGS y otras instituciones públicas que les permitan acordar prioridades y crear nuevos espacios de diálogo e interlocución con las autoridades municipales.

Ampliar la mirada hacia este nivel de la gestión, implicará para las dirigentas revisar los criterios y objetivos de los distintos programas que se instalan en el ámbito municipal, ya que es cada vez más frecuente que las instituciones que los promueven, como el FOSIS, Fondo de las Américas, SERNAM, etc., incorporen entre sus criterios de evaluación asignar recursos a las mujeres, diferenciar cómo aporta a las mujeres y a los hombres un determinado proyecto, explicitar cómo participaran las mujeres del proyecto y si éstas toman decisiones o no. Las mujeres debieran controlar que estos criterios se cum-

plan o incorporarlos, cuando no han sido considerados, en las etapas de evaluación proponiéndolos a los profesionales con que se haya trabajado.

PROPUESTA DE INDICADORES DE GÉNERO

Indicadores de género

“Usando el término en un sentido amplio, los indicadores de género son los que dan cuenta de desigualdades sociales ligadas a la construcción cultural de los géneros masculino y femenino en distintas esferas de la vida en sociedad y en distintas etapas del ciclo vital de las personas y las familias, así como a los procesos de cambio de dichas desigualdades. En la gestión municipal, se entenderá por indicadores de género, los que dan cuenta de metas y procesos de gestión destinados a ampliar las oportunidades de las mujeres, a nivelar responsabilidades y derechos entre ambos sexos y a incidir sobre los factores que reproducen las desigualdades entre hombres y mujeres”³⁴.

Tres tipos de indicadores de género se pueden construir en el ámbito municipal: los referidos a las políticas comunales, que son aquellos que nos permiten medir las brechas de género en la comuna, junto con las estrategias generales del municipio para superarlas; los relacionados con la gestión municipal y que posibilitan mediciones de los avances de los servicios, en la calidad, acceso, oportunidad y productos que entrega el municipio para hom-

³⁴ Patricia Provoste, 1999.

bres y mujeres, como los referidos a procesos y recursos; y los indicadores de ciudadanía de las mujeres, que miden la capacidad municipal de desarrollar experiencias democratizadoras que potencian la construcción de ciudadanía de las mujeres

Al evaluar los tres tipos de indicadores señalados y las diferencias entre uno y otro o su complementariedad, es posible obtener una visión real de las estrategias emprendidas para superar la inequidad de género y dar la posibilidad a los/las ciudadanos(as) para influir en la gestión municipal, avanzando desde una mirada que observa los problemas presentes en la comuna a una que observa la gestión del organismo que administra el territorio.

Otro elemento a tener en cuenta es la pertinencia de las mediciones a realizar en la gestión municipal, ya que hay mucha información que tiene relación con el desarrollo comunal y que es parte de la acción de instancias regionales o nacionales que no tienen incidencia en los municipios. En este sentido, separar los indicadores de gestión municipal de aquellos indicadores de gestión comunal, permitirá definir estrategias específicas y establecer criterios de trabajo más eficientes desde el municipio en contextos determinados.

En el ámbito de la gestión municipal, específicamente en el presupuestario, la definición de indicadores tiene como función hacer visibles las diferencias en la distribución de los recursos para hombres y mujeres desde el Municipio, así como dar cuenta desde las finanzas, de los cambios

generados a lo largo del tiempo a partir de las acciones que el municipio emprende. Ello implica avanzar en mediciones que permitan evaluar que las distintas acciones emprendidas sean coherentes con el logro de objetivos y el uso de los recursos (eficacia y eficiencia).

Con la visibilización de las diferencias en la asignación de recursos será posible demostrar las deficiencias en la planificación comunal en términos de asegurar igualdad de oportunidades a hombres y mujeres, ofreciendo una ayuda para la toma de decisiones en este sentido.

Por otra parte, el contar con estos indicadores constituye también una herramienta para la sociedad civil, que le permita hacer seguimiento de las políticas municipales y ejercer un control efectivo de la gestión y la asignación de los recursos en general, y para las mujeres en particular, hacer un control sobre los acuerdos y compromisos adquiridos, tanto en la arena política, como en la de la planificación del desarrollo comunal, respecto a calidad de la atención, respuesta a demandas específicas y definición de recursos para las mismas.

Dadas las dificultades señaladas para conseguir información desagregada por sexos, la propuesta que sigue contempla aquellos indicadores que es posible elaborar con los datos existentes hoy en los municipios y otros que parecen relevantes, pero para los cuales es preciso procesar la información existente. Se han consignado indicadores de gestión referidos a los instrumentos de planificación comunal y planificación estratégica municipal, dada la necesidad de avanzar en la coherencia entre esos

instrumentos y poder observar si desde las visiones estratégicas hasta las evaluaciones se concretan las voluntades políticas de superar las desigualdades entre hombres y mujeres.

