

Programa Regional
UNIFEM

LA AGENDA
económica
LACEM
de las **MUJERES**

Las experiencias
de presupuestos de género
en el **nivel municipal**
de los países **centroamericanos**
un análisis crítico

EDITOR

© D. R. Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Marzo 2009

Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana

Supervisión general

María Rosa Renzi, Coordinadora Regional de la AGEM

Supervisión técnica

Ada Méndez Narváez, Coordinadora de la AGEM El Salvador

Elaboración

Guillermo Monge Guevara, Consultor principal

Gladys González Rodríguez, Investigadora adjunta

ISBN: 1-932827-87-0

El Programa “Creando capacidades para el análisis de género de las economías de la región y condiciones para el posicionamiento de la agenda de las mujeres en la nueva etapa de la apertura económica”, conocido como “LA AGENDA ECONOMICA DE LAS MUJERES” (AGEM), es un programa de UNIFEM con la colaboración de PNUD financiado por la Agencia Sueca de cooperación, ASDI.

La Agenda Económica de las Mujeres se propone aportar instrumentos y herramientas que permitan generar y potenciar las capacidades de análisis de género en temas macroeconómicos en un contexto de integración centroamericana y apertura económica y actualmente de crisis económica internacional.

UNIFEM es el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Suministra asistencia técnica y financiera para programas y estrategias innovadoras que promueven los derechos humanos, la participación política y la seguridad económica de la mujer. Dentro del Sistema de las Naciones Unidas, UNIFEM promueve la igualdad de género y vincula los asuntos y las preocupaciones de la mujer a las agendas nacionales, regionales y mundiales al fomentar la colaboración y proporcionar sus conocimientos técnicos sobre la inserción del género y estrategias para la potenciación de la mujer.

Las opiniones manifestadas en esta publicación son responsabilidad de los y las autoras, y no necesariamente reflejan las de UNIFEM, Naciones Unidas ni cualquier otra de sus organizaciones afiliadas.

© D. R. Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Marzo 2009

Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana

Presidente Masaryk No. 29, Piso 7, Polanco

11570, México D.F.

Tel. (52 55) 5263-9808

Fax: (52 55) 5203-1894

www.unifem.org.mx

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	13
Antecedentes y justificación	13
Marco conceptual	14
<i>Las políticas de equidad de género y el enfoque de mainstreaming</i>	14
<i>Relaciones entre los presupuestos públicos y la dimensión de género</i>	16
Elementos principales del diseño del estudio	18
<i>Objetivos</i>	18
<i>Criterios para seleccionar las experiencias y las iniciativas</i>	19
<i>Operacionalización del estudio sobre experiencias locales</i>	21
<i>El proceso de captación de información</i>	23
CAPÍTULO 2. LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS	27
Introducción	27
Experiencias municipales en El Salvador	27
<i>La experiencia de Santa Tecla</i>	27
<i>La experiencia de la Alcaldía de San Salvador</i>	33
Experiencias municipales en Honduras	42
<i>La experiencia de Santa Rosa de Copán</i>	42
<i>La experiencia de la Alcaldía Municipal de Intibucá</i>	47
<i>La experiencia de la Alcaldía Municipal de La Esperanza</i>	53
Experiencias municipales en Nicaragua	57
<i>La experiencia de Boaco</i>	57
<i>La experiencia de Dipilto</i>	58
<i>La experiencia de Matagalpa</i>	60
<i>La experiencia de Nueva Guinea</i>	63
<i>La experiencia de Tola</i>	66
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS	69
Introducción	69
<i>Comparación entre experiencias con respecto a aspectos seleccionados</i>	69
<i>Análisis de condiciones de éxito</i>	70
Comparación con respecto a un conjunto de aspectos relevantes	70
<i>Actores clave en el origen y el desarrollo de las experiencias</i>	70
<i>Política de género de la alcaldía</i>	75

<i>Desarrollo organizativo de las alcaldías en PEG</i>	79
<i>Metodologías de análisis de presupuestos</i>	86
<i>Recursos asignados a actividades relevantes para la equidad de género</i>	90
Condiciones para el surgimiento, la sostenibilidad y la eficacia	90
<i>Condiciones para el surgimiento y la sostenibilidad de las experiencias</i>	92
<i>Condiciones de eficacia</i>	94

CAPÍTULO 4. INICIATIVAS DE PROMOCIÓN DE PEG 97

La iniciativa del ISDEMU en El Salvador	97
<i>El origen de la iniciativa</i>	97
<i>Elementos comunes del proceso de PEG</i>	97
<i>La metodología de PEG que se empleó</i>	98
<i>Elementos del proceso de incidencia política</i>	100
<i>Resultados obtenidos</i>	102
<i>Factores positivos o negativos para el éxito de la experiencia</i>	103
La iniciativa del Movimiento Mélida Anaya en El Salvador	104
<i>El origen de la iniciativa</i>	104
<i>Elementos comunes de los procesos de PEG</i>	104
<i>La metodología de PEG que se empleó</i>	104
<i>Elementos del proceso de incidencia política</i>	105

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES, LECCIONES Y RECOMENDACIONES 107

Conclusiones	107
Lecciones aprendidas	109
Recomendaciones	114
<i>Sobre la creación de condiciones de viabilidad política para las EPG</i>	114
<i>Sobre las estrategias de incidencia política</i>	115
<i>Sobre la selección de enfoques metodológicos</i>	116
<i>Sobre el desarrollo de capacidades institucionales de PEG</i>	117

Este es uno de los dos informes finales del estudio denominado “Análisis crítico de las experiencias de presupuestos de género en la región centroamericana”. Está dedicado a exponer sobre los resultados del análisis de las experiencias de presupuesto de género en el nivel municipal.

El estudio se realizó entre los meses de diciembre de 2007 y agosto de 2008, y ha sido elaborado en el marco de una consultoría contratada por el programa regional “La Agenda Económicas de las Mujeres” (AGEM), el cual es patrocinado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La elaboración del informe ha estado a cargo de Guillermo Monge, consultor principal del proyecto, con la colaboración de Gladys González en calidad de investigadora adjunta.

La coordinación de la consultoría estuvo a cargo de Ada Méndez Narváez, coordinadora técnica de El Salvador, país que lidera el eje regional de presupuestos públicos. La supervisión general estuvo a cargo de la coordinación regional de la AGEM.

Las experiencias municipales analizadas están ubicadas en tres países de la región: Honduras, El Salvador y Nicaragua. Para la realización del trabajo de campo en cada uno de los países mencionados, se contrataron consultoras nacionales. En Honduras, la consultora nacional fue Jessica Sánchez. En El Salvador, Ileana Rogel. Y en Nicaragua, Myrna Somarriba.

En total, son 10 experiencias. Las municipalidades correspondientes a cada experiencia son las siguientes:

- **A.** En Honduras: Municipalidad de Santa Rosa de Copán, Municipalidad de La Esperanza y Municipalidad de Intibucá.
- **B.** En El Salvador: Alcaldía de Santa Tecla, y Alcaldía de San Salvador.
- **C.** En Nicaragua, Municipio de Tola, Municipio de Dipilto, Municipio de Boaco, Municipio de Matagalpa, y Municipio de Nueva Guinea.

Además, se reseñaron dos iniciativas orientadas a promover el surgimiento y desarrollo de experiencias municipales de presupuestos de género: la del Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU) y la del Movimiento Mérida Anaya Montes de El Salvador.

Los tipos de análisis realizados

El estudio incluyó un análisis de cada experiencia por separado, y también un análisis comparativo de las experiencias consideradas. El análisis separado de las experiencias es fundamentalmente descriptivo e incluye referencias a los actores y a los hechos más relevantes en el desarrollo de las experiencias, caracterizaciones de los procesos de PEG, descripción de las metodologías de análisis y formulación de presupuestos, y el detalle de

los principales resultados generados. Además, hay un componente más interpretativo del análisis que consiste en la identificación y valoración de los factores positivos y negativos para el desarrollo de las experiencias.

El análisis comparativo contempla dos niveles particulares: i) el de la comparación entre experiencias con respecto a un conjunto de aspectos relevantes de su desarrollo; y ii) el de las condiciones para el éxito de las experiencias, las cuales se definen con base en dos criterios: el surgimiento y la sostenibilidad de las experiencias, y la eficacia de sus resultados.

Los aspectos incluidos en la comparación entre experiencias son los siguientes: los actores clave que intervinieron en el origen y desarrollo de las experiencias; la política de género de la Alcaldía; el desarrollo organizativo de las alcaldías en materia de PEG; las metodologías de formulación de presupuestos; y los recursos asignados a actividades relevantes para la equidad de género.

Se ha tenido presente que todas las experiencias analizadas son recientes, que se incluyeron apenas diez casos, que se trata de un análisis exploratorio sobre un objeto de estudio que no había sido abordado previamente en Centroamérica, y que los contextos políticos, económicos, sociales y culturales en que se desarrolla cada experiencia analizada son distintos entre sí. En consecuencia, se ha evitado hacer valoraciones categóricas sobre cuáles de esas estrategias son las mejores o las correctas, y se ha puesto el énfasis en plantear dudas e hipótesis para futuros estudios, y sobre todo, extraer conocimiento útil para el diseño y el desarrollo de experiencias de PEG.

Aspectos relevantes del desarrollo de las experiencias

En relación con los autores que tuvieron una influencia importante en la decisión de dar inicio a la expe-

riencia de PEG que debieron tomar las autoridades municipales, se encuentra que:

- **A.** En 5 de las 8 experiencias sobre las que hay datos -Santa Tecla, San Salvador, Intibucá, Boaco y Toluca- hubo mujeres en puestos de decisión política de los gobiernos municipales que tuvieron participaciones decisivas para el origen de las experiencias.
- **B.** En 4 experiencias las decisiones que condujeron a la creación de las experiencias estuvieron asociadas con la incidencia de organizaciones de mujeres a favor de esa decisión, ante las autoridades municipales. Son los casos de San Salvador, Santa Rosa de Copán, Intibucá y La Esperanza.
- **C.** En 7 experiencias, la decisión de iniciar la experiencia fue promovida por mujeres en puestos de decisión política, o por organizaciones de mujeres.
- **D.** En tres experiencias, las circunstancias de la creación están claramente ligadas al inicio de un proyecto de cooperación internacional en el tema de los PEG. Se trata del proyecto de la OEA, en los casos de Dipilto y Toluca; y del proyecto de UNIFEM, en el caso de Santa Rosa de Copán.

Al identificar los actores que han mostrado mayor liderazgo en el desarrollo de las experiencias, se encuentra lo siguiente:

- **A.** En las dos experiencias de El Salvador -Santa Tecla y San Salvador- hay dos actores institucionales fundamentales para el avance de la experiencia: la Consejería de la Mujer, que es un órgano del Concejo Municipal conformado por Concejalas, y la Unidad de Género. La actuación coordinada y complementaria de ambos actores ha sido vital para que las políticas generales del Concejo sobre PEG se conviertan en acciones concretas.
- **B.** En las dos experiencias de El Salvador antes mencionadas, un actor fundamental para su desarrollo ha sido el Alcalde -en Santa Tecla- y la Alcaldesa -en San Salvador. Ahí se ha podido impulsar los procesos

de PEG porque se ha tenido un respaldo claro de la máxima autoridad política de la Alcaldía.

- **C.** Al menos en tres de las experiencias, las organizaciones de mujeres son actores de primer orden en su desarrollo y en la ejecución misma de sus procesos: la Mesa Ciudadana en Santa Tecla, AMMIL, CEMH y “Las Hormigas” en Intibucá y “Las Hormigas” en La Esperanza.

- **D.** En al menos cuatro experiencias, hay proyectos de cooperación internacional sobre PEG que realizan contribuciones decisivas para su desarrollo y su ejecución: el proyecto de UNIFEM en Santa Rosa de Copán, y el de la OEA en Boaco, Dipilto y Tola.

En relación con la política municipal de equidad de género, se halló lo siguiente:

- **A.** Las alcaldías con un mayor desarrollo en cuanto a políticas de equidad de género son las dos de El Salvador: Santa Tecla y San Salvador. En ambas, existen los cuatro tipos de instrumentos de política considerados para analizar este aspecto: unidad de género, órgano del nivel político especializado en género, organización representativa de las mujeres de la comunidad, y políticas explícitas de equidad de género. Esa condición les permite contar con condiciones especialmente favorables para la implantación y el desarrollo de experiencias de PEG.

- **B.** En segundo lugar, se encuentran Dipilto, Matagalpa y Nueva Guinea. En las alcaldías de esos tres municipios, se presentan tres de los cuatro criterios: unidad de género, organización representativa de las mujeres, y orientaciones políticas sobre equidad de género.

- **C.** En tercer lugar están dos de las alcaldías de Honduras: Intibucá y La Esperanza, donde existe unidad de género y orientaciones políticas sobre equidad de género.

- **D.** En una cuarta categoría se encuentran Tola, Santa Rosa de Copán y Boaco. Estas son las alcaldías con el nivel de desarrollo más bajo en cuanto a políticas de equidad de género.

Se analizó el desarrollo institucional logrado por las alcaldías, en cuanto a formulación de PEG. Se encontró que solamente en las experiencias de Santa Tecla y San Salvador, la alcaldía es la que realiza la mayor parte del trabajo de análisis y formulación de PEG. En ambas alcaldías se han desarrollado procesos específicos para realizar ese tipo de trabajo. En las experiencias de Nicaragua, no se realizan análisis detallados del contenido de género de los presupuestos por parte de los/as funcionarios/as municipales; el énfasis del trabajo municipal está las consultas a la mujeres de la comunidad sobre proyectos de inversión prioritarios. En Honduras, la única experiencia donde se realiza algún grado de análisis de género de los presupuestos dentro de la Alcaldía es la de Santa Rosa de Copán, con el apoyo de un proyecto de UNIFEM.

Se valoró la capacidad de las alcaldías para promover la participación de las mujeres en los procesos de consulta sobre prioridades de presupuesto. Se encontró que los mayores niveles de complejidad en los procedimientos de consulta a las mujeres se encuentran en cuatro alcaldías de Nicaragua: Boaco, Dipilto, Matagalpa y Tola. En todas ellas se han creado espacios de consulta que se programan de manera secuencial. En un segundo nivel de desarrollo están Santa Tecla, Intibucá y La Esperanza, que cuentan con esquemas de consulta más sencillos y menos amplios. En San Salvador, Nueva Guinea y Santa Rosa de Copán apenas se está en la fase de diseño e implantación de los procesos de consulta ciudadana.

El análisis de los marcos metodológicos que se utilizan para la formulación de los PEG consideró tres aspectos: la gama de políticas de equidad de género que se promueve, la estrategia de selección de las acciones o proyectos a incluir en el PEG, el grado de sistematización de los procedimientos para elaborar la propuesta de PEG, y el ámbito del presupuesto municipal total que abarca la experiencia de PEG. Entre los principales hallazgos están los siguientes:

- **A.** En todas las experiencias, con excepción de las de Intibucá y La Esperanza, se tiene como referencia una gama amplia de políticas de equidad de género a la hora de seleccionar las acciones a incluir en las propuestas de PEG.
 - **B.** En Santa Tecla y San Salvador la estrategia de formulación de PEG se basa en seleccionar las acciones a incluir en los PEG a partir de análisis de las políticas municipales. Estos análisis son realizados por casi todas las unidades organizativas del municipio con apoyo de la Unidad de Género.
 - **C.** En las tres experiencias de Honduras, la estrategia al parecer consiste en seleccionar un conjunto pequeño de proyectos que se considera especialmente importante para el bienestar de las mujeres y proponer su financiamiento ante las autoridades municipales.
 - **D.** En las experiencias de Nicaragua, la estrategia es la de “acuerdo colectivo”, que consiste en que la selección se llega a dar como resultado del proceso de consulta a las mujeres de la comunidad.
 - **E.** En cuanto a los métodos de selección de actividades para los PEG, se encuentra que en ninguna experiencia hay métodos sistematizados y explícitos. Esa es una limitación para profundizar el análisis de género y para elevar la eficacia de los procesos de PEG.
 - **F.** Todas las experiencias, con excepción de las de Nicaragua, abarcaron todo el presupuesto municipal. En Intibucá, se incidió además en el presupuesto del fondo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). En Nicaragua, se centraron en los presupuestos municipales de inversión.
- En cuanto a los recursos asignados a actividades relevantes para la equidad de género durante el 2008, se encontró que la mayor proporción de esos recursos con respecto al total de recursos presupuestarios se presentó en el caso de Santa Tecla (un 20%). De San Salvador, no se tiene el dato; sin embargo, es de suponer que en esta Alcaldía también se haya logrado

dedicar un porcentaje considerable del presupuesto del 2008 a actividades relevantes para la equidad de género. En Honduras, los resultados han sido muy restringidos; en las tres experiencias de ese país, los porcentajes son de 2% o inferiores. En cuatro de las cinco experiencias de Nicaragua ha habido resultados. En Nueva Guinea aún se está realizando el primer ejercicio de PEG. Se desconocen los montos de esos presupuestos y sus proporciones con respecto a los montos de los presupuestos municipales totales. Hay que tomar en cuenta que todas las experiencias de PEG analizadas son muy recientes, y que aún se encuentran en una etapa inicial. Por ello, no se puede medir el nivel de éxito de una experiencia a partir del monto o el porcentaje del presupuesto municipal que se logró asignar para actividades relevantes para la equidad de género.

Condiciones para el surgimiento, la sostenibilidad y la eficacia

El análisis de los aspectos relevantes de las experiencias de PEG llevó a identificar un conjunto de condiciones específicas que podrían favorecer el surgimiento, la sostenibilidad y la eficacia de ese tipo de experiencias.

Las condiciones de surgimiento y sostenibilidad fueron clasificadas en las siguientes categorías: posicionamiento político de las mujeres, desarrollo de las organizaciones de mujeres, existencia de políticas de equidad de género, existencia de apoyos externos, capacidades institucionales para formular PEG, y estilo de conducción política de los procesos de PEG en las alcaldías. Las primeras cuatro condiciones se hacen efectivas antes de que la experiencia surja y empiece a desplegarse; se les podría llamar “condiciones previas”. Las otras dos se hacen efectivas durante el desarrollo de la experiencia. Los principales resultados de ese análisis son:

- **A.** Santa Tecla y San Salvador muestran condiciones relativamente altas en cuatro de las seis categorías de sostenibilidad y un nivel intermedio en otra. La restante, “apoyos externos”, no fue valorada por falta de información.

- **B.** En Santa Rosa de Copán, ninguna categoría presenta un nivel alto. En general, esta experiencia muestra condiciones de sostenibilidad limitadas.

- **C.** Intibucá y La Esperanza muestran un nivel de sostenibilidad bajo en las categorías vinculadas con la ejecución de la experiencia. Dentro de las condiciones previas, ambas tienen un nivel alto en la categoría “organizaciones de mujeres” y un nivel intermedio en la categoría “apoyos externos”.

- **D.** Las cinco experiencias de Nicaragua muestran una situación contrastante en las categorías de sostenibilidad que se generan durante la ejecución de la experiencia: un nivel alto en “conducción política” y uno bajo en “capacidades institucionales”. Este contraste se produce porque por un lado estas experiencias son promovidas desde las alcaldías y por otro, esas alcaldías carecen de capacidades internas de análisis y formulación de PEG.

- **E.** Hay tres experiencias de Nicaragua que muestran niveles entre intermedio y alto en dos categorías que forman parte de las condiciones previas: nivel intermedio en “políticas de equidad de género” y nivel alto en “apoyos externos”.

- **F.** Boaco y Tola tienen un nivel alto en la categoría “posicionamiento político de las mujeres”, pero niveles bajos en “organizaciones de mujeres” y “políticas de equidad de género”. En general, las condiciones previas de estas dos experiencias parecen ser restringidas.

Los tipos de condiciones de eficacia de las experiencias se clasificaron en cinco categorías: métodos sistemáticos de análisis, gama de políticas a promover, ámbito del presupuesto, amplitud y representatividad

de la consulta ciudadana, desarrollo institucional en PEG, y volumen de recursos asignados. Los principales resultados del análisis son:

- **A.** Todas las experiencias tienen un nivel bajo en la categoría “métodos sistemáticos”, porque ninguna de ellas ha desarrollado metodologías para guiar los procesos de análisis y selección de acciones a incluir en los PEG.

- **B.** En Santa Tecla, prevalecen las valoraciones altas de las categorías de eficacia. En general, esta experiencia muestra condiciones favorables para la eficacia de sus procesos de PEG.

- **C.** En San Salvador, hay una situación similar a la de Santa Tecla con excepción de la categoría “consulta amplia”, donde presenta un nivel bajo porque aún no se estaban realizando consultas a la ciudadanía en el momento en que se hicieron las entrevistas.

- **D.** En Santa Rosa de Copán prevalecen las valoraciones bajas, con excepción de tres categorías: un nivel alto en “gama de políticas de equidad” y “ámbito del presupuesto”, y uno intermedio en “desarrollo institucional en PEG”. En general, en esta experiencia prevalece una condición poco propensa a la efectividad, pero con algunos aspectos favorables.

- **E.** En Intibucá y La Esperanza prevalecen las valoraciones bajas en todas las categorías con excepción de una valoración alta en “ámbito del presupuesto”, y una intermedia en la categoría “consulta amplia”. De momento el único punto fuerte que tienen esas experiencias reside en estar realizando cabildos de mujeres para consultar sobre proyectos prioritarios.

- **F.** En las experiencias de Nicaragua, la situación es de contrastes. Por un lado, todas tienen un nivel alto en la categoría “gama de políticas”. Además, todas menos Nueva Guinea –que aún no empezaba a realizar las consultas- tienen nivel alto en “consulta amplia”. Por otro lado, todas tienen un nivel bajo en “desarrollo institucional” y “ámbito del presupuesto”.

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
ADELSAR	Agencia de Desarrollo Estratégico Local de Santa Rosa de Copán.
AMMIL	Asociación de Mujeres Microempresarias Intibucanas.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CCMC	Comisión Ciudadana de Mujeres Solidarias de Santa Rosa de Copán.
CDC	Consejo de Desarrollo Comunitario.
CDM	Consejo de Desarrollo Municipal.
CDMAT	Consejo de Desarrollo Municipal de Matagalpa.
CEMH	Centro de Estudios de la Mujer de Honduras.
CMNA	Comisión de Mujer, Niñez y Adolescencia de Nueva Guinea.
DED	Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica.
ETM	Equipo Técnico Municipal.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
IMN	Instituto de la Mujer de Nicaragua.
INAM	Instituto Nacional de la Mujer de Honduras.
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica.
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.
ISDEMU	Instituto Nacional de la Mujer de El Salvador.
MCM	Mesa Ciudadana de las Mujeres de Santa Tecla
MAM	Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes.
OEA	Organización de Estados Americanos.
PEG	Presupuestos con enfoque de género.
PIM	Plan de Inversión Municipal.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
POTEMG	Plan de Ordenamiento Territorial Municipal con Enfoque de Género.
SNV	Servicio Holandés de Cooperación.
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer.
URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.

Este documento es uno de los dos informes finales del estudio denominado “Análisis crítico de las experiencias de presupuestos de género en la región centroamericana”. En este informe se expone sobre los resultados correspondientes a las experiencias de presupuesto de género en el nivel municipal.

El estudio se realizó entre los meses de diciembre de 2007 y agosto de 2008, y ha sido elaborado en el marco de una consultoría contratada por el programa regional “La Agenda Económicas de las Mujeres” (AGEM), el cual es patrocinado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La elaboración del informe ha estado a cargo de Guillermo Monge, consultor principal del proyecto, con la colaboración de Gladys González en calidad de investigadora adjunta.

La coordinación de la consultoría estuvo a cargo de la coordinadora técnica de El Salvador, país que lidera el eje regional de presupuestos públicos. La supervisión general estuvo a cargo de la coordinación regional de la AGEM.

Las experiencias municipales analizadas están ubicadas en tres países de la región: Honduras, El Salvador y Nicaragua. Para la realización del trabajo de campo en cada uno de los países mencionados, se contrataron consultoras nacionales. En Honduras, la consultora nacional fue Jessica Sánchez. En El Salvador, Ileana Rogel. Y en Nicaragua, Myrna Somarriba.

Se analizaron las experiencias municipales de presupuestos con enfoque de género que se estaban ejecutando en el momento del trabajo de campo. Todas las experiencias están enfocadas en presupuestos de gasto público. No se llegó a identificar ninguna experiencia con enfoque de género orientadas hacia los presupuestos de ingresos públicos.

Además, se reseñaron dos iniciativas orientadas a promover el surgimiento y desarrollo de experiencias municipales de presupuestos de género: la del Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU) y la del Movimiento Mélida Anaya Montes de El Salvador.

El documento está estructurado en cinco capítulos. El primer capítulo contiene el marco conceptual y metodológico. En el segundo se describe y se hace un análisis individual de cada una de las experiencias municipales de presupuestos con enfoque de género. El tercero contiene el análisis comparativo de esas experiencias. En el cuarto se presentan los análisis de las dos iniciativas de promoción de experiencias municipales que fueron citadas anteriormente. Finalmente, el quinto capítulo contiene las conclusiones generales, las lecciones aprendidas y las recomendaciones para la política pública.

Antecedentes y justificación (1)

La presupuestación con enfoque de género tiene su primer antecedente en la experiencia que se desarrolló en Australia, a partir de mediados de los ochenta. La iniciativa surgió de un grupo de funcionarias/os estatales. En esta experiencia se lograron desarrollar métodos específicos de análisis presupuestario con análisis de género efectuados antes y después de la aprobación de los presupuestos. A pesar de sus avances, la iniciativa tuvo un reflujo a mediados de los noventa a partir de cambios ocurridos en la conducción del gobierno nacional. De las lecciones aprendidas de la experiencia australiana por los actores involucrados en la equidad de género, hay dos especialmente importantes: para el éxito de los instrumentos de presupuesto con enfoque de género (PEG), es preciso avanzar lo más posible en la institucionalización de los procesos y también es necesario involucrar en ellos a la sociedad civil.

En los años noventa se empezaron a difundir las experiencias de PEG en distintos lugares del mundo, y especialmente en África. La más conocida es la de Sudáfrica, mediante la cual se logró aumentar partidas fundamentales para reducir las desigualdades de género y también de tipo étnico (PNUD-El Salvador, 2006).

En los últimos veinte años, se han registrado más de cien iniciativas de presupuestos sensibles al género alrededor del mundo, muchas de las cuales han sido apoyadas por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el mundo son numerosos los ejercicios de PEG en los niveles sectorial y municipal. En contraste, son muy pocas las experiencias en el ámbito nacional y menos aún las que han sido exitosas.

En América Latina también prevalecen los esfuerzos de introducción del análisis de género en los presupuestos sectoriales y municipales. Muchos de estos últimos se enmarcan dentro de iniciativas de presupuesto participativo en el nivel local. En este ámbito, destaca la experiencia de UNIFEM en la Región Andina. Ahí no solo hay experiencias

(1) El contenido de esta sección está tomado principalmente de los términos de referencia del estudio elaborados por la Oficina de la AGEM en El Salvador.

individuales relevantes, sino que además se reconoce el valor agregado que aportó el enfoque regional al permitir combinar conocimientos y prácticas políticas de distinta naturaleza y generar sinergias entre las diferentes experiencias (FLACSO-UNIFEM, 2005).

Algunas de las lecciones aprendidas del programa de UNIFEM en la Región Andina sobre PEG son las siguientes:

- La sostenibilidad de las iniciativas pasa por un esfuerzo de institucionalización de la perspectiva de género en los mecanismos presupuestarios y de planificación.
- La voluntad política, plasmada a veces en convenios de cooperación con los gobiernos locales y nacionales, es fundamental para crear condiciones políticas favorables a los PEG.
- Los mecanismos institucionales a favor de los derechos de las mujeres y la equidad de género son otra condición importante para el éxito de los PEG.
- A menudo se hace necesario transformar las herramientas institucionales de planificación, para adecuarlas a las metodologías de PEG.
- El trabajo en PEG implica avanzar en la mejora de la información producida y su desagregación por sexo.
- El involucramiento de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil contribuye en gran medida a la sostenibilidad de las experiencias de PEG. Para ello se requiere algo más que la difusión de resultados.
- El enfoque regional ha otorgado un mayor valor agregado al favorecer las sinergias entre las diferentes experiencias.

Desde principios de la década del 2000, el interés por los instrumentos de PEG ha venido creciendo en los países centroamericanos. Cada vez hay en la región más conocimiento acerca de las potencialidades de ese tipo de instrumentos para profundizar la perspectiva de género en las políticas públicas. Muestra de ello es que en un registro de experiencias de PEG que se elaboró en el 2007, se identificaron más de 15 de ellas en los distintos países de la región.

Dentro del Programa Regional UNIFEM/PNUD “La Agenda económica de las Mujeres” (AGEM), se creó en el año 2006 un eje regional de trabajo en la planificación de la segunda fase del programa, dedicado al análisis y la promoción de los PEG. La responsabilidad de dirigir la ejecución de ese eje de acción le fue asignada a la Oficina de la AGEM en El Salvador. Las actividades de generación de conocimientos sobre presupuestos públicos que se contemplan en el citado eje de acción son las siguientes:

- Desarrollo del proceso de investigación: actualización del inventario de experiencias latinoamericanas y análisis crítico de las iniciativas de presupuestos públicos pro equidad de género en la región centroamericana.
- Generación de lecciones aprendidas y recomendaciones para las estrategias de abordaje de los componentes de la AGEM en cada país.

En el mediano plazo, se espera contar con un planteamiento regional que fortalezca el bagaje de conocimientos conceptuales y operativos de UNIFEM sobre el tema de los PEG.

Marco conceptual

En esta sección se expone acerca de varios conceptos que forman parte del marco conceptual del estudio. En el primer segmento, se hace referencia explícita a la noción de equidad de género que se está empleando. En el segundo segmento, se expresan algunas precisiones sobre las relaciones existentes entre los presupuestos estatales y la dimensión de género.

Las políticas de equidad de género y el enfoque de mainstreaming

Con la formulación y el impulso de las políticas de equidad de género, el movimiento de mujeres y otros actores sociales y políticos a favor de la equidad han

aspirado a modificar las formas de distribución y uso del poder estatal que son consustanciales a los sistemas de género prevalecientes. Su justificación se hace especialmente evidente cuando se advierte que las políticas públicas vigentes con frecuencia tienden a profundizar las desigualdades de género, en lugar de aminorarlas. De tal manera, que las diferencias de género que ponen en desventaja a las mujeres –y especialmente a las más pobres y vulnerables- no solamente son reproducidas en las dimensiones social, económica y cultural. También son promovidas desde la esfera de la política estatal.

Como se expresa en Inchuástegui y Ugalde (2004): *Las políticas de equidad de género están dirigidas a contrarrestar las desventajas sociales que se asocian a la diferencia sexual. Tienen por finalidad fortalecer la ciudadanía y los derechos de las mujeres, para evitar que las desventajas ligadas al hecho de ser mujer que se generan desde el ámbito de la familia se extiendan, amplíen o perpetúen a otras esferas como: la educación, el ingreso, los derechos, los cargos profesionales, el poder político, el prestigio y los reconocimientos.*

Durante las últimas décadas, las políticas de equidad de género se han vuelto más elaboradas, más diversas y también, mejor sustentadas en lo conceptual y en lo empírico. Una clasificación general de estas políticas es la que se encuentra en Verloo (2004), donde se clasifican en tres tipos básicos: las políticas de tratamiento legal igualitario, las políticas selectivas de igualdad de género, y las de “mainstreaming” de género.

Las políticas de trato legal igualitario se orientan hacia asegurar igualdad de acceso a recursos provistos por el Estado para que los ciudadanos individuales sean iguales ante la ley. Están enmarcadas en un enfoque liberal, dentro del cual queda a criterio de los ciudadanos el hacer valer sus derechos formales individuales.

Las políticas selectivas de igualdad de género parten del reconocimiento de que los derechos iguales en lo formal a menudo no pueden ser disfrutados por mujeres y hombres de manera similar debido a las desigualdades de género subyacentes. Para contrarrestar tales desigualdades en los “puntos de partida” de hombres y mujeres, las políticas selectivas apuntan hacia la mitigación de las condiciones de desigualdad que pesan sobre grupos específicos de mujeres. Las políticas de acción afirmativa son un subconjunto de ellas.

En cuanto a las políticas de “mainstreaming de género”, en Verloo (2004) se expresa lo siguiente:

El enfoque de “mainstreaming” de género aborda la desigualdad de género en un nivel más estructural que los otros enfoques de políticas de equidad de género, al identificar sesgos de género en las políticas públicas en curso, y al tomar en cuenta el impacto de esos sesgos en la reproducción de la desigualdad de género. Al reorganizar los procesos de política pública para que los tomadores de decisiones se vean obligados y dispuestos a incorporar en ellos la perspectiva de la igualdad de género, este enfoque apunta hacia la generación de transformaciones de fondo (...) (Traducción libre).

En la tipificación de Verloo (2004), solamente se le asigna a las políticas de “mainstreaming” un potencial para incidir en los niveles más estructurales de la desigualdad de género. Sin embargo, se reconoce que los tres tipos de políticas pueden contribuir a generar cambios profundos y sostenibles en los sistemas de género, si forman parte de estrategias políticas que las integren y las complementen.

En este estudio, se ha asumido el enfoque de “mainstreaming” de género como referente conceptual para el diseño metodológico, el análisis de la información resultante del trabajo de campo, y la formulación de recomendaciones de políticas a partir de los resultados obtenidos.

Relaciones entre los presupuestos públicos y la dimensión de género

• Los presupuestos públicos

En rasgos generales, se puede referir al documento del presupuesto público como a aquel que establece el conjunto de ingresos y gastos que el gobierno está autorizado a realizar durante un periodo fiscal que usualmente dura un año. Además de contener un resumen de los gastos programados, ese documento hace referencia a los ingresos previstos en el período fiscal.

El presupuesto público es bastante más que el documento en que se detallan los gastos y los ingresos públicos. Es más bien un proceso institucional de naturaleza cíclica, pues empieza y termina en cada período fiscal. Las fases principales del ciclo presupuestario son la de formulación del proyecto de presupuesto, la aprobación de ese proyecto que conduce al presupuesto oficial, la ejecución de las acciones cuyo financiamiento quedó establecido en el documento del presupuesto oficial, y las actividades de seguimiento y evaluación de la ejecución. El seguimiento se realiza durante el proceso de ejecución. La evaluación tiene lugar después de la ejecución; a menudo, cada evaluación abarca un programa o un proyecto de los que están comprendidos dentro de un presupuesto determinado. Una evaluación puede consistir en un análisis detallado del cumplimiento de resultados o de la generación de impactos en la realidad que se busca transformar mediante el proyecto o programa del que se trate. Adicionalmente, en el ciclo presupuestario se pueden identificar varias actividades realizadas por entes encargados de controlar o fiscalizar la ejecución del presupuesto del período en vigencia o del período anterior. Dos ejemplos de estas actividades son el control político que se ejerce desde los Poderes Legislativos y la fiscalización que llevan a cabo las Contralorías Generales o Cortes de Cuentas.