PROPUESTA DE INDICADORES

Ingresos

- VALORACIÓN ECONÓMICA DEL APORTE QUE REALIZAN LAS MUJERES AL TRABAJO MUNICIPAL

Indicador que requiere procesar información adicional

Información necesaria: Horas de trabajo que aportan las mujeres a la ejecución de un determinado programa o proyecto social valoradas monetariamente, sobre el costo total del proyecto.

Objetivo: Valorar el costo real de los programas sociales en que participan las mujeres y avanzar en mecanismos de reconocimiento de su participación social.

Gasto Social

- PORCENTAJE DE RECURSOS DE PROGRAMAS FOCALIZADOS PARA MUJERES

Indicador posible con la información disponible

Información necesaria: Monto de recursos de los programas focalizados hacia mujeres sobre el total de egresos, el total de la inversión y el total de los recursos gastados en programas sociales.

Objetivo: Dar cuenta de los recursos municipales asignados específicamente al trabajo dirigido a mujeres en la comuna, dada la situación de desigualdad en que se encuentran y que permitirá avanzar hacia la equidad de género.

- PORCENTAJE DE RECURSOS DESTINADOS A PROGRAMAS SOCIALES DIFERENCIADOS POR SEXO

Indicador que requiere procesar información adicional

Información necesaria: monto total de los recursos destinados a programas sociales según sexo de beneficiarios(as), sobre el total de recursos dirigidos a este ítem.

Objetivo: Dar cuenta de la distribución de los recursos municipales destinados a hombres y mujeres.

Recursos Humanos

- DIFERENCIAS SALARIALES SEGÚN SEXO

Indicador posible con la información disponible

Información necesaria: porcentaje de remuneraciones promedio de hombres y mujeres por planta de personal.

Objetivo: Conocer la distribución de recursos entre funcionarios y funcionarias y las brechas salariales entre ambos.

- PROPORCIÓN DE RECURSOS DE CAPACITACIÓN DESTINADOS A HOMBRES Y MUJERES

Indicador posible con la información disponible

Información necesaria: monto promedio de recursos destinados a capacitación por sexo.

Objetivo: Dar cuenta de la priorización municipal en el acceso a capacitación y, por lo tanto, a las posibilidades de ascender en la carrera funcionaria.

Planificación

- EXISTENCIA DE PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO COMUNAL

Indicador posible con la información disponible

Información necesaria: Existencia de variables, indicadores y supuestos de género en el diagnóstico comunal, en la evaluación del contexto, en la misión institucional, las líneas de acción y estrategias, en los recursos asignados a programas, proyectos y actividades, en el seguimiento y evaluación de los resultados.

Objetivo: Medir el grado en que se considera la situación de desigualdad de hombres y mujeres en el plan de desarrollo comunal y en los lineamientos propuestos por el municipio para superarlos.

Control Social y Rendición de Cuentas

- EXISTENCIA DE MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Indicador posible con la información disponible

Información necesaria: Si existen o no canales o instancias que den cuenta del gasto municipal y permitan emitir opiniones desde la ciudadanía al respecto.

Objetivo: dar cuenta de la voluntad política del municipio para promover la participación de las mujeres y de la comunidad en la toma de decisiones respecto a la distribución de los recursos.

- EXISTENCIA DE CONTROL SOCIAL SOBRE LOS RECURSOS ASIGNADOS PARA SUPERAR DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO

Indicador que requiere procesar información adicional

Información necesaria: instancias y mecanismos, creados por las mujeres organizadas para fiscalizar el uso de los recursos y su distribución entre hombres y mujeres.

Objetivo: Formalizar desde la sociedad civil los espacios o mecanismos para controlar la distribución de recursos

CONSIDERACIONES FINALES

El contexto de modernización de la gestión municipal contiene potencialidades para la participación ciudadana, pero no siempre están presentes los principios de rendición de cuentas, transparencia y/o control social de la gestión pública. Hay un camino iniciado, que se expresa ya en la voluntad de los municipios participantes en este estudio por avanzar en este sentido y superar las limitaciones de una cultura política en el Estado y en la sociedad civil chilena, que no recoge estas dimensiones en su práctica, aún cuando se está frente a intentos de cambio respecto a la participación social.

Los planteamientos y constataciones realizadas avalan la idea de que la falta de reconocimiento de la acción municipal hacia las mujeres y la ausencia de perspectiva de género en los instrumentos de planificación, ejecución y control presupuestario, son un impedimento en el avance de la equidad de género y en el principio de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Superar estos impedimentos constituyen un desafío tanto desde el punto de vista de la gestión pública como desde los procesos de modernización y descentralización del Estado.

EL PRESUPUESTO COMO UN INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZACIÓN

La democratización de la gestión municipal va de la mano con la posibilidad de hacer participativa las deci-

siones en los instrumentos rectores de la planificación. En ese sentido, así como se utilizan instrumentos y mecanismos para que la comunidad participe en el diseño de los planes de desarrollo comunal, se hace necesario crear las metodologías para que la ciudadanía pueda manejar la información financiera que sustenta la gestión municipal, para participar con fluidez en la definición y control de los recursos municipales.

Para ello se requiere readecuar las estructuras presupuestarias de manera de hacer visibles las distintas asignaciones a los programas sociales diferenciando al interior de ellos los recursos asignados a programas dirigidos a mujeres y a otros beneficiarios de la acción municipal. Se precisa desarrollar un tipo de alfabetización en este campo, que permita a los distintos actores relacionados con la política municipal la lectura de las cuentas municipales y que fortalezca un aprendizaje en este terreno.

Por otra parte, la construcción de indicadores de género en el campo presupuestario facilitará el seguimiento por parte de la ciudadanía de la distribución de recursos en el tiempo, así como la visibilización de la situación de desigualdad de las mujeres y el logro de la equidad de género a nivel local.

INFORMACIÓN Y PLANIFICACIÓN

Al observar las limitaciones encontradas en este estudio para el análisis de los presupuestos con perspectiva de género, se constata la necesidad de promover metodologías en el campo estadístico e informático que permitan

avanzar en bases de datos expeditas en cada municipio, que contengan información desagregada por sexo, actualizada y que posibiliten los cruces con los antecedentes financieros en los municipios.

Este requisito permitirá además relacionar la información demográfica sobre los hombres y mujeres de la comuna y las características de su inserción en el desarrollo productivo, territorial, social y organizacional con los antecedentes provenientes de los diversos programas y las acciones implementadas en el nivel comunal.

Respecto a la información estadística, los municipios cuentan con la información de la encuesta CASEN, la ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS), los antecedentes de salud y educación, el Índice de Desarrollo Humano Comunal, la información que arroja el Sistema de Indicadores de la SUBDERE, entre otros. Lo anterior, si bien es aún insuficiente para hacer un análisis de género riguroso, hace posible contar con un punto de partida para generar bases de datos municipales desagregadas por sexo, que no implica un sistema adicional de información, sino complementar los antecedentes con una perspectiva de género sobre la realidad comunal.

La necesidad de bases de datos está estrechamente relacionada con los avances que es posible realizar en el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de planificación comunal. Al no existir diagnósticos que permitan dar cuenta de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, se da una situación de ceguera de género que desde los inicios no incorpora la equidad entre hombres y

mujeres, aún cuando esté discursivamente expresada por las autoridades municipales y gubernamentales. Mientras no sea parte de la visión estratégica del desarrollo comunal, de la misión municipal, los objetivos, líneas estratégicas y partidas presupuestales y no exista coherencia entre los Planes de Desarrollo Comunal y el Plan de Inversión Municipal, no existirá una política integral para hombres y mujeres en la que confluyan, eficientemente y de manera coordinada, las acciones de las distintas unidades municipales y de los distintos servicios públicos centralizados que actúan en el ámbito comunal.

En este sentido se hace necesario, en un camino de democratización de la gestión municipal, el fortalecimiento de espacios de diálogo, intercambio y generación de empatía con el tema, con aquellos que toman las decisiones sobre los recursos y tienen bajo su responsabilidad la definición política de las estrategias municipales. Asimismo, cabe acordar una lógica general de gestión municipal con perspectiva de género que no esté situada en espacios especializados en mujeres, ya que de lo contrario se mantienen recursos sustentados en la voluntad política del gobierno comunal de turno, más que en una distribución de recursos con este fin. Desde esta perspectiva, la información desagregada por sexos de la acción municipal, permite reconocer la inversión total en las mujeres de la comuna y no invisibilizarla.

FOCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

Aún cuando es claro que los municipios constituyen un espacio privilegiado para la implementación de las políti-

cas sociales, no es menos cierto que la gestión de los programas sociales focalizados hacia las mujeres está supeditada a los recursos provenientes del nivel central, programas que no siempre pueden ser mantenidos en el tiempo, a pesar de que exista voluntad política en las autoridades municipales.

Desde una perspectiva de equidad de género cabría esperar que los recursos se distribuyeran de manera equitativa entre hombres y mujeres en los diferentes programas que se implementan, sin embargo, dada la situación de desigualdad y discriminación en que aún se encuentran un número importante de mujeres, es preciso mantener programas focalizados que permitan apoyar a estas mujeres, los que deberían mantenerse hasta que esta situación se supere.