Los presupuestos son en realidad instrumentos de planificación del uso de los recursos financieros públicos. Los únicos recursos financieros públicos que escapan a su ámbito de operación son los que administra el sistema financiero. En las organizaciones con estilos de gestión avanzados, los presupuestos y los planes están integrados entre sí y forman parte de un proceso único que los comprende a ambos: el de planificación y presupuestación.

El presupuesto es uno de los más poderosos instrumentos de la política económica de un gobierno, pues es un proceso diseñado para que el gobierno alcance las metas y los objetivos económicos y sociales del país. En las asignaciones de ingresos y gastos del documento de presupuesto, y en los procesos del ciclo presupuestario, se condensan muchas de las principales decisiones de política económica.

Los presupuestos públicos se inscriben dentro del ámbito de la política fiscal, que es la parte de la política estatal que se especializa en la toma de decisiones sobre la manera en que se recaudan, distribuyen y gastan los recursos públicos. Los otros ámbitos de la política fiscal corresponden al régimen tributario, el endeudamiento interno y externo del Estado, y las operaciones financieras de las entidades estatales. Al intervenir en esos ámbitos, la política fiscal incide en el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos, y también influye —directa o indirectamente— en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados (Urquidi, 1972).

Los procesos y procedimientos mediante los cuales se llevan a cabo los ciclos presupuestarios en el ámbito estatal están normados por marcos normativos específicos y además deben cumplir con las orientaciones de la política fiscal.

El presupuesto tiene un fuerte contenido político, pues “cada una de las acciones del gobierno afecta, ya sea de manera positiva o negativa, a distintos grupos, sectores y regiones, a través de la asignación

de los recursos” (Guerrero y López, 2000). Además, en el documento de presupuesto público se expresan los valores de un país. Entre otros aspectos, ahí se establece a cuáles ciudadanos/as o empresas se les cobra impuestos –y en qué proporciones- y a cuáles grupos de ciudadanos/as se beneficia –y de qué manera y en qué medida- con el gasto público. En ese sentido, en el documento de presupuesto se expresa “a quién se aprecia, de quién se valora el trabajo y a quién se recompensa” (Sharp, 2001).

• Presupuestos públicos y género

Los esfuerzos por introducir el enfoque de género en los presupuestos públicos suelen estar orientados por el objetivo de garantizar que el uso de los recursos públicos permita atender las demandas y las necesidades de mujeres y hombres, las cuales tienen especificidades determinadas por las relaciones de género prevalecientes en cada sociedad. Cuando la elaboración de los presupuestos está basada en un análisis de género comprensivo y suficientemente profundo, se llegan a expresar en sus contenidos las necesidades distintas de mujeres y hombres de distintos grupos de edad –niños/as, adolescentes, adultas/os en edad productiva, adultas/os mayores- y también las de grupos con situaciones especiales de exclusión o vulnerabilidad social. Por esa vía, los PEG deberían compatibilizar los objetivos de la equidad de género con los del desarrollo humano por medio de la asignación de recursos públicos.

Múltiples estudios sobre los contenidos de género de los presupuestos estatales han mostrado que si no se hace un esfuerzo explícito y conceptualmente sólido para incorporar en ellos la perspectiva de género, lo más probable es que tiendan a reproducir y profundizar los sesgos de género, de clase y de etnia que prevalecen en las sociedades actuales. En consecuencia, la inclusión explícita de la dimensión de género dentro de esos presupuestos tiene un alto valor estratégico

desde las perspectivas de la equidad de género y del desarrollo humano. Cuando se avanza en esa dirección, se pueden generar cambios en las asignaciones de recursos presupuestarios con impactos favorables sobre la equidad y la igualdad de género.

En la medida en que se incorpore y se institucionalice la perspectiva de género en los presupuestos públicos, estos pueden llegar a aumentar su potencial como instrumentos de política fiscal. En otras palabras: si se aspira a contar con una política fiscal orientada a promover el desarrollo económico y social de un país o un municipio, los presupuestos con perspectiva de género pueden contribuir significativamente en esa dirección. Conforme se logre alinear la distribución del ingreso y el gasto público con el objetivo de la equidad de género, se aumentará la capacidad de un gobierno para alcanzar metas tan esenciales como la superación de la pobreza, el desarrollo del mercado laboral, la acumulación de capital humano, y la sostenibilidad de la democracia.

Al enfrentar las desigualdades de género, la política pública puede atacar a la vez las causas de la pobreza, pues es bien sabido que las causas estructurales de las desventajas de las mujeres y de las desigualdades de ingreso se alimentan y refuerzan mutuamente.

La política pública también puede –y debe- reducir las tensiones entre el mundo del trabajo doméstico y el mundo del trabajo remunerado. En la medida en que se tenga éxito en ese sentido, se logrará ampliar la oferta de fuerza de trabajo femenina altamente calificada en el mercado laboral, con los consecuentes efectos positivos sobre el desarrollo económico. Valga aclarar, eso sí, que la única forma éticamente aceptable de lograr ese objetivo es abriendo opciones de inserción laboral de las mujeres sin que ello implique una sobrecarga de trabajo remunerado y no remunerado (asociado con cuidado de dependientes y labores domésticas).

Mediante la política pública –y la correspondiente asignación de recursos públicos- también puede contribuir a aumentar la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión política. En ese tanto, se avanzará hacia el desarrollo de regímenes democráticos más eficaces, más participativos y más sostenibles.

Conviene agregar que la introducción de la perspectiva de género en los presupuestos públicos tiende a elevar la contribución de estos instrumentos sobre la calidad de la democracia. Esto se logra por al menos dos vías.

Por una parte, hay que notar que varias condiciones básicas para la incidencia en los presupuestos desde la perspectiva de género consiste en que los documentos de presupuesto estén disponibles al público de forma adecuada y oportuna, que los procesos de formulación de los presupuestos sean sistemáticos y transparentes, y que además permitan la evaluación y el seguimiento de los resultados y los impactos de las acciones estatales. En otras palabras, que los esfuerzos por incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos tienden a hacerlos más aptos para la incidencia política de la ciudadanía en la definición de sus contenidos y para la rendición de cuentas del gobierno acerca de la forma en que se generan los ingresos públicos y se asignan los gastos públicos.

Por otra parte, la aplicación de las metodologías de presupuesto con enfoque de género a menudo conducen a desarrollar la organización de actores de la sociedad civil interesados en la equidad de género, para incidir en los contenidos de los presupuestos y pedir cuentas sobre la ejecución de los recursos públicos. Por esa dirección, se avanza hacia el desarrollo de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y se generan estímulos para elevar la eficacia de la gestión de los entes estatales. Ambos objetivos contribuyen a fortalecer la confianza en el sistema democrático y a generar condiciones para su sostenibilidad.

Las experiencias de PEG pueden desarrollarse de manera aislada o pueden formar parte de estrategias de incidencia en las políticas públicas para elevar su capacidad de impactar en la equidad de género. La segunda de esas opciones permite potenciar en mayor medida los PEG para generar transformaciones en la política pública. Por ejemplo, los PEG pueden estar vinculados con estrategias de promoción de políticas nacionales o municipales de equidad de género. En estos casos, los PEG pueden convertirse en el componente presupuestario de las políticas de género y adquirir un claro sentido estratégico.

Los PEG no necesariamente tienen que estar vinculados a agendas políticas a favor de la equidad. Tal es el caso cuando este tipo de presupuestos resulta de la identificación de partidas relevantes para el bienestar de las mujeres en presupuestos que se estén ejecutando, y luego esas partidas se incorporan aumentadas en los presupuestos del próximo período. En estos casos se puede usar el método de “etiquetado” de partidas para identificar las actividades relevantes que se desea promover.

También es posible construir PEG a partir de los resultados de consultas a grupos representativos de las mujeres de las comunidades.

Las modalidades de PEG antes citadas se pueden combinar y complementar entre sí, en situaciones concretas.

Elementos principales del diseño del estudio

Objetivos

El objetivo general del estudio es contribuir a la definición de una perspectiva regional para la intervención en el componente de PEG desde el Programa La Agenda Económica de las Mujeres.

En lo que respecta al nivel municipal, los objetivos específicos son:

1. Realizar un análisis crítico de las experiencias e iniciativas de PEG desarrolladas en los países de Centroamérica.
2. Desprender del análisis un conjunto de lecciones y recomendaciones útiles para futuras intervenciones en el campo de los PEG dentro del nivel municipal.

Criterios para seleccionar las experiencias y las iniciativas

• Criterios para identificar las EPG

En un conocido documento de Simel Esim se define lo que podría llamarse el “modelo ideal” de los presupuestos con enfoque de género (PEG). Sus rasgos, resumidos en el recuadro 1.1, delimitan lo que debería ser la situación a alcanzar para toda experiencia de desarrollo de un PEG. Entre esos rasgos, se incluyen la inclusión del enfoque de género en todo el presupuesto sobre el que se interviene, la existencia de una participación activa de los grupos de interés

de mujeres en el proceso presupuestario, el monitoreo efectivo de la ejecución de los presupuestos, el logro simultáneo de objetivos de género y de desarrollo humano, y la reasignación de los recursos del presupuesto para introducir prioridades de equidad de género.

Un modelo ideal como el mencionado plantea una aspiración a concretar, un punto de llegada, para las experiencias de PEG que empiezan a desarrollarse en los países centroamericanos. Si se establecieran sus características como condición para incluir en el estudio a los procesos de PEG de la región, casi ninguno de ellos llegaría a ser seleccionado.

Por la razón antes expresada, en este estudio se ha optado más bien por establecer un conjunto de “requisitos mínimos” para identificar las experiencias de PEG a analizar. De esa forma, se busca incorporar tanto las experiencias más desarrolladas que se acercan al modelo ideal planteado en Esim (2000), como las experiencias menos desarrolladas que aún están lejos de ese modelo.

Recuadro 1.1

Presupuestos con un enfoque de género

- No son presupuestos separados para las mujeres o para los hombres.
- Se enfocan en una perspectiva de género y en su incorporación en todos los aspectos de la elaboración de presupuestos a nivel nacional y local.
- Promueven el compromiso activo y la participación de los grupos de interés de mujeres.
- Monitorean y evalúan los gastos y rentas gubernamentales desde un enfoque de género.
- Promueven el uso más efectivo de los recursos para lograr tanto la equidad de género como el desarrollo humano.
- Enfatizan la reelaboración de prioridades en vez del incremento del gasto público en general.
- Destacan la reorientación de los programas dentro de sectores en vez de cambios de las cantidades generales asignadas a sectores específicos.

Fuente: Esim, Simel. Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género: una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas. Documento preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe –Beijing + 5. Lima, febrero del 2000.

En primer lugar, se ha definido como “experiencia de PEG” a todo proceso de intervención en un presupuesto público, con el objetivo de provocar cambios en la distribución o la magnitud de los recursos asignados por ese presupuesto, para lograr impactos positivos en la igualdad y equidad de género.

Los criterios operativos para identificar como tal a una experiencia de PEG son los siguientes:

- **A.** Existe un proceso de formulación de una propuesta de asignación de recursos dentro de un presupuesto estatal.
- **B.** En ese proceso se pretende incluir la perspectiva de género de manera explícita.
- **C.** Mediante la propuesta resultante, se plantean cambios en la distribución o magnitud de la asignación de recursos presupuestarios, para generar impactos positivos en la igualdad y equidad de género.
- **D.** En el proceso de ejecución de la experiencia, se incluyen tareas orientadas a incidir en los procesos de toma de decisiones sobre asignación presupuestaria de los actores estatales correspondientes, para que esas decisiones sean favorables a las propuestas planteadas.

• **Criterios para seleccionar las EPG incluidas en el estudio**

Los criterios de selección de las EPG a incorporar son los siguientes:

- **A.** Las EPG corresponden a alguno de los países centroamericanos.
- **B.** Deben ser EPG actuales (si se están realizando durante el período en que se realiza el trabajo de campo de este estudio) o recientes (si su ejecución terminó en un lapso no mayor de 3 años).
- **C.** En el caso de las EPG recientes, solamente se escogerán aquellas que hayan alcanzado un desarrollo considerable —en el contexto centroamericano— en cuanto al diseño y aplicación de instrumentos de análisis presupuestario y de incidencia política.
- **D.** Pueden ser presupuestos de cualquier ámbito o nivel del aparato estatal (del Gobierno Central, de

grupos de entidades descentralizadas, regionales, municipales, sectoriales, de una sola entidad, etc.).

- **E.** Los ejercicios de PEG pueden abarcar cualquier período de duración que permita identificar el desarrollo de un proceso; pueden ubicarse en cualquier fase del ciclo presupuestario, y pueden ser de carácter permanente (es decir, que se prevé su realización de manera periódica año tras año y sin límite establecido previamente), pueden estar restringidos a un número finito de períodos presupuestarios, o pueden incluso haber sido diseñados para un único período.
- **F.** Se pueden incluir tanto los análisis con perspectiva de género de los presupuestos de gastos, como los que se pudieran enfocar en los presupuestos de ingresos públicos.

• **Las iniciativas de promoción de pro PEG**

En este estudio se define “iniciativa de promoción de PEG” como aquellos procesos de creación de condiciones favorables para el surgimiento o el desarrollo de las experiencias de PEG mediante alguna de las siguientes dos vías:

- **A.** La promoción sistemática y planeada de una o varias experiencias de PEG, mediante acciones tales como sensibilización de tomadores de decisiones, concertación de acuerdos de cooperación, y capacitación o asesoría sobre el tema.
- **B.** La elaboración y promoción de propuestas de reforma en los marcos normativos que rigen los procesos de PEG, con el fin de crear condiciones más favorables para el desarrollo de esos procesos.

Las iniciativas enfocadas en el nivel municipal que se reseñan y analizan en este estudio fueron propuestas por la Oficina de la AGEM en El Salvador. Son las siguientes:

- **A.** La de promoción de PEG del Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU).
- **B.** La de promoción de PEG del Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes (MAM) de El Salvador.

Operacionalización del estudio sobre experiencias locales

• Objetivos específicos

El estudio sobre las experiencias locales de PEG está guiado por los siguientes objetivos:

- **A.** Elaborar una sistematización crítica de cada una de las experiencias.
- **B.** Realizar un análisis comparativo de las experiencias sistematizadas.
- **C.** Generar un conjunto de lecciones y recomendaciones de política pública con base en los análisis realizados.

• Dimensiones a considerar en el análisis

En el estudio sobre las experiencias locales, se centra la atención en cuatro dimensiones: la institucional, la presupuestaria, la social y la de género.

Dimensión política e institucional:

- **A.** En esta dimensión se distingue entre el ámbito interno y el externo.
- **B.** El ámbito interno corresponde a los procesos institucionales municipales, y el externo a las entidades externas a los municipios que participan en las experiencias de PEG (agencias de cooperación internacional, ONG que no tienen presencia permanente en los municipios, entidades del gobierno nacional, etc.).
- **C.** En el ámbito interno, se distinguen tres tipos de capacidades institucionales: i) desarrollo de las políticas municipales de equidad de género, ii) capacidades de formulación de propuestas de PEG, y iii) capacidades de promoción de la participación de las mujeres organizadas en los procesos de PEG.

Dimensión presupuestaria:

- **A.** En esta dimensión se analizan dos aspectos: las metodologías de formulación de PEG y los resultados finales.
- **B.** Para caracterizar las metodologías de formulación de PEG se toman en cuenta cuatro caracterís-

ticas: i) tipos de políticas de equidad de género que se promueven mediante los PEG; ii) estrategias de selección de los contenidos de los PEG; iii) nivel de sistematicidad en el método usado para seleccionar las acciones a incluir en los PEG; y iv) ámbito del presupuesto que abarca la experiencia.

En cuanto a los resultados finales, se pone el énfasis en el volumen de recursos presupuestarios que se logró asignar a actividades relevantes para las mujeres, y las actividades a las que se destinan esos recursos.

Dimensión social:

- **A.** En este estudio, el análisis de la dimensión social se restringe a la participación de distintos actores de la sociedad civil (ONG a favor de los derechos de las mujeres, comités participantes en procesos de consulta ciudadana sobre prioridades de inversión pública, comités de mujeres organizados con el fin de incidir en los presupuestos públicos, etc.), en los procesos presupuestarios analizados.
- **B.** En particular, se analiza la participación de las organizaciones de mujeres o de las mujeres que integran los espacios de consulta ciudadana en los procesos presupuestarios.
- **C.** Se distingue entre la participación de las ONG de mujeres y de las mujeres organizadas en el origen y en el desarrollo de las experiencias. Además, se identifican las fases del proceso de PEG en los cuales participan esos actores.

Dimensión de género:

- **A.** El análisis de la dimensión de género se hace de manera transversal en el análisis correspondiente a cada una de las otras dimensiones.
- **B.** Se indaga acerca de los aspectos positivos o negativos que inciden en la capacidad de los PEG para promover la equidad de género en los entornos sociales donde intervienen.

- **C.** Los aspectos relevantes para el análisis de género pueden estar relacionados con los siguientes elementos constitutivos de los procesos de PEG: los actores, los procedimientos, las normas, las metodologías, y los resultados.

- **Niveles de análisis**

En el estudio se trabaja en tres niveles de análisis:

- **A.** El nivel descriptivo, que consiste en la caracterización de las experiencias por separado.
- **B.** El nivel interpretativo, que incluye una valoración de los factores de éxito que podrían influir en las experiencias analizadas.
- **C.** El nivel propositivo, que comprende una formulación de lecciones a aprender de las experiencias a analizar.

- **Aspectos a considerar en el nivel descriptivo**

En el nivel descriptivo, se hace una caracterización del diseño y la ejecución de las experiencias de análisis presupuestario con perspectiva de género. Esta incluye los siguientes aspectos:

- **A.** Referencias a los actores y los hechos más relevantes en el desarrollo de las experiencias de PEG.
- **B.** Caracterización de los procesos institucionales de formulación de PEG y de promoción de la participación ciudadana en los procesos de PEG.
- **C.** Descripción de las metodologías de análisis y formulación de presupuestos.
- **D.** Registro y explicación de los resultados intermedios y finales que se han generado (véase el recuadro 1.2.).

Recuadro 1.2

Resultados intermedios y finales

Los resultados intermedios se clasifican en las siguientes categorías:

- **A.** La creación de procedimientos de análisis sistemático de presupuestos con perspectiva de género o de diseño o rediseño de los presupuestos con perspectiva de género, dentro de los procesos institucionales que conforman el ciclo presupuestario correspondiente;
- **B.** La capacitación de funcionarios(as) vinculados con el ciclo presupuestario en análisis con perspectiva de género (cuando esa capacitación está orientada hacia la realización de actividades concretas de análisis y modificación de presupuestos);
- **C.** El desarrollo de adaptaciones o innovaciones en las metodologías de análisis presupuestario o incidencia política, para optimizar las intervenciones en las condiciones particulares de la experiencia;
- **D.** Los avances en cuanto a creación de alianzas entre actores sociales e institucionales para impulsar modificaciones en los presupuestos con perspectiva de género; y
- **E.** El desarrollo de capacidades organizativas especializadas para analizar presupuestos e incidir en su modificación, desde la sociedad civil.

Los resultados finales se definen como los cambios en la distribución o el monto de las asignaciones presupuestarias que son favorables para la igualdad de género, atribuibles en alguna medida a las acciones realizadas por la EPG. Se les denomina “finales” porque son el producto último de las citadas experiencias en cada ciclo presupuestario. Sin embargo, hay que distinguir entre ese tipo de resultados y los resultados últimos a esperar de las experiencias de PEG, los cuales consisten en la reducción de las desigualdades de género existentes en los ámbitos de influencia de los presupuestos sobre los cuales se interviene. En otras palabras, una cosa son los resultados finales de los ciclos presupuestarios correspondientes a las experiencias de PEG y otra, los impactos de las experiencias de PEG.

• Aspectos a considerar en el nivel interpretativo

Los dos momentos del análisis interpretativo

El análisis interpretativo se realiza en dos momentos:

- **A.** Cuando se analizan las experiencias individuales. En este momento, se identifican y se comentan los factores positivos para su desarrollo y también, las limitaciones que puedan pesar sobre ellas.
- **B.** Cuando se analizan en conjunto las experiencias. Aquí se incluyen dos niveles de análisis particulares:
 - i) el de la comparación entre experiencias con respecto a un conjunto de aspectos relevantes de su desarrollo; y ii) el de las condiciones para el éxito de las experiencias, las cuales se definen con base en dos criterios: el surgimiento y la sostenibilidad de las experiencias, y la eficacia de sus resultados.

El análisis del conjunto de experiencias

Los aspectos que se consideran en la comparación entre experiencias se seleccionaron durante la fase de procesamiento y análisis de los datos obtenidos en el trabajo de campo, con base en dos criterios: a) que hubiera suficiente información acerca de ellos como para que la comparación se pueda hacer entre al menos la mayoría de las experiencias; y b) que fueran significativos para identificar condiciones específicas que pueden estar incidiendo en el éxito de las experiencias.

Las condiciones de éxito de las experiencias son de dos tipos: a) las que pueden favorecer el surgimiento y la sostenibilidad de las experiencias, y b) las que son determinantes para elevar la eficacia de las experiencias de PEG.

Por sostenibilidad, se entiende a la posibilidad que tiene una experiencia de persistir y desarrollarse durante los próximos años.

Por eficacia, se entiende el potencial que tiene una experiencia para incidir en la transformación de las políticas municipales en un sentido favorable a la equidad de género.

• El nivel propositivo

El análisis hecho en este nivel está orientado directamente a proponer políticas públicas de promoción de las experiencias municipales de presupuesto de género. Incluye tres pasos. El primero consiste en generar conclusiones orientadas a la formulación de orientaciones políticas sobre el tema. El segundo paso es el de la identificación de las lecciones para el diseño de políticas públicas que se extraen del estudio. El tercer paso son las recomendaciones concretas para el diseño de políticas públicas.

En el **cuadro 1.1** se resumen los aspectos incluidos en cada uno de los niveles de análisis.

El proceso de captación de información

• Fuentes primarias

Para la obtención de información sobre las experiencias nacionales, sectoriales y locales, se elaboraron guías de entrevistas semi estructuradas a informantes clave que estaban o habían estado ubicados/as en distintos lugares del ámbito de relaciones del proyecto.

Se optó por las entrevistas semi estructuradas, porque se trata de un estudio exploratorio, sobre el cual no hay investigaciones previas de carácter comprensivo. Por tanto, había un nivel de incertidumbre considerable sobre la información a obtener, a propósito de cada una de las dimensiones y categorías de análisis establecidas. En consecuencia, se incorporó un porcentaje alto de preguntas abiertas, cuya información fue clasificada después de realizada la entrevista.

Los informantes principales, a los cuales se interrogó con mayor detalle, son las personas involucradas en la ejecución de la experiencia. Preferiblemente, se entrevistó a la persona que coordina la ejecución de la experiencia. Además, se entrevistó a los siguientes tipos de actores:

- **A.** La coordinación del equipo ejecutor del proyecto.

Cuadro 1.1 Aspectos incluidos en cada nivel de análisis

Nivel de análisis	Aspectos que se incluyen
Descriptivo (Se aplica en el análisis de las experiencias por separado)	<ul style="list-style-type: none">• Actores y hechos más relevantes• Procesos institucionales• Metodologías de análisis y formulaciones de presupuestos• Resultados intermedios y finales
Interpretativo (En el análisis de las experiencias por separado y en el análisis comparativo)	En el análisis de las experiencias por separado: <ul style="list-style-type: none">• Factores positivos y limitaciones para el desarrollo de las experiencias. En el análisis comparativo de las experiencias: <ul style="list-style-type: none">• Comparación entre experiencias con respecto a un conjunto de aspectos relevantes de su desarrollo.• Condiciones para el éxito de las experiencias (de surgimiento, sostenibilidad y eficacia).
Propositivo (Orientado hacia la formulación de políticas públicas)	<ul style="list-style-type: none">• Conclusiones• Lecciones aprendidas• Recomendaciones

- **B.** Funcionarios clave de otros entes estatales participantes en el proyecto.
- **C.** Organizaciones de la sociedad civil vinculados con el proyecto.
- **D.** Funcionarios de organismos internacionales que han brindado cooperación al proyecto.
- **E.** Especialistas que hayan realizado análisis sobre el proyecto.

Es muy importante que se pueda contrastar la perspectiva de los ejecutores del proyecto con la de otros actores involucrados, sean estatales sean actores de la sociedad civil que tengan relación con el proyecto.

Se elaboró una guía de entrevista distinta para cada tipo de actor. Para los actores que no son ejecutores del proyecto, las preguntas se centraron en los aspectos relacionados con su experiencia directa con el proyecto.

• Fuentes secundarias

Se recabaron y analizaron los siguientes tipos de fuentes secundarias:

- **A.** Documentos en los que se expone el diseño del proyecto de análisis presupuestario con perspectiva de género.
- **B.** Ejemplos de informes de resultados del proyecto.
- **C.** Documentos técnicos con diseños de metodologías o procedimientos del proyecto.
- **D.** Documentos que contienen evaluaciones o análisis del proyecto.
- **E.** Otros documentos relevantes.

• Organización para realizar el trabajo de campo

Para realizar el trabajo de campo, la AGEM contrató a una consultora nacional en cada uno de los países incluidos en el estudio. Por un lapso de dos meses,

esas consultoras participaron en la selección de las experiencias a incluir en el estudio, realizaron las entrevistas y presentaron sus resultados en un informe para cada experiencia. También obtuvieron copias de los documentos relevantes para el estudio. Toda esa información fue remitida al consultor principal. La elaboración de las guías de entrevista y la coordinación del trabajo de campo estuvo a cargo del consultor principal del estudio.

- **Estructura de las guías de entrevistas**

La guía de las entrevistas a los actores ejecutores de la experiencia está estructurada en cuatro secciones: datos básicos, caracterización de la experiencia, y reseña de la trayectoria de la experiencia. A continuación se explica con más detalle sobre los contenidos de cada sección:

- **A.** La sección de datos básicos contiene preguntas sobre los nombres y calidades de las personas entre-

vistadas, el nombre de la experiencia, y la ubicación geográfica e institucional de la experiencia.

- **B.** La sección sobre caracterización de la experiencia contiene preguntas sobre el contexto institucional, la ubicación del proceso de PEG dentro del proceso presupuestario, el enfoque de formulación de PEG, el marco metodológico, y la estrategia de incidencia política.

- **C.** En relación con la trayectoria temporal de la experiencia, se indaga sobre el origen de la idea que condujo a la creación de la experiencia, la fase de diseño de la experiencia, la fase inicial de la ejecución de la experiencia, las fases posteriores y la situación actual.

Las guías de entrevistas a los otros actores fueron estructuradas para captar la información y las percepciones de cada uno de ellos, desde el punto de vista del lugar que ocupaban o ocuparon en relación con la experiencia.

Bibliografía citada en este capítulo

- ANDERSON, Jeanine. 1997. Sistemas de género, redes de actores y una propuesta de formación. Ed. Doble Clic, CEAAL-REPEM, Montevideo.
- BENERÍA, Lourdes. 1979. "Reproducción, producción y división sexual del trabajo". Mimeo. Este artículo apareció en inglés en el Cambridge Journal of Economics, 1979. 3, pp. 203-225.
- Carrasco, Cristina. 1999. Introducción: hacia una economía feminista. En: Carrasco Cristina (Ed.) Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Icaria/Antrazyt, Barcelona, pp. 11-55.
- Esim, Simel. 2000. Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género: una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas. Documento preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe –Beijing + 5, Lima.
- FLACSO-UNIFEM. 2005. Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la Región Andina, Quito.
- Guerrero Juan Pablo y Mariana López. 2000. Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal, CIDE, México, D. F.
- Inchuástegui, Teresa y Yamileth Ugalde. 2004. Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género. Instituto de las Mujeres, México D. F.
- Lamas, Martha. 2000. Usos, dificultades y posibilidades de la categoría "género". En: Lamas, Marta (comp). El género la construcción cultural de la diferencia sexual. PUEG-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F. pp. 327-367.
- Martínez, María Concepción. 2005. Presupuestos nacionales con enfoque de género. Cuaderno de capacitación. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de El Salvador, San Salvador.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. Construyendo presupuestos nacionales con equidad de género. PNUD-El Salvador, San Salvador.
- Sharp, Rhonda. 2001. Economía Política de la auditoría de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género. En: Investigación económica, Vol. LXI: 236, abril-junio, pp 45-76
- Verloo, Mieke. 2001. Another Velvet Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation. IWM Working Paper No. 5/2001, Viena.
- Urquidi, Víctor. 1972. La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile.

Introducción

En este capítulo se analizan las diez experiencias de PEG incluidas en el estudio que corresponden al nivel municipal. En el cuadro 2.1 se mencionan los municipios a los que corresponden, y se les clasifica por país. En solamente tres países se encontraron experiencias en el nivel municipal: Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Las entrevistas mediante las cuales se obtuvo la información de base para el análisis tuvieron lugar entre el 15 de febrero y finales de marzo del 2008. La información sobre las personas entrevistadas se encuentra en el anexo de este informe.

Cuadro 2.1

Experiencias municipales de PEG incluidas en el análisis

País	Experiencia
Honduras	<ul style="list-style-type: none">• Municipalidad de Santa Rosa de Copán• Municipalidad de La Esperanza• Municipalidad de Intibucá
El Salvador	<ul style="list-style-type: none">• Alcaldía de Santa Tecla• Alcaldía de San Salvador
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none">• Municipio de Tola• Municipio de Dipilto• Municipio de Boaco• Municipio de Matagalpa• Municipio de Nueva Guinea

Experiencias municipales en El Salvador

La experiencia de Santa Tecla

- **Aspectos relevantes del proceso de PEG en Santa Tecla**

Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

Antes del inicio de la experiencia de PEG, la Alcaldía de Santa Tecla había logrado algunos avances en materia de igualdad de género que

se expresaban —entre otros aspectos— en la existencia de una política municipal de género y de una unidad municipal de género. La experiencia de PEG en Santa Tecla se inicia en el año 2005, tras el primer contacto del Movimiento Mérida Anaya Montes (MAM) con el gobierno local de esa alcaldía.

Una condición fundamental para el desarrollo de esta experiencia es el compromiso del Alcalde de Santa Tecla en relación con el tema de los PEG. El liderazgo que el Alcalde ha desplegado en el impulso de la presupuestación con enfoque de género permitió crear el espacio político necesario para poder avanzar. Bajo la dirección política del Alcalde, el Concejo Municipal ha emitido lineamientos de aplicación obligatoria para todas las unidades municipales, cuya aplicación requirió de la creación de procedimientos específicos para introducir el enfoque de género en los Planes Operativos Anuales (POA) y los presupuestos.

Otra circunstancia que ha favorecido el avance en materia de PEG es la alta proporción de mujeres en el Concejo Municipal. Del total de 18 Concejales en funciones durante el 2008, hay 10 que son mujeres. La proporción de mujeres concejales ha aumentado como resultado de una política explícita de afirmación positiva sobre representación política en el gobierno municipal.

El desarrollo institucional en materia de PEG

Para el inicio y la evolución de la experiencia de PEG en Santa Tecla, fue muy importante la creación de la Consejería de la Mujer dentro del Concejo Municipal, la cual está integrada por tres mujeres concejales. Para entonces ya operaba en la alcaldía una Unidad de Género. La Consejería se convierte en el órgano de dirección política de esa unidad, en su condición de órgano especializado en equidad de género dentro del Concejo Municipal. Como directora de la Consejería se designó a una de las tres Concejales que la integran, la cual actúa como responsable política de su trabajo ante el Concejo Municipal. El Plan de Tra-

bajo de esa Consejería es aprobado por el Concejo Municipal.

Durante el 2004 y el 2005, se recibió cooperación del Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes (MMA). Esta organización puso a disposición de la Alcaldía una consultora internacional especializada en PEG. Con su asesoría, se realizó un diagnóstico del presupuesto municipal con la técnica de etiquetado de partidas para las mujeres. Esta consultora también dirigió un taller de capacitación sobre el uso de la técnica mencionada, en el que participaron funcionarios/as de nivel gerencial, jefes de unidades técnicas y encargados de proyectos.

En el 2006, se llevó a cabo otro taller de capacitación dirigido a los gerentes de la Alcaldía y varios funcionarios de nivel técnico. Fue organizado por las tres mujeres Concejales que forman parte del Concejo Municipal, las cuales integran la Consejería de la Mujer. Participó además un Concejal hombre, en respuesta a una invitación de las Concejales a todo el Concejo Municipal. En el taller se dio capacitación sobre el análisis de los presupuestos con la metodología de etiquetado de partidas, y sobre la construcción de PEG a partir de la inserción de partidas relevantes para la equidad de género en los presupuestos municipales. Se capacitó además sobre el uso de indicadores en la planificación y sobre la integración de la planificación con los presupuestos. Ese ejercicio fue fundamental para lograr que por primera vez se asignaran partidas etiquetadas en el presupuesto del 2007. La capacitación fue dirigida por dos mujeres profesionales especializadas en PEG, quienes contribuyeron de manera voluntaria.

Además, en el 2006 se logra que la Gerencia General asuma labores de coordinación con la Consejería de la Mujer y el equipo de la Unidad de Género para desarrollar los procedimientos necesarios para elaborar los PEG dentro de los presupuestos municipales. Para el avance en los procesos de PEG, ese papel de

la Gerencia General fue fundamental. De otra forma, hubiera sido más difícil que las orientaciones del Concejo Municipal fueran acatadas y ejecutadas por las gerencias y las unidades técnicas. Un papel especialmente importante fue el de la Unidad de Planificación, que es la unidad asesora del Gerente General para la elaboración de los planes municipales.

La división de tareas dentro del proceso de PEG se fue definiendo mediante prueba y error. Al principio del proceso, se constató que la Unidad de Género no contaba con suficiente autoridad para conseguir que las demás unidades municipales incorporaran los procedimientos establecidos para planificar y presupuestar con perspectiva de género. Fue entonces cuando las Concejalas integrantes de la Consejería de la Mujer tuvieron que intervenir con mayor énfasis y utilizaron su autoridad para sacar el proceso adelante. Sólo así se logró superar la insuficiente legitimidad de la Unidad de Género ante las demás unidades municipales. Ese esfuerzo también fue necesario para que las gerencias, y especialmente la Gerencia Financiera, respetaran los lineamientos del Concejo Municipal sobre PEG.

Incidencia política desde la ciudadanía

La Mesa Ciudadana de las Mujeres (MCM) de Santa Tecla se creó con el objetivo de organizar a las mujeres del municipio para incidir en la formulación y ejecución de las políticas públicas locales. Desde su creación, se asumió el enfoque de género como referente conceptual de sus acciones. Posteriormente, cuando se inicia la experiencia de PEG en la alcaldía, la Consejería de la Mujer le propone a las integrantes de la MCM que apliquen una estrategia dirigida a plasmar sus demandas reivindicativas a favor de los derechos de las mujeres por medio de los contenidos de los presupuestos municipales.

La MCM es parte del Consejo Ciudadano de Desarrollo Local (CCDL), el cual participa en la formulación del Plan de Inversión Participativa (PIP). Tanto la MCM

como el CCDL están integrados por representantes de la comunidad escogidos/as con criterio territorial y sectorial. Dentro del CCDL hay doce mesas ciudadanas. Una de ellas es la MCM. En su seno se seleccionan los proyectos de inversión prioritarios cuya aprobación se solicita al Concejo Municipal.

La creación de la MCM se produce en un contexto de promoción de la participación de las mujeres en las organizaciones ciudadanas del municipio. Una nueva norma incorporada en la ordenanza municipal sobre participación ciudadana ha establecido que las Juntas Directivas de las Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADESCO) de Santa Tecla deben estar integradas por mujeres y hombres en proporciones iguales. Desde la Alcaldía de Santa Tecla se ha brindado capacitación a grupos de mujeres para que desarrollen su liderazgo político al integrar las Juntas Directivas mencionadas.

El proceso de formulación de los PEG

A continuación se destacan los principales elementos del proceso institucional de la Alcaldía de Santa Tecla relacionado con PEG:

- **A.** La Consejería de la Mujer, órgano del Concejo Municipal, tiene la responsabilidad de ejercer la dirección política sobre el proceso de PEG.
- **B.** La Consejería de Presupuesto, que es la unidad encargada de elaborar el presupuesto municipal, tiene la responsabilidad de traducir en materia presupuestaria las actividades relevantes para la equidad de género que son incluidas en los POA de las unidades municipales. Una de sus funciones es la de “garantizar los mecanismos efectivos para el cumplimiento de la política de género municipal, así como las demandas de las mujeres ciudadanas, articulando esfuerzos con la Unidad de Género y la Mesa Ciudadana de Mujeres de Santa Tecla”.
- **C.** En la elaboración de la propuesta de PEG participan además la Gerencia General, las Gerencias de

Área, la Gerencia Financiera, la Unidad de Género y la Unidad de Participación Ciudadana.

- **D.** La Unidad de Género tiene asignada la tarea de brindar apoyo técnico a las demás unidades organizativas de la Alcaldía, para que estén en capacidad de introducir la perspectiva de género en sus POA.
- **E.** La MCM tiene una representatividad alta en el municipio, e integra mujeres líderes destacadas. Se ha convertido en un ente contralor y de incidencia ante el Concejo Municipal.
- **F.** En la MCM participa la Asociación de Mujeres Tecleñas, la otra organización de mujeres del municipio con alta representatividad. La primera está orientada hacia la incidencia política ante el gobierno local. La segunda es de creación más antigua y es tiene una misión más amplia que la primera, vinculada con la promoción de la igualdad de género dentro del municipio.
- **G.** Existe una carta de compromiso entre la MCM y el Concejo Municipal. Ahí se formaliza la participación de la MCM en el proceso presupuestario.
- **H.** La MCM participa en la elaboración de la propuesta del PEG: presenta un pliego de demandas de las mujeres del municipio y se lo presentan al Concejo Municipal. El Concejo Municipal ha contraído el compromiso formal de transformar las propuestas remitidas por la MCM, lo cual implica calcular los montos correspondientes a cada una.
- **I.** La MCM también realiza fiscalización y evaluación de la ejecución de los presupuestos: se hace un taller con todas las instancias vinculadas al tema de género, la Unidad de Género, la MCM, las 10 Concejalas, y la Asociación de Mujeres Tecleñas. En ese taller se evalúa la ejecución del presupuesto del período anterior.
- **J.** Además del proceso de elaboración del presupuesto municipal, hay otro con implicaciones presupuestarias que se realiza de forma paralela: el del Plan de Inversión Participativo (PIP).
- **K.** El PIP se formula cada año. Su elaboración es organizada por el CCDL, donde están representados

todos los sectores y territorios. Ahí se analizan los proyectos que se proponen, clasificados por zona geográfica. En el último ejercicio presupuestario sumaron cerca de 5 millones de dólares.

- **L.** En el proceso de construcción del PIP, participan todos los miembros del Concejo Ciudadano y también la Consejería de Participación Ciudadana y la Gerencia de Participación Ciudadana.
- **M.** El PIP es aprobado por la Asamblea Ciudadana.
- **N.** Se trabaja en introducir la perspectiva de género en el PIP. Con ese propósito se están construyendo indicadores de género dentro del presupuesto del PIP. De esta forma se busca sustentar un trabajo de incidencia política para aumentar los recursos del PIP asignados a las mujeres y para auditar la ejecución de esos recursos.

• Metodología de análisis y formulación de presupuestos

En términos generales, el método de análisis y formulación de presupuestos que se ha adoptado ha consistido en incorporar análisis específicos sobre equidad de género dentro del ciclo presupuestario oficial de la Alcaldía. Las innovaciones más importantes tienen que ver con el desarrollo de procedimientos para incorporar y considerar las acciones de incidencia política de la ciudadanía en los procesos presupuestarios.

La metodología de intervención en los presupuestos que se aplica parte de considerar que los planes y los presupuestos son componentes indivisibles del proceso de planificación y asignación de recursos. Según esa metodología, primero se interviene en los POA de las unidades municipales y luego se busca traducir los cambios introducidos en los POA dentro del presupuesto municipal.

La metodología aludida no parte de la definición de una agenda estratégica de equidad de género que se busca promover. Al parecer, se otorga bastante liber-

tad a los funcionarios de las unidades municipales para proponer acciones relevantes para la equidad de género.

En el análisis y la formulación de presupuestos prevalece el enfoque de las políticas de igualdad de oportunidades entre los géneros. En consecuencia, se promueven cambios o adiciones en los servicios estatales selectivos o universales dirigidos a dar un mayor acceso a las mujeres, en calidad de beneficiarias directas. Pero entre las acciones que se consideran relevantes para la equidad de género, también se incluyen ciertos proyectos o programas con el objetivo de apoyar el bienestar de las mujeres de manera indirecta. A estos se les llama “proyectos o programas generales”. Por ejemplo, los de infraestructura básica comunitaria.

Para la selección de las acciones relevantes para la equidad de género que se busca incluir en los POA y en los presupuestos no se tiene un método específico. Se carece de una guía conceptual y metodológica que oriente el trabajo de formulación de los proyectos de presupuestos, y que permita vincular causas estructurales de la desigualdad de género con tipos de políticas municipales que se podrían impulsar. Esta carencia es sentida como una necesidad. Si se subsanara, se abrirían las opciones de profundizar el análisis de género y por tanto, de aumentar la eficacia de los PEG para incidir en la política municipal. Lo que al parecer sí se hace es utilizar el documento de la Política de Género del municipio como guía de las propuestas de acciones a incluir en los POA y los presupuestos municipales.

En cuanto a la construcción de indicadores elaborados con perspectiva de género que permitan seguir los resultados o analizar los impactos de los POA o de los presupuestos, se expresó que esta es aún una tarea incipiente y que en buena medida está aún pendiente.

• Resultados obtenidos

Resultados intermedios

En el ámbito del desarrollo institucional, se identificaron los siguientes resultados intermedios:

Presencia de la política de equidad de género en el Concejo. Con creciente frecuencia, el Concejo Municipal ha tomado acuerdos tendientes a modificar y reprogramar el presupuesto para introducir la perspectiva de género. En esas decisiones se expresa el interés explícito por impulsar la Política de Equidad e Género. Además, se percibe el interés del Concejo por crear las capacidades organizativas y hacer las contrataciones de recursos humanos que son necesarias para concretar las acciones relevantes para la igualdad de género que se incluyen en los POA y los presupuestos.

Una organización especializada. Cuando se inició con la experiencia de PEG, no existía una organización especializada para la presupuestación con perspectiva de género ni había una estrategia clara a seguir. En la actualidad, el proceso está claramente definido, y están bien definidas las responsabilidades del nivel de dirección política, de la Unidad de Género y de las unidades técnicas encargadas de los procesos de planificación y presupuesto.

Institucionalización del proceso de PEG. Ahora el proceso de análisis del presupuesto con enfoque de género está institucionalizado. Se han definido lineamientos de acción que son oficiales, y se ha modificado la forma de planificar, de elaborar proyectos de presupuestos, y de aprobar esos proyectos. En la aplicación de los instrumentos de PEG, se logra hacer análisis de género de los POA de las unidades municipales y se modifican partidas presupuestarias para introducir acciones relevantes para el género. En la alcaldía se considera que el proceso de PEG ha superado la fase inicial. En la actualidad, la elaboración y ejecución de los PEG se ha vuelto más estable y sostenible.

Capacitación. Los gerentes, los jefes de unidades técnicas y los funcionarios se han capacitado en la elaboración del presupuesto con enfoque de género.

Financiamiento de estudios sobre políticas de género. Se han destinado recursos municipales para realizar varias investigaciones y propuestas de política sobre temas estratégicos para la igualdad de género, como por ejemplo: la oferta y demanda de empleo de las mujeres, la prevención de la violencia, y las actividades deportivas para mujeres.

Sensibilidad de los funcionarios ante la desigualdad de género. En los gerentes y funcionarios/as ha aumentado notablemente la sensibilidad ante la desigualdad de género, y un número considerable de ellos/as ahora considera que el uso de instrumentos para planificar y hacer presupuestos con perspectiva de género es algo necesario y positivo para las mujeres y para toda la sociedad.

Identificación de los funcionarios con los avances. Dentro del Concejo Municipal ha aumentado la identificación con los avances en materia de PEG. En la actualidad, la experiencia de PEG no se aprecia como un tema impuesto o de poca importancia, sino como parte de una apuesta estratégica para lograr un desarrollo más equitativo e igualitario. Cerca de la mitad de los funcionarios municipales valora la estrategia de PEG como algo positivo y necesario. El resto aún se resiste en alguna medida a comprometerse con este tipo de esfuerzos, y no lo valora de manera clara como algo positivo o necesario.

Clima de opinión positivo. Se ha generado un clima de opinión positivo para la experiencia de PEG de Santa Tecla. Este municipio sobresale en el país como el que ha logrado mayores avances en esa materia. De otros municipios, se han enviado delegaciones para conocer la experiencia de Santa Tecla en este campo. Los reconocimientos públicos recibidos por esos logros revierten como estímulos para continuara avanzando.

Legitimidad e imagen pública. En el inicio de la experiencia de PEG, el esfuerzo del Alcalde por impulsarla no generaba réditos políticos significativos. Más bien, implicaba costos asociados con la introducción de una nueva perspectiva en el proceso presupuestario. Pero en la actualidad, los resultados alcanzados en PEG se han traducido en aspectos positivos para la legitimidad y la imagen pública de la alcaldía y el Concejo Municipal.

En el ámbito de la participación ciudadana en el proceso presupuestario, se identificaron los siguientes resultados intermedios:

Formas de participación ciudadana permanente. Hay avances notables en la creación de espacios de participación de organizaciones ciudadanas y mujeres líderes, a favor de los PEG. Existe un calendario de reuniones y asambleas claramente establecido, para la participación de la Mesa Ciudadana de Mujeres dentro del Concejo Ciudadano para el Desarrollo local. Recientemente, se ha incorporado a la Asociación de Mujeres Tecleñas. Se trata de un proceso de mejora sostenida de la participación de esas organizaciones en la promoción de acciones prioritarias y también en la fiscalización de la ejecución de las acciones incluidas en los presupuestos.

Canalización institucional de las demandas ciudadanas. Las demandas de las mujeres de Santa Tecla, expresadas por la MCM, son tomadas en cuenta y se les asigna presupuesto municipal en una medida significativa. Además, la MCM está operando como un medio efectivo de auditoría social sobre la ejecución de las acciones relevantes para la igualdad de género. Con el control que ejerce la MCM, se han detectado problemas de ejecución de esas acciones y ello ha permitido tomar medidas correctivas.

Alianzas con organizaciones ciudadanas. Desde la Alcaldía, se han establecido alianzas con las organizaciones de mujeres del municipio y con

organizaciones de mujeres que operan en el nivel nacional. También hay contactos con organizaciones de mujeres de otros municipios. Las Concejalas que integran la Consejería de la Mujer forman parte de ANDRYSAS, que es una organización que aglutina a las alcaldesas, síndicas y concejalas del país. Esta agrupación también ha trabajado en el tema de presupuesto con enfoque de género. Desde esos espacios organizativos, las mujeres líderes de Santa Tecla han contribuido a promover la expansión de las prácticas de PEG en El Salvador. La percepción de la persona entrevistada es que este tema está efectivamente en expansión.

Avances dentro de las mesas ciudadanas sectoriales. En las mesas ciudadanas sectoriales que forman parte del CCDL ha habido avances en la consideración de las necesidades y demandas de las mujeres dentro del PIP, que han revertido en una mejor y mayor inversión en las mujeres.

Resultados finales

Desde el año 2005, cuando empezó la experiencia de PEG en la alcaldía, se ha avanzado progresivamente en la introducción de partidas relevantes para la equidad de género dentro de los presupuestos municipales. En el presupuesto del 2008 que está en ejecución en el momento de elaborar este informe, se incluyen partidas presupuestarias correspondientes a 81 de las 136 unidades municipales. Es decir, que el 60% de las unidades municipales incorporó la perspectiva de género en alguna medida dentro de sus presupuestos.

El seguimiento que se ha hecho de la ejecución de las acciones relevantes para la equidad de género permite tener idea de los avances logrados. Se encontró que en el Plan Operativo Anual (POA) del 2007, se consignaron 264 acciones etiquetadas. De ellas, 47 acciones (el 21%) han producido resultados concretos a favor de la igualdad de género.

Los resultados antes mencionados llevaron a la Consejería de la Mujer a enfatizar en la necesidad de superar los niveles de ejecución de las acciones relevantes para la igualdad de género que se consignan en los POA. Con ese propósito se solicitó a cada unidad municipal la presentación de propuestas de acciones relevantes para la igualdad de género a consignar en el POA 2008 y propuestas de indicadores para dar seguimiento a cada una de esas acciones. Esa solicitud de acompañó de un instructivo sobre construcción de indicadores de género.

El análisis que se hizo de la elaboración del POA 2008 permitió establecer que el número de acciones relevantes para la igualdad de género ascendió a 385, lo cual representa un aumento de 46% con respecto al 2007. Esos resultados se discutieron en la Comisión Gerencial en enero del 2008, y esta tomó la decisión de brindar asesorías específicas a las 37 unidades que no habían acatado la solicitud antes mencionada. De esa forma, se logró modificar los POA de varias unidades municipales para incorporarles acciones relevantes para la igualdad de género. Así se logró que más del 90% de las unidades incluyera ese tipo de acciones en sus POA. También se logró aumentar el número de acciones relevantes para la igualdad de género a 453, lo que representó un aumento de 76% con respecto al 2007.

Se resolvió además llevar a cabo talleres con varias unidades municipales que no incluyeron acciones relevantes para la igualdad de género en sus POA, para brindarles asesorías detalladas sobre la inclusión del enfoque de género en sus procesos de planificación. Estas cinco unidades representan un 3.5% de la totalidad municipal.

Como resultado del trabajo de análisis e incidencia política alrededor del presupuesto municipal que se ha realizado durante los últimos años, el gasto para mujeres aumentó de 3% en 2005 a 19% en 2007.

• Factores positivos y limitaciones a superar

Factores que han posibilitado el avance alcanzado

- **A.** Para el logro de los resultados alcanzados, ha sido esencial el liderazgo desplegado por el Alcalde de Santa Tecla, quien creó las condiciones políticas necesarias para introducir la perspectiva de género en los procesos institucionales de la alcaldía.
- **B.** El liderazgo de las mujeres concejales es un factor positivo de primer orden. Hay que destacar, por una parte, que la mayoría de las personas integrantes del Concejo Municipal son mujeres. Por otra parte, la creación de la Consejería de la Mujer como órgano del Concejo Municipal conformado por tres Concejales permitió imprimirle dirección política al proceso de PEG.
- **C.** La capacitación de funcionarios(as) vinculados con el ciclo presupuestario en análisis con perspectiva de género ha sido clave para avanzar. Se ha tenido claro que si las personas encargadas de hacer la planificación y el presupuesto no tiene conocimiento sobre el tema, es difícil avanzar de forma sustancial, porque no se asume un compromiso por falta de conocimiento y no necesariamente por falta de voluntad.
- **D.** Es positivo para el éxito de la experiencia que en la selección de actividades relevantes para la equidad de género se incluyan tanto las que se orientan a brindar servicios a grupos de mujeres (llamadas “etiquetadas”) como las que generan efectos sobre la equidad de género sin que las mujeres sean necesariamente beneficiarias directas (llamadas “generales”). La consideración de ambos tipos de acciones permite contar con una gama amplia de políticas municipales a influir mediante los PEG.
- **E.** El hecho de que existiera una Política de Equidad de Género de la alcaldía ha sido un factor positivo, porque brinda orientación política y legitimación para la elaboración de los PEG.
- **F.** El tratamiento integrado de los POA y los presupuestos en el mismo proceso de PEG es también un factor positivo. De esa manera, es posible incidir

sobre todo el proceso de planificación y asignación de recursos de manera integral.

- **G.** Una vez que se ha logrado desarrollar una capacidad organizativa especializada en PEG, esta opera como un factor positivo para la sostenibilidad de esta área de trabajo.
- **H.** La institucionalización de la incidencia política por parte de actores de la sociedad civil es un factor positivo porque con esta estrategia se logran al menos tres efectos importantes: a) se construye una base social a favor de los PEG que fortalece y amplía el ámbito de decisión de las autoridades municipales en ese campo, b) se aprovecha el conocimiento de las líderes comunitarias sobre los problemas de las mujeres del municipio, dentro del proceso de PEG, y c) se cuenta con un instrumento de auditoría social que contribuye a elevar la eficiencia en la formulación y la ejecución de los PEG.

Limitaciones a superar

Resistencia al cambio. En el desarrollo de la experiencia se han enfrentado resistencias asociadas con elementos propios de una cultura patriarcal. Además se ha tenido que lidiar con un alto nivel de desconocimiento del tema. Estas dificultades se han tratado de superar mediante dos tipos de estrategias: a) la sensibilización y la capacitación sistemáticas en materia de igualdad y equidad de género, y b) la promoción de una perspectiva del trabajo con las mujeres que permita superar estereotipos e incorporar a los hombres. La mayor resistencia a facilitar información de insu- mo para los procesos de PEG se ha producido en las gerencias y jefaturas conducidas por hombres. Se ha notado que los problemas de información tienden a disminuir conforme se avanza en la capacitación de los funcionarios en el uso de las herramientas de PEG. En las mesas ciudadanas sectoriales que forman parte del CCDL ha habido discusiones acerca de la conveniencia de impulsar proyectos de inversión diri-

gidos a beneficiar a grupos de mujeres. Muchos dirigentes masculinos siguen pensando que las políticas públicas son neutras con respecto al género y que no se justifican los tratos diferenciados a las políticas específicas para grupos de mujeres.

No se podría decir que haya existido una resistencia sistemática al desarrollo de la experiencia de PEG. Lo que ha habido más bien, es cierta dosis de rechazo de algunos funcionarios a involucrarse en los procesos de PEG que está asociada con el desconocimiento de los factores asociados a la desigualdad de género y con patrones culturales de corte patriarcal. Ese rechazo ha tendido a diluirse en una alta medida, conforme se ha avanzado en la capacitación sobre PEG y en el trabajo práctico. Al disminuirse la ignorancia sobre estos temas, las personas se logran desprender de dudas y preconcepciones equivocadas y su actitud se vuelve más positiva. Además, el hecho de que el Concejo Municipal haya mostrado una voluntad clara sobre el impulso de la equidad de género en las políticas municipales ayuda a que una parte de los funcionarios generen confianza en lo que se está haciendo, y a que otra parte al menos no desarrolle actitudes y prácticas obstruccionistas.

Ausencia de instrumentos para seleccionar acciones relevantes. Para la selección de las acciones relevantes para la equidad de género que se busca incluir en los POA y en los presupuestos no se tiene un método específico. Se carece de una guía conceptual y metodológica que oriente el trabajo de formulación de los proyectos de presupuestos, y que permita vincular causas estructurales de la desigualdad de género con tipos de políticas municipales que se podrían impulsar. Esta carencia es sentida como una necesidad.

Lo que a parecer sí se hace es utilizar el documento de la Política de Género del municipio como guía de las propuestas de acciones a incluir en los POA y los presupuestos municipales.

Se encontró además que la MCM carece de instrumentos para el análisis sistemático de las políticas municipales y sus presupuestos con perspectiva de género. Si las integrantes de esa organización llegara a adoptar ese tipo de instrumentos y fueran capacitadas en su aplicación, la efectividad de su trabajo podría mejorar sustancialmente.

Agenda estratégica de políticas prioritarias. La metodología de formulación de PEG que se utiliza no parte de la definición de una agenda estratégica de equidad de género que se busca promover. Al parecer, se otorga bastante libertad a los funcionarios de las unidades municipales para proponer acciones relevantes para la equidad de género. Se desconoce si en los hechos se ha tendido a impulsar una estrategia de transformaciones en la política municipal. El contar con una agenda estratégica tiende a ampliar las opciones de influenciar las políticas municipales desde la perspectiva de género. Tales tipos de agendas, entre otras ventajas, favorecen la formación de alianzas entre actores diversos cuyos intereses pueden coincidir con determinadas reivindicaciones de género.

La experiencia de la Alcaldía de San Salvador

• Aspectos relevantes del proceso de PEG de San Salvador

Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

La Alcaldía Municipal de San Salvador es el gobierno local de la ciudad de San Salvador, la capital de El Salvador. Es además la cabecera del Departamento de San Salvador. Es la ciudad más poblada del país y el asiento de las sedes de los Poderes de la República. Tiene cerca de 320.000 habitantes propios. Es parte del Área Metropolitana de San Salvador, la cual tiene más de 1,5 millones de habitantes.

En el campo de las políticas de equidad de género, la Alcaldía Municipal de San Salvador tiene anteceden-

tes que se remontan a la década de los noventa. En el período 1997-2000 se aprobó la primera política de equidad de género de la Alcaldía, y desde entonces, ha habido esfuerzos para tratar de concretarla.

La Unidad de Género de la Alcaldía fue creada en la década de los noventa. Al principio no tenía un presupuesto específico, pues dependía de la Subgerencia de Participación Ciudadana. En el año 2000 se la ubicó en una posición más cercana al proceso de toma de decisiones, pues se la puso a depender directamente de la Gerencia General.

En el 2006, fue electa la primera mujer Alcaldesa de ese municipio en toda su historia.

El desarrollo institucional en PEG

Las primeras discusiones dentro del Concejo Municipal para introducir los procesos de PEG en la gestión de la Alcaldía tuvieron lugar en el 2006. La persona que colocó el tema de los PEG en la agenda municipal es una mujer de trayectoria feminista e integrante del Concejo Municipal. El tema también fue promovido ante el Consejo Municipal por el MMA; a raíz de ese primer contacto entre el MAM y la Alcaldía, se acordó el apoyo del primero para elaborar un diagnóstico con perspectiva de género del presupuesto municipal.

La cooperación del MAM a la Alcaldía de San Salvador se hizo efectiva en el 2006. Tuvo un componente de capacitación y otro que consistió en la elaboración de diagnóstico del presupuesto municipal desde la perspectiva de género. La capacitación en técnicas de análisis y modificación de presupuestos con perspectiva de género fue brindada a los/as gerentes, subgerentes, jefes/as y también a los/as integrantes del Consejo Municipal. Además, el diagnóstico se acompañó de dos talleres: uno para obtener información de insumo para ese trabajo y otro para exponer sus resultados.

El diagnóstico del presupuesto municipal que se hizo en el 2006 por parte de la consultora contratada por

el MAM fue elaborado con la metodología de etiquetado de partidas presupuestarias relevantes para los intereses de las mujeres. La conclusión principal de ese trabajo fue que no era posible detectar el porcentaje del presupuesto municipal dirigido a beneficiar a las mujeres, a pesar de que era sabido que se estaban dedicando muchos recursos con ese objetivo. Entonces fue claro que el catálogo de cuentas existente no permite visibilizar los aportes del presupuesto para distintos grupos de ciudadanos/as. Ese hallazgo motivó a los/as integrantes del Concejo Municipal a apoyar el inicio del proyecto de PEG.

En el año 2007 el Concejo Municipal tomó varias decisiones orientadas a crear condiciones favorables para el desarrollo de la experiencia de PEG. Varias de esas decisiones apuntaron a fortalecer la Unidad de Género y a brindarle la legitimidad formal suficiente para coordinar el proceso de PEG.

Por primera vez, se le asignó a la Unidad de Género un presupuesto específico para su funcionamiento, lo que le permite elaborar su propio POA y tener mayor independencia en su gestión. Ello también permite la ampliación de los apoyos a los procesos de planificación y presupuestación con enfoque de género del resto de las unidades municipales.

En ese mismo año, a la Unidad de Género de la alcaldía se le asigna la responsabilidad de coordinar el proceso de PEG y se la integra dentro de la Comisión de Elaboración del Presupuesto Municipal (CEPM). Este fue un paso fundamental para el avance del proceso de PEG. El Concejo también emitió un Acuerdo Municipal en el cual se establece que todas las recomendaciones de la Unidad de Género al resto de las unidades deben ser tomadas en cuenta por estas últimas de manera obligatoria. Además el Concejo estableció que un requisito para la aprobación de los POA de las unidades municipales es contar con el aval de la Unidad de Género. También se acordó que los fondos asignados a actividades relevantes para la

equidad de género no se pueden recortar sin el aval de la Unidad de Género.

A principios del 2007, dentro de la Comisión de Elaboración del Presupuesto Municipal se creó la Subcomisión de Presupuesto Municipal con Enfoque de Género, en la que además de la Unidad de Género participan el Gerente Financiero, el Subgerente de Sistemas Informáticos, el Jefe de Contabilidad, el Jefe de Control y Gestión que es el encargado de la planificación y el Jefe de Presupuesto. Dentro de la citada subcomisión, la dirección política del proceso de PEG es ejercida por una concejala que es integrante de la Consejería de la Mujer. Las funciones de esa subcomisión son definir los lineamientos generales, consolidar las partidas presupuestarias relevantes para la equidad de género, y darle seguimiento a la ejecución de los proyectos y programas que corresponden a esas partidas.

En el Concejo Municipal hay un órgano llamado Consejería de la Mujer, conformado por dos mujeres concejalas. Ese órgano ha sido el encargado de canalizar las políticas municipales dirigidas al bienestar de las mujeres. A partir del inicio del proceso de PEG, esta Consejería ha asumido la tarea de brindarle apoyo político.

En el 2007 se realizó el proceso de diseño de los instrumentos de PEG y se empezó el ejercicio de planificación con enfoque de género teniendo como unidad de análisis a los POA de las unidades municipales.

Desde inicios de 2008, la Alcaldía recibe el apoyo de la Oficina de AGEM en El Salvador, por medio de un acuerdo de cooperación con el MMA. El diseño de los procedimientos e instrumentos necesarios para operacionalizar la experiencia de PEG ha sido gestado por el personal de la Alcaldía sin apoyo externo.

Para abrir el espacio institucional a los procesos de PEG, se ha tenido que emprender un trabajo de diseño y modificación de procedimientos institucionales vinculados con el ciclo de planificación y presupuesto

de la Alcaldía. En la ejecución de esos trabajos, la Jefa de la Unidad de Género ha tenido una participación destacada, aportando conocimiento especializado. En ese tipo de tareas, esta funcionaria ha puesto en práctica los conocimientos adquiridos en la capacitación que recibió del proyecto del PNUD y UNIFEM sobre presupuestos de género que operó en la Asamblea Legislativa durante 2005 y 2006. Esa funcionaria también cursó el diplomado sobre presupuestos de género que imparte la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en México, apoyada por la Oficina de la AGEM en El Salvador.

El ejemplo de la Alcaldía de Santa Tecla ha sido valioso no solo para aprender de su experiencia en PEG, que está más avanzada, sino para demostrar que es posible introducir la perspectiva de género en los presupuestos municipales sin que ello signifique ningún riesgo para la gestión municipal. La experiencia de Santa Tecla también ha ayudado a mostrar que los PEG pueden ser fuente de réditos políticos para las autoridades municipales que se comprometan con ellos. A inicios del 2007 se identificaron las acciones programadas por las unidades municipales dirigidas a mejorar las condiciones de las mujeres. Se encontró que más de la mitad de las unidades había programado ese tipo de acciones en sus POA. Posteriormente tuvo lugar un proceso de capacitación de jefes y funcionarios/as en aspectos relacionados con PEG. Progresivamente, se ha apoyado la introducción de más actividades relevantes para la equidad de género en los POA. Al inicio del 2008, casi todas las unidades tienen programada y presupuestada al menos una acción con enfoque de género para el período presupuestario de ese año.

En el 2008 se podrá evaluar por primera vez el grado de ejecución de las acciones relevantes para la equidad de género que se incluyeron en los POA elaborados en el año anterior. También se podrá conocer el monto de los recursos asociados a esas acciones.

Entre las acciones previstas para avanzar en el proceso de PEG en el corto plazo, se encuentran las siguientes:

- **A.** Se tiene previsto un trabajo coordinado con la Gerencia de Sistemas para introducir nuevos formatos electrónicos de clasificación de la información de los POA y los presupuestos que faciliten el análisis de género.
- **B.** Se están diseñando procedimientos para mejorar el acompañamiento de cada unidad municipal por parte de la Unidad de Género.
- **C.** Se están diseñando los indicadores para el seguimiento y la evaluación de la ejecución de las acciones relevantes para la equidad de género incluidas en los POA.
- **D.** Se tiene previsto desarrollar un trabajo de capacitación, asesoría y coordinación con las personas integrantes de las mesas ciudadanas sectoriales, que son órganos con participación ciudadana con funciones similares a los de Santa Tecla. Se tiene la expectativa de que las mesas ciudadanas sectoriales incorporen progresivamente la perspectiva de género en las tareas de definición de prioridades de inversión municipal.
- **E.** Se tienen programados unos talleres sobre indicadores de género en la segunda mitad del 2008, los cuales serán impartidos por una consultora internacional contratada por la AGEM.
- **F.** Se tiene la expectativa de crear una escuela municipal sobre políticas de equidad de género, en la cual se formen los/as funcionarios/as que ocupen puestos de gerencia y jefatura, y también el personal técnico. Un componente del programa de capacitación de esa escuela sería el de PEG. Para eso ya se han realizado gestiones. Se le ha solicitado al Fondo de Población de las Naciones Unidas financiamiento para ese proyecto. También se está gestionando una inversión con recursos del presupuesto municipal para la creación de la escuela.

Incidencia política desde la ciudadanía

La Alcaldía aún no tiene una política de alianzas con actores de la sociedad civil para impulsar la estrategia de PEG. Sin embargo, se considera importante desarrollar una estrategia de ese tipo. Lo que más se acerca al establecimiento de una política de alianzas como la mencionada es lo que se está desarrollando en torno a la Mesa Ciudadana de Mujeres (MCM).

La misión de la MCM es hacer incidencia política hacia el gobierno municipal en relación con aspectos de política de género y ejercer funciones de auditoría ciudadana en ese campo. Esa organización está integrada por delegadas de varias organizaciones de mujeres: el MMA, “Las Dignas”, la Colectiva Feministas, la Organización de Mujeres Trabajadoras del Sexo “Flor de Piedra”, la Organización de Mujeres de San Jacinto, y mujeres líderes que asisten a título personal.

Como las integrantes de la MCM son representantes de ONG que trabajan por reivindicaciones de mujeres, esta carece de representatividad territorial. Este rasgo diferencia la MCM de San Salvador con respecto a la de Santa Tecla, en la cual las mujeres que la integran son representantes de sectores o territorios. Para superar la limitación mencionada, la Unidad de Género y el MAM tienen programado un trabajo conjunto, consistente en promover la creación de MCM en cada distrito del municipio. El paso siguiente sería constituir a la MCM del municipio en el órgano representativo y coordinador de las MCM distritales.

Hasta el momento, la MCM ha tenido la función de proponer proyectos prioritarios para la equidad de género, para que sean incluidos en el presupuesto municipal. En general, no han realizado acciones de incidencia sobre el contenido del presupuesto. Lo que sí ha hecho es actuar como ente contralor de la ejecución de la política municipal de equidad de género. El procedimiento mediante el que hacen ese trabajo incluye un taller que se programa cada tres meses,

en el cual representantes de la Alcaldía les informa a las integrantes de la MCM sobre los avances en el cumplimiento de la política de equidad de género. Las integrantes de la MCM analizan la información que se les brinda en el taller, y elaboran un informe con sus observaciones que es presentado a la Alcaldesa.

Se espera que en el futuro cercano, la MCM asuma más funciones de incidencia política relacionadas con la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos municipales. Además, se tiene la intención de incorporar a las mesas ciudadanas sectoriales **(2)** en la discusión sobre las acciones prioritarias para la equidad de género que se podrían incluir en el presupuesto municipal, de manera similar a como se hace en Santa Tecla (véase la sección correspondiente a esta alcaldía). Sin embargo, aún no hay un plan concreto en ese sentido.

El proceso de formulación de los PEG

A continuación se mencionan los principales pasos del proceso de elaboración del presupuesto municipal. Se incluyen referencias específicas a las acciones de introducción de la perspectiva de género en ese presupuesto.

- **A.** En marzo, el Comité de Gerentes, junto con la Comisión de Hacienda aprueban el Plan de Trabajo del proceso de formulación del presupuesto.
- **B.** La Comisión de Elaboración del Presupuesto Municipal (CEPM) se encarga de la coordinación de la formulación del presupuesto.
- **C.** Dentro de la CEPM está la Subcomisión de Presupuesto Municipal con Enfoque de Género, la cual es dirigida por una concejala que es integrante del Consejo de la Mujer. Aquí participa la Unidad de Género. Esta subcomisión define los lineamientos generales del proceso de introducción de la perspectiva de género en el presupuesto. Además, consolida las partidas

presupuestarias relevantes para la equidad de género, y le da seguimiento a la ejecución de los proyectos y programas que corresponden a esas partidas.

- **D.** El Departamento de Presupuesto divulga las normas presupuestarias, y prepara los materiales e instrumentos que se utilizarán en su formulación.
- **E.** En mayo, el Concejo Municipal aprueba la propuesta de “techos” de los presupuestos de gasto e inversión.
- **F.** La Gerencia de Control y Gestión coordina el proceso de planificación. La Unidad de Género apoya a esta Gerencia en la coordinación del trabajo de introducción de actividades relevantes para la equidad de género dentro de los POA de las unidades municipales.
- **G.** La Unidad de Género avala los contenidos de género de los POA.
- **H.** En noviembre, el Concejo Municipal aprueba el presupuesto anual.
- **I.** Todas las gerencias y sus unidades ejecutan el presupuesto.
- **J.** La Gerencia de Control y Gestión da seguimiento a la ejecución del presupuesto.
- **K.** La Unidad de Género analiza y aprueba cualquier modificación de los presupuestos que afecte las actividades relevantes para la equidad de género que fueron presupuestadas.