Los propósitos de las políticas hacia las mujeres en el territorio deben evitar desarrollos desiguales entre uno y otro grupo, para lo cual es relevante la coherencia de objetivos en conjunto con el refuerzo de los recursos.

VALORACIÓN DEL TRABAJO SOCIAL DE LAS MUJERES

Casi toda la acción municipal está asentada en la idea de que éste es el ámbito más cercano a la gente, sin considerar que quienes se relacionan preferentemente con la municipalidad son las mujeres y qué son éstas las que tienen un papel mediador entre el gobierno local y la familia. El aporte que hacen las ciudadanas en tiempo o en horas trabajadas a los distintos programas municipales debiera ser valorado al momento de diseñar y evaluar los

mismos, ya que este aporte constituye recursos adicionales que son ahorros -en recursos humanos y financieros- para el municipio y que al monetizarlos podrían convertirse en parte importante de los costos de los programas.

Esta valoración implicará un paso relevante en el reconocimiento social del trabajo comunitario de las mujeres en el desarrollo local.

GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y CAPACITACIÓN

Parte del proceso de modernización del Estado está estrechamente vinculado al aumento de capacidades en los funcionarios y las funcionarias municipales. El desarrollo de instancias de formación con una perspectiva de género en el campo de la generación de instrumentos que vinculen diferentes ámbitos de la gestión municipal con la elaboración presupuestaria, es parte de este proceso. En este sentido, más allá de los municipios en cuestión, se requiere avanzar en políticas interinstitucionales de capacitación, promovidas y coordinadas por instancias como SUBDERE, SERNAM, Asociación Chilena de Municipalidades y Dirección de Presupuesto nacional, así como por sus instancias gremiales.

En esta área, resulta imprescindible diseñar y poner en marcha un conjunto de estrategias educativas que contemplen la detección de necesidades de aprendizaje en este ámbito y la elaboración de material que permita desarrollar capacitaciones sobre gestión municipal y los diferentes instrumentos de planificación y control con esta perspectiva.

La generación de un currículum especializado para el área municipal que contenga género en la gestión municipal, que aborde como campo privilegiado la planificación estratégica y presupuestaria, es uno de los requisitos para instalar en la gestión municipal la innovación que implica el principio de igualdad de oportunidades. Por otra parte, se deben generar convocatorias amplias a los funcionarios y funcionarias de distintos niveles para participar en este proceso, de manera de evitar que la sensibilidad de género se radique en autoridades que pueden ser removidas y que se genere "una especialidad de mujeres" circunscrita a un determinado ámbito.

En este punto se debe considerar también la gestión interna de los recursos humanos bajo la premisa de que el municipio debe "hacer para adentro lo que intenta generar hacia afuera", es decir, en la gestión de los recursos humanos se debe incorporar una perspectiva de equidad de género que asegure igualdad de acceso y resultados a hombres y mujeres respecto a la contratación, remuneraciones, capacitación, promoción y beneficios sociales.

PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PRESUPUESTOS

En este aspecto hay diversos ámbitos a trabajar. Por un lado, la necesidad de implementación de procesos de accountability o rendición de cuentas desde el municipio, en que se informe a la comunidad no sólo de lo realizado, sino también de lo gastado, incorporando un análisis diferenciado entre hombres y mujeres.

Al mismo tiempo, incorporar de manera gradual a la ciudadanía en los procesos de definición presupuestaria a

través de procesos participativos de discusión sobre la asignación de los recursos a determinados programas o Fondos, considerando aquellos ámbitos en que la Municipalidad tiene discrecionalidad para decidir sobre el destino de los recursos. En estos procesos es necesario asegurar que hombres y mujeres participen en igualdad de condiciones y que en las decisiones que se tomen se consideren criterios de equidad de género, que impliquen que los proyectos aprobados beneficien de manera similar a ambos sexos.

Por otra parte, es necesario generar un campo de discusión sobre las desigualdades y la justicia redistributiva, que permita un mayor acceso de las mujeres a sus derechos, así como a los habitantes de la comuna en general. El acercamiento a los presupuestos municipales viabiliza la ciudadanía de las mujeres, en la medida que no sólo implica acceso a derechos, sino que también permite potenciar la participación de las ciudadanas con voz para incidir en el presupuesto municipal, generando espacios en la sociedad civil y en el municipio para ejercer control sobre las cuentas públicas.

Para las mujeres es urgente incidir en esta dimensión, es un desafío que amplía y democratiza el sentido de la participación social. Por ello, el desarrollo de habilidades para argumentar sobre la inclusión de recursos para las mujeres y generar nuevas alianzas entre los actores municipales y las organizaciones de mujeres, es clave en el avance y exigencia de transparencia, control ciudadano y gobernabilidad democrática.