Metodología de análisis y formulación del presupuesto

La consultora que contrató el MAM promovió la utilización del método de etiquetado de fondos para mujeres para guiar los trabajos de PEG en la Alcaldía. A grandes rasgos, ese método consiste en identificar y cuantificar aquellos servicios estatales dirigidos a grupos de mujeres como beneficiarias directas. En ese sentido, se enmarca dentro del enfoque de po-

(2) Como en Santa Tecla, en la Alcaldía de San Salvador se han creado las mesas ciudadanas que representan distintos sectores, las cuales realizan funciones de incidencia política para promover proyectos de inversión pública que consideran prioritarios.

líticas de equidad de género llamado de igualdad de oportunidades.

El método de etiquetado sirve para analizar presupuestos previamente elaborados o proyectos de presupuestos. Por tanto, la Unidad de Género tuvo que resolver por otros medios la necesidad de contar con un procedimiento para la fase de formulación de la propuesta de PEG. Es decir, para identificar o proponer actividades relevantes para la equidad de género en el presupuesto municipal. Ese método ha sido desarrollado sobre la marcha, y no está formalizado aún.

En cuanto al enfoque de políticas de equidad de género que se ha adoptado, la Jefa de la Unidad de Género expresó: “hacemos un abordaje dual que incluye el enfoque de *mainstreaming* de género y el de acciones afirmativas (para grupos de mujeres en situaciones especiales de desventaja)”. Con ello, la funcionaria mencionada se refiere a que las políticas que se consideran relevantes para la equidad de género no solo son servicios selectivos para grupos específicos de mujeres, sino también políticas importantes para el bienestar de la población del municipio que tienen efectos positivos en la equidad de género.

La Jefa de la Unidad de Género considera que el tipo de metodología de selección de acciones relevantes que se ha venido desarrollando coincide a rasgos generales con la familia de instrumentos de evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de género. Se opina en ese sentido porque el esfuerzo principal está puesto en analizar los contenidos de los programas y proyectos municipales existentes, para proponer modificaciones en ellos que eleven su relevancia para la equidad de género. Y también en proponer nuevos programas o proyectos que apunten hacia objetivos de equidad de género.

Se tuvo acceso a una muestra de actividades relevantes para la equidad de género incluidas en los POA del 2008. En ese conjunto de actividades, se lograron distinguir los siguientes tipos:

- **A.** Ampliación del acceso de las mujeres a servicios selectivos o universales. Entre ellos, de educación, de salud, de promoción del deporte y la cultura, apoyos a las mujeres para favorecer su inserción en la economía productiva, etc.

- **B.** Servicios sociales que benefician a los hogares más pobres y en esa medida, a las mujeres que forman parte de ellos. Ejemplos: programas de vivienda de interés social, subsidios a hogares ubicados en barrios marginales, subsidios a familias pobres afectadas por desastres naturales.

- **C.** Construcción de infraestructura importante para el bienestar de la ciudadanía en general que tiene efectos particulares sobre la equidad de género. Ejemplos: construcción de muros de contención para evitar deslizamientos de tierra que pueden afectar a urbanizaciones determinadas, construcción de infraestructura deportiva y de recreación, mejora de infraestructura en los mercados, etc.

- **D.** Servicios que tienen efectos sobre la reducción de las tensiones entre el trabajo productivo y reproductivo: lavanderías públicas, centros de cuidado infantil.

- **E.** Políticas de prevención y atención de la violencia intrafamiliar por conductas machistas.

Se puede notar que en la selección de políticas a incluir en los POA, tienen cabida los servicios orientados a grupos particulares de mujeres para enfrentar ciertas desventajas de género, y también otros tipos de políticas orientadas a superar causas estructurales de las inequidades de género. En este sentido, se nota una aproximación al enfoque de *mainstreaming* de género.

En consecuencia con el enfoque adoptado, los indicadores de resultado que se incluyen en los POA no refieren únicamente a la cuantificación de las mujeres beneficiarias, o de las proporciones de mujeres beneficiarias. También se incluyen indicadores de otros tipos que buscan establecer los avances en los cumplimientos de distintos tipos de metas.

Se están impulsando proyectos conjuntos entre la Alcaldía y varias entidades estatales de carácter sectorial, que están dirigidos a aumentar o mejorar los servicios estatales que benefician a las mujeres.

Conviene destacar que la Unidad de Género también está impulsando un programa ambicioso con la asesoría de la Junta de Andalucía, que es el gobierno local de esa comunidad autónoma española. Se trata de la construcción y puesta en funcionamiento de varios centros de servicios integrales para mujeres, jóvenes y niños/as que brindarían servicios en seis áreas: deportes, actividades culturales, participación ciudadana, servicios de salud, promoción de capacidades productivas y empresariales, y capacitación en teoría de género. En cada una de estas áreas se trabajará en coordinación con una entidad pública estatal de tipo sectorial. Esta iniciativa también expresa una visión amplia y comprensiva de la política de equidad de género.

En el proceso de selección de acciones relevantes desde la perspectiva de género para ser incluidas en el proyecto de presupuesto municipal, se utiliza como referente el documento de la política municipal de equidad de género que fue formulado en el 2000. Las orientaciones de política pública presentes en ese documento se siguen utilizando para guiar la incorporación de acciones relevantes para la equidad de género dentro de los POA municipales. Más allá de esta política, no existe un instrumento que sirva de guía para realizar esa selección de acciones. Tampoco existe un documento donde se explique la metodología que se está empleando.

• **Resultados obtenidos**

Resultados intermedios

En apenas un año y medio, y partir del inicio del 2007, se produce un desarrollo notable en los procesos institucionales especializados en PEG de la organización de la Alcaldía. Entre los logros más importantes en

ese ámbito, se pueden mencionar los siguientes:

- **A.** Se le da mayor rango y mayor autonomía operativa a la Unidad de Género.
- **B.** Se crea dentro de la comisión encargada de coordinar la formulación del presupuesto una subcomisión especializada en coordinar el proceso de PEG.
- **C.** Se le otorga a la Unidad de Género varias potestades que legitiman su condición de ente encargado de coordinar y fiscalizar el proceso de PEG. Entre ellas: la de avalar los contenidos de equidad de género de los POA, y la de autorizar las modificaciones presupuestarias que afecten cualquier actividad relevante para la equidad de género.
- **D.** Se diseñan procedimientos específicos para analizar los POA desde la perspectiva de género.

En general, se puede afirmar que los logros alcanzados en cuanto al desarrollo de capacidades organizativas especializadas en PEG brindan una base para la inclusión sistemática del enfoque de género en los presupuestos de la Alcaldía de San Salvador.

Resultados finales

Bajo la coordinación de la Unidad de Género, en el 2007 se realizó un ejercicio de inclusión de actividades relevantes para la equidad de género en los POA de las unidades municipales de la alcaldía. En un primer momento se logró que 52 unidades –el 54% del total- incluyeran al menos una actividad de ese tipo en sus POA. Después de haber establecido cuáles unidades aún no habían realizado ese tipo de selección de actividades, la Unidad de Género emprendió un proceso de asesoría a cada una de estas unidades. Se pidió que no solamente incluyeran actividades relevantes para la equidad de género sino que además estimaran su presupuesto. Como resultado de ese esfuerzo se logró que a principios del 2008 el 94% de las unidades municipales incorporaran al menos una actividad relevante para la equidad de género en sus POA. Está prevista una evaluación a mediados del

2008 para establecer el grado de ejecución de las actividades mencionadas.

• Factores positivos y limitaciones a superar

Factores que han posibilitado el avance alcanzado

- **A.** La Alcaldesa y el Concejo Municipal han dado orientaciones políticas claras para avanzar en el desarrollo de los PEG y han tomado las medidas necesarias para que esas orientaciones se traduzcan en acciones concretas. El Gerente Financiero también ha brindado un apoyo decidido al proceso, lo cual ha sido esencial porque él es el que dirige el proceso de planificación y presupuesto de la alcaldía.
- **B.** Dentro de la estrategia de acción que se ha trazado la Unidad de Género, ha sido esencial el trabajo de capacitación, asesoría y acompañamiento a las unidades ejecutoras del presupuesto municipal. Se tienen consciencia de que no basta con coordinar el trabajo de análisis del presupuesto municipal con la Gerencia Financiera, sino que también es preciso desarrollar capacidades de planificación y presupuestación con perspectiva de género en las unidades operativas de la Alcaldía.
- **C.** La consideración de una gama amplia de políticas municipales para la equidad de género es algo que facilita la formulación de estrategias comprensivas y eficaces de PEG.
- **D.** La existencia previa de una Política de Equidad de Género de la alcaldía ha sido un factor positivo, porque brinda orientación política y legitimación para la elaboración de los PEG.
- **E.** El tratamiento integrado de los POA y los presupuestos en el mismo proceso de PEG permite incidir de forma integral en el proceso de planificación y asignación de recursos.
- **F.** Una vez que se ha logrado desarrollar una capacidad organizativa especializada en PEG, esta opera como un factor positivo para desarrollar los PEG de manera sostenible.

Limitaciones a superar

- **A.** En general, ha habido poca resistencia a la introducción del enfoque de género en los procesos de planificación y presupuesto. Sin embargo, ha habido cierta renuencia a aceptar que la Unidad de Género ha adquirido poder formal significativo sobre las decisiones de presupuesto. La resistencia también está relacionada con la falta de conocimiento sobre la equidad de género entre algunos/as funcionarios/as.
- **B.** Como suele ocurrir, el éxito también genera nuevos problemas a resolver. La Unidad de Género no da abasto para atender todas las demandas de asesoría de las demás unidades. Se tiene claro que es preciso mejorar los procedimientos de planificación y brindar más capacitación, para que las unidades se vuelvan más autosuficientes en análisis de género y de esa forma se reduzca la demanda de apoyo a la Unidad de Género. Algo que puede contribuir a reducir esa dependencia es el desarrollo de un marco de análisis explícito y compartido sobre las relaciones entre factores estructurales de género y las acciones de las unidades municipales.

Experiencias municipales en Honduras

La experiencia de Santa Rosa de Copán

• Aspectos relevantes del proceso de PEG en Santa Rosa

Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

A principios de la década del 2000, se produjeron dos hechos significativos para el desarrollo de las capacidades de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copán en el campo de las políticas locales de equidad de género.

Uno de esos hechos tiene que ver con la Comisión Ciudadana de Mujeres Solidarias de Santa Rosa de Copán (CCMS). Esa comisión venía funcionando desde

1989, pero es hasta el 2003 cuando se le otorga su personería jurídica y se la integra a las organizaciones municipales que participan en los procesos de toma de decisiones del municipio. Actualmente, la CCMS forma parte de ADELSAR (Agencia de Desarrollo Estratégico Local de Santa Rosa de Copán) que es la agencia encargada de realizar enlaces entre diferentes actores de la sociedad civil y la Alcaldía.

El otro hecho es la creación del Centro de la Mujer Copaneca. Este fue el resultado de una gestión hecha por la CCMS y la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copán ante la AECID, la cual dio los recursos para financiarlo.

El Centro de la Mujer Copaneca, promueve las capacidades comunitarias a favor de la equidad de género. Ofrece servicios de asesoría, orientación y acompañamiento legal, atención psicológica a víctimas de violencia, capacitación, sensibilización e incidencia para el mejoramiento de las leyes a favor de las mujeres, promoción de proyectos productivos, generación de proyectos con enfoque de género, investigaciones y estudios de género y mujer y el centro de información y documentación.

Los avances mencionados constituyen condiciones favorables para incidir sobre el avance de las políticas de equidad de género de la Alcaldía. Pero hay que notar a la vez que dentro de la estructura organizativa interna de la Alcaldía se ha carecido de instrumentos específicos para desarrollar y ejecutar políticas de ese tipo. Tómese en cuenta, por ejemplo, que no existe una política de género de la Alcaldía, ni una agenda de acciones prioritarias en ese campo, y que tampoco existe una unidad organizativa especializada en promover la equidad de género.

El desarrollo institucional en materia de PEG

La experiencia de Santa Rosa de Copán que se analiza en este informe es ejecutada en el marco del proyecto “Fortaleciendo la gobernabilidad democrática

a nivel local: Iniciativas de presupuestos sensibles al género en Honduras”. Este es un proyecto gestado por UNIFEM con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Los entes ejecutores son la Municipalidad de Santa Rosa de Copán, el Centro de la Mujer Copaneca y la CCMS. Tiene un lapso de ejecución de tres años comprendido entre octubre del 2006 y setiembre del 2009.

Un antecedente importante del proyecto mencionado fue el Taller sobre Presupuestos Municipales con enfoque de Equidad de Género que tuvo lugar en julio del 2005, en Santa Rosa de Copán. Se trató de un taller de capacitación de funcionarios municipales para elaborar presupuestos con enfoque de equidad de género y personas claves de la sociedad civil que podrían participar en el seguimiento de esos presupuestos. Esta actividad fue promovida por la representante de UNIFEM-Honduras en coordinación con PNUD, el Proyecto Desarrollo Local Norte de Copán, la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copán, ADELSAR, el Centro de la Mujer Copaneca, Técnicos Municipales para la Sub-cuenca de Copán y el Consejo Intermunicipal del Río Higuito. En el taller se enseñó sobre técnicas de etiquetado de partidas presupuestarias que beneficien a grupos de mujeres. El documento que sirvió de base es la “Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género” de Concepción Martínez Medina.

Posteriormente, como seguimiento de lo discutido en el taller se realizó un ejercicio de revisión del presupuesto de la Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copán. En esta actividad participaron la CCMS, el Centro de la Mujer Copaneca y dos Regidoras. De ese análisis se concluyó que a pesar de que en el presupuesto de la municipalidad ya se incluían actividades específicas para las mujeres, era necesario seguir mejorando los procedimientos e instrumentos para lograr que el presupuesto municipal responda en

mayor medida a las necesidades y demandas de las mujeres (Caballero, 2007).

A raíz del interés por los PEG que despertó el taller, la CCMS planteó la necesidad de formular un proyecto para trabajar en ese tema. En la iniciativa fue apoyada por la Unidad de Género de la Secretaría de Finanzas de Honduras, la cual existió hasta fines del 2005. Se le propuso la idea a la Municipalidad de Santa Rosa de Copán, la cual mostró su beneplácito. Se hicieron gestiones ante la AECID, y esta agencia se mostró interesada en financiar el proyecto propuesto. Entonces la Oficina de UNIFEM en Honduras elaboró el documento de proyecto, en coordinación con la AECID, la CCMSRC, la Secretaría de Finanzas y la Municipalidad de Santa Rosa de Copán. Finalmente, se incluyó el proyecto dentro de una iniciativa más amplia de UNIFEM y AECID sobre PEG que también se desarrolla en Bolivia, Brasil y Perú.

La municipalidad asignó un espacio en las instalaciones del Centro de la Mujer Copaneca para albergar la unidad ejecutora del proyecto. Desde el inicio se contrató a una consultora para coordinar la ejecución del proyecto, la cual trabaja de forma coordinada con la responsable de contabilidad y presupuesto de la municipalidad. Durante nueve meses se contó con el apoyo técnico de una pasante de la maestría de Cooperación Internacional del Instituto Mora de México.

El objetivo general del proyecto es incidir en la incorporación de la dimensión de género en el proceso presupuestario (planificación, ejecución y monitoreo) del gobierno local (UNIFEM, 2007). La programación del proyecto contempla los siguientes tipos de acciones:

- **A.** Apoyo a las unidades de planificación y presupuesto de la Alcaldía.

- **B.** Apoyo a la Unidad de Género en materia de PEG.
- **C.** Capacitación a mujeres líderes que sean funcionarias públicas o que actúen desde la sociedad civil y fortalecimiento de sus organizaciones.
- **D.** Apoyo a actores clave del ámbito local (líderes comunitarios, representantes de las asambleas, y movimientos ciudadanos a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.
- **E.** Apoyo a funcionarios y funcionarias con funciones de promoción de la participación ciudadana en los municipios que podrían incidir en darle un carácter participativo a los procesos de PEG.

Incidencia política desde la ciudadanía

El diseño del proyecto incluye una estrategia explícita de incidencia política a favor de los PEG, que acompaña el trabajo de análisis de presupuestos y de elaboración de propuestas de PEG. En ese diseño, se tienen previstas distintas actividades orientadas a promover la aprobación y ejecución exitosas de las propuestas de PEG que se formulen en el marco de proyecto, y a institucionalizar los procesos de PEG.

De los resultados previstos en el documento del proyecto **(3)** los que tienen mayor relación con la estrategia de incidencia política son los siguientes:

- **A.** Concejalas y Consejos de la Mujer fortalecidos para incidir en el presupuesto.
- **B.** Organizaciones de mujeres locales participan en el monitoreo del presupuesto.
- **C.** Redes y movimientos sociales hacia la rendición de cuentas y transparencia incorporan la dimensión de género en su agenda (comisión de mujeres, comisión de transparencia, y organizaciones de base)
- **D.** Procesos de presupuestos participativos integran la dimensión de género.

(3) Tómese en cuenta que el proyecto abarca a otros países latinoamericanos, aparte de Honduras. Por tanto, está redactado de una manera genérica. Se utiliza términos que no necesariamente coinciden con los que se utilizan en Santa Rosa de Copán. Además, hace referencia a organizaciones que no necesariamente existen en Santa Rosa. Sin embargo, es claro en cuanto a la orientación estratégica que se busca imprimir en todos los países incluidos.

- **E.** Estrategias elaboradas y evidenciadas para incluir la dimensión de género en los procesos de presupuestos participativos.

- **F.** Redes de actores/as trabajando en presupuestos con enfoque de género creadas y/o fortalecidas.

Se puede notar que la estrategia de incidencia política que está presente en el diseño del proyecto se orienta tanto hacia la organización interna de la Alcaldía como hacia la sociedad civil. Hacia el interior de la Alcaldía, se pone el énfasis en el empoderamiento de las mujeres que ocupan cargos de autoridad en el gobierno municipal. Hacia la sociedad civil, se apunta en dos sentidos: la promoción de acciones de monitoreo y petición de cuentas sobre la ejecución de los aspectos relevantes para la equidad de género en los presupuestos, y el impulso de prácticas de participación ciudadana para la formulación de los PEG.

En el diseño específico del proyecto en Santa Rosa de Copán, destacan algunas características importantes para la implementación de la estrategia de incidencia política:

- **A.** El hecho de que la CCMS sea una de las organizaciones ejecutoras del proyecto genera condiciones positivas para promover la participación de las organizaciones de mujeres dentro del proceso de PEG. Tómese en cuenta que la CCMS es integrante de la ADELSAR, la cual agrupa un conjunto amplio de organizaciones ciudadanas: campesinas, gremiales, de turismo, de desarrollo económico, de seguridad vial, de agua y saneamiento, de jóvenes, de recuperación del casco histórico, y de salud, entre otras.

- **B.** Existe un equipo de coordinación de las actividades del proyecto, conformado por las contrapartes locales (la CCMS y la municipalidad), el Centro de la Mujer Copaneca, y el personal de UNIFEM asignado al proyecto.

- **C.** El trabajo de coordinación en materia de PEG también incorpora a las organizaciones de la cooperación

internacional presentes en la región y el municipio. Esta estrategia puede ser fructífera para ampliar la red de contactos y apoyos a favor del objetivo que se persigue. Al respecto, se sabe que el proyecto entró a formar parte de la mesa de cooperantes en el municipio donde se ha abierto el diálogo sobre el tema de presupuestos sensibles al género.

- **D.** Desde el proyecto se ha promovido la creación de un equipo de presupuestación municipal con perspectiva de género, que incorpora funcionarios/as de las unidades organizativas de Contabilidad, Control Tributario y las Gerencias Municipales. De esta forma se busca institucionalizar los procesos de PEG.

- **E.** Se tiene presente la conveniencia de mantener un trabajo de capacitación permanente a las autoridades municipales entrantes, porque los cambios en la composición del gobierno local requieren de un esfuerzo especial de reposicionamiento del proyecto en los procesos de toma de decisiones de la Alcaldía.

• Metodología de análisis y formulación de presupuestos

Durante las sesiones de capacitación que brindó el proyecto a funcionarios/a municipales y líderes de la comunidad en el año 2007, se transmitió una visión amplia del ciclo de planificación y presupuestación y se abordó el tema de los presupuestos sensibles al género desde el enfoque de “mainstreaming” de género. Además se instruyó acerca de las formas de incidir desde la sociedad civil y desde el gobierno local, durante las distintas etapas del ciclo presupuestario. En el momento en que realizó el trabajo de campo de este estudio, aún no había iniciado el proceso sistemático de elaboración de PEG que se tiene previsto en la programación del proyecto. Solamente se había realizado un primer ejercicio de identificación de varias partidas del presupuesto 2007 que se consideraron especialmente relevantes para los intereses de las mujeres del municipio. Esas partidas están

relacionadas con la operación del Centro de la Mujer Copaneca, un hogar de niñas y un hogar de ancianos/as. En ese ejercicio se usó la técnica de “gasto etiquetado para las mujeres”. La coordinadora técnica del proyecto tiene previsto que en el período presupuestario siguiente, el análisis que lleve a la propuesta de PEG sea más comprensivo que el del 2007 y esté guiado por el enfoque de “mainstreaming” de género. Cuando se realizó el trabajo de campo, aún no se había definido la metodología de PEG que se empleará en el presupuesto del 2008.

Adicionalmente, se está realizando un análisis del presupuesto municipal desde la perspectiva de los ingresos, orientado a establecer la contribución de mujeres y hombres al presupuesto municipal. Cuando tuvo lugar el trabajo de campo, ese estudio estaba en proceso.

• **Resultados obtenidos**

Resultados intermedios

A continuación se mencionan los principales avances del proyecto en la creación de condiciones favorables para el desarrollo de procesos de PEG:

- **A.** Se han organizado jornadas de capacitación a funcionarios/as municipales sobre el ciclo de planificación y presupuestación, y sobre opciones de incidencia en distintos momentos del ciclo presupuestario para promover la perspectiva de género en los presupuestos.
- **B.** Se realizó un análisis del ciclo presupuestario municipal.
- **C.** Se realizó un diagnóstico de género participativo del municipio.
- **D.** Se realizó un análisis de la situación de los actores locales presentes en el municipio que podrían participar de distintas maneras en el proceso de PEG.
- **E.** Se inició el diálogo con la mesa de cooperantes del municipio acerca de las opciones de apoyo a los procesos de PEG.

- **F.** Se conformó un equipo interinstitucional para implementar un programa de capacitación a mujeres líderes en materia de PEG.

- **G.** Se ha conformado un equipo de coordinación del proyecto integrado por las contrapartes locales y el personal de UNIFEM asignado al proyecto.

Resultados finales

En el 2007, el personal del proyecto realizó un análisis del presupuesto municipal con la técnica de etiquetado de partidas asociadas con servicios para las mujeres. Las partidas etiquetadas representaron apenas el 0,3% del monto total presupuestado para el 2008. En el ejercicio presupuestario siguiente se aumentó el porcentaje de gastos etiquetados a 0,43%. Los servicios municipales incluidos dentro del gasto etiquetado son la operación del Centro de la Mujer Copaneca (la cual es financiada por la municipalidad desde sus inicios), un centro de cuidado de población infantil y otro para personas adultas mayores.

• **Factores positivos y limitaciones a superar**

Factores que han posibilitado el avance alcanzado

- **A.** El gobierno local ha mostrado una clara voluntad de apoyo a las experiencias de PEG desde el año 2005. Esta disposición se reafirmó con la firma del convenio con UNIFEM y con la apertura mostrada a la institucionalización de los PEG.
- **B.** Antes del inicio del proyecto había en el municipio un desarrollo apreciable de la participación ciudadana que constituyó un contexto favorable para la marcha del proyecto. En ese sentido, destacan la presencia de la CCMS y de la ADELSAR.
- **C.** La posibilidad de contar con un proyecto de UNIFEM con financiamiento asegurado por tres años para promover los PEG en el municipio es una condición favorable muy importante para el éxito de la experiencia.

- **D.** El diseño del proyecto integra en un esquema de intervención coherente los elementos principales a considerar para impulsar los procesos de PEG en el nivel local. En este sentido, el diseño mismo del proyecto constituye un aporte conceptual valioso para avanzar exitosamente tras el objetivo propuesto. Hay que considerar que en algunos municipios, han tenido que transcurrir varios años de pruebas y errores –con el consecuente costo en esfuerzo humano y recursos materiales- para llegar a tener claro un esquema de intervención como el que se expresa en el proyecto.

- **E.** Se percibe además que en su primer año de ejecución, el proyecto ha logrado avances significativos en la dirección de institucionalizar los PEG dentro de la Alcaldía y de crear las condiciones políticas y sociales adecuadas para que el proceso sea sostenible y participativo.

Limitaciones a superar

Las limitaciones identificadas se relacionan con las debilidades institucionales en materia de equidad de género. La Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copán aún tiene un desarrollo incipiente en materia de políticas de equidad de género. Ello se muestra en la ausencia de unidades organizativas especializadas en equidad de género (Consejerías de la Mujer, Unidades de Género, etc.) y en la inexistencia de una política o una estrategia municipal orientada a enfrentar las inequidades de género. Mientras la política de equidad de género no logre ser institucionalizada dentro de la Alcaldía, seguirá habiendo dificultades estructurales de tipo político-institucional para el avance sostenido en materia de PEG.

La experiencia de la Alcaldía Municipal de Intibucá

- Aspectos relevantes del proceso de PEG

Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

Intibucá es un municipio con una alta proporción de población indígena lenca, con una larga trayectoria de lucha por los derechos indígenas. En ese contexto, se han desarrollado procesos participativos de desarrollo local, en los cuales se han generado espacios de coordinación y negociación entre las autoridades de la Alcaldía y grupos de la sociedad civil. En tiempos recientes, las condiciones de organización comunitaria y de apertura municipal a la participación ciudadana han sido aprovechadas por las líderes y organizaciones de mujeres que promueven reivindicaciones de equidad de género.

La capacitación de funcionarios/as municipales en temas relacionados con equidad de género se ha venido brindando al menos desde el año 2000. No solo ha habido actividades de capacitación dentro del municipio, sino que además ha ocurrido que algunos/as funcionarios/as municipales han participado en actividades de capacitación sobre equidad de género en otros lugares del país. Por ejemplo, en el 2004 algunos integrantes de la Corporación Municipal participaron en capacitaciones sobre género de la Asociación Hondureña de Municipios de Honduras (AHMON). Se sabe además que la Primera Regidora **(4)**, quien era integrante de la Alianza Nacional de Mujeres Municipalistas, había recibido capacitación en teoría de género y liderazgo femenino por parte de esa organización.

(4) El Primer Regidor o Primera Regidora es un puesto fijo dentro de la Corporación Municipal. Corresponde a la persona que queda electa por mayoría de votos, después del Vicealcalde. Tiene una cuota de poder considerable dentro de la Corporación Municipal.

La agenda de las mujeres fue elaborada y presentada de forma conjunta a las municipales de La Esperanza e Intibucá, en el Foro para la Firma del Pacto Político con candidatos a alcaldes. En un foro abierto del 2006, las organizaciones de mujeres de los municipios de La Esperanza e Intibucá presentaron de forma conjunta un documento que llamaron “Agenda Política de las Mujeres”, el cual contiene un conjunto de acciones a ejecutar por parte de las Alcaldías. Se logró que en ese acto los candidatos a Alcaldes firmaran las actas en las cuales se comprometían a concretar las acciones de la Agenda en caso de que llegaran a ser electos. Entre esos compromisos, se incluyeron los de llevar a cabo procesos de participación política de las mujeres, reconocer su condición de sujetas de desarrollo económico, abrir la Oficina Municipal de la Mujer y realizar ejercicios de etiquetado de partidas presupuestarias relevantes para el bienestar de las mujeres.

En el cuadro 2.2 se incluyen las acciones incluída en la Agenda, clasificadas de la misma manera en que se encuentran en ese documento.

La Oficina Municipal de la Mujer se creó en el 2007. Se le asignó una funcionaria. Está encargada de atender los problemas de las mujeres en el nivel municipal y dentro del contexto de la región. También debe coordinar con el movimiento de mujeres y con entidades del gobierno nacional y de la sociedad civil que trabajan o podrían trabajar por la equidad de género. Además, entre sus funciones está la de realizar actividades de formación y capacitación con grupos de mujeres y grupos de la comunidad con distintos intereses.

El desarrollo institucional en materia de PEG

En el 2005 se ejecutó un proyecto de capacitación a empleados municipales de La Esperanza e Intibucá financiado por el Servicio Holandés para el Desarrollo (SNV) y la agencia holandesa ICCO. Esta capacitación se centró en la incorporación del enfoque de géne-

ro en programas, proyectos y presupuestos municipales. En ese mismo año se iniciaron los ejercicios de asignación presupuestaria desde una perspectiva de género. Esos procesos han sido liderados por las organizaciones de mujeres (Centro de estudios de la Mujer-Honduras, Hormigas).

La experiencia de PEG que se ejecuta actualmente en la Municipalidad de Intibucá se inició en el año 2007. En ese año se realizó un análisis del presupuesto 2008, a partir del cual se incorporaron varios gastos orientados a brindar servicios a grupos de mujeres. En particular, se incorporaron dos proyectos: uno para apoyar a grupos de mujeres en empresas productivas, y otro para financiar un servicio de salud sexual y reproductiva del Hospital Departamental de la región. Como parte de la experiencia, se realizó un Cabildo Abierto en el cual se presentó el Presupuesto Municipal para ser discutido y para que los participantes presentaran propuestas de proyectos a financiar dentro del “componente social” del presupuesto. Se contempló que dentro de esos proyectos hubiera algunos orientados a brindar servicios selectivos a grupos de mujeres. Los cabildos abiertos también realizan seguimiento de la ejecución de presupuesto en algunas sesiones dedicadas a ese propósito.

La experiencia de PEG que actualmente se ejecuta en Intibucá surgió de una iniciativa conjunta de las autoridades municipales y las organizaciones de mujeres. Su financiamiento corre a cargo de los recursos de la Alcaldía pues no recibe recursos de agencias cooperantes u entidades del gobierno nacional. La organización de la experiencia está bajo la conducción de la Corporación Municipal. La gestión operativa del proceso es realizada por el Alcalde, la Tesorería Municipal y la Oficina Municipal de la Mujer. El equipo técnico de la Tesorería se encarga de hacer los cálculos presupuestarios. Dentro del proceso de PEG, se incluye la participación de las organizaciones de mujeres en dos sentidos: proponiendo proyectos a financiar y

Cuadro 2.2 Acciones incluidas en la Agenda Política de las Mujeres de los Municipios de Intibucá y La Esperanza, 2006

Eje	Acción
Oficinas Municipales de la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> • Creación, apertura y asignación de presupuesto a las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM). • Las corporaciones municipales del municipio de La Esperanza e Intibucá se comprometen a facilitar el apoyo técnico y logístico a las funcionarias de la OMM para la realización de acciones y procesos a favor de las mujeres. • Asegurar la participación de la funcionaria municipal de la OMM en la elaboración del presupuesto municipal, para garantizar la inclusión de las necesidades y demandas de las mujeres en el municipio.
Violencia	<ul style="list-style-type: none"> • La violencia contra las mujeres debe considerarse como eje estratégico y prioritario para la movilización de acciones y recursos de las municipalidades, dejando establecido un renglón presupuestario para los próximos 4 años subsiguientes.
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • La feminización de la pobreza debe considerarse como eje estratégico y prioritario para la movilización de acciones y recursos de las municipalidades, dejando establecido un renglón presupuestario para los próximos 4 años subsiguientes. • Ampliar la cobertura de instalaciones de guardería de niños y niñas, para que las mujeres trabajadoras puedan integrarse a las actividades económicas-sociales a nivel local y nacional. • Destinar y garantizar programas y proyectos dirigidos a las mujeres, con el fin de mejorar las condiciones económicas y de vida de las mismas. • Que las tierras ejidales pasen a dominio pleno a nombre de la pareja cuando exista la figura del matrimonio y a nombre de la mujer cuando es jefa de hogar o madre soltera.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con la Dirección Departamental de Educación Primaria, la implementación y ampliación de programas educativos accesibles a las mujeres para reducir el analfabetismo de las mujeres del área rural. • Que los gobiernos locales evalúen y den seguimiento a los programas y proyectos educativos supervisando y asegurando la calidad de la enseñanza y el buen trato a las alumnas y los alumnos.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Que las Alcaldías Municipales en coordinación con la Dirección Departamental de Educación y la Secretaría de Salud Pública de la Región 2 Departamental, implementen un programa de educación sobre derechos sexuales y derechos reproductivos-VIH-SIDA, enfocado a la prevención y embarazo en las adolescentes, para ser implementado en las escuelas de educación primaria y nivel secundario. • Que las Alcaldías Municipales realicen gestiones ante la Secretaría de Salud Pública para abastecer de medicamentos, equipo médico y personal de salud especialmente enfermeras médicas y médicos al Hospital de área, Centros y Puestos de Salud.

dando seguimiento a la ejecución de las partidas relevantes para la equidad de género. Conviene recordar que la participación de esas organizaciones es uno de los acuerdos de la Agenda Política de las Mujeres.

Las primeras jornadas de análisis de presupuesto con participación de organizaciones de mujeres fueron calificadas como muy productivas. A partir de las discusiones que se dieron en esas jornadas, se decidió incorporar en el presupuesto del 2008 varias partidas propuestas por las organizaciones mujeres.

Incidencia política desde la ciudadanía

La Alcaldía mantiene vínculos de coordinación y diálogo con varias organizaciones ciudadanas de base. Las organizaciones de mujeres con las que la Alcaldía tiene mayor relación son la Asociación Mujeres Microempresarias Intibucanas (AMMIL), la Organización Intibucana de Mujeres Las Hormigas y el Centro de Estudios de la Mujer de Honduras. La Alcaldía también tiene contactos con diversas organizaciones comunitarias (juntas de agua, patronatos, comités de padres y madres de familia).

Las organizaciones de mujeres mantienen un contacto permanente con la Primera Regidora, quien ha fungido como enlace entre estas y la Corporación Municipal. Esta funcionaria ha recibido capacitación en equidad de género y tiene una importante trayectoria como líder comunitaria. Actualmente es la presidenta de la Asociación de Mujeres Indígenas Lencas.

La Alcaldía ha abierto los siguientes canales para que las organizaciones de mujeres expresen sus demandas presupuestarias y hagan auditoría social sobre la ejecución de las partidas del presupuesto que son de su especial interés:

- **A.** Los cabildos abiertos, en los que las representantes de las organizaciones de mujeres y de otras organizaciones de la comunidad expresan sus demandas ante la Alcaldía para que sean consideradas en el presupuesto municipal.

- **B.** Las reuniones trimestrales entre representantes de las organizaciones de mujeres y funcionarios/as de la Corporación Municipal donde se da seguimiento a la ejecución de los proyectos que son de especial interés de esas organizaciones, y se discute sobre los problemas asociados a esa ejecución.

Desde la perspectiva de las organizaciones de mujeres, una estrategia de incidencia política que ha resultado efectiva para promover cambios en la política municipal favorables a la equidad de género es la de firmar actas de compromiso de las organizaciones de mujeres con los candidatos a Alcalde. Uno de los compromisos del acta del 2006 fue precisamente el de establecer un proceso de etiquetado de partidas presupuestarias relevantes para el bienestar de las mujeres.

El proceso de formulación de los PEG

Los principales pasos del proceso de PEG son los siguientes:

- **A.** En las reuniones trimestrales de la Corporación Municipal dedicadas al análisis del presupuesto se estudian las propuestas de inclusión de partidas que han hecho las organizaciones de mujeres.

- **B.** El Tesorero prepara el informe final de ejecución y elabora bajo las indicaciones del Alcalde el nuevo presupuesto, el cual es presentado a la Corporación Municipal para su discusión y aprobación.

- **C.** Después de la aprobación por parte de la Corporación Municipal, se presenta el presupuesto en Cabildo Abierto a la ciudadanía representada en organizaciones de sociedad civil (patronatos, grupos de mujeres, juntas de agua, comités indígenas).

- **D.** En el Cabildo Abierto, se discuten las sugerencias de incorporaciones al presupuesto de parte de las organizaciones. En el Cabildo, las organizaciones de mujeres hacen sus propias propuestas sobre proyectos a incluir en el presupuesto.

- **E.** Posteriormente se celebra un Cabildo Abierto en el que solamente participan mujeres, del cual surgen

las propuestas que ellas hacen sobre rubros a incorporar en el presupuesto.

- **F.** En el marco de una negociación con las organizaciones ciudadanas, el alcalde analiza las sugerencias y acoge las que considera convenientes o factibles dentro de los límites presupuestarios. Luego elabora junto al Tesorero el documento de presupuesto que es presentado a Gobernación y Justicia para su aprobación.

- **G.** Se celebra un Cabildo Abierto en el que se informa a la ciudadanía sobre el contenido del presupuesto que fue aprobado.

- **Metodología de análisis y formulación de presupuestos**

El análisis que conduce a seleccionar los proyectos relevantes para el bienestar de las mujeres es realizado por las organizaciones de mujeres. En este aspecto, el papel de la Alcaldía se restringe a considerar las demandas que expresan esas organizaciones. Ese análisis no está basado en criterios explícitos y sistematizados de equidad de género. Sin embargo, se basa en buena medida en el contenido de la Agenda Política de las Mujeres. Este documento le sirve como marco orientador a las discusiones mencionadas. Además, hay que considerar que varias de las representantes de las organizaciones de mujeres que participan en el Cabildo Abierto y de las dirigentes de esas organizaciones han recibido capacitaciones relacionadas con políticas de igualdad de género.

De la revisión de las acciones incluidas en la Agenda Política de las Mujeres se puede observar que todas las que ahí se plantean son relevantes y estratégicas desde la perspectiva de género. La mayoría de esas acciones se relacionan con la mejora o ampliación de servicios para las mujeres. Entre esos servicios, se encuentran los que refieren a fortalecer la capacidad de la Alcaldía para atender las necesidades particulares de las mujeres, vinculados con la creación de

la Unidad Municipal de Género. También se incluyen demandas de mejora de servicios de educación y salud que se brindan a toda la población, dada su importancia desde la perspectiva de género. No se trata, entonces, de un enfoque de políticas de equidad de género que se restrinja a las acciones selectivas para grupos de mujeres. Más bien, se considera la mezcla de tipos de políticas de ese tipo que se incluyen en la Agenda permite efectuar propuestas comprensivas e integrales para incorporar la dimensión de género en la política municipal.

A la vez, se observa que el tipo de análisis presupuestario que se hace lleva a concentrarse en una fracción reducida del conjunto de acciones municipales incluidas en el presupuesto. Es decir, que no se hace un análisis de género de todo el presupuesto. Más bien, prevalece una estrategia tendiente a identificar y plantear unas pocas acciones que son altamente relevantes para el bienestar de las mujeres.

- **Resultados obtenidos**

Resultados intermedios

En el ámbito del desarrollo institucional. Desde el punto de vista institucional, el principal resultado de la experiencia de la Alcaldía Municipal de Intibucá en materia de PEG es el desarrollo de un proceso bastante bien definido de consulta a la ciudadanía sobre prioridades de financiamiento presupuestario y de consideración de los resultados de esa consulta en la elaboración y aprobación del presupuesto. Además, ese proceso incluye espacios de rendición de cuentas a la ciudadanía claramente establecidos dentro del ciclo presupuestario. Ha quedado atrás la época en que dos personas encerradas en una oficina elaboraban el presupuesto sin consultar a nadie más.

Hay que destacar además un resultado institucional reciente que está vinculado al proceso de PEG es la creación de la Oficina Municipal de la Mujer en el 2007. Este es un avance sustancial en la introducción

de la perspectiva de género dentro de la gestión municipal que va más allá del tema de los PEG.

En el ámbito de la incidencia política ciudadana.

En buena medida, la experiencia de incorporación del enfoque de género al presupuesto municipal de Intibucá es en buena medida el resultado de un proceso de incidencia política de organizaciones de mujeres como la Asociación de Mujeres Microempresarias Intibucanas Lencas (AMMIL) y la organización intibucana de mujeres Las Hormigas.

Un paso fundamental para el logro mencionado fue la elaboración de la Agenda Política de las Mujeres que ha servido como instrumento de negociación con las autoridades municipales entrantes para abrirle espacio institucional a una PEG con elementos de participación ciudadana. Esta Agenda, que además sirve como marco orientador de las demandas de las organizaciones de mujeres que se expresan en la discusión presupuestaria, puede ser considerada un resultado en sí mismo.

Resultados finales

El presupuesto destinado a gastos identificados como relevantes para las mujeres pasó de cero en el 2007 a un 0,8% del presupuesto municipal en el 2008. Los rubros incluidos en ese porcentaje suman US\$7.173 y son los siguientes:

- **A.** Oficina Municipal de la Mujer, sueldos y salarios: US\$2.914
- **B.** Apoyos a mujeres con cáncer y embarazo adolescente: citologías, tratamiento, seguimiento pre y post natal: US\$1.894
- **C.** Capacitaciones sobre violencia y ayudas sociales para mujeres: US\$2,.365

Otro resultado final importante del proceso de PEG fue la inclusión por primera vez de una partida para financiar proyectos productivos de mujeres dentro del fondo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

(ERP). Esa partida representó el 25% de los 12 millones de lempiras (US\$131.000) asignados a Intibucá dentro del Fondo ERP y el 62% del componente para proyectos productivos. Se financiaron actividades productivas de mujeres en sectores como artesanías, textiles, flores, y productos agrícolas. Esa partida fue incorporada en el presupuesto a financiar con recursos ERP a raíz de la gestión realizada por la Primera Regidora dentro de la Corporación Municipal, la cual fue apoyada por varios grupos de mujeres.

• **Factores positivos y limitaciones a superar**

Factores que han posibilitado el avance alcanzado

Un factor que ha favorecido los avances en materia de PEG ha sido la ubicación de una mujer en el puesto de Primera Regidora con formación en teoría de género y con interés en impulsar la política de género dentro de la Alcaldía. Esta funcionaria es además la Presidenta de la Asociación de Mujeres Indígenas Lencas. Su participación ha sido fundamental para el avance del proceso de PEG.

La tradición de lucha de las organizaciones de mujeres en Intibucá, la formación en equidad de género de varias de sus dirigentes, y su disposición a expresar sus demandas a las autoridades municipales han sido factores clave para los avances logrados en PEG.

El Alcalde y la Corporación Municipal han mostrado un alto nivel de receptividad y disposición al cambio en materia de políticas de equidad de género. Esto ha sido fundamental para hacer posibles los logros alcanzados.

Al parecer, una reciente ley está teniendo efectos positivos en la apertura de los gobiernos municipales en cuanto a la divulgación de información presupuestaria y de otros tipos. Es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en el 2006. En el artículo 4 de esa ley, se expresa lo siguiente: “Todas las instituciones obligadas deberán publicar la información relativa a su gestión o, en su caso, brin-

dar toda la información concerniente a la aplicación de los fondos públicos que administren o hayan sido garantizados por el Estado”.

Limitaciones a superar

El enfoque de políticas públicas adoptado en los ejercicios de incidencia en los presupuestos lleva a centrarse en un conjunto pequeño de acciones municipales que concentran porcentajes también reducidos del monto presupuestado total. Esas acciones tienen alta importancia estratégica para el bienestar de las mujeres. Sin duda, su inclusión en el presupuesto puede generar impactos significativos en la calidad de vida de muchas mujeres del municipio y en sus familiares. Desde la perspectiva de las organizaciones de mujeres, la estrategia política parece consistir en centrarse en unas pocas reivindicaciones factibles para no dispersar los objetivos y aumentar la confianza en el poder de negociación política de estas organizaciones. Esta puede ser una estrategia adecuada en el momento presente. Sin embargo, no se puede perder de vista que los cambios en el presupuesto que se están logrando hasta el presente son muy pequeños en términos relativos y absolutos. Sobre todo, si se considera que la dimensión de género está presente en los contenidos de todas las acciones incluidas en el presupuesto municipal y que el avance hacia niveles superiores de equidad de género implica transformaciones mayores en la política municipal y por tanto, en su sustento presupuestario.

Otras limitaciones más específicas que se han identificado son las siguientes:

- **A.** En el proceso de Intibucá es que no se cuenta aún con una guía metodológica explícita para orientar el proceso de selección de proyectos prioritarios para la equidad de género por parte de las organizaciones de mujeres. Un instrumento de ese tipo podría contribuir significativamente a profundizar el análisis de

género de las políticas municipales, y a hacerlo más comprensivo e integrado.

- **B.** Se observa que hay un desarrollo incipiente de la Unidad Municipal de Género. En la medida en que su capacidad organizativa aumente, su potencial para incidir en la política municipal puede crecer significativamente.

La experiencia de la Alcaldía Municipal de La Esperanza

• Aspectos relevantes del proceso de PEG

Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

El año 2000 fue clave para la introducción del enfoque de género en los procesos internos de la Alcaldía Municipal de La Esperanza. En ese año se creó la Oficina de Género y Gestión Municipal de la Alcaldía, con financiamiento de un proyecto de cooperación internacional financiado por la agencia holandesa ICCO y el Servicio de Cooperación Holandés (SNV), denominado “Proyecto de Género y Gestión Municipal”. Su objetivo fue promover la aplicación transversal del enfoque de género en los procesos de gestión de la Alcaldía y en la elaboración de planes y proyectos municipales. La organización de mujeres del Departamento de Intibucá denominada “Las Hormigas” fue gestor y ejecutor del proyecto en calidad de contraparte de sociedad civil.

Con recursos del citado proyecto, en el año 2000 se realizó un diagnóstico sobre la situación de género del municipio y se elaboró una Política de Equidad de Género 2000-2005 (Municipalidad de La Esperanza, 2001), que llegó a ser aprobada por la Corporación Municipal.

Con la llegada de un nuevo Alcalde en el 2002, la perspectiva de género toma auge en la gestión municipal. En este año se realiza un cabildo abierto para la aprobación de la política municipal de equidad de género y se finaliza la sistematización de la experien-

cia de la integración de género en el municipio. Ese proceso contribuyó a fortalecer la Coordinadora Interinstitucional de Género (CIGI), conformada por representantes de las Alcaldías de La Esperanza e Intibucá, organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas que trabajan con el enfoque de equidad de género.

A finales del año 2002 se inició el proceso de planificación estratégica bi-municipal y con un horizonte de 10 años, que abarcó a los Municipios de la Esperanza e Intibucá. Ese plan incorporó las necesidades y propuestas de las mujeres mediante consultas hechas a las organizaciones participantes.

A los esfuerzos anteriores se suma la capacitación sobre género y desarrollo municipal dirigida a empleados/as e integrantes de la Corporación Municipal que tuvo lugar entre 2003 y 2005.

Entre el 2005 y el 2006 se producen dos hechos que generan cierto estancamiento en la integración del enfoque de género en la Alcaldía: se retira la cooperación holandesa de la región —lo cual conduce a suspender el financiamiento para la Oficina Municipal de la Mujer—, y hay cambio de Alcalde.

Después de hacer una evaluación sobre la sostenibilidad de las iniciativas por la equidad de género en la región, la organización de mujeres denominada “Las Hormigas” elabora en el 2005 una “Agenda Política de las Mujeres” **(5)**, que luego es presentada a los candidatos a Alcaldes para que se comprometan a ejecutarla si resultan electos. El acta de compromiso es firmada por los representantes de cada uno de los partidos políticos. Entre los compromisos contraídos se encuentra el del financiamiento municipal de la Oficina de Género y el de la donación de un terreno por parte de la municipalidad a Las Hormigas, para la creación de una Casa de la Mujer en el municipio.

El desarrollo institucional en materia de PEG

En el año 2000 se logró incorporar algunos gastos relacionados con acciones incluidas en la Política de Equidad de Género de la Municipalidad que representaron el 0.5% del presupuesto municipal del 2001. Ese porcentaje varió a 1% en los años 2002 a 2004. En el 2005 no se incluyeron gastos asociados con el bienestar de las mujeres, debido al cambio de gobierno local. En el 2005 se realizaron unos talleres de capacitación sobre análisis de presupuesto con enfoque de género. En ellos participaron funcionarios/as municipales, dos representantes de “Las Hormigas” y dos representantes del Espacio de Concertación Regional, que es un órgano de coordinación de diversas agrupaciones de la sociedad civil.

En el año 2006, cuando asumió funciones un nuevo gobierno municipal, se llevaron a cabo reuniones de diálogo y negociación entre organizaciones de mujeres y la Alcaldía Municipal para continuar varias acciones iniciadas por el Proyecto de Género y Gestión Municipal que terminó en el 2005. Una de las acciones que se discutieron es la reapertura de la Oficina Municipal de la Mujer. Se opta por administrarla bajo los lineamientos del Instituto Nacional de la Mujer y se le asigna una partida dentro del presupuesto municipal del 2007. Sin embargo, este gasto no se llega a ejecutar.

Con la justificación de dar continuidad a las acciones iniciadas por el proyecto de la cooperación holandesa, se creó un comité de mujeres conformado por las Hormigas y otras organizaciones de la Red de Mujeres del Departamento de Intibucá. En ese comité se han realizado análisis de varias partidas relevantes para los intereses de las mujeres en el presupuesto municipal.

La organización de mujeres Las Hormigas sigue realizando reuniones con el Alcalde y la Corporación Mu-

(5) Los contenidos de esa Agenda están mencionados en este informe, en la sección dedicada a la experiencia de la Alcaldía Municipal de Intibucá.

nicipal para negociar la inclusión en el presupuesto de proyectos relevantes para la equidad de género, en temas como salud, violencia intradomiliar y participación política de las mujeres.

Al igual que en la Alcaldía Municipal de Intibucá, se realizan Cabildos Abiertos en los que se da a conocer el proyecto de presupuesto, y se plantean propuestas de actividades a financiar por parte de los/as representantes de la comunidad. En ellos participan las organizaciones de mujeres.

En el presupuesto del 2008, gracias a las presiones del movimiento de mujeres y a la apertura de la alcaldía hacia la participación de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos, se logró la apertura de la Oficina Municipal de la Mujer y la inclusión en el presupuesto de algunos gastos relevantes para el bienestar de las mujeres. Esos gastos representan el 1,91% del monto total del presupuesto municipal.

Incidencia política desde la ciudadanía

En la experiencia de La Esperanza, resalta el papel protagónico de la organización de mujeres “Las Hormigas” en la incidencia sobre los gobiernos municipales para lograr que financien proyectos relevantes para la equidad de género. Esta organización también tiene presencia en el municipio de Intibucá, donde también ha realizado un intenso trabajo de incidencia política en el campo de los presupuestos sensibles al género.

La organización “Las Hormigas” ha establecido alianzas con otras organizaciones de mujeres y de la sociedad civil de la región, para crear una plataforma ciudadana a favor de la asignación de gasto municipal para acciones que benefician a las mujeres. Los principales instrumentos de incidencia política empleados por las organizaciones ciudadanas son los siguientes:

- **A.** El foro abierto del 2006 en el cual los representantes de los partidos políticos se comprometieron

con la Agenda Política de las Mujeres de Intibucá y La Esperanza.

- **B.** Las reuniones trimestrales de análisis y seguimiento de los presupuestos, las cuales se empezaron a realizar desde el año 2000. En ellas se plantean cambios favorables para los intereses de las mujeres que pueden llegar a expresarse en períodos presupuestarios posteriores. En ellas participan representantes de las ONG de mujeres y de la municipalidad.

- **C.** Las reuniones con representantes de la Alcaldía para discutir y negociar la inclusión de proyectos relevantes en el presupuesto.

Desde la perspectiva de la Alcaldía, hay que señalar que ha habido disposición a analizar las demandas hechas desde las organizaciones de mujeres. En respuesta a esas demandas, la Alcaldía creó los Cabildos Abiertos, que son espacios formalmente establecidos para la interacción entre el gobierno municipal y la comunidad. En ellos, se reciben propuestas de inclusión en el presupuesto de actividades relevantes para el bienestar de las mujeres.

El proceso de formulación de los PEG

Al parecer, la mayor iniciativa por el desarrollo de los procesos de PEG está centrada en el esfuerzo de las organizaciones de mujeres –y especialmente, en la organización “Las Hormigas” - que en el trabajo institucional de la Alcaldía. Da la impresión de que la Alcaldía tiende a actuar de manera reactiva ante las iniciativas de la sociedad civil, y no a partir de procesos institucionales que tengan una dinámica propia. Sin embargo, el gobierno municipal ha mostrado una apertura ante las demandas ciudadanas de manera consistente.

- **Metodología de análisis y formulación de presupuestos**

A juzgar por los tipos de políticas de equidad de género planteados en la Agenda Política de las Mujeres

y por los tipos de acciones para las cuales se obtuvo presupuesto, se puede decir que hay un análisis de género amplio y claro detrás del trabajo de incidencia política que han realizado las organizaciones de mujeres. Lo que se afirma en este punto en la sección dedicada a la experiencia de Intibucá también es válido para la de La Esperanza. De hecho, la Agenda Política de las Mujeres se elaboró de manera conjunta para ambos municipios vecinos.

También hay que anotar que —como ocurre en Intibucá— no se cuenta con una guía metodológica que oriente con perspectiva de género los análisis presupuestarios y los ejercicios de formulación de propuestas para incluir en los presupuestos.

• **Resultados obtenidos**

Resultados intermedios

En el ámbito del desarrollo institucional. Está bien establecida la práctica de negociación de partidas presupuestarias con las organizaciones de mujeres. Consecuentemente, se ha avanzado hacia un proceso presupuestario más transparente, y más sensible a las demandas de las mujeres organizadas.

La Oficina de la Mujer es un resultado importante para la institucionalización de la política de equidad de género. Su desarrollo aún es incipiente.

En el ámbito de la incidencia política desde la ciudadanía. El proyecto de la cooperación holandesa generó resultados positivos en cuanto a desarrollo del liderazgo femenino y de las organizaciones de mujeres. Esos resultados han quedado evidentes después de la terminación del proyecto en el 2005, pues en los años posteriores las organizaciones de mujeres han seguido activas en la municipalidad y han mantenido una alta capacidad de incidencia sobre los presupuestos municipales.

Resultados finales

En el ejercicio de inclusión de partidas presupuestarias del presupuesto del 2008 que se consideraron

relevantes para el bienestar de las mujeres, se logró asignar cerca de US\$12.000 con ese propósito que representaron casi el 2% del monto presupuestado total. A continuación se mencionan las partidas y los montos de cada una:

- **A.** Oficina Municipal de la mujer (sueldos y salarios): US\$2.359
- **B.** Mantenimiento de equipo y oficina de la Oficina Municipal de la Mujer: US\$315.62
- **C.** Capacitaciones y acciones positivas con las mujeres: US\$5,532
- **D.** Apoyos a mujeres con cáncer y embarazo adolescente: citologías, tratamiento, seguimiento pre y post natal: US\$1,262
- **E.** Equipamiento para sala de mujeres del Hospital Departamental: US\$2,630.19

• **Factores positivos y limitaciones a superar**

Factores que han posibilitado el avance alcanzado

El proyecto de la cooperación holandesa que operó entre el 2000 y el 2005 dio un impulso sustancial a la política de equidad de género en la municipalidad y a los procesos de presupuestación sensibles al género. La capacidad organizativa y de lucha que han mostrado las organizaciones de mujeres es alta, y ha sido un factor fundamental para lograr los resultados alcanzados.

Limitaciones a superar

Las limitaciones mencionadas a propósito de la experiencia de Intibucá sin también válidas para La Esperanza. Adicionalmente, se encuentra en La Esperanza un desarrollo aún limitado en la institucionalización del proceso de PEG. Las principales limitaciones de ese tipo que se observan están en al menos dos aspectos: aún no se realiza análisis de género del presupuesto por parte de los/as funcionarios/as municipales, y aún es reducida la participación de la Oficina Municipal de la Mujer en la promoción de la planificación con perspectiva de género dentro de las unidades municipales.

Experiencias municipales en Nicaragua

La experiencia de Boaco

• Aspectos relevantes del proceso de PEG en Boaco

Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

En la Alcaldía de Boaco no están desarrollados los instrumentos institucionales para la equidad de género. Aún no se cuenta con una unidad municipal especializada en equidad de género. La Alcaldía no tiene un diagnóstico de la situación de las desigualdades de género en el municipio. Tampoco hay una política municipal de equidad de género ni planes estratégicos con enfoque de género.

El proceso de consulta sobre prioridades de inversión

En el año 2005 se le asignó a la Vicealcaldesa la responsabilidad de impulsar el proceso de participación ciudadana. Entonces se promovió la reorganización de las instancias de participación de cada comarca y cada barrio, para promover que en sus juntas directivas fuera elegido un porcentaje mayor de mujeres. Anteriormente, la participación de las mujeres era casi nula. También se logró que las comisiones del Comité de Desarrollo Municipal llegaran a estar conformadas por mujeres en más de un 60%. Simultáneamente, se realizó un programa de capacitación intensivo en todo el municipio sobre un conjunto de leyes y normas cuyo conocimiento es importante para la participación ciudadana: Ley de Participación Ciudadana, Ley de Transferencia Municipal, Ley de Municipio, Asociación de Pobladores, Consulta Ciudadana, Competencias Municipales, Asociación de Pobladores, Control Social, y Equidad de Género, entre otros. En la consulta a la ciudadanía sobre el presupuesto municipal del 2006 hubo una mayor participación de las mujeres que en años anteriores. Fue evidente que

un mayor número de mujeres empezó a plantear sus necesidades y demandas. En el mismo año se empezó a organizar los cabildos de mujeres y jóvenes.

En el 2007, se inició la cooperación de la OEA, en el marco del Proyecto Participación y Equidad de género dentro de las Finanzas Municipales, consistente en capacitación y asistencia técnica en formulación participativa de presupuestos de inversión.

El equipo de la Alcaldía encargado de promover el proceso de presupuestos participativos está compuesto por la Vicealcaldesa, y funcionarios de las Direcciones de Planificación, Relaciones con la Comunidad y Proyectos.

En el 2007, se inició un esfuerzo más estructurado en el Municipio. Fue cuando se empezó a utilizar el término “presupuesto participativo con enfoque de género”. A continuación se mencionan las etapas del proceso de consulta ciudadana sobre el Plan de Inversión Municipal:

- **A.** En los meses de junio y julio, los representantes de comunidades y barrios hacen un levantamiento de demandas de inversión para ser incorporados en el Plan de Inversiones Municipales (PIM). Entre esos representantes hay participación mayoritaria de mujeres. Se levantan actas de participación y de las demandas de hombres y mujeres por separado. Por cada comunidad, se definen tres proyectos prioritarios por parte de las mujeres.
- **B.** En setiembre, el Cabildo Municipal de Mujeres defiende las demandas de proyectos de inversión que habían sido planteadas.
- **C.** En setiembre y octubre las comisiones que integran el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) analizan y recomiendan los presupuestos de inversión. Estas comisiones son: género, económica, de infraestructura, de gobernabilidad, y de política social.
- **D.** En diciembre, el Concejo Municipal aprueba el presupuesto.
- **E.** Durante todo el año el presupuesto es ejecutado.

- **Metodología de análisis y formulación de presupuestos**

En las reuniones de representantes de comunidades y barrios y en el Cabildo Municipal de Mujeres, la selección de proyectos de inversión prioritarios por parte de las mujeres no está basada en alguna metodología de PEG. No se cuenta con políticas, estrategias o planes estratégicos donde quede explícito este enfoque. Tampoco con metodologías de selección de proyectos prioritarios con base en criterios de equidad de género. Los únicos procedimientos que están definidos y sistematizados son los de la consulta para la formulación del Plan de Inversión Anual del Municipio. Este procedimiento no incorpora la perspectiva de género.

- **Resultados obtenidos**

Como producto de la consulta del Presupuesto 2008, según el análisis presentado por la OEA, del total de los 19 proyectos aprobados en el presupuesto por el Concejo Municipal, el 10% (2 proyectos) fueron demandados y priorizados por mujeres, llegando a representar un 19% del monto financiero presupuestado para proyectos de inversión.

- **Factores positivos y limitaciones a superar**

Un factor determinante para el avance logrado por la Alcaldía de Boaco en la consideración de las necesidades de las mujeres durante el proceso presupuestario ha sido el hecho de contar con una Vicealcaldesa comprometida con la promoción de la participación ciudadana y con la organización autónoma de las mujeres del municipio. También es claro que el proyecto de la OEA ha sido clave para introducir e impulsar el tema de los presupuestos participativos.

Entre las limitaciones que se observan en esta experiencia, destaca el escaso desarrollo de la Alcaldía en cuanto a instrumentos especializados en promoción de la equidad de género. Esta limitación restringe sig-

nificativamente las opciones de avance en materia de PEG. También hay que anotar la carencia de metodologías específicas para la formulación de propuestas de presupuestos con sentido de género. Se percibe además que en las entrevistas no se hizo referencia a organizaciones autónomas de mujeres con trayectoria reciente en la promoción de políticas municipales de equidad de género. Adicionalmente, hay que tener presente que el ámbito de intervención en esta experiencia es restringido pues abarca únicamente los presupuestos de inversión. También hay que anotar la carencia de un marco metodológico que ayude a referir los procesos de consulta a la superación de causas estructurales de género.

La experiencia de Dipilto

- **Aspectos relevantes del proceso de PEG en Dipilto**
Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

En el año 2002, como producto de la demanda de la organización de mujeres “Flor de Café” ante el Gobierno Municipal, se creó la Comisión de Género dentro del Comité de Desarrollo Municipal. Posteriormente esa comisión solicitó al Municipio la creación de la Secretaría de Atención a la Mujer. Esas decisiones fueron tomadas en un contexto institucional favorable para las reivindicaciones a favor de las mujeres, pues la Alcaldesa de entonces había formado parte de la Comisión de Género del municipio cuando esta aún no había sido asumida formalmente como parte de la Alcaldía.

En el 2006, la agencia de cooperación holandesa SNV capacitó a un grupo de mujeres líderes y a funcionarios/as de la Alcaldía en políticas de equidad de género. También apoyó la formulación de la Política de Equidad de Género de la Alcaldía.

En el mismo año, un grupo de organizaciones brindó cooperación a la Alcaldía para introducir el enfoque de género en la política municipal. Esas organiza-

ciones son FUNDEMUNI, AMUNSE Ayuda en Acción y CENZONTLE. De manera conjunta proporcionaron asistencia técnica, capacitación y apoyo para formulación de la Política Municipal de Equidad de Género, el diagnóstico municipal de género y el análisis de género a los siguientes instrumentos: los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, al Plan de Inversiones, las estructuras de participación ciudadanas, las comisiones del CDM, y varias prácticas institucionales (mecanismos de contratación de personal, manejo de recursos humanos, etc.).

En el 2006 se creó la Secretaría de Atención a la Mujer, que es una unidad organizativa responsable de coordinar la implementación de la Política Municipal de Equidad de Género.

Aunque hubo análisis de género en planes y presupuestos en el año 2005, estos no fueron más allá del proceso de formulación de la Política Municipal de Género. Posteriormente, solamente ha habido experiencias de consulta a mujeres sobre proyectos de inversión prioritarios.

• El proceso de consulta sobre prioridades de inversión

En el año 2007, la Alcaldía de Dipilto empezó a desarrollar el proceso de consulta ciudadana sobre prioridades de inversión en el marco del proyecto Participación y Equidad de Género dentro de las Finanzas Municipales de la OEA.

En el Concejo Municipal hubo un interés explícito por tomar en cuenta la perspectiva y las demandas de las mujeres del municipio, en el proceso de consulta. Para crear condiciones favorables para tal propósito, el Concejo tomó varias decisiones:

- **A.** En una Resolución Municipal (No. R01-01-06-07) se giran instrucciones para que en la formulación del Plan de Inversión Anual del 2008 se tomen en cuenta las demandas registradas en las consultas a mujeres de la comunicad que se habían realizado en

el año 2006, como parte del proceso de formulación de la Política de Género, y que todavía no habían sido satisfechas.

- **B.** Se le asignó al Equipo Técnico Municipal (ETM) la tarea de asesorar a las mujeres participantes en las consultas a la ciudadanía, para que pudieran incorporar el enfoque de género en su trabajo de selección de proyectos prioritarios. El ETM es el órgano coordinador y asesor del proceso de consulta a la ciudadanía que fue creado en el 2007 con ese propósito.

- **C.** Se designó un fondo y un porcentaje determinado en el presupuesto municipal y en el de inversión pública para la ejecución de programas específicos que mejoren las condiciones de vida de las mujeres.

A continuación se mencionan las etapas del proceso de consulta ciudadana sobre el Plan de Inversión Municipal:

- **A.** En junio, se reúnen las asambleas comunitarias y microrregionales para plantear las propuestas de proyectos de inversión prioritarios. Cada asamblea designa 15 delegados/as para plantear la demanda de proyectos de inversión por cada comunidad y microrregión. En el 2007 participaron un 55% de mujeres y un 45% de hombres. También definen prioridades de financiamiento de los proyectos según criterios brindados por la Alcaldía. Además clasifican los proyectos, según los grupos que los demandaron: mujeres, hombres, jóvenes y personas con capacidades diferentes. Este proceso es asesorado y coordinado por el Equipo Técnico Municipal, compuesto por los Directores/as de Planificación y Participación Ciudadana, Obras Públicas, Finanzas, Servicios Municipales, Catastro y Secretaría Ambiental. También participan los promotores que brindan apoyo técnico al proceso de consulta del Plan de Inversión Municipal. Se ha recibido asesoría de la OEA en este proceso.

- **B.** En julio el Equipo Técnico revisa las demandas recibidas y prepara un informe para el Consejo de Desarrollo Municipal. El informe consolidado se lleva a una asamblea plenaria donde participa el conjunto

de delegados/as. Ahí se definen tres proyectos prioritarios por cada sector. De los tres se selecciona un proyecto para incorporarse al presupuesto.

- **C.** En agosto el Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) revisa, valida y recomienda el documento que contiene las propuestas de prioridades de inversión, en su calidad de instancia de consulta al Consejo Municipal.
- **D.** En noviembre el Consejo Municipal aprueba el Presupuesto de Inversión Municipal y lo divulga.

• Metodología de análisis y formulación de presupuestos

En los procesos de generación de demandas sobre proyectos prioritarios, no se aplica ninguna metodología de PEG. Tampoco se está planeando la adopción de este tipo de metodologías. En el ámbito metodológico, las preocupaciones están centradas en los procedimientos de consulta ciudadana.

• Resultados obtenidos

Según un análisis realizado por el proyecto de la OEA y citado por la persona entrevistada para este estudio, de los 34 proyectos de inversión aprobados en el presupuesto 2008 por el Concejo Municipal, el 35% (12 proyectos) fueron demandados por mujeres. Los montos asociados a ellos representaron el 57% del monto presupuestado para proyectos de inversión.

Entre los proyectos demandados por mujeres, había al menos dos tipos: aquellos a los que se asigna una utilidad para reducir la iniquidad de género por los servicios que brindan a grupos de mujeres, y aquellos que generan efectos positivos para las comunidades en general y que además tienen la virtud de enfrentar causas estructurales de iniquidad de género.

• Factores positivos y limitaciones a superar

En la Alcaldía de Dipilto ha habido un desarrollo considerable de los instrumentos institucionales para la

equidad de género: la Secretaría de Atención a la Mujer, el diagnóstico municipal de género, y la política municipal de género, principalmente. Estos avances crean condiciones institucionales favorables para desarrollar experiencias de PEG. También hay que mencionar el impulso a la política de equidad de género que han dado el proyecto de la cooperación holandesa y diversas ONG nacionales especializadas en género. En el campo específico de los PEG, ha sido crucial el apoyo del proyecto de la OEA. Todos estos factores pueden explicar el desarrollo tan considerable que se ha alcanzado en los procedimientos específicos para organizar y considerar las consultas a las mujeres de la comunidad sobre proyectos prioritarios. Ese desarrollo no solo se expresa en el ámbito organizativo, sino también en la alta proporción de recursos de inversión demandados por mujeres que fueron aprobados en el 2008.

Entre las limitaciones advertidas, está la ausencia de metodologías de formulación de propuestas de asignación presupuestaria con enfoque de género y el hecho de que el ejercicio de consulta se restringe al presupuesto de inversión.

La experiencia de Matagalpa

• Aspectos relevantes del proceso de PEG en Matagalpa

Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

A partir del 2003 se recibió ayuda externa de la agencia holandesa de cooperación SNV, la cual capacitó tanto a las mujeres como a los miembros de la Alcaldía. Con apoyo de esa agencia, en el 2005 se elaboró el Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio de Matagalpa para el período 2005-2009. En ese plan se incorpora un componente sobre equidad de género y se propone incluir el enfoque de género en los planes y presupuesto municipales. La coope-

ración del SNV en políticas de equidad de género terminó en el 2005.

En el 2005 se creó la Secretaría de la Mujer con nivel de Dirección dentro de la Alcaldía Municipal. Esta Secretaría tiene la responsabilidad de coordinar con las otras instancias del Gobierno Municipal como las Concejalas, la Comisión de Género del Consejo de Desarrollo Municipal, y los actores externos que participan en el proceso, como las instituciones del estado, las organizaciones comunitarias, las universidades, etc.

También se creó la Comisión de Equidad de Género del Consejo de Desarrollo del Municipio de Matagalpa, en la cual están representadas 16 organizaciones de la sociedad civil, y la Red de Mujeres de Matagalpa.

En el 2007 el Concejo Municipal aprueba la “Agenda de las Mujeres del Municipio de Matagalpa”, la cual fue elaborada por la Secretaría de la Mujer y la Comisión de Equidad de Género. Este documento fue elaborado con base en una amplia consulta a mujeres del municipio y contiene propuestas de políticas clasificadas en cinco ejes: económico, de violencia intrafamiliar, servicios básicos, organización y participación, y derechos y libertades individuales. En ese mismo año el Concejo Municipal gira la instrucción para elaborar la Política de Equidad de Género del Municipio y conforma una comisión para ese efecto.

El proceso de consulta sobre prioridades de inversión

En el año 2000 se dieron los primeros pasos para incorporar la metodología de micro planificación participativa en la elaboración de los planes de inversión municipal (PIM).