INDICADORES DE GÉNERO

Se propone la elaboración y utilización de indicadores de género para la gestión municipal como los señalados anteriormente, para lo cual es preciso avanzar en la desagregación de las estadísticas municipales. Estos indicadores permitirán hacer un seguimiento de la distribución de recursos en el tiempo y analizar cómo ellos inciden en el logro de la equidad de género a nivel local.

DESAFÍOS Y PROYECCIONES

Uno de los desafíos relevantes para este tipo de estudios en general, y para este en particular, es la necesaria coordinación o inclusión en estrategias ciudadanas de intervención en lo público, es decir, la consideración de estos antecedentes y la traducción de ellos en instrumentos de control ciudadano que puedan ser utilizados por parte de la comunidad para fiscalizar el uso de los recursos públicos desde una perspectiva de género. En ese sentido, este estudio muestra el tipo de información disponible a nivel municipal y aquella que sería necesario procesar para generar indicadores que permitan hacer evaluaciones de la acción municipal en este ámbito.

Por otra parte, surge como un desafío importante el avanzar en análisis desde una perspectiva de género de los presupuestos nacionales. Para ello y considerando las limitaciones presentes en la estructura de estos instrumentos que son similares a los municipales, es preciso definir previamente las políticas o programas que aparecen como relevantes y hacer un análisis de género en

ellas (área en que las instituciones feministas tienen una amplia experiencia), para luego vincularlos con el presupuesto de los mismos. Uno de los sustentos básicos de este desafío es la necesidad de transparencia en la gestión gubernamental, ya que si un gobierno no puede determinar hacia quiénes se dirigen los recursos que está gastando, no sólo en términos de pobreza, sino también en términos de características demográficas y de género, no puede asegurar que el presupuesto de la nación se está utilizando de manera equitativa.

Lo anterior, permite hacer una adecuada evaluación de la eficiencia y no sólo de la eficacia de los programas sociales, en la medida que permite vincular los resultados obtenidos con los recursos utilizados.

En este sentido, este estudio constituye un aprendizaje respecto a la lógica con que operan los presupuestos municipales, que de alguna manera se puede extrapolar a los nacionales, así como sobre las posibilidades de realizar análisis desde una perspectiva de género de los mismos, mostrando aquellos ámbitos en los que será necesario avanzar a futuro.

BIBLIOGRAFIA

- Asociación Chilena de Municipalidades. "Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Gestión Local". Manual N°12, Serie Manuales. Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago, Chile, 1999.
- Debbie Budlender y Rhonda Sharp. "Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género. Investigaciones y prácticas contemporáneas". Secretaría de la Mancomunidad Británica. AUSAID. Traducción. Lima, Perú, 2001.
- Nilufer Cagatay, Keklik Mümtaz, Radhika Lal, James Lang. "Budgets as if people mattered: Democratizing macroeconomic policies". UNDP, Nueva York, 2000.
- Rosalba Carrasco. "Las mujeres y la distribución de los recursos". En "De poderes y saberes, Debates sobre Reestructura política y transformación social". Memoria del II Seminario Regional. Dawn-REPEM. Montevideo, Uruguay, 2000.
- Diane Elson. "Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender Sensitive Budgets?: Changing the conceptual framework to include Women's Empowerment and the Economy of Care". Commonwealth Secretariat, London, 1997.
- Simel Esim, Gendered Budgets for Latin America; A reality in the making. ICRW, 1999.
- Simel Esim, Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género. VIII Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Beijing más cinco, Lima, Perú, 2000.
- Alejandra Faúndez, Editora. "Los indicadores sociales de género. Una propuesta desde el control ciudadano". FLACSO-CEDEM. Santiago, Chile, 1998.

Tarso Genro y Ubiratán de Souza "Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre". Argentina, 1998.

MIDEPLAN, Documentos de Información Comunal: Los Andes, Quillota, Rancagua, Concepción, Chiguayante, Hualqui, El Bosque, Cerro Navia, Isla de Maipo. CASEN, Santiago, Chile, 1998.

Marcela Noé y Patricia Provoste. "Modernización de gestión pública: igualdad de oportunidades para usuarios y usuarias", Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos, SERNAM, Santiago, Chile, 1997.

Patricia Provoste, La construcción de las mujeres en la política social. Instituto de la Mujer. Santiago, Chile, 1995.

Patricia Provoste, "Propuesta para la discusión al Sistema Nacional de Indicadores Municipales, SINIM". SERNAM, Santiago, Chile, 1999.

Patricia Provoste y Elizabeth Guerrero "Igualdad de Oportunidades en el Empleo Municipal". Instituto de la Mujer, Santiago, Chile, 1995.

Patricia Provoste y Alejandra Valdés. Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres. Sistematización de Experiencias Innovadoras. Informe Final. Fundación Nacional de Superación de la Pobreza y Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2000.

PNUD, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. "Desarrollo Humano en Chile 2000", Santiago, Chile, 2000.

Claudia Serrano, Gobierno regional e inversión pública descentralizada. Colección de Estudios CIEPLAN N° 42, Santiago, Chile, 1996.

Subsecretaría de Desarrollo Regional, "Sistema Nacional de Indicadores Municipales SINIM", Programa de Fortalecimiento Institucional, Santiago, Chile, 1998.

Temas Sociales N°24. "Administración municipal y políticas de igualdad de oportunidades. El caso de Los Andes". Boletín Informativo del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, Julio, Santiago, Chile, 1999.

Temas Sociales N°29. "Espacio local y políticas de género". Boletín Informativo del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR. Julio, Santiago, Chile, 1999.

Thelma Galvez, "Indicadores de Género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing". CEPAL. Santiago, Chile. 1999.

Alejandra Valdés, "El poder de las complicidades. Escuela de mujeres Elena Caffarena, comuna El Bosque" en "Los caminos que buscamos. 30 innovaciones en el fortalecimiento del espacio público local", Fundación nacional para la Superación de la Pobreza y Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. 2000, pp. 210-229

Virginia Vargas. Presupuestos sensibles al género: las experiencias de América Latina. Lima, Perú. 2000.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades 18.695.

DOCUMENTOS MUNICIPALES CONSULTADOS:

Municipalidad de Los Andes:

Balance de Ejecución Presupuestaria 1997, 1998, 1999. Cuentas Complementarias 1997, 1998, 1999. Cuenta Pública de Gestión Municipal 1997, 1998, 1999. Antecedentes sobre Gastos en Personal y Capacitación.

Municipalidad de Quillota:

Balance de Ejecución Presupuestaria 1997, 1998, 1999. Cuentas Complementarias 1997, 1998, 1999. Cuenta Pública de Gestión Municipal 1997, 1998, 1999. Proyecto Pladeco. Resumen Ejecutivo Pladeco 2000.

Municipalidad de Rancagua:

Balance de Ejecución Presupuestaria 1997, 1998, 1999.
Cuentas Complementarias 1997, 1998, 1999. Informes de
Gestión Municipal 1997, 1998, 1999.

Municipalidad de Concepción:

Balance de Ejecución Presupuestaria 1997, 1998, 1999.
Cuentas Complementarias 1997, 1998, 1999. Informes de
Gestión Municipal 1997, 1998, 1999.

Municipalidad de Chiguayante:

Balance de Ejecución Presupuestaria 1997, 1998, 1999.
Cuentas Complementarias 1997, 1998, 1999. Cuenta Pú-
blica de Gestión Municipal 1999. Antecedentes sobre
Gastos en Personal

Municipalidad de Hualqui:

Balances de Ejecución Presupuestaria 1997, 1998, 1999.
Cuentas Complementarias 1997, 1998, 1999

Municipalidad de El Bosque:

Proyectos Presupuesto 1997, 1998, 1999

Municipalidad de Cerro Navia:

Balances de Ejecución Presupuestaria 1997, 1998, 1999.
Cuentas Complementarias 1997, 1998, 1999. Cuentas
Pública de Gestión 1998, 1999.

Municipalidad de Isla de Maipo:

Balance de Ejecución Presupuestaria 1998, 1999. Cuen-
tas Complementarias 1998, 1999. Informe de Gestión
Municipal, 1998, 1999. Antecedentes sobre Capacitación
de Personal

Hechos relevantes de la administración municipal y con-
clusiones cuenta pública. 1999.

ANEXOS

ANEXO 1: INDICADORES ADMINISTRATIVO -FINANCIEROS

A continuación se realiza una comparación entre los
indicadores administrativo-financieros más relevantes con
los que se puede acceder a una visión de la gestión
municipal a través del manejo presupuestario de los fon-
dos disponibles municipales y establecer parámetros de
comparación sobre el comportamiento de cada uno de los
municipios que participan en el estudio.

El siguiente cuadro presenta los resultados o niveles
generados por la aplicación de los diferentes indicadores.
Los datos de cada comuna por año se entregan en el
Anexo N°2: Indicadores de Gestión Municipal.