Sin embargo, fue hasta el año 2003 cuando se empezó a aplicar esa metodología. Se comenzó con la consulta sobre prioridades de inversión a representantes de barrios y comunidades. También se emprendió un programa de capacitación a líderes de la comunidad en las competencias de la municipalidad amparados

en la Ley de Participación Ciudadana (Ley 40). Además, el equipo técnico del Municipio con el apoyo de los Concejales y las Concejalas procedió organizar a la comunidad para que participara en el proceso de consulta.

Al principio, no se hacía un tratamiento diferenciado de las demandas de las mujeres relacionadas con proyectos de inversión. Aunque las mujeres presentaban sus propuestas, estas no eran atendidas adecuadamente.

En el 2004 se separaron los grupos de mujeres y hombres en el momento de hacer la consulta, y se asesoró a las mujeres para en sus demandas consideraran sus necesidades específicas. En ese mismo año se conformó y empezó a operar el primer Cabildo de Mujeres, el cual fue concebido como un instrumento para canalizar propuestas a la Comisión Técnica de Presupuesto, sobre proyectos de inversión que las mujeres de la comunidad consideran prioritarios. A ese proceso se le ha llamado “presupuesto participativo con equidad de género”. Estos avances del 2004 fueron resultado de propuestas hechas al Alcalde por grupos de mujeres organizadas.

A partir del 2005 se inició la experiencia de las consultas sobre proyectos de inversión a mujeres de la comunidad. El resultado fue que se asignó un 1% del Presupuesto de la Municipalidad a “proyectos de mujeres”. Entre esos proyectos se incluían algunos destinados a financiar cursos de manualidades, compra de materiales para las mujeres en la zona rural, compra de máquinas de coser, pago de maestras, y un fondo para abordar el tema de violencia intrafamiliar. La situación fue similar en el 2006, con la diferencia de que para entonces se incluyeron proyectos demandados en el Cabildo de la Mujer.

En 2007 se logra incorporar en el presupuesto municipal varios proyectos de desarrollo dirigidos a mujeres. Entre ellos destacan varios proyectos financiados con fondos de la Unión Europea. Uno de ellos es un

proyecto de vivienda que beneficia a cerca de 100 mujeres. Otro es la constitución, capacitación, legalización y equipamiento de la Cooperativa Multiservicios “El Manantial” conformada mayoritariamente por mujeres.

A continuación se explican los pasos del proceso de consulta sobre prioridades de inversión:

- **A.** En agosto se realiza la consulta del Presupuesto de Inversión ante los delegados zonales. Esos delegados son representantes de las comunidades. En cada zona hay tres representantes, de los cuales por lo menos uno debe ser mujer. Son asesorados por el equipo de facilitadores/as de la Alcaldía, conformado por ingenieros, arquitectos y personal técnico de la Alcaldía. Los delegados/as presentan una lista de los proyectos demandados por cada una de las comunidades. De esas demandas tienen que seleccionar y consensuar tres proyectos, de los cuales por lo menos uno de ellos debe estar orientado a satisfacer las demandas de mujeres. Los facilitadores y facilitadoras también asesoran a las comunidades en la aplicación del enfoque de género en la selección de los proyectos.

- **B.** En setiembre se reúne la Asamblea General Municipal que integra a todos los delegados y delegadas de las comunidades. Ante esta Asamblea la Alcaldía presenta la distribución del Presupuesto de Inversión por zona. Para hacer esa distribución, primero se divide el presupuesto entre las zonas rurales y las urbanas. Luego se divide el monto correspondiente a las zonas urbanas entre las ocho existentes, las cuales están compuestas por 84 barrios. El monto correspondientes a las zonas rurales se divide entre 12 zonas que están compuestas por 104 comunidades. En la Asamblea se discuten los proyectos a financiar con el presupuesto asignado a cada zona. Para ello, los delegados reciben asesoría de arquitectos, ingenieros, la Directora de Adquisiciones de la Alcaldía y otro personal técnico. Al final de ese proceso, quedan seleccionados los

proyectos. Se elabora entonces una certificación que luego es firmada por el Concejo Municipal.

- **C.** En octubre se realiza la consulta sobre prioridades de inversión a las comisiones del Consejo de Desarrollo Municipal de Matagalpa (CDMAT): Equidad de Género, Economía y Producción, Social, de Medio Ambiente y de Planificación y Ordenamiento Territorial.

- **D.** En noviembre se hace la consulta a las organizaciones de ciudadanos/as que defienden los intereses de distintos grupos de población: Asociación de Ciegos, Mujeres organizadas, Organización de Retirados, etc.

- **E.** En noviembre se llevan a cabo las consultas al Cabildo de Mujeres y el Cabildo Ordinario. En el primero, las mujeres toman la palabra, plantean sus demandas y defienden sus proyectos. Sus propuestas sirven de insumo para la toma de decisiones sobre inversiones a incluir en el presupuesto municipal. El Cabildo Ordinario está compuesto por representantes de distintos sectores de la comunidad.

- **F.** Entre noviembre e inicios de diciembre, la comisión técnica de presupuesto hace el análisis correspondiente, realiza ajustes del presupuesto, procesa información y prepara el informe con conclusiones y recomendaciones para pasarlo al Concejo Municipal.

- **G.** En los primeros días de diciembre, el Concejo Municipal realiza una sesión extraordinaria en la que aprueba el presupuesto. Para ello, toma en cuenta el informe de la comisión técnica y las certificaciones de las propuestas de la ciudadanía.

En el proceso de consulta y en los trabajos de inclusión de las demandas manifestadas en las consultas dentro del presupuesto de inversión, la Secretaría de la Mujer tiene un papel destacado.

- **Metodología de análisis y formulación de presupuestos**

Se carece de instrumentos metodológicos para guiar la selección de proyectos a proponer en función de criterios explícitos de equidad de género. En alguna

medida, esa guía es provista por la Agenda de las Mujeres del Municipio de Matagalpa, la cual está formulada con base en elementos de teoría de género. No se obtuvieron referencias acerca de la medida en que los procesos de reflexión de las mujeres que llevan a generar las demandas de proyectos llegan a incorporar criterios explícitos de equidad de género. Tampoco se obtuvo información sobre la manera en que se brinda asesoría sobre políticas de equidad de género a las mujeres que participan en esos ejercicios.

• **Resultados obtenidos**

En el presupuesto del 2008, se logran incorporar 32 proyectos para mujeres, lo que significa un 4,1 % del presupuesto de ingresos corrientes.

Muchos de los proyectos propuestos por las mujeres están dirigidos a brindar apoyos directos a grupos de mujeres en particular. Otros proyectos generan beneficios para las comunidad en general sin que necesariamente tengan a las mujeres como beneficiarias directas; son demandados por las mujeres porque consideran que tienen impacto positivo en su bienestar y el de sus familiares.

• **Factores positivos y limitaciones a superar**

En la Alcaldía de Matagalpa hay un desarrollo importante de los mecanismos especializados en equidad de género. La Secretaría de la Mujer, la Comisión de Equidad de Género, y la Agenda de las Mujeres se encuentran entre los principales. Esta capacidad institucional ha sido esencial para impulsar la participación de las mujeres en las consultas sobre el presupuesto. Se debe agregar que el avance mencionado fue promovido por un proyecto de la cooperación holandesa que generó frutos abundantes en ese campo. Otro factor explicativo de los avances en los procesos de consulta a las mujeres sobre el presupuesto es la incidencia de los grupos de mujeres sobre la Alcaldía para que esta desarrolle esos procesos.

A pesar de que se observa un desarrollo notable de los mecanismos de consulta a las mujeres dentro del ciclo presupuestario, también se nota que el porcentaje del presupuesto municipal asignado a “proyectos de mujeres” fue muy reducido pues alcanzó apenas el 4%. Se debe tener presente que el ejercicio de consulta está restringido principalmente al presupuesto de inversión municipal. Otra limitación es la ausencia de metodologías para el análisis explícito y sistemático de las causas estructurales de desigualdad de género en el contexto de los procesos de consulta presupuestaria.

La experiencia de Nueva Guinea

• **Aspectos relevantes del proceso de PEG en Nueva Guinea**

Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

Un hecho importante para la introducción del enfoque de género en la política municipal de Nueva Guinea se encuentra en la creación de la Comisión de Género del Municipio de Nueva Guinea en los años noventa. Esta comisión surgió de un movimiento de lucha por los intereses de las mujeres. Su primer objetivo fue gestionar la creación de la Comisaría de la Mujer, un ente encargado de atender a mujeres víctimas de violencia doméstica.

En 1998 se funda la Comisión Municipal de Género, dentro de la Comisión de Mujer, Niñez y Adolescencia (CMNA) del Consejo de Desarrollo Municipal. Se le integró con representantes de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil.

En el 2003, se inicia en la Alcaldía un proceso que llega hasta el presente, mediante el cual se ha tratado de introducir progresivamente el enfoque de género en los instrumentos de planificación y presupuesto de la Alcaldía. Ese proceso arrancó con un proyecto de cooperación del Servicio Holandés de Coopera-

ción (SNV), dirigido a capacitar a funcionarios/as de la Alcaldía en teoría de género y políticas de equidad de género.

A partir del 2004, la Alcaldía recibe apoyo del Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED) en materia de políticas de equidad de género. El DED apoyó la creación y el desarrollo de la Unidad de Género de la Alcaldía, lo cual incluyó la capacitación de su personal. Esa agencia también asesoró para elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal con Enfoque de Género (POTEMG). Además, se brindó capacitación en teoría de género a funcionarios y técnicos de la Alcaldía y de la Comisión de Género.

La Comisión Municipal de Género experimentó un período de decaimiento a principios de la década del 2000. En el 2003, el Instituto de la Mujer de Nicaragua le brindó apoyo para fortalecerla y reactivarla. Ese esfuerzo fue continuado en el 2005, cuando se elevó su rango y su autonomía dentro del CDM. Dejó entonces de ser parte de la Comisión de Mujer, Niñez y Adolescencia (CMNA) y se constituyó en un órgano autónomo de ese Consejo. Esta comisión ha logrado un alto nivel de reconocimiento y aceptación entre las organizaciones e instituciones del municipio, por los logros alcanzados a favor de la equidad de género.

La Comisión Municipal de Género está compuesta por las siguientes organizaciones: La Red de Jóvenes Nueva Guinea, la Asociación de Mujeres Nicaragüenses “Luisa Amanda Espinoza” (AMNLAE), el Ministerio de la Familia (MIFAMILIA), la Asociación de Hermandamiento Sint truiden Nueva Guinea (ASOHDENG), la Asociación para el Desarrollo Nueva Guinea (ADENG), la Unión Nacional de Agricultores (UNAG), el Consejo de Iglesias Evangélicas pro Alianza Denominacional (CEPAD), el Gobierno Municipal de Nueva Guinea, la Dirección General de Ingresos, el Ministerio de Educación (MINED), la Federación de Mujeres Productoras del Campo Nicaragüense (FEMUPROCAN), el Mi-

nisterio de Salud (MINSA), el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) y la Fiscalía.

En el documento oficial que define las funciones de la Comisión Municipal de Género, se le asigna la misión de promover la equidad de género en Nueva Guinea mediante distintas funciones que abarcan tanto al ámbito estatal como al de la sociedad civil. Una de esas funciones es la de contribuir al cumplimiento de la Estrategia Municipal de Equidad de Género. En la explicación de esa función, se expresa que el objetivo consiste en aplicar el enfoque de transversalización (“mainstreaming”) de género en todos los instrumentos de política del municipio.

En el 2007 se emprendió la elaboración de la Estrategia Municipal de Equidad de Género y su Plan Estratégico para el período 2008-2010. Para realizar ese trabajo, los equipos técnicos de la Alcaldía y de la Comisión Municipal de Género recibieron apoyo técnico de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN). La estrategia se basó en el diagnóstico municipal que se hizo durante el proyecto del POTEMG. Ese diagnóstico contiene datos desagregados por sexo sobre distintos ámbitos de la realidad económica y social de Nueva Guinea. La estrategia fue elaborada de manera participativa, con base en encuestas, grupos focales, talleres, y reuniones.

Un logro reciente en cuanto a la concreción de una política de equidad de género de la Alcaldía ha sido la inclusión en el presupuesto municipal del 2008 de algunas partidas para la implementación de la Estrategia Municipal de Equidad de Género, y para financiar la operación de la Unidad de Género de la Alcaldía y la Comisión Municipal de Género.

- **El proceso de consulta sobre prioridades de inversión**

Durante el 2007 y el tiempo transcurrido del 2008, se ha estado realizando un trabajo de adaptación de la

metodología de formulación participativa del Programa de Inversión Municipal (PIM) que utiliza del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal en el marco de su sistema de planificación municipal. Además, se ha hecho un esfuerzo por incorporar el enfoque de género en esa metodología.

Se espera que para la elaboración del presupuesto municipal del 2009, por primera vez se lleve a cabo un proceso de consulta ciudadana sobre prioridades de inversión que incorpore algunas prácticas favorables para la equidad de género. En particular, se busca introducir la perspectiva de género con dos tipos de prácticas: diferenciar entre las demandas hechas por mujeres y las hechas por hombres, y asesorar a las mujeres para que sus demandas están basadas en el enfoque de género.

En el trabajo de campo mediante el cual se obtuvo la información sobre la experiencia de Nueva Guinea que aquí se analiza, se identificaron varias limitaciones para la introducción de la perspectiva de género en el proceso de consulta ciudadana sobre prioridades de inversión municipal. Se mencionan a continuación:

- **A.** A mediados de abril del 2008, la funcionaria de la Comisión Municipal de Género entrevistada para este estudio expresó sus reservas acerca de la solidez en la definición del enfoque de género dentro del proceso de elaboración participativa del PIM, y acerca del nivel de sustento político para avanzar en esa dirección. Uno de los aspectos en los que se observaba una insuficiente claridad es el de la aplicación de criterios de equidad de género para escoger las representantes de las mujeres en los espacios de consulta.
- **B.** No se cuenta con las guías e instrumentos metodológicos necesarios para definir los contenidos de las asignaciones presupuestarias a proponer, con base en el enfoque de género. En la etapa de formulación del presupuesto, el énfasis ha estado puesto en abrir la opción de que las mujeres propongan los proyectos que consideren de mayor necesidad a partir de su

experiencia. Para la etapa de seguimiento, se prevé la diferenciación entre los proyectos propuestos por mujeres y por hombres. Pero aún no se contempla la creación de indicadores de resultados con enfoque de género (productos, efectos e impactos).

- **C.** Las personas entrevistadas de la Comisión Municipal de la Mujer no tenían registrado el tema de los PEG como un tema prioritario de esa comisión o del municipio. Además, esas personas no sabían si la municipalidad estaba desarrollando ese tipo de experiencias. En la municipalidad, se encontró que los funcionarios/as que no pertenecían a la Unidad de Género con responsabilidades en el proceso presupuestario no conocían de la existencia de las metodologías de PEG. Cuando se les entrevistó, desconocían si el Municipio hacía análisis sobre el tema.

A continuación se detallan las etapas del proceso de consulta:

- **A.** Entre mayo y agosto, las Asambleas Comunitarias generan demandas de proyectos para ser incorporados en el Plan de Inversiones Municipales (PIM).
- **B.** Estas demandas se registran mediante un acta. Además, le asignan orden de prioridad a las demandas de inversión y separan los proyectos solicitados por hombres y los solicitados por mujeres, a fin de reflejar de forma separada sus necesidades. Las Asambleas Comunitarias están compuestas por líderes comunitarios, los integrantes del Comité de Desarrollo Local, y representantes de las iglesias, los Comités de Prevención del Delito, la organización Parteras Organizadas, el Comité de Salud, el Comité de Emergencia, las organizaciones de mujeres, etc. En cada Asamblea Comunitaria está presente una representante de la Comisión Municipal de Género para asesorar sobre la aplicación del enfoque de género en el ejercicio de generación de demandas.
- **C.** En setiembre y octubre, las Comisiones del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) analizan y sistematizan las demandas, incorporan otras, las consoli-

dan en un documento, y hacen su recomendación de proyectos a aprobar. El CDM está compuesto por las comisiones de género, económica, de infraestructura, de gobernabilidad, y de desarrollo social.

- **D.** En octubre, el Cabildo Municipal recibe el proyecto de PIM, lo discute y lo promueve ante el Concejo Municipal.

- **E.** En diciembre, el Consejo Municipal discute y aprueba el PIM. A partir de entonces, el presupuesto es ejecutado por las unidades organizativas de la Alcaldía durante todo el año.

- **F.** En febrero del año siguiente, el Cabildo Ordinario realiza un ejercicio de evaluación de la ejecución del PIM del período anterior.

- **Metodología de análisis y formulación de presupuestos**

Se carece de una guía metodológica para referir el análisis de los proyectos prioritarios a causas estructurales de desigualdad de género. En lo metodológico, la atención está puesta casi exclusivamente en los procedimientos de consulta. La existencia de una estrategia y un plan de acción municipales para la equidad de género aminora la carencia de una metodología como la mencionada, pero solo de manera parcial. Hay que considerar que los planes se desactualizan y el análisis de género evoluciona; por ello, para mantener un diagnóstico y una estrategia de género actualizados, es conveniente contar con herramientas metodológicas adecuadas.

- **Resultados obtenidos**

La experiencia de PEG de Nueva Guinea se empezó a ejecutar en el 2008, con el propósito de incluir proyectos demandados por mujeres en el presupuesto del 2009. Las entrevistas a informantes clave de este municipio se hicieron en marzo y abril del 2008, y para entonces no se habían generado resultados. De momento, solo se pueden reseñar los avances tan

significativos que se han logrado en el desarrollo del proceso de consulta a las mujeres.

- **Factores positivos y limitaciones a superar**

Nueva Guinea se caracteriza por un notable desarrollo de los instrumentos municipales para la igualdad de género. Entre ellos, destacan la Comisión Municipal de Género, la Unidad de Género de la Alcaldía, el Plan de Ordenamiento Territorial con Enfoque de Género, el diagnóstico de la situación de género del municipio, y la Estrategia Municipal de Equidad de Género y su plan estratégico. Además, en el municipio hay organizaciones de mujeres con importantes trayectorias de lucha por sus derechos. Los aportes de las agencias de cooperación de Holanda y Alemania han contribuido a estos avances. Todos estos factores podrían expresarse en el desarrollo de los procesos de consulta a las mujeres sobre los contenidos de los presupuestos. Hay que señalar, sin embargo, que esos procesos se restringen –al menos de momento– al presupuesto de inversión.

La experiencia de Tola

- **Aspectos relevantes del proceso de PEG en Tola**
Sobre la introducción del enfoque de género en la Alcaldía

En el municipio de Tola, los primeros esfuerzos por introducir el enfoque de género en la política municipal empezaron en el año 2005, después de la elección de una mujer Alcaldesa que se ha mostrado comprometida con la causa de la equidad de género. Esta funcionaria tiene formación en presupuestos con enfoque de género, pues cursó el Diplomado sobre ese tema que imparte la sede en México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

El desarrollo de las capacidades institucionales especializadas en enfoque de género es aún incipiente en el municipio. Posiblemente, el mayor avance en

ese sentido durante la administración de la actual Alcaldesa, es la creación de la Unidad de Mujer, Niñez y Adolescencia, a solicitud de las organizaciones de mujeres.

Por otra parte, hay que señalar que no se cuenta con una política municipal de equidad de género, ni de planes estratégicos con enfoque de género.

• El proceso de consulta sobre prioridades de inversión

En el 2005, hay un esfuerzo intenso de organización de las comunidades por medio de los Consejos de Desarrollo Comunitarios (CDC). A inicios del 2006, cuando ya se tenían organizadas las comunidades, se inició el proceso de consulta ciudadana sobre inversiones prioritarias. Ese esfuerzo ha sido apoyado por el proyecto de la OEA “Participación y Equidad de género dentro de las Finanzas Municipales”, el cual ha aportado apoyo técnico, asesoramiento y capacitación al equipo de la Alcaldía, a las autoridades municipales y a la comunidad.

Las etapas del proceso de consulta sobre inversiones prioritarias son las siguientes:

- **A.** En junio y julio, los Consejos de Desarrollo Comunitario (CDC) Zonales y Sectoriales generan demandas de los proyectos a ser incorporadas en el Plan de Inversiones Municipales (PIM). Se levantan actas de participación y se separan las demandas de hombres, mujeres y adolescentes. En cada comunidad, se escogen tres proyectos prioritarios demandados por las mujeres. Los CDC están compuestos por líderes y representantes de las comunidades con una participación equitativa de mujeres y hombres.
- **B.** En setiembre y octubre, las comisiones del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) analizan y recomiendan proyectos que consideran prioritarios. El CDM está compuesto por líderes comunitarios, y representantes de las entidades del gobierno central que tienen presencia en el municipio.

- **C.** En octubre el Cabildo Municipal de Mujeres es informado de la propuesta de proyectos prioritarios que se va a poner a consideración del Concejo Municipal para que decida al respecto.

- **D.** En diciembre, el Concejo Municipal aprueba el presupuesto. Durante todo el año, el presupuesto es ejecutado y se le da seguimiento a esa ejecución.

• Metodología de análisis y formulación de presupuestos

Se carece de instrumentos metodológicos para introducir el enfoque de género en los procesos de presupuesto. De momento, el énfasis ha estado puesto en la adopción de procedimientos de consulta ciudadana separando las demandas de mujeres y las de hombres. Pero no se llega a plantear el desarrollo de instrumentos para sustentar la definición de las demandas en un análisis de género explícito y orientado a enfrentar causas estructurales.

• Resultados obtenidos

En el 2007, por primera vez se logra incorporar en el presupuesto varios proyectos de inversión demandados por mujeres.

Como producto de la consulta del presupuesto 2008, un 33% de los proyectos aprobados en el presupuesto fue demandado por las mujeres en los CDC. Estos proyectos representan casi un 40% del monto presupuestado para proyectos de inversión.

• Factores positivos y limitaciones a superar

La Alcaldía de Tola no tiene un desarrollo significativo en cuanto a instrumentos institucionales para la equidad de género. Hasta el 2005 se creó una unidad que atiende los problemas de las mujeres pero no de manera exclusiva, pues también tiene asignada la responsabilidad de las políticas municipales de niñez y adolescencia. Además, hay que notar que no existe una política municipal de equidad de género. En este contexto, los

avances en el proceso de consulta a las mujeres sobre prioridades presupuestarias de inversión han sido promovidos por dos factores: el hecho de que haya una mujer Alcaldesa, con vocación y formación en el campo de la equidad de género; y el apoyo del proyecto de la OEA en presupuestación participativa. Esos factores podrían explicar que en un plazo relativamente corto se haya logrado asignar a “proyectos de mujeres” un por-

centaje considerable del monto presupuestado para inversión municipal, en el 2008. Hay que considerar, sin embargo, que esta experiencia presenta las mismas limitaciones que las otras experiencias nicaragüenses que aquí se analizan: su restricción al presupuesto de inversión, y la carencia de un marco metodológico explícito que refiera los procesos de consulta a causas estructurales de género.

Capítulo 3. Análisis comparativo de las experiencias

Introducción

En este capítulo se expone el análisis comparativo de las experiencias municipales incluidas en la investigación. En primer lugar, se las compara entre sí, con respecto a una selección de aspectos relevantes de su desarrollo. Posteriormente, se identifican y analizan varias condiciones específicas que podrían estar asociadas con los niveles de éxito de las experiencias. A continuación se explica en que consistió cada uno de esos análisis.

Comparación entre experiencias con respecto a aspectos seleccionados

Los aspectos con respecto a los cuales se comparan las experiencias fueron seleccionados durante la fase de análisis de los datos obtenidos en el trabajo de campo, con base en dos criterios: a) que hubiera suficiente información acerca de ellos como para que la comparación se pueda hacer entre al menos la mayoría de las experiencias; y b) que fueran significativos para identificar condiciones específicas que pueden estar incidiendo en el éxito de las experiencias.

Seguidamente, se mencionan los aspectos relevantes seleccionados y los temas incluidos dentro de cada uno de ellos:

- **A.** Actores clave: ¿cuáles fueron los actores clave en el origen y el desarrollo de las experiencias?; ¿qué tan sostenibles son las contribuciones de esos actores en el futuro cercano?
- **B.** Política de género de la Alcaldía: ¿qué tan desarrollada ha sido esa política?; ¿ha contribuido el desarrollo institucional de la Alcaldía en el campo de la equidad de género al avance de las experiencias?
- **C.** Desarrollo organizativo de las alcaldías en PEG: ¿qué nivel de desarrollo organizativo han alcanzado las Alcaldías en cuanto al análisis y la formulación de PEG?; ¿se expresa ese desarrollo en los avances logrados por las experiencias?; ¿qué nivel de avance tiene la Alcaldía en el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de PEG?; ¿se expresa ese avance en los logros alcanzados por la experiencia?
- **D.** Metodologías de formulación de presupuestos: ¿qué estrategias de selección de los contenidos de los PEG se adoptaron en las experiencias?;

¿hay alguna relación entre las opciones estratégicas asumidas y los resultados logrados?

- **E. Recursos asignados:** ¿qué proporción de los presupuestos municipales se logró asignar a actividades relevantes para la equidad de género?; ¿qué orden de magnitud tienen esos recursos?

Al analizar los aspectos antes mencionados, se ha tenido presente que todas las experiencias analizadas son recientes, que se incluyeron apenas diez casos, y que se trata de un análisis exploratorio sobre un objeto de estudio que no había sido abordado previamente en Centroamérica. Por tanto, el análisis no está orientado a generar conclusiones definitivas sobre todas las preguntas antes planteadas.

Además, se ha tomado en cuenta que los contextos políticos, económicos, sociales y culturales en que se desarrolla cada experiencia analizada son distintos entre sí (a veces, muy distintos). Por tanto, a la hora de comparar las distintas estrategias adoptadas por los actores que intervienen en las experiencias, no procede hacer valoraciones categóricas sobre cuáles de esas estrategias son las mejores o las correctas. Lo que tiene sentido en determinado contexto puede estar fuera de lugar o ser imposible de realizar en otro. Lo que se pretende es obtener las conclusiones que sean posibles con la información disponible, plantear dudas e hipótesis para futuros estudios, y sobre todo, extraer conocimiento útil para el diseño y el desarrollo de experiencias de PEG.

En el cuadro 3.1 se mencionan los aspectos antes mencionados y su correspondencia con las dimensiones de análisis consideradas en este estudio. En la última columna se hacen referencias al tipo de análisis de género relacionado con cada aspecto.

Análisis de condiciones de éxito

Después del análisis de los aspectos relevantes sobre el que se explicó anteriormente, se pasó a identificar

y analizar un conjunto de “condiciones de éxito” de las experiencias. Se las define como aquellas condiciones específicas que pueden favorecer la sostenibilidad y la eficacia de las experiencias de PEG.

Por sostenibilidad, se entiende a la posibilidad que tiene una experiencia de persistir y desarrollarse durante los próximos años.

Por eficacia, se entiende el potencial que tiene una experiencia para incidir en la transformación de las políticas municipales en un sentido favorable a la equidad de género.

Tomando en cuenta las limitaciones en el diseño del estudio, las condiciones son planteadas a manera de hipótesis, pues las relaciones causales que implican no están sustentadas en un análisis estadístico.

Comparación con respecto a un conjunto de aspectos relevantes

Actores clave en el origen y el desarrollo de las experiencias

Se obtuvo información acerca de los actores que tuvieron papeles destacados en el origen y el desarrollo de 8 de las 10 experiencias analizadas. Esa información está resumida en el cuadro 3.2.

En relación con los autores que tuvieron una influencia especialmente importante en la decisión de dar inicio a la experiencia de PEG que debieron tomar las autoridades municipales, hay que destacar lo siguiente:

- En 5 de las 8 experiencias sobre las que hay datos -Santa Tecla, San Salvador, Intibucá, Boaco y Tola- hubo mujeres en puestos de decisión política de los gobiernos municipales que tuvieron participaciones decisivas para el origen de las experiencias. Hay referencias a que varias de esas mujeres habían tenido capacitación en equidad de género o en PEG –como la Primera Regidora de Intibucá o la Alcaldesa de Tola- , o a que tenían trayectoria como

Cuadro 3.1 Acciones incluidas en la Agenda Política de las Mujeres de los Municipios de Intibucá y La Esperanza, 2006

Aspectos relevantes	Clasificación general de los aspectos relevantes	Dimensión de análisis asociada con cada aspecto	Acción
Actores Claves	• Internos	• Institucional (interna) • De género	Participación de ONG de mujeres y de mujeres líderes
	• Externos	• Institucional (externa)	Influencia de actores externos en el surgimiento y el desarrollo de las experiencias
Política de género de la alcaldía	• Existencia de unidad de género	• Institucional (interna) • De género	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas municipales de equidad de género. • Políticas e instrumentos municipales especializadas en PEG.
	• Existencia de órgano de dirección política especializado en género	• Institucional (interna) • De género	
	• Existencia de organizaciones representativas de las mujeres en las consultas sobre presupuestos	• Institucional (interna) • Social • De género	
	• Existencia de políticas municipales de equidad de género	• Institucional (interna) • De género	
Desarrollo organizativo de la alcaldía	• En formulación de PEG	• Institucional (interna) • De género	Nivel de desarrollo de los procesos especializados en incorporar la dimensión de género en los presupuestos
	• En promoción de la participación ciudadana	• Institucional (interna) • Social • De género	Nivel de desarrollo de los procesos especializados en incorporar la dimensión de género en los presupuestos
Metodología de análisis de presupuesto	• Tipos de políticas de equidad de género	• Presupuestaria • De género	Desarrollo, limitaciones y orientación del análisis de género en las metodologías de formulación de presupuestos.
	• Estrategia de selección de contenidos	• Presupuestaria • De género	
	• Sistemática en la selección	• Presupuestaria • De género	
	• Ámbito del presupuesto en el que se interviene	• Presupuestaria • De género	
Recursos asignados a proyectos relevantes para mujeres	• Nivel absoluto	• Presupuestaria • De género	Relación entre volumen de recursos y potencial para incidir en la equidad de género
	• Nivel relativo		

Cuadro 3.2 Experiencias de PEG de El Salvador, Honduras y Nicaragua: Actores clave en su origen y su desarrollo

	Actores que generaron el impulso inicial de la experiencia	Actores con mayor liderazgo en el desarrollo de la experiencia	Otros actores que crean condiciones favorables para la experiencia
El Salvador			
Santa Tecla	<ul style="list-style-type: none"> • Varias mujeres Concejales 	<ul style="list-style-type: none"> • El Alcalde • Las Concejales (especialmente las que integran la Consejería de la Mujer) • La encargada de la Unidad de Género • Las mujeres líderes integradas en la Mesa Ciudadana de Mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • El Movimiento Mérida Anaya Montes • Funcionarios/as municipales comprometidos con el proceso
San Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Una mujer Concejala • El Movimiento Mérida Anaya Montes 	<ul style="list-style-type: none"> • La Alcaldesa • Las Concejales integrantes de la Consejería de la Mujer • La encargada de la Unidad de Género 	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios/as municipales comprometidos con el proceso • Las ONG que integran la Mesa Ciudadana de Mujeres
Honduras			
Santa Rosa de Copán	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Ciudadana de Mujeres Solidarias • Agencias de cooperación: UNIFEM , PNUD y la AECID 	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto de UNIFEM sobre PEG 	<ul style="list-style-type: none"> • El Alcalde y la Corporación Municipal
Intibucá	<ul style="list-style-type: none"> • La Primera Regidora • Dos organizaciones de mujeres: Centro de Estudios de la Mujer de Honduras (CEMH) y “Las Hormigas” 	<ul style="list-style-type: none"> • La Primera Regidora • Organizaciones de mujeres: Asociación de Mujeres Microempresarias Intibucanas (AMMIL), CEMH y “Las Hormigas” 	<ul style="list-style-type: none"> • El Alcalde • La Corporación Municipal • La Oficina Municipal de la Mujer
La Esperanza	<ul style="list-style-type: none"> • La organización de mujeres “Las Hormigas” • Corporación Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • “Las Hormigas” y otras organizaciones de mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • El Alcalde • La Corporación Municipal • La Oficina Municipal de la Mujer
Nicaragua			
Boaco	<ul style="list-style-type: none"> • La Vicealcaldesa 	<ul style="list-style-type: none"> • La Vicealcaldesa • El proyecto de la OEA sobre PEG 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcalde • Concejo Municipal • Funcionarios/as comprometidos con la experiencia • Mujeres dirigentes integradas en el Consejo de Desarrollo Municipal

	Actores que generaron el impulso inicial de la experiencia	Actores con mayor liderazgo en el desarrollo de la experiencia	Otros actores que crean condiciones favorables para la experiencia
Dipilto	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto de la OEA sobre PEG 	<ul style="list-style-type: none"> • El Concejo Municipal • El proyecto de la OEA sobre PEG 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo Técnico Municipal • Consejo de Desarrollo Municipal
Matagalpa	<p>No hay suficiente información para contestar estas preguntas. Se sabe que las autoridades políticas de la Alcaldía han jugado un papel fundamental en la experiencia de PEG. No se conoce sobre el papel de mujeres líderes en el municipio. No se conoce el alcance de la participación de organizaciones de mujeres en el origen y desarrollo de la experiencia. La participación de las agencias de cooperación no es relevante en esta experiencia.*</p>		
Nueva Guinea			
Tola	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldesa • Proyecto de la OEA 	<ul style="list-style-type: none"> • Alcaldesa • Proyecto de la OEA 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigentes comunitarias de base • El Consejo de Desarrollo Municipal

(*) Según la opinión de la consultora nacional que hizo el trabajo de campo en Nicaragua, el nivel de participación de las organizaciones de mujeres en Matagalpa ha sido bajo.

dirigentes del movimiento de mujeres en su municipio –como varias de las Concejalas de Santa Tecla y San Salvador. He aquí un conjunto de ejemplos de que la presencia de las mujeres en puestos del nivel político puede ser fundamental para impulsar cambios en las políticas públicas que sean favorables a la equidad de género.

- En 4 experiencias, se registró que las decisiones que condujeron a su creación estuvieron asociadas con la incidencia de organizaciones de mujeres a favor de esa decisión, ante las autoridades municipales. Son los casos de San Salvador, Santa Rosa de Copán, Intibucá y La Esperanza. En todos estos casos, las organizaciones de mujeres mencionadas tenían presencia en los municipios correspondientes desde antes del inicio de las experiencias. Por tanto, se las puede considerar actores internos del municipio.