Cuadro N°11

Indicador	Cerro Navia	Concep- ción	Chigua- yante	Hualqui	Isla de Maipo	Los Andes	Quillota	Rancagua
Autonomía Financiera(a)	Crítico	Optimo	Aceptable	Aceptable a crítico	Aceptable	Aceptable	Aceptable a optimo	Optimo
Autonomía Financiera(b)	Crítico	Optimo	Crítico	Crítico	Crítico	Aceptable	Aceptable a crítico	Optimo
Dependencia	Crítico	Optimo	Aceptable a crítico	Crítico	Crítico a aceptable	Optimo	Optimo a aceptable	Optimo
Razón Crítica de Inversión	Crítico	Aceptable	Aceptable	Aceptable	Crítico a aceptable	Aceptable	Aceptable a crítico	Aceptable
Capacidad de Gestión	Crítico a aceptable	Optimo a aceptable	Aceptable	Aceptable	Crítico a aceptable	Crítico a aceptable	Crítico	Crítico
Cobertura de Gastos Administrat.	Crítico	Optimo	Optimo a aceptable	Aceptable a crítico	Aceptable	Aceptable	Aceptable	Optimo
Razón Gastos de Personal	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo	Optimo

Autonomía financiera (a) respecto al total de ingresos: Este indicador establece la capacidad de autofinanciamiento del municipio. En este caso se observa que los municipios en general presentan un nivel considerado entre aceptable y óptimo en el período en estudio, es decir que son capaces de generar un grado razonable de ingresos propios permanentes, a excepción del Municipio de Cerro Navia, que se encuentra en un nivel crítico, y Hualqui que se mantiene en el límite, es decir con un nivel riesgo o inestabilidad en la generación de sus ingresos propios permanentes.

Autonomía Financiera (b) respecto al FCM y otros ingresos: Este indicador se encuentra asociado al anterior y mide la capacidad de generar ingresos propios permanentes (IPP) con relación al monto recibido por concepto de FCM y de otros ingresos variables. Según este indicador sólo los Municipios de Concepción y Rancagua presentan un nivel óptimo, mientras que Los Andes se considera aceptable y Quillota pasa de aceptable a un nivel crítico. Asimismo, el resto de comunas presentan un bajo nivel de autonomía, es decir se califican como críticas.

Dependencia: Este indicador establece el grado de dependencia del FCM. En el caso de los Municipios de Concepción, Los Andes y Rancagua mantienen un nivel óptimo, lo que representa una positiva gestión de captación de recursos propios. Por otro lado, Quillota baja de óptimo a aceptable y Chiguayante de aceptable a crítico, situación que significaría un grado de inestabilidad en la generación de IPP que influiría en una mayor dependencia del FCM. Finalmente, los Municipios de Hualqui y Cerro

Navia se presentan como altamente dependientes del Fondo Común Municipal.

Razón crítica de inversión: Representa el porcentaje del total de ingresos municipales dirigidos a la inversión. Este indicador muestra que la mayoría de los Municipios de la muestra, en el período en estudio, se encuentran en un nivel considerado como aceptable. Sin embargo, Cerro Navia muestra en dicho período un grado de criticidad en la relación inversión / ingresos municipales, asociado a la situación de pobreza de la comuna que no permite la generación de mayores ingresos que se puedan dirigir al financiamiento de proyectos. Por su parte el Municipio de Quillota cae de un nivel aceptable a crítico.

Capacidad de Gestión: Este indicador mide la relación entre los gastos de operación y las transferencias a Educación y Salud con el ingreso total, dirigido a la utilización de recursos para inversiones y/o transferencias luego de cubrir estos gastos. En este caso se observa que la gestión en los últimos tres años de los Municipios en general se puede considerar como aceptable, a excepción de Quillota y Rancagua que se presentan como críticas. En este último caso, se debería al gasto que realiza el Municipio en el ítem correspondiente a servicios a la comunidad, el cual fluctúa entre el 29% y el 34% del total de egresos.

Cobertura de Gastos Administrativos: Indica el número de veces que los IPP cubren los gastos administrativos. En este caso se observa un resultado positivo, lo que significa una buena gestión administrativa financiera municipal que

permite cubrir normalmente los gastos administrativos de la mayoría de municipios. Una situación contraria presenta el Municipio de Cerro Navia, con un resultado crítico.

Razón Gastos de Personal: En general, este indicador se encuentra en un nivel óptimo y estable e todas las comunas de la muestra.

ANEXO 2: INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL

Cuadro N°12
Comuna Cerro Navia

Indicador	Cálculo	1997	1998	1999	Nivel
Autonomía Financiera	IPP/TI	0,18	0,21	0,20	Crítico
Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	0,29	0,33	0,33	Crítico
Dependencia	FCM/TI	0,61	0,63	0,52	Crítico +
Razón Crítica de Inversión	INVERTI	0,09	0,05	0,19	Crítico +
Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0,70	0,71	0,57	Crítico a aceptable
Cobertura de Gastos Administrativos	IPP/(GOP-GSC)	0,58	0,70	0,81	Crítico +
Razón Gastos de Personal	SUB21/IP	0,25	0,23	0,19	Optimo +