- En 7 experiencias, la decisión de iniciar la experiencia fue promovida por mujeres en puestos de decisión política, o por organizaciones de mujeres.
- En tres experiencias, las circunstancias de la creación están claramente ligadas al inicio de un proyecto de cooperación internacional en el tema de los PEG. Se trata del proyecto de la OEA, en los casos de Dipilto y Tola; y del proyecto de UNIFEM, en el caso de Santa Rosa de Copán. Solo en estos tres casos, se puede decir que el origen de las experiencias está vinculado a actores externos a la municipalidad y el municipio.
- Al identificar los actores que han mostrado mayor liderazgo en el desarrollo de las experiencias, se encuentra lo siguiente:
- En las dos experiencias de El Salvador –Santa Tecla y San Salvador- hay dos actores institucionales

fundamentales para el avance de la experiencia: la Consejería de la Mujer, que es un órgano del Concejo Municipal conformado por Concejalas, y la Unidad de Género. En ambas experiencias, la Unidad de Género hace un trabajo técnico que incluye dar lineamientos metodológicos y procedimentales, asesorar, capacitar, y avalar los contenidos de género de los planes operativos. La Consejería de la Mujer define orientaciones políticas sobre PEG a las unidades que gestionan el presupuesto. En ambos municipios, la Consejería ha sido esencial para abrirle espacio de acción a la Unidad de Género. La actuación coordinada y complementaria de ambos actores ha sido vital para que las políticas generales del Concejo sobre PEG se conviertan en acciones concretas.

- En las dos experiencias de El Salvador antes mencionadas, un actor fundamental para su desarrollo ha sido el Alcalde –en Santa Tecla- y la Alcaldesa –en San Salvador. La Consejería de la Mujer y la Unidad de Género han podido impulsar los procesos de PEG porque han contado con un respaldo claro de la máxima autoridad política de la Alcaldía.
- Al menos en tres de las experiencias, las organizaciones de mujeres son actores de primer orden en su

desarrollo y en la ejecución misma de sus procesos: la Mesa Ciudadana en Santa Tecla, AMMIL, CEMH y “Las Hormigas” en Intibucá y “Las Hormigas” en La Esperanza. Se identificaron cuatro funciones básicas que cumplen esas organizaciones, de distinta forma y en distinta medida: i) la negociación con la Alcaldía para mejorar los procesos de PEG para fortalecer la participación ciudadana, crear espacios de fiscalización ciudadana, etc. (véase un ejemplo de este tipo de función en el recuadro 2.1); ii) la organización de los procesos de consulta ciudadana; iii) la generación e impulso de propuestas de asignación presupuestaria para acciones relevantes; y iv) las tareas de seguimiento o fiscalización de la ejecución de las acciones relevantes.

- En al menos cuatro experiencias, hay proyectos de cooperación internacional sobre PEG que realizan contribuciones decisivas para su desarrollo y su ejecución: el proyecto de UNIFEM en Santa Rosa de Copán, y el de la OEA en Boaco, Dipilto y Tola.
- En aquellos casos en que hay mujeres con posiciones políticas en las Alcaldías que intervinieron en la creación de las experiencias, llega a ocurrir que esas mismas funcionarias también han sido importantes en su desarrollo.

Recuadro 3.1

La Agenda Política de las Mujeres de Intibucá y La Esperanza

En un foro abierto del 2006, las organizaciones de mujeres de los municipios de La Esperanza e Intibucá presentaron de forma conjunta un documento que llamaron “Agenda Política de las Mujeres”, el cual contiene un conjunto de acciones a ejecutar por parte de las Alcaldías. Se logró que en ese acto los candidatos a Alcaldes firmaran las actas en las cuales se comprometían a concretar las acciones de la Agenda en caso de que llegaran a ser electos. Entre esos compromisos, se incluyeron los de llevar a cabo procesos de participación política de las mujeres, reconocer su condición de sujetas de desarrollo económico, abrir la Oficina Municipal de la Mujer y realizar ejercicios de etiquetado de partidas presupuestarias relevantes para el bienestar de las mujeres.

También se identificaron otros actores que han creado condiciones favorables para el despliegue de las experiencias. Entre ellos, se incluyen los siguientes:

- Autoridades municipales que si bien no han mostrado un nivel de liderazgo destacado, han sido receptivas y abiertas al desarrollo de las experiencias y han dado el margen político necesario para su ejecución.
- Funcionarios/as municipales comprometidos/as con la experiencia que realizan funciones técnicas necesarias para su ejecución.
- Organizaciones de mujeres que prestan apoyos valiosos, aunque no hayan estado en las posiciones de mayor liderazgo.
- Unidades de género con un desarrollo técnico restringido o con poco poder de decisión que sin embargo colaboran a ejecutar la experiencia dentro de los límites que les afectan.

Los apoyos de entes nacionales y extranjeros a los procesos municipales de PEG analizados en este estudio han sido muy importantes en su surgimiento y su desarrollo. Los actores que han brindado esos apoyos son de tres tipos: organismos multilaterales como los del Sistema de Naciones Unidas o la OEA, agencias de cooperación de países europeos como SNV de Holanda o DED de Alemania, y ONG o instituciones públicas nacionales especializadas en equidad de género como el MAM de El Salvador o el IMN de Nicaragua. Se han identificado dos tipos de contribución a las experiencias de PEG por parte de estos entes.

El primer tipo se produce cuando esos entes han promovido el desarrollo de las políticas de equidad de género en las alcaldías, mediante capacitación y asesoría sobre el tema, diagnósticos de la situación de género de los municipios, o formulación de políticas o estrategias municipales de equidad de género. Con estos aportes, han contribuido a crear condiciones institucionales favorables en las alcaldías apoyadas, para que el tema de los PEG prenda y se arraigue en una etapa posterior. En el cuadro

3.3. se puede observar que las alcaldías correspondientes a 3 experiencias de Honduras y a 3 de las 5 de Nicaragua recibieron dosis importantes de apoyo externo en distintos momentos del lapso comprendido entre el 2003 y el 2006. En la mayoría de esos casos, la contribución recibida fue fundamental para el desarrollo de capacidades institucionales en equidad de género.

El segundo tipo de contribución se genera cuando el apoyo externo se enfoca directamente en el tema de los PEG. Solo en dos de las experiencias (Matagalpa y Nueva Guinea, ambas en Nicaragua), las alcaldías no recibieron ese tipo de contribución. En el resto, el apoyo ha tenido una importancia que puede oscilar entre “considerable” y “definitiva” para el inicio y el avance de las experiencias.

Política de género de la alcaldía

Dada la importancia de las interrelaciones entre las políticas de género y los procesos de PEG, conviene indagar sobre el desarrollo de las primeras en las alcaldías incluidas en el estudio. Con ese propósito se han considerado los siguientes criterios:

- Existencia de una unidad de género, entendida esta como una unidad de nivel técnico especializada en promover el enfoque de género en las políticas municipales.
- Existencia de un órgano conformado por integrantes del nivel político del gobierno local, especializado en generar orientaciones políticas en materia de género.
- Existencia de una organización representativa de las mujeres de la comunidad, suficientemente legitimada y constituida formalmente, que realice funciones de coordinación y negociación con la alcaldía.
- Existencia de políticas explícitas de equidad de género, más allá del nombre del documento donde se expresen (política, agenda, estrategia, etc.).

Cuadro 3.3 Experiencias de PEG de El Salvador, Honduras y Nicaragua: La presencia de entes externos que han brindado apoyos en los temas de equidad de género y PEG

¿Hubo proyectos importantes de apoyo externo en género antes de iniciar con PEG?		¿Ha habido apoyo externo en PEG?
El Salvador		
Santa Tecla	<ul style="list-style-type: none"> No se registra 	Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes (MMA), 2005
San Salvador	<ul style="list-style-type: none"> No se registra 	Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes (MMA), 2005
Honduras		
Santa Rosa de Copán	<ul style="list-style-type: none"> UNIFEM y PNUD (2005) 	<ul style="list-style-type: none"> UNIFEM (2006 al presente)
Intibucá	<ul style="list-style-type: none"> Servicio Holandés para el Desarrollo (SNV) y la agencia holandesa ICCO (2000 -2003) 	<ul style="list-style-type: none"> Servicio Holandés para el Desarrollo (SNV) y la agencia holandesa ICCO (2003 - 2005)
La Esperanza	<ul style="list-style-type: none"> Servicio Holandés para el Desarrollo (SNV) y la agencia holandesa ICCO (2000 -2003) 	<ul style="list-style-type: none"> Servicio Holandés para el Desarrollo (SNV) y la agencia holandesa ICCO (2003 - 2005)
Nicaragua		
Boaco	<ul style="list-style-type: none"> No se registra 	<ul style="list-style-type: none"> OEA (a partir de 2007)
Dipilito	<ul style="list-style-type: none"> Servicio Holandés de Cooperación (SNV), asesoría y capacitación (2006) 2006 - Varias ONG nacionales (FUNDE-MUNI, AMUNSE, Ayuda en Acción, Cenzontle), asesoría y capacitación (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> OEA (a partir de 2007)
Matagalpa	<ul style="list-style-type: none"> Instituto de la Mujer de Nicaragua (IMN), fortalecimiento de la Comisión de la Mujer (2003) 	<ul style="list-style-type: none"> No
Nueva Guinea	<ul style="list-style-type: none"> Instituto de la Mujer de Nicaragua (IMN), fortalecimiento de la Comisión de la Mujer (2003) 2003- Servicio Holandés de Cooperación (SNV), capacitación (2003) 2004- Servicio Alemán de Cooperación (DED), capacitación y asesoría (2004) 2007- Universidad de la Región Atlántica de la Costa Caribe de Nicaragua (URACCAN), asesoría (2007) 	<ul style="list-style-type: none"> No
Total	<ul style="list-style-type: none"> No se registra 	<ul style="list-style-type: none"> OEA (a partir de 2007)

En el cuadro 3.4. se resume la información atinente a los criterios mencionados. Al respecto, se puede notar lo siguiente:

- Las alcaldías con un mayor desarrollo en cuanto a políticas de equidad de género son las dos de El Salvador: Santa Tecla y San Salvador. En ambas, existen los cuatro tipos de instrumentos de política a los que refieren los criterios antes citados. Esa condición les permite contar con condiciones especialmente favorables para la implantación y el desarrollo de experiencias de PEG. Por supuesto que tales condiciones serán mejores en la medida en que cada uno de esos instrumentos alcance un grado de desarrollo mayor.
- En segundo lugar, se encuentran Dipilto, Matagalpa y Nueva Guinea. En las alcaldías de esos tres municipios, se presentan tres de los cuatro criterios: unidad de género, organización representativa de las mujeres, y orientaciones políticas sobre equidad de género. La presencia simultánea de esos tres tipos de instrumento ofrece condiciones favorables para los procesos de PEG, siempre y cuando cada uno de ellos haya alcanzado niveles considerables de desarrollo.
- En tercer lugar están dos de las alcaldías de Honduras: Intibucá y La Esperanza, donde existe unidad de género y orientaciones políticas sobre equidad de género. Ambos instrumentos ofrecen posibilidades importantes para las experiencias de PEG. Hay que señalar, sin embargo, que las unidades de género de ambas alcaldías tienen desarrollos incipientes.
- En una cuarta categoría se encuentran Tola, Santa Rosa de Copán y Boaco. Estas son las alcaldías con el nivel de desarrollo más bajo en cuanto a políticas de equidad de género. Tola solamente posee la unidad de género de reciente creación, que no está diseñada estrictamente como tal pues comparte sus recursos entre la atención a las necesidades de las mujeres y la política municipal de niñez y adolescencia. En Santa Rosa de Copán solamente existe uno de los cuatro instrumentos: una organización representa-

tiva de las mujeres organizadas pero que no tienen ningún instrumento de política de género dentro de la organización de la alcaldía. Una alcaldía con tales características dependerá excesivamente de los apoyos que le brinden las organizaciones ciudadanas de mujeres para desarrollar estrategias y prácticas a favor de la equidad de género. Tendrá además serias limitaciones para desarrollar procesos sostenibles y eficaces de PEG dentro de su estructura organizativa. Boaco, por su parte, no posee ninguno de los cuatro tipos de instrumento.

El desarrollo y la aplicación de las políticas de género se puede potenciar cuando hay mujeres en puestos de decisión política del gobierno municipal que además tengan formación en políticas de género y compromiso con la causa de la equidad de género. Según se muestra en el cuadro 2.7, al menos en la mitad de las alcaldías analizadas se dieron esas condiciones. En Santa Tecla, más de la mitad de los puestos de Concejal/a está ocupada por mujeres. En San Salvador y Tola, hay una Alcaldesa. En Intibucá, una mujer Primera Regidora. Y en Boaco, una Vicealcaldesa. Hay que agregar que también es factible la presencia de hombres en puestos de decisión política con un claro compromiso con las políticas de equidad de género. Tal parece ser el caso de Santa Tecla, cuyo actual Alcalde ha mostrado una conducta consistente de impulso de las políticas de género en general y de las de PEG en particular.

Si se cruza la información de los cuadros 3.4. y 3.5., se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- Las alcaldías de Santa Tecla y San Salvador no solo tienen los cuatro tipos de instrumentos considerados como criterios de desarrollo de las políticas de género municipales, sino que además tienen mujeres en puestos de decisión política con un claro compromiso con el desarrollo de ese tipo de políticas. Además, Santa Tecla tiene un Alcalde que —como se mencionó— le ha abierto espacio político a las políticas de

Cuadro 3.4 Experiencias de PEG de El Salvador, Honduras y Nicaragua: existencia de mujeres en puestos de decisión política dentro de los gobiernos municipales

¿Tienen unidad de género de la Alcaldía?		¿Tienen órgano político de la Alcaldía especializado en género?	¿Tienen organización representativa de las mujeres que incide sobre decisiones de la Alcaldía?	¿Tienen orientaciones políticas de la Alcaldía sobre equidad de género?
El Salvador				
Santa Tecla	Sí	Consejería de la Mujer	Mesa Ciudadana de Mujeres	Política
San Salvador	Sí	Consejería de la Mujer	Mesa Ciudadana de Mujeres	Política
Honduras				
Santa Rosa de Copán	No	No	Comisión Ciudadana de Mujeres Solidarias	No
Intibucá	Sí	No	No	Agenda política bi-municipal (Intibucá y La Esperanza)
La Esperanza	Sí	No	No	Agenda política bi-municipal (Intibucá y La Esperanza) y Política específica de La Esperanza.
Nicaragua				
Boaco	No	No	No	No
Dipilto	Sí	No	Comisión de Género del CDM	Política y agenda
Matagalpa	Sí	No	Comisión de Género del CDM	Componente de género en el Plan Municipal y Agenda
Nueva Guinea	Sí	No	Comisión de Género del CDM	Plan de Ordenamiento Territorial y Estrategia
Tola	Sí	No	No	No

equidad de manera consistente. Es de esperar que la coincidencia de ambos tipos de condiciones tienda a elevar el potencial de desarrollo de los PEG.

- En Dipilto hay evidencias de un desarrollo relativamente alto en políticas municipales de equidad de género, y además hay una mujer alcaldesa. Esas son

circunstancias favorables para el avance de los procesos de PEG.

- En Boaco y Tola se da una situación contrastante: por una parte, hay un escaso desarrollo de las políticas de equidad de género; por otra, tienen una Vicealcaldesa y una Alcaldesa. En estos casos, es de esperar que los avances en materia de PEG que se basen únicamente en la voluntad de las mujeres en puestos políticos tiendan a ser poco sostenibles, a menos que la circunstancia de contar con mujeres en esos puestos sea aprovechada para desarrollar los instrumentos de política especializados en equidad de género.
- En Intibucá y La Esperanza hay una situación intermedia: un desarrollo bajo de las políticas de equidad

de género que sin embargo no es de los más bajos, junto con la presencia de varias mujeres en puestos de decisión política.

Desarrollo organizativo de las alcaldías en PEG

Para valorar el desarrollo de la capacidad organizativa de las alcaldías consideradas en el estudio en el ámbito de los PEG, se han construido varios criterios relacionados con dos aspectos de esa capacidad:

- **A.** Los procesos internos de las alcaldías especializados en analizar y formular PEG.
- **B.** Los procesos de las alcaldías relacionados con la promoción de la participación de las mujeres de los municipios en el planteamiento de propuestas

Cuadro 3.5 Experiencias de PEG de El Salvador, Honduras y Nicaragua: existencia de mujeres en puestos de decisión política dentro de los gobiernos municipales

¿Hay mujeres en puestos del nivel político con liderazgo efectivo?	
El Salvador	
Santa Tecla	10 Concejales (de 18 puestos en el Concejo)
San Salvador	Alcaldesa
Honduras	
Santa Rosa de Copán	• N.D.
Intibucá	• 1 Vicealcaldesa. Primera Regidora y otras 2 regidoras. Son 3 de un total de ocho
La Esperanza	• 1 vicealcaldesa; 3 Regidoras de ocho regidores en total.
Nicaragua	
Boaco	• Vicealcaldesa
Dipilito	• Alcaldesa
Matagalpa	• Una mujer en el Concejo Municipal
Nueva Guinea	• N.D.
Tola	• Alcaldesa

de acciones prioritarias a incluir en los presupuestos municipales.

• Las capacidades de formulación de PEG

Criterios considerados

A continuación se discute acerca del desarrollo institucional logrado por las alcaldías que aquí se analizan, en cuanto a formulación de PEG. Para valorar este aspecto se han considerado tres criterios:

- Si se hace la mayoría del trabajo de elaboración de propuestas de PEG dentro de la alcaldía o en las organizaciones u órganos representativos de la ciudadanía. Este criterio está basado en una posición previa: que lo deseable es que las alcaldías desarrollen capacidad propia para formular las propuestas de PEG que finalmente son aprobadas por las autoridades municipales. Partiendo de esta posición, se considera que aquellas que hayan desarrollado tales capacidades tienen un mayor desarrollo en cuanto a formulación de los PEG.
- Si se incorpora a las unidades ejecutoras de presupuesto en la formulación del PEG. Este criterio se basa en la opinión de que lo deseable es que las unidades ejecutoras participen directamente en la formulación de propuestas de PEG. De esta manera, el proceso resulta más comprensivo, más profundo y más sostenible.
- Si la unidad de género tiene un papel destacado en la formulación del PEG. Al expresar este criterio, se está reconociendo que la unidad de género es el brazo técnico especializado de las alcaldías en materia de equidad de género. Si no llega a estar involucrada en la formulación de los PEG, significa que la alcaldía carece del soporte técnico interno que se necesita para llevar adelante el proceso.
- Si hay otras unidades de la Alcaldía con papeles destacados en la formulación del PEG con algún grado de especialidad en equidad de género. Con este

criterio se busca tomar en cuenta los desarrollos institucionales de ciertas alcaldías donde se ha llegado a crear unidades organizativas de ese tipo.

La información relacionada con los criterios antes explicados se encuentra en el cuadro 3.6. A continuación se exponen algunas conclusiones que surgen de esos datos.

Sobre el lugar donde se formulan los PEG

- Solamente en las experiencias de Santa Tecla y San Salvador, la alcaldía es la que realiza la mayor parte del trabajo de análisis y formulación de PEG. En ambas alcaldías se han desarrollado procesos específicos para realizar ese tipo de trabajo. En la experiencia de Santa Tecla existe además un proceso de consulta a organizaciones de mujeres sobre prioridades a incluir en el presupuesto, por medio de la Mesa Ciudadana de Mujeres. Los resultados de esas consultas son procesados y considerados en la aprobación del presupuesto. Pero el eje del proceso se encuentra en los análisis sobre el contenido de género de las acciones incluidas en los POA de cada unidad técnica, y en el costeo de esas actividades para incluirlas en el presupuesto.
- En todas las experiencias de Nicaragua, el énfasis de los procesos de PEG está en las consultas a la mujeres de la comunidad sobre proyectos de inversión prioritarios. No se realizan análisis detallados del contenido de género de los presupuestos por parte de los/as funcionarios/as municipales.
- En Honduras, solamente se registró la realización de algún análisis de género de los presupuestos por parte de funcionarios municipales, en la Alcaldía de Santa Rosa de Copán. Ese trabajo lo realizó en el 2007 la encargada de la Oficina de la Mujer junto con la consultora del proyecto de UNIFEM. La conducción de este análisis estuvo a cargo de la consultora. Es, pues, una tarea aún incipiente.

Cuadro 3.6 Experiencias de PEG de El Salvador, Honduras y Nicaragua: Indicadores de desarrollo de la capacidad institucional de las alcaldías para formular los PEG

	¿Dónde se hace la mayoría del trabajo de elaboración de propuestas de PEG?	Dentro de la Alcaldía, ¿se incorpora a las unidades ejecutoras de presupuesto en la formulación del PEG?	¿La unidad de género tiene un papel destacado en la formulación del PEG?	¿Hay otras unidades de la Alcaldía con papeles destacados en la formulación del PEG?
El Salvador				
Santa Tecla	En la Alcaldía	Sí, a casi todas	Sí, ejerce la dirección técnica	<ul style="list-style-type: none"> • La Consejería de la Mujer abre espacio político al proceso. • Las gerencias y unidades encargadas de la formulación del presupuesto.
San Salvador	En la Alcaldía	Sí, a casi todas	Sí, ejerce la dirección técnica	<ul style="list-style-type: none"> • La Consejería de la Mujer abre espacio político al proceso. • La Subcomisión de Presupuesto Municipal con Enfoque de Género (donde participa la Jefa de la Unidad de Género y otras jefaturas). Coordina el proceso y consolida los proyectos de PEG. • Las gerencias y unidades encargadas de la formulación del presupuesto.
Honduras				
Santa Rosa de Copán	En el proyecto de UNIFEM (por ahora, pues es el primer año)	No	Sí, junto con la consultora del proyecto de UNIFEM	Los responsables de la formulación del presupuesto
Intibucá	En los Cabildos Abiertos	No	No resulta evidente	Los responsables de la formulación del presupuesto
La Esperanza	En los Cabildos Abiertos	No	No resulta evidente	Los responsables de la formulación del presupuesto
Nicaragua				
Boaco	En los espacios de consulta a la ciudadanía	No	No resulta evidente	Los responsables de la formulación del presupuesto

	¿Dónde se hace la mayoría del trabajo de elaboración de propuestas de PEG?	Dentro de la Alcaldía, ¿se incorpora a las unidades ejecutoras de presupuesto en la formulación del PEG?	¿La unidad de género tiene un papel destacado en la formulación del PEG?	¿Hay otras unidades de la Alcaldía con papeles destacados en la formulación del PEG?
Dipilto	En los espacios de consulta a la ciudadanía	No	No resulta evidente	Los responsables de la formulación del presupuesto
Matagalpa	En los espacios de consulta a la ciudadanía	Sí	Sí, participa considerablemente	Los responsables de la formulación del presupuesto
Nueva Guinea	En los espacios de consulta a la ciudadanía (en proceso de diseño)	No	No resulta evidente	Los responsables de la formulación del presupuesto
Tola	En los espacios de consulta a la ciudadanía	No	No resulta evidente	Los responsables de la formulación del presupuesto

Otros indicadores de capacidad institucional en PEG

- Solamente en Santa Tecla y San Salvador se ha incorporado a las unidades técnicas de las alcaldías en el análisis de planes operativos y presupuestos con la perspectiva de género. En ambos casos, el objetivo ha sido incorporar a todas las unidades técnicas en esos procesos, y se han desarrollado procesos especializados para tal propósito. En las demás experiencias, los análisis de presupuesto asociados con asignación de recursos para las mujeres son realizados por los/as funcionarios/as encargados de elaboración del presupuesto municipal. Como lo que prevalece es la inclusión de proyectos demandados por las mujeres, el análisis se restringe a costear los proyectos, a revisar los aspectos técnicos de su diseño, y a incluirlos en el presupuesto. Es decir, que no suele haber un análisis de género en esos trabajos.
- La unidad de género tiene un papel destacado en los procesos de formulación de los PEG de Santa Tecla y San Salvador. En menor medida, aunque de

manera considerable, hay participación de la unidad de género de la alcaldía de Matagalpa en los procesos mencionados. Como se ha mencionado en otra sección de este informe, la posibilidad de que las unidades de género intervengan de manera sustantiva en los procesos presupuestarios depende del apoyo que les brinden las autoridades políticas del gobierno municipal. En el recuadro 3.2 se hace referencia a varias formas que asume ese respaldo en el caso de San Salvador. En las demás experiencias, tiene una participación entre marginal o inexistente. Una excepción puede ser la de Santa Rosa de Copán, donde la encargada de la Oficina de la Mujer colaboró con la consultora del proyecto de UNIFEM en el análisis del presupuesto municipal usando la técnica de etiquetado de partidas.

- En las Alcaldías de Santa Tecla y San Salvador han surgido unidades organizativas especializadas en realizar ciertas tareas del ciclo presupuestario, desde la perspectiva de género. Tal es el caso de la Conse-

Recuadro 3.2

Ejemplos de respaldo político a la Unidad de Género de San Salvador

- **A.** A la Unidad de Género de la alcaldía se le asigna la responsabilidad de coordinar el proceso de PEG y se la integra dentro de la Comisión de Elaboración del Presupuesto Municipal (CEPM). Este fue un paso fundamental para el avance del proceso de PEG.
- **B.** El Concejo Municipal emitió un Acuerdo Municipal en el cual se establece que todas las recomendaciones de la Unidad de Género al resto de las unidades deben ser tomadas en cuenta por estas últimas de manera obligatoria.
- **C.** El Concejo Municipal estableció que un requisito para la aprobación de los POA de las unidades municipales es contar con el aval de la Unidad de Género.
- **D.** También se acordó que los fondos asignados a actividades relevantes para la equidad de género no se pueden recortar sin el aval de la Unidad de Género.

jería de la Mujer, que existe en ambas alcaldías; esta cumple una función muy importante de apoyo político a la Unidad de Género y de conducción política del proceso de PEG. En San Salvador, además, se creó la Subcomisión de Presupuesto Municipal con Enfoque de Género, donde participan la Jefa de la Unidad de Género y otras jefaturas de unidades encargadas de gestionar el proceso presupuestario. Esta unidad coordina el proceso de PEG y consolida los proyectos relevantes para las mujeres dentro del presupuesto general de la municipalidad.

• Las capacidad para promover la participación de las mujeres

Para valorar la capacidad de las alcaldías para promover la participación de las mujeres en los procesos de consulta sobre prioridades de presupuesto, se consideraron tres criterios:

- El grado de desarrollo de los procedimientos de consulta a las mujeres. Al respecto, se consideran dos aspectos: si el procedimiento de consulta está suficientemente formalizado y es aplicado consistentemente, y el grado de complejidad que ha alcanzado el

procedimiento (en particular se registra si hay varios espacios de consulta simultáneos o secuenciales, o si existe solamente uno).

- La existencia de mecanismos de seguimiento o fiscalización de la ejecución de los proyectos relevantes, por parte de las mujeres organizadas.
- Si se han creado instrumentos para asesorar a las mujeres en los procesos de consulta.

La información de base para aplicar los criterios mencionados se encuentra en el cuadro 3.7. A continuación, se presentan las conclusiones del análisis de esa información:

- Los mayores niveles de complejidad en los procedimientos de consulta a las mujeres se encuentran en cuatro alcaldías de Nicaragua: Boaco, Dipilto, Matagalpa y Tola. En todas ellas se han creado varios espacios de consulta que se programan de manera secuencial. Por ejemplo, en Matagalpa se consulta a en primer lugar a los delegados zonales, luego a la Asamblea General Municipal que está integrada por representantes e esos delegados, posteriormente al Consejo de Desarrollo Municipal que está conformado por comisiones sectoriales con representación de los ciudadanos,

Cuadro 3.7 Experiencias de PEG de El Salvador, Honduras y Nicaragua: capacidades de las alcaldías para promover la participación de las mujeres en las consultas sobre acciones relevantes

	Espacios de consulta ciudadana sobre presupuesto que incluyen demandas separadas de las mujeres	Mecanismos de seguimiento o fiscalización de la ejecución del PEG por parte de la ciudadanía	Instrumentos para apoyar a las mujeres que participan en las consultas
El Salvador			
Santa Tecla	<ul style="list-style-type: none"> • La Mesa Ciudadana de Mujeres (MCM) • También hay una consulta sobre el presupuesto de inversión municipal, organizada por el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local. Se aspira a introducir criterios de género en esa consulta. 	Taller de evaluación (participa la MCM, la Unidad de Género, las Concejalas, y la Asociación de Mujeres Tecleñas)	<ul style="list-style-type: none"> • No se registran
San Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Se proyecta que la MCM de ese municipio haga propuestas sobre presupuesto, pero aún no lo hace. 	La MCM hace fiscalización de la ejecución del PEG	<ul style="list-style-type: none"> • No se registran
Honduras			
Santa Rosa de Copán	<ul style="list-style-type: none"> • Todavía no existen 	No se menciona al respecto	<ul style="list-style-type: none"> • No se registran
Intibucá	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildos Abiertos de Mujeres. • Además, la Primera Regidora influye en proyectos a incluir en el presupuesto. 	Reuniones trimestrales de seguimiento (representantes de ONG de mujeres, y representantes de la Corporación Municipal)	<ul style="list-style-type: none"> • No se registran
La Esperanza	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildos Abiertos de Mujeres. • Además, la organización de mujeres “Las Hormigas” negocia directamente con la Alcaldía posibles proyectos a incluir en el presupuesto. 	Reuniones trimestrales de seguimiento (representantes de ONG de mujeres, y de la Corporación Municipal)	<ul style="list-style-type: none"> • No se registran
Nicaragua			
Boaco	Consulta secuencial: Comités de representantes de barrios, Cabildo Municipal de Mujeres, Consejo de Desarrollo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • No se menciona al respecto 	<ul style="list-style-type: none"> • No se registran

	Espacios de consulta ciudadana sobre presupuesto que incluyen demandas separadas de las mujeres	Mecanismos de seguimiento o fiscalización de la ejecución del PEG por parte de la ciudadanía	Instrumentos para apoyar a las mujeres que participan en las consultas
Dipilto	Consulta secuencial: Asambleas Comunitarias, Asambleas Plenarias, Consejo de Desarrollo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> No se menciona al respecto 	<ul style="list-style-type: none"> No se registran
Matagalpa	Consulta secuencial: delegados zonales, Asamblea General Municipal, Consejo de Desarrollo Municipal, Cabildo de Mujeres, Cabildo Ordinario	<ul style="list-style-type: none"> Cabildo de la Mujer 	El equipo de facilitadores de la Alcaldía asesora en aspectos técnicos de los proyectos que interesan a las mujeres participantes en las consultas.
Nueva Guinea	<ul style="list-style-type: none"> los espacios de consulta a la ciudadanía están en proceso de diseño 	<ul style="list-style-type: none"> No se menciona al respecto 	<ul style="list-style-type: none"> No se registran
Tola	Consulta secuencial: Concejos de Desarrollo Comunitario, Consejo de Desarrollo Municipal, Cabildo Municipal de Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Cabildo de la Mujer 	<ul style="list-style-type: none"> No se registran

posteriormente al Cabildo de Mujeres, y finalmente al Cabildo Ordinario. En todos esos espacios se registran por separado las propuestas de las mujeres.

- En un segundo nivel de desarrollo están Santa Tecla, Intibucá y La Esperanza, que cuentan con esquemas de consulta más sencillos y menos amplios. En Santa Tecla, la consulta se hace a la Mesa Ciudadana de Mujeres, la cual tiene la particularidad de que está conformada por representantes de ONG de mujeres; es decir, que no está constituida en función de criterios de representatividad territorial o sectorial. Por tanto, su representatividad es restringida.
- En Intibucá y La Esperanza se encontraron situaciones particulares que conviene comentar. En ambas ex-

periencias se realizan consultas a los Cabildos Abiertos de las Mujeres sobre proyectos prioritarios para las mujeres. Pero a la vez, hay procesos informales de incidencia en el presupuesto municipal para incluir proyectos relevantes para las mujeres. En Intibucá, la Primera Regidora aprovecha su posición dentro de la Corporación Municipal para incluir proyectos productivos de mujeres en el presupuesto especial para reducción de la pobreza. En estas gestiones no parece haber mediado ningún proceso formal de PEG, ni de consulta ciudadana ni de análisis interno. En La Esperanza, la ONG de mujeres “Las Hormigas” negocia directamente con la Alcaldía la inclusión de proyectos relevantes para las mujeres en el presupuesto mu-

nicipal. La importancia de esas prácticas informales –por lo demás, positivas y legítimas- parece mostrar el limitado desarrollo de los procesos institucionales de consulta ciudadana.

- En San Salvador, Nueva Guinea y Santa Rosa de Copán apenas se está en la fase de diseño e implantación de los procesos de consulta ciudadana.
- Las funciones de seguimiento, fiscalización y petición de cuentas sobre la ejecución de los proyectos relevantes para las mujeres se ejercen en dos tipos de mecanismos. Por una parte, están las reuniones periódicas que tienen los propósitos mencionados. Ese tipo de mecanismos se encuentra en cuatro experiencias: Santa Tecla, San Salvador, Intibucá y La Esperanza. En los cuatro casos, ese trabajo es realizado por ONG de mujeres y en tres de ellos, esas organizaciones se reúnen con representantes de las alcaldías para hacer los ejercicios de seguimiento y fiscalización. En ningún caso se registró la realización de ese tipo de tareas por parte de los órganos representativos de las mujeres del municipio que participan en las consultas. Por otra parte, están los cabildos abiertos de mujeres en los que se pide cuentas sobre la ejecución de los proyectos relevantes para la equidad de género que fueron incluidos en los presupuestos municipales. Tales son los casos de Matagalpa y Tola, en Nicaragua.
- En Dipilto y Matagalpa se ha desarrollado la función de asesoría a las mujeres que participan en las consultas sobre prioridades de inversión, con características distintas en cada caso. En Dipilto, se conformó el Equipo Técnico Municipal, que entre otras funciones tiene la de asesorar en enfoque de género a las mujeres participantes en las consultas. Esta es una función que puede ser de gran importancia para profundizar y socializar el enfoque de género en las experiencias que contienen espacios de consulta ciudadana. En Matagalpa existe un equipo de facilitadores de la Alcaldía, formado por ingenieros/as,

arquitectos/as, administradores y otros tipos de profesionales, que asesora sobre los aspectos técnicos de los proyectos que interesan a las mujeres participantes en las consultas. De esa forma, contribuyen a que los proyectos sean viables técnica y financieramente. Esta contribución es muy importante para valorizar el esfuerzo de las mujeres que participan en las consultas y elevar la eficacia de su participación.

Metodologías de análisis de presupuestos

A continuación se discute acerca de los marcos metodológicos que se utilizan para la formulación de los PEG. En particular, se analizan tres aspectos:

- **A.** La gama de políticas de equidad de género que se promueve mediante los ejercicios de PEG. Dadas las limitaciones de información sobre este aspecto, se optó por distinguir entre dos grandes categorías: políticas dirigidas a brindar servicios a mujeres en calidad de beneficiarias directas; y políticas orientadas a superar causas de las desigualdades de género que no tienen a las mujeres como beneficiarias directas.
- **B.** La estrategia de selección de las acciones o proyectos a incluir en el PEG. En este estudio se identificaron cuatro tipos de estrategias:
 - La estrategia de evaluación de las políticas municipales se presenta cuando la selección de las acciones a incluir en los PEG surge del análisis de los posibles impactos actuales o potenciales de las políticas municipales sobre la equidad de género.
 - La estrategia de agenda amplia tiene lugar cuando en la selección se usa como referente una agenda política de equidad de género previamente elaborada, y cuando no existen restricciones en cuanto a número o monto de las acciones a proponer. Este es el caso de las experiencias que ha impulsado el ISDEMU de El Salvador, las cuales se encuentran en un nivel incipiente de

desarrollo y por esa razón no se han incluido en el análisis comparativo de esta sección.