Cuadro N°13
Comuna de Concepción

Indicador	Cálculo	1997	1998	1999	Nivel
Autonomía Financiera	IPP/TI	0,61	0,52	0,52	Óptimo
Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	4,97	2,29	2,33	Óptimo
Dependencia	FCM/TI	0,07	0,07	0,07	Óptimo
Razón Crítica de Inversión	INVERTI	0,14	0,14	0,18	Aceptable
Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0,42	0,40	0,42	Óptimo a aceptable
Cobertura de Gastos Administrativos	IPP/(GOP-GSC)	2,93	2,53	2,56	Óptimo
Razón Gastos de Personal	SUB21/IP	0,14	0,13	0,13	Óptimo

Cuadro N°14
Comuna de Chiguayante

Indicador	Cálculo	1997	1998	1999	Nivel
Autonomía Financiera	IPP/TI	0,44	0,43	0,48	Aceptable
Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	1,24	1,38	1,11	Crítico
Dependencia	FCM/TI	0,33	0,29	0,40	Aceptable a crítico
Razón Crítica de Inversión	INVERTI	0,12	0,33	0,15	Aceptable
Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0,48	0,51	0,63	Aceptable
Cobertura de Gastos Administrativos	IPP/(GOP-GSC)	2,65	2,18	1,75	Óptimo a aceptable
Razón Gastos de Personal	SUB21/IP	0,12	0,13	0,18	Óptimo

Cuadro N° 15
Comuna de Hualqui

Indicador	Cálculo	1997	1998	1999	Nivel
Autonomía Financiera	IPP/TI	0,30	0,34	0,20	Aceptable a crítico
Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	0,55	0,60	0,42	Crítico
Dependencia	FCM/TI	0,53	0,52	0,43	Crítico
Razón Crítica de Inversión	INVER/TI	0,11	0,19	0,25	Aceptable
Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0,60	0,58	0,46	Aceptable
Cobertura de Gastos Administrativos	IPP/(GOP-GSC)	0,91	0,98	0,69	Aceptable a crítico
Razón Gastos de Personal	SUB21/IP	0,22	0,22	0,18	Optimo

Cuadro N° 16
Comuna de Isla de Maipo

Indicador	Cálculo	1998	1999	Nivel
Autonomía Financiera	IPP/TI	0,39	0,37	Aceptable
Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	0,99	1,26	Crítico
Dependencia	FCM/TI	0,39	0,26	Crítico a aceptable
Razón Crítica de Inversión	INVER/TI	0,02	0,22	Crítico a aceptable
Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0,73	0,49	Crítico a aceptable
Cobertura de Gastos Administrativos	IPP/(GOP-GSC)	1,19	1,56	Aceptable
Razón Gastos de Personal	SUB21/IP	0,19	0,16	Optimo

Cuadro N° 17
Comuna de Los Andes

Indicador	Cálculo	1997	1998	1999	Nivel
Autonomía Financiera	IPP/TI	0,47	0,53	0,35	Aceptable
Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	1,75	2,04	1,51	Aceptable
Dependencia	FCM/TI	0,22	0,23	0,21	Optimo
Razón Crítica de Inversión	INVER/TI	0,25	0,09	0,37	Aceptable
Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0,60	0,66	0,49	Crítica a aceptable
Cobertura de Gastos Administrativos	IPP/(GOP-GSC)	1,89	1,74	1,47	Aceptable
Razón Gastos de Personal	SUB21/IP	0,16	0,17	0,12	Optimo

Cuadro N° 18
Comuna de Quillota

Indicador	Cálculo	1997	1998	1999	Nivel
Autonomía Financiera	IPP/TI	0,43	0,60	0,50	Aceptable a óptimo
Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	0,97	1,54	1,17	Crítico a Aceptable
Dependencia	FCM/TI	0,29	0,33	0,35	Aceptable
Razón Crítica de Inversión	INVER/TI	0,22	0,11	0,09	Aceptable a crítico
Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0,65	0,72	0,79	Crítico
Cobertura de Gastos Administrativos	IPP/(GOP-GSC)	1,33	1,50	1,13	Aceptable
Razón Gastos de Personal	SUB21/IP	0,23	0,24	0,26	Optimo

Cuadro N° 19
Comuna de Rancagua

Indicador	Cálculo	1997	1998	1999	Nivel
Autonomía Financiera	IPP/TI	0,77	0,76	0,77	Optimo
Autonomía Financiera	IPP/(FCM+OI)	3,72	3,69	3,54	Optimo
Dependencia	FCM/TI	0,16	0,16	0,17	Optimo
Razón Crítica de Inversión	INVER/TI	0,15	0,11	0,12	Aceptable
Capacidad de Gestión	(GOP+E+S)/TI	0,67	0,64	0,63	Crítico
Cobertura de Gastos Administrativos	IPP/(GOP-GSC)	2,71	2,92	3,10	Optimo
Razón Gastos de Personal	SUB21/IP	0,20	0,19	0,19	Optimo