– La estrategia de agenda restringida resulta cuando se escogen unas pocas acciones relevantes de montos relativamente pequeños que se consideran especialmente relevantes para la equidad de género, con el propósito de aumentar la probabilidad de que se incluyan en el presupuesto. Esta estrategia puede ser especialmente conveniente en aquellas experiencias donde hay condiciones muy restringidas para lograr el financiamiento municipal de acciones relevantes para las mujeres.

– La estrategia de acuerdo colectivo. Se aplica cuando la selección de los proyectos prioritarios es resultado de una consulta grupal. En esos casos, el criterio de selección principal consiste en que los proyectos hayan sido escogidos en el proceso de consulta.

- **C.** El grado de sistematización de los procedimientos para seleccionar las actividades relevantes para la equidad de género que se incluyen en la propuesta de PEG. Se tiene presente que el método que se escoja determinará en una medida considerable las acciones a seleccionar. De ahí la importancia de analizar este aspecto.

- **D.** El ámbito del presupuesto municipal total que abarca la experiencia de PEG. Una experiencia podría abarcar solamente algunos programas del presupuesto municipal, o todo el presupuesto municipal, o el presupuesto municipal más los presupuestos de otros programas financiados con recursos adicionales.

Del análisis del cuadro 3.8, se desprenden las siguientes observaciones:

- En todas las experiencias, con excepción de las de Intibucá y La Esperanza, se considera una gama amplia de políticas de equidad de género a la hora de seleccionar las acciones a incluir en las propuestas de PEG. En esos dos municipios, los ejercicios de inci-

dencia en los presupuestos se centran en la demanda de servicios que se caracterizan porque las mujeres son beneficiarias directas. En el resto de municipios, prevalecen los proyectos que son escogidos porque se relacionan con servicios directos para grupos de mujeres que se consideran relevantes para su bienestar o para la equidad de género. Entre estos proyectos, se encuentran tanto los que brindan servicios selectivos para poblaciones excluidas o vulnerables socialmente como servicios de amplio acceso tales como los de salud y educación. En estos últimos casos, el énfasis está en reducir brechas de acceso de las mujeres a esos servicios. Pero también se incluyen proyectos que no se justifican porque brinden servicios directos a grupos de mujeres, sino por su impacto en la superación de desigualdades de género. Entre estos, hay proyectos de vivienda, de saneamiento ambiental, y de creación de infraestructura pública, entre otros.

- En relación con las estrategias de formulación de PEG, se encontró que en Santa Tecla y San Salvador la estrategia se basa en seleccionar las acciones a incluir en los PEG a partir de análisis de las políticas municipales. Estos análisis son realizados por casi todas las unidades organizativas del municipio con apoyo de la Unidad de Género, y tienen lugar durante la elaboración de los POA. Entonces, las acciones relevantes que se busca incluir en los PEG son aquellas que resultan del análisis mencionado.

- En las tres experiencias de Honduras, la estrategia al parecer consiste en seleccionar un conjunto pequeño de proyectos que se considera especialmente importante para el bienestar de las mujeres y proponer su financiamiento ante las autoridades municipales. Como se mencionó, a esta estrategia se le ha llamado de “agenda restringida”. Se tiene la hipótesis de que en Intibucá y La Esperanza, tal estrategia llega a ser aplicada porque las organizaciones de mujeres tienen una fuerte presencia en las negociaciones de proyectos para mujeres con el gobierno municipal.

Cuadro 3.8**Experiencias de PEG de El Salvador, Honduras y Nicaragua: aspectos del marco metodológico de formulación de PEG**

	Tipos de políticas de equidad de género que se consideran en los PEG	Estrategia de formulación de las propuestas de PEG	Nivel de sistematicidad en la selección de las acciones del PEG	Ámbito del presupuesto que abarca la experiencia
El Salvador				
Santa Tecla	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalcen los proyectos que tienen mujeres beneficiarias directas. • También se incluyen proyectos orientados a superar causas estructurales de género aunque las mujeres no sean beneficiarias directas (“proyectos generales”) 	<p>Estrategia de evaluación de políticas en toda la gestión municipal:</p> <p>Se seleccionan acciones relevantes para la equidad de género, a partir de un análisis de los planes operativos de todas las unidades ejecutoras de la Alcaldía.</p>	No hay un método sistematizado. Se desconocen los criterios metodológicos que se emplean.	Todo el presupuesto municipal
San Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Prevalcen los proyectos que tienen mujeres beneficiarias directas. • También se incluyen proyectos orientados a superar causas estructurales de género aunque las mujeres no sean beneficiarias directas 	<p>Estrategia de evaluación de políticas en toda la gestión municipal:</p> <p>Se seleccionan acciones relevantes para la equidad de género, a partir de un análisis de los planes operativos de todas las unidades ejecutoras de la Alcaldía.</p>	No hay un método sistematizado. Se expresa que usan una mezcla del enfoque de “mainstreaming” con el de afirmación positiva.	Todo el presupuesto municipal
Honduras				
Santa Rosa de Copán	<ul style="list-style-type: none"> • Al parecer, se hace un análisis de género amplio para sustentar las propuestas de proyectos a financiar (no solamente proyectos para mujeres beneficiarias directas). 	<p>Estrategia de agenda selectiva:</p> <p>Se escogen pocas acciones relevantes de montos relativamente pequeños, para aumentar la probabilidad de que se incluyan en el presupuesto.</p>	No se obtuvo información al respecto. Se dice que se utiliza el método de etiquetado de partidas.	Todo el presupuesto municipal

	Tipos de políticas de equidad de género que se consideran en los PEG	Estrategia de formulación de las propuestas de PEG	Nivel de sistematicidad en la selección de las acciones del PEG	Ámbito del presupuesto que abarca la experiencia
Intibucá	<ul style="list-style-type: none"> • Todos son proyectos para mujeres beneficiarias directas. 	<p>Estrategia de agenda selectiva:</p> <p>Se escogen pocas acciones relevantes de montos relativamente pequeños, para aumentar la probabilidad de que se incluyan en el presupuesto.</p>	Al parecer, no se realiza ese tipo de análisis ni en las Alcaldías ni en los espacios de consulta ciudadana.	<p>Todo el presupuesto municipal</p> <p>Presupuesto del fondo “Estrategia de reducción de la pobreza” (ERP)</p>
La Esperanza	<ul style="list-style-type: none"> • Todos son proyectos para mujeres beneficiarias directas. 	<p>Estrategia de agenda selectiva:</p> <p>Se escogen pocas acciones relevantes de montos relativamente pequeños, para aumentar la probabilidad de que se incluyan en el presupuesto.</p>		<p>Todo el presupuesto municipal</p>
Nicaragua				
Boaco	Proyectos para mujeres beneficiarias y de otros tipos que tienen impacto en la equidad de género.	Estrategia de acuerdo colectivo:	Al parecer, no se realiza ese tipo de análisis ni en las Alcaldías ni en los espacios de consulta ciudadana.	Presupuesto de inversión municipal
Dipilto				
Matagalpa				
Nueva Guinea				
Tola				

- En las experiencias de Nicaragua, la estrategia es la de “acuerdo colectivo”, que como se expresó antes, consiste en que la selección se llega a dar como resultado del proceso de consulta a las mujeres de la comunidad.
- En cuanto a los métodos de selección de actividades para los PEG, se encuentra que en ninguna experiencia hay métodos sistematizados y explícitos. Como se

ha expresado reiteradamente en este informe, esa es una limitación para profundizar el análisis de género y para elevar la eficacia de los procesos de PEG para incidir en las políticas públicas.

- Todas las experiencias, con excepción de las de Nicaragua, abarcaron todo el presupuesto municipal. En Intibucá, se incidió además en el presupuesto del fondo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

(ERP). En Nicaragua, se centraron en los presupuestos municipales de inversión.

Recursos asignados a actividades relevantes para la equidad de género

Con la información disponible (véase el cuadro 3.9), la mayor proporción de recursos asignados a actividades relevantes para la equidad de género durante el 2008 se presentó en el caso de Santa Tecla. En esta Alcaldía, se logró asignar la quinta parte del presupuesto municipal del 2008 a actividades relevantes para la equidad de género. De San Salvador, no se tiene el dato; sin embargo, es de suponer que en esta Alcaldía también se haya logrado dedicar un porcentaje considerable del presupuesto del 2008 a actividades relevantes para la equidad de género. Recuérdese que en esta Alcaldía se realizó un ejercicio de PEG que abarcó a casi todas las unidades técnicas, y que en todas esas se incluyeron actividades relevantes.

En Honduras, los resultados han sido muy restringidos. En las tres experiencias de ese país que se analizaron, los porcentajes para actividades relevantes para las mujeres son de 2% o inferiores.

En cuatro de las cinco experiencias de Nicaragua ha habido resultados. En Nueva Guinea aún se está realizando el primer ejercicio de PEG, que se reflejará en el presupuesto del 2009. En todas las experiencias –incluida la de Nueva Guinea– el ejercicio de PEG está restringido al presupuesto de inversión. Se desconocen los montos de esos presupuestos y sus proporciones con respecto a los montos de los presupuestos municipales totales. Los datos sobre recursos asignados a proyectos propuestos por las mujeres de tres experiencias –Boaco, Tola y Dipilto– están expresados con respecto al monto del presupuesto de inversión. Son porcentajes significativos, que oscilan entre el

19% y el 57%. En el caso de Matagalpa, lo que se sabe es que un 4% del presupuesto de ingresos de la Alcaldía se dedicó a proyectos demandados por las mujeres.

Hay que tomar en cuenta que todas las experiencias de PEG analizadas son muy recientes, y que aún se encuentran en una etapa inicial, en la que aún no se termina de construir y consolidar los instrumentos técnicos y las condiciones institucionales y políticas que les dan sustento. Por ello, no se puede medir el nivel de éxito de una experiencia a partir del monto o el porcentaje del presupuesto municipal que se logró asignar para actividades relevantes para el bienestar de las mujeres y la equidad de género. Sin embargo, hay que notar que en varias de las experiencias se ha logrado incidir en proporciones considerables de los presupuestos municipales.

Si se consideran los contenidos de los proyectos para los cuales se obtuvo financiamiento, se encuentran razones adicionales para valorar positivamente los logros de todas las experiencias, incluyendo a las que incidieron en fracciones muy pequeñas de los presupuestos municipales. Por ejemplo, en Santa Rosa de Copán solamente se asignó un 0,43% del presupuesto del 2008 para gastos identificados como relevantes para las mujeres; pero con esos recursos es posible financiar la operación del Centro de la Mujer, un centro de cuidado infantil y otro de atención de personas adultas mayores.

Condiciones para el surgimiento, la sostenibilidad y la eficacia

El análisis de los aspectos relevantes que se expuso en el segmento anterior llevó a identificar un conjunto de condiciones específicas que podrían favorecer el surgimiento, la sostenibilidad y la eficacia de las experiencias de PEG.

Cuadro 3.9 Experiencias de PEG de El Salvador, Honduras y Nicaragua: existencia de mujeres en puestos de decisión política dentro de los gobiernos municipales

Experiencia	Año en que inició la experiencia	Resultados logrados en el presupuesto 2008
El Salvador		
Santa Tecla	2005	Se tiene el dato del 2007: 19% del presupuesto municipal para proyectos que benefician a las mujeres.
San Salvador	2007	No se conoce el porcentaje del presupuesto asignado a proyectos de equidad de género. Se sabe que en el presupuesto 2008 el 94% de las unidades municipales incorporó al menos una actividad relevante para la equidad de género.
Honduras		
Santa Rosa de Copán	2007	0,43% del presupuesto municipal en proyectos para mujeres
Intibucá	2007	0,8% del presupuesto municipal en proyectos para mujeres. 25% del presupuesto del fondo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.
La Esperanza	2005	2% del presupuesto municipal en proyectos para mujeres
Nicaragua		
Boaco	2007	10% de proyectos de inversión demandados por mujeres (2 de un total de 19). Representan el 19% del presupuesto del presupuesto de inversión municipal (PIM).
Dipilito	2005	35% de los proyectos de inversión demandados por mujeres (12 proyectos). Representan el 57% del monto total del presupuesto de inversión municipal (PIM).
Matagalpa	2005	32 proyectos de inversión demandados por mujeres. Representan el 4% del presupuesto de ingresos.
Nueva Guinea	Iniciarán en 2008	Aún no hay resultados
Tola	2007	33% de los proyectos de inversión demandados por mujeres (19 proyectos). Representan el 40% del monto total del presupuesto de inversión municipal (PIM).

Condiciones para el surgimiento y la sostenibilidad de las experiencias

El criterio que lleva a incluir las condiciones de surgimiento y sostenibilidad en una misma categoría es el siguiente: las condiciones aquí consideradas no solo fueron determinantes para el origen y la consolidación de las experiencias, sino que también permitieron la creación de capacidades internas que son clave para que esas experiencias se desarrollen de manera sostenida.

Los tipos de condiciones de sostenibilidad que se han identificado con la evidencia disponible se han clasificado en seis categorías:

- **Posicionamiento político de las mujeres.** La ubicación de mujeres en puestos de decisión política favorece el surgimiento y el desarrollo sostenido de las experiencias de PEG.
- **Organizaciones de mujeres.** La acción de las organizaciones de mujeres puede ser clave para el surgimiento y el desarrollo de las experiencias de PEG, sobre todo si sus estrategias apuntan a institucionalizar los procesos.
- **Políticas de equidad de género.** Cuando los gobiernos municipales han pasado por un período de desarrollo de sus políticas e instrumentos de equidad de género, se crean condiciones favorables para el surgimiento y el desarrollo sostenido de las experiencias de PEG. Nótese que esta categoría no tiene que ver únicamente con la existencia de documentos que establezcan orientaciones en materia de equidad de género; también considera la existencia de una unidad de género en las alcaldías, de un órgano especializado en equidad de género dentro del nivel de decisiones políticas, y de una organización representativa de las mujeres legitimada por el gobierno municipal y en condiciones de incidir en las decisiones municipales.
- **Apoyos externos.** Aquí se incluyen tanto los apoyos de agencias de cooperación extranjeras como los

de entes nacionales que han brindado asesoría técnica. Conviene tener presente que los actores externos como los mencionados pueden generar efectos positivos o negativos para la sostenibilidad de las experiencias. Si la cooperación desarrolla las capacidades internas y la gestión autónoma de los entes municipales y los otros actores de los procesos de PEG, los efectos serán positivos. Pero si los entes municipales llegan a crear dependencia con respecto a los apoyos que se les brinden, puede ocurrir que las experiencias de PEG se suspendan o fracasen una vez que la contribución externa termine. Con la información disponible, no se poseen evidencias de riesgos de efectos negativos de los apoyos externos sobre la sostenibilidad de las experiencias analizadas. Lo que sí ha resultado evidente es que los apoyos externos han sido la principal fuente de conocimiento especializado en políticas de equidad de género y específicamente, en PEG. En ese tanto, han contribuido de manera determinante al surgimiento y desarrollo de las experiencias de PEG.

- **Capacidades institucionales para formular PEG.** Las capacidades institucionales en formulación de presupuestos con enfoque de género son indispensables para que las experiencias de PEG transformen la política pública municipal.
- **Conducción política en las alcaldías.** Cuando la conducción de los procesos de PEG recae en el nivel de toma de decisiones políticas de las alcaldías, se crean las mejores condiciones para su desarrollo. Se puede notar que las condiciones numeradas del 1 a 4 se hacen efectivas antes de que la experiencia surja y empiece a desplegarse. Se les podría llamar “condiciones previas”. En contraste, las otras dos se hacen efectivas durante el desarrollo de la experiencia. En el cuadro 3.10 se presenta una valoración de los niveles en que se cumplen las condiciones de sostenibilidad de las experiencias locales analizadas. Cada condición ha sido valorada en uno de tres niveles: alto, medio y bajo, con base en la información del

Cuadro 3.10 Experiencias locales de El Salvador, Honduras y Nicaragua: valoración de los niveles en que se cumplen las condiciones de sostenibilidad

País y Experiencia	Previas al inicio de la experiencia				Durante la experiencia	
	1. Posicionamiento político de las mujeres	2. Organizaciones de mujeres	3. Políticas de equidad de género	4. Cooperación externa	5. Capacidades institucionales	6. Conducción política
El Salvador						
Santa Tecla	Alto	Medio	Alto	ND	Alto	Alto
San Salvador	Alto	Medio	Alto	ND	Alto	Alto
Honduras						
Santa Rosa de Copán	ND	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Intibucá	Alto	Alto	Medio	Medio	Bajo	Bajo
La Esperanza	Alto	Alto	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Nicaragua						
Boaco	Alto	Bajo	Bajo	ND	Bajo	Alto
Dipilito	ND	ND	Medio	Alto	Bajo	Alto
Matagalpa	ND		Medio	Alto	Bajo	Alto
Nueva Guinea	ND	ND	Medio	Alto	Bajo	Alto
Tola	Alto	Bajo	Bajo	ND	Bajo	Alto

segmento anterior. Se trata de valoraciones relativas, con respecto al desempeño general del conjunto de experiencias. Además, son valoraciones sobre la situación de las experiencias en el momento en que se realizaron las entrevistas. Es probable que esa situación registrada experimente cambios importantes en varias de las experiencias en un lapso relativamente corto. Tómese en cuenta que todas ellas son de reciente creación, y que aún no han llegado a su etapa de consolidación.

A continuación se expresan algunos comentarios sobre la información del cuadro 2.12:

- Santa Tecla y San Salvador muestran condiciones relativamente altas en cuatro de las seis categorías de sostenibilidad y un nivel intermedio en otra. La restante, “apoyos externos”, no fue valorada por falta de información. Estas experiencias muestran la situación general más favorable para la sostenibilidad dentro del conjunto de experiencias analizadas.
- En Santa Rosa de Copán, ninguna categoría presenta un nivel alto. Las categorías que refieren a condiciones generadas durante la ejecución de la experiencia muestran niveles bajos. Dentro de las condiciones previas a la experiencia, hay dos con un

nivel intermedio: “organizaciones de mujeres” y “cooperación internacional”. Hay una interrogante con respecto al posicionamiento político de las mujeres, por falta de información. En general, esta experiencia muestra condiciones de sostenibilidad limitadas. Hay que recordar, sin embargo, que cuando se hicieron las entrevistas no había transcurrido un año de su creación. Es esperable, por tanto, que evolucione positivamente en un plazo corto y que, como resultado de ello, sus condiciones de sostenibilidad mejoren sustancialmente.

- Intibucá y La Esperanza muestran un nivel de sostenibilidad bajo en las categorías vinculadas con la ejecución de la experiencia. Dentro de las condiciones previas, ambas tienen un nivel alto en la categoría “organizaciones de mujeres” y un nivel intermedio en la categoría “apoyos externos”. Además, Intibucá y La Esperanza tienen un nivel alto en “posicionamiento político de las mujeres”. Además, tienen un nivel intermedio en “políticas de equidad de género”. En general, estas experiencias muestran debilidad en las condiciones de sostenibilidad que se generan durante la experiencia y varias fortalezas –aunque también debilidades– en las condiciones previas; por tanto, tienen limitaciones importantes para la sostenibilidad.
- Las cinco experiencias de Nicaragua muestran una situación contrastante en las categorías de sostenibilidad que se generan durante la ejecución de la experiencia: un nivel alto en “conducción política” y uno bajo en “capacidades institucionales”. Este contraste se produce porque por un lado estas experiencias son promovidas desde las alcaldías y por otro, esas alcaldías carecen de capacidades internas de análisis y formulación de PEG porque sus estrategias se centran en las consultas a la ciudadanía.
- Hay tres experiencias de Nicaragua que muestran niveles entre intermedio y alto en dos categorías que forman parte de las condiciones previas: nivel intermedio en “políticas de equidad de género” y nivel alto

en “apoyos externos”. Entonces, parece haber condiciones relativamente favorables en estas experiencias para alcanzar un desarrollo más sostenido.

- Boaco y Tola tienen un nivel alto en la categoría “posicionamiento político de las mujeres”, pero niveles bajos en “organizaciones de mujeres” y “políticas de equidad de género”. No se tiene información para valorar la categoría de “apoyos externos”. En general, las condiciones previas de estas dos experiencias parecen ser restringidas.

Condiciones de eficacia

Los tipos de condiciones de eficacia de las experiencias se han clasificado en cinco categorías:

- **Métodos sistemáticos de análisis.** El contar con métodos sistemáticos de formulación de PEG favorece la calidad y el potencial de generar cambios de las propuestas de PEG.
- **Gama amplia de políticas a promover.** Entre más amplia la gama de políticas de género a impulsar mediante los PEG, será mayor el potencial transformador de las experiencias de PEG.
- **Ámbito del presupuesto.** Entre mayor sea el ámbito del presupuesto municipal sobre el que se incide dentro de las experiencias de PEG, mayor margen habrá para influir en la orientación de la política municipal. Por ejemplo, hay una diferencia entre incidir en el total del presupuesto municipal e incidir solamente en el presupuesto de inversiones de la municipalidad.
- **Consulta amplia y representativa.** Una consulta amplia y basada en criterios de representatividad a las mujeres del municipio sobre proyectos relevantes para la equidad de género, permite identificar necesidades de las mujeres de una manera eficaz y democrática.
- **Desarrollo institucional en PEG.** Un mayor desarrollo de los procesos institucionales de PEG en las

Cuadro 3.11 Experiencias locales de El Salvador, Honduras y Nicaragua: valoración de los niveles en que se cumplen las condiciones de eficacia

País y Experiencia	Previas al inicio de la experiencia				Durante la experiencia	
	1. Métodos sistemáticos	2. Gama amplia de políticas de equidad	3. Ámbito del presupuesto	4. Consulta amplia	5. Desarrollo institucional en PEG	6. Volúmen de recursos asignados
El Salvador						
Santa Tecla	Bajo	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto
San Salvador	Bajo	Alto	Alto	Medio	Alto	Entre medio y alto
Honduras						
Santa Rosa de Copán	Bajo	Alto	Alto	Bajo	Medio	Bajo
Intibucá	Bajo	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Bajo
La Esperanza	Bajo	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Bajo
Nicaragua						
Boaco	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	ND
Dipilito	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	ND
Matagalpa	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
Nueva Guinea	Bajo	Alto	Bajo	NA	Bajo	NA
Tola	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	ND

alcaldías derivará en una mayor capacidad para provocar cambios transformadores en las políticas municipales mediante los PEG.

- **Volumen de recursos asignados.** Entre mayor sea la proporción de los recursos del presupuesto municipal que se asignan a actividades relevantes para las mujeres, mayor será el potencial de los PEG para enfrentar las desigualdades de género.

Se puede notar que las categorías 1, 2 y 3 -“métodos sistemáticos”, “gama amplia de políticas” y “ámbito del presupuesto”-, se llegan a hacer efectivas duran-

te el diseño o el rediseño de las metodologías, los instrumentos y las estrategias de cada experiencia. Las otras tres se hacen efectivas durante la ejecución de la experiencia.

En el cuadro 2.13 se presenta una valoración de los niveles en que se cumplen las condiciones de eficacia de las experiencias locales analizadas. De manera similar a como se hizo en el cuadro anterior, cada condición ha sido valorada en uno de tres niveles: alto, medio y bajo, con base en la información del segmento anterior. Las observaciones hechas con

respecto a las características y limitaciones de las valoraciones sobre las condiciones de sostenibilidad son también válidas para las que se hacen sobre las condiciones de eficacia.

A continuación se comenta la información del cuadro

3.11:

- **A.** Todas las experiencias tienen un nivel bajo en la categoría “métodos sistemáticos”, porque ninguna de ellas ha desarrollado metodologías para guiar los procesos de análisis y selección de acciones a incluir en los PEG.
- **B.** En Santa Tecla, prevalecen las valoraciones alta de las categorías de eficacia: alto en “ámbito del presupuesto”, “volumen de recursos”, “desarrollo institucional en PEG”, y “políticas de equidad de género”; e intermedio en “consulta amplia”. En general, esta experiencia muestra condiciones favorables para la eficacia de sus procesos de PEG y es la que tiene la mejor calificación de las diez analizadas.
- **C.** En San Salvador, hay una situación similar a la de Santa Tecla con excepción de la categoría “consulta amplia”, donde presenta un nivel bajo porque aún no se estaban realizando consultas a la ciudadanía en esta experiencia en el momento en que se hicieron las entrevistas.

- **D.** En Santa Rosa de Copán prevalecen las valoraciones bajas, con excepción de tres categorías: un nivel alto en “gama de políticas de equidad” y “ámbito del presupuesto”, y uno intermedio en “desarrollo institucional en PEG”. En general, en esta experiencia prevalece una condición poco propensa a la efectividad, pero con algunos aspectos favorables.

- **E.** En Intibucá y La Esperanza prevalecen las valoraciones bajas en todas las categorías con excepción de una valoración alta en “ámbito del presupuesto”, y una intermedia en la categoría “consulta amplia”. Es decir, que de momento el único punto fuerte que tienen esas experiencias reside en estar realizando cabildos de mujeres para consultar sobre proyectos prioritarios.

- **F.** En las experiencias de Nicaragua, la situación es de contrastes. Por un lado, todas tienen un nivel alto en la categoría “gama de políticas”. Además, todas menos Nueva Guinea –que aún no empezaba a realizar las consultas- tienen nivel alto en “consulta amplia”. Por otro lado, todas tienen un nivel bajo en “desarrollo institucional” y “ámbito del presupuesto”. En cuanto al volumen de recursos asignados a PEG se carece del dato en la mayoría de ellas.

Bibliografía citada en este capítulo

CABALLERO, Elsa. 2007. Informe Diagnóstico del Estado de la Cuestión Sobre Presupuestos Públicos Sensibles a Género. Primer producto. Proyecto Regional Fortaleciendo la Gobernabilidad Democrática a Nivel Local: Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género en América Latina. UNIFEM, Honduras.

MUNICIPALIDAD de La Esperanza. 2001. Política de equidad de Género en la municipalidad de La Esperanza, Intibucá. Ed. Montes de Oca, Ariel, Tegucigalpa.

UNIFEM. 2007. Documento del proyecto “Fortaleciendo la gobernabilidad democrática a nivel local: Iniciativas de presupuestos sensibles al género en Honduras”, REG/06/01000053242, Tegucigalpa.

La iniciativa del ISDEMU en El Salvador

El origen de la iniciativa

La iniciativa del Instituto Nacional de las Mujeres (ISDEMU) de El Salvador que se analiza en este informe estuvo motivada por el propósito de promover la implementación en el nivel municipal de la Política Nacional de la Mujer y su Plan de Acción 2005-2009.

El objetivo de esta iniciativa consistió en apoyar a seis municipios del Departamento de Ahuachapán para que elaboraran sus Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) y sus respectivos presupuestos. Su ejecución transcurrió entre los meses de julio y noviembre del 2007.

Los municipios incluidos en esta iniciativa son los de San Pedro Tuxtla, Guaymango, San Francisco Menéndez, Jujutla, Ahuchapán y Atiquizaya.

En el diseño de esta iniciativa, el ISDEMU contó con la asistencia técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta agencia también financió parte de los costos de ejecución. El trabajo de apoyo a los municipios estuvo a cargo de un grupo de consultoras contratadas por el ISDEMU. En cada municipio, las consultoras trabajaron con el personal de los municipios encargado de los procesos de planificación y presupuesto, y con líderes y organizaciones de las comunidades.

Elementos comunes del proceso de PEG

En cada una de las alcaldías incluidas en la iniciativa, el proceso de elaboración de la propuesta de PEG siguió los siguientes pasos:

- Contacto inicial. En un primer momento, se contactó a los alcaldes o las alcaldesas de cada alcaldía y a los integrantes de los Consejos Municipales, para explicarles la iniciativa y proponerles participar en ella.
- Elaboración de los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) de cada municipio, los cuales son planes de igualdad de género. Se realizaron mediante procesos de consulta participativa, con la asesoría de las consultoras contratadas por el ISDEMU. Hubo participación de los/as ciudadanos/as representantes de las Asociaciones de Desarrollo Comunal,

de los/as empleados/as municipales, de instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y de delegados/as del Concejo Municipal.

- Elaboración de las propuestas de PEG. Se realizaron en talleres de dos días con miembros/as del Concejo Municipal y empleados/as municipales responsables de elaborar el presupuesto. Después de una capacitación, se elaboró una propuesta de presupuesto necesario para darle contenido financiero a los PIO.
- Presentación ante el Concejo Municipal de las propuestas de PEG, para que consideren su aprobación. Aún se desconoce el nivel de aceptación de las propuestas. En el 2008 se está realizando el primer ejercicio de PEG. Aun no se evalúan los resultados.

La metodología de PEG que se empleó

En esta experiencia se utilizó una metodología tipo “agenda”. Es decir, que la selección de partidas presupuestarias a incluir en la propuesta de PEG se realizó con base en las orientaciones de una agenda de igualdad de género. En la iniciativa del ISDEMU, esa agenda es la que se desprende de los PIO de cada alcaldía. Se puede afirmar que un punto fuerte de la metodología empleada es la integración entre plan de igualdad (PIO) y propuesta de PEG.

Como un ejemplo de los documentos de PIO elaborados en el marco de la iniciativa del ISDEMU, se facilitó el que corresponde al municipio San Francisco Menéndez. En ese documento, se incluyen orientaciones sobre una gama amplia de políticas públicas. Al hacer un análisis detallado de los tipos de políticas de igualdad de género que se promueven mediante ese plan, se encontraron las siguientes:

- Políticas de acceso de las mujeres a determinados servicios públicos. Entre ellos se incluyen algunos servicios selectivos para grupos de mujeres en condición de exclusión o vulnerabilidad social, y también servicios universales como los de educación básica.

- Servicios selectivos que deben ser brindados también a los hombres para que generen el impacto deseado sobre la igualdad de género.

- Actividades para fortalecer la participación política de las mujeres.
- Servicios de importancia estratégica para enfrentar causas estructurales de la desigualdad de género, cuyo impacto principal no depende de que los beneficiarios directos sean mujeres u hombres.
- Actividades que favorecen el cambio cultural a favor de la igualdad de género.
- Acciones orientadas a enfrentar la violencia doméstica.

Se nota que en el PIO analizado se va más allá de proponer acciones selectivas para grupos de mujeres en situaciones especiales de desventaja social, y se avanza más bien en la dirección de introducir la dimensión de género en la política de desarrollo municipal. Por la amplia gama de políticas públicas sobre las que se pretende intervenir y por los tipos de acciones de igualdad de género que se consideran, se puede afirmar que el método para el análisis de la desigualdad de género que se usó en el PIO del Municipio San Francisco Menéndez se inscribe en el enfoque de mainstreaming.

En el cuadro 4.1 se presentan ejemplos de acciones del PIO mencionado, clasificados según el tipo de política de igualdad de género.

En cuanto a los indicadores de seguimiento de las acciones del PIO, se nota que en ellos coexisten los que cuantifican brecha de acceso a servicios entre mujeres y hombres con otros que refieren al cumplimiento de resultados relevantes para la igualdad de género. Una limitación metodológica que se advierte es la ausencia de un marco conceptual explícito sobre factores estructurales que provocan las desigualdades de género en el nivel municipal. Una herramienta de ese tipo hubiera sido especialmente útil, considerando que la formulación de los PIO se realizó de manera par-

Cuadro 4.1 Plan de Igualdad de Oportunidades del Municipio Francisco Menéndez: ejemplos de acciones que corresponden a distintos tipos de políticas de igualdad y equidad de género

Tipos de políticas de igualdad y equidad de género	Ejemplos de acciones incluidas en el plan
<p>1. De acceso de las mujeres a determinados servicios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al menos 4 jornadas de capacitación a mujeres en el manejo de finanzas y administración de proyectos empresariales. • Se han desarrollado jornadas trimestrales para elevar a autoestima de las mujeres y en cada una aumenta el porcentaje de mujeres que participan. • Seis meses antes de finalizado el PIO habrá un censo y al menos dos medidas formuladas para lograr que más niñas asistan a la escuela. • Se amplía el número de becarias en educación escolar en un 20% al concluir el PIO • Se habrá reducido en un 30% el número de personas analfabetas al concluir el PIO, el 15% son mujeres. • Se han llevado a cabo 3 actividades culturales y artísticas con mujeres, durante la implementación del PIO.
<p>2. Servicios selectivos que deben ser brindados también a los hombres para que generen el impacto deseado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un 20 % más de mujeres y de hombres realizan sus exámenes de diagnóstico de VIH-SIDA preventivos en el año. • Jornadas educativas en los centros escolares y con las asociaciones de desarrollo sobre planificación sexual y educación sexual dirigida a mujeres y hombres jóvenes. • Acciones conjuntas Alcaldía y la Unidad de Salud ante el Ministro de Salud para que se destine personal para brindar apoyo psicológico a mujeres y hombres.
<p>3. Actividades para fortalecer la participación política de las mujeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar el primer encuentro de mujeres políticas del municipio. • Una ordenanza que establezca que en toda acción de la municipalidad se debe de garantizar la participación de las mujeres en las instancias de discusión y toma de decisiones. • Se promoverán reuniones con las representantes de organizaciones de mujeres para analizar los avances u obstáculos para lograr implementar el PIO.
<p>4. Servicios de importancia estratégica para enfrentar causas estructurales de la desigualdad de género, cuyo impacto principal no depende de que los beneficiarios directos sean mujeres u hombres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al menos una nueva fábrica se ha instalado en el municipio. • Está diseñada la carpeta técnica para la construcción del mercado. • El Primer Festival Gastronómico de San Francisco Menéndez. • Se ha instalado la mesa de turismo al menos con 15 representantes de las zonas cercanas a los lugares turísticos. • Proyecto para la instalación de una guardería y de igual forma un espacio para las personas mayores. • Hay un plan de manejo ambiental que incluye la aplicación de la ordenanza existente sobre prohibición de tala de árboles y campañas de reforestación anuales. • Realizar al menos 2 gestiones ante el Ministerio de Educación para lograr que se amplíe la cobertura del programa de bachillerato. • Realizar una campaña promocionando el calendario de las Jornadas Médicas de las Unidades de Salud. • La municipalidad ha impulsado una ordenanza para promover un municipio limpio, ordenado y seguro. • Jornadas educativas sobre manipulación de alimentos y hábitos alimenticios saludables, en los centros escolares y las asociaciones de desarrollo. • Al menos se han desarrollado tres reuniones de coordinación para analizar los apoyos para construcción de vivienda de interés social. • El número de personas usuarias de los servicios de agua potable y de electricidad ha incrementado en un 30% al finalizar el PIO.

Tipos de políticas de igualdad y equidad de género

Ejemplos de acciones incluidas en el plan

5. Actividades que favorecen el cambio cultural a favor de la igualdad de género.	<ul style="list-style-type: none">• Jornadas de análisis sobre las desigualdades de género en la sociedad y se les dará un incentivo por su participación.• Se han realizado 5 actividades de sensibilización y divulgación sobre el principio de igualdad.• Ordenanza creada para que en los centros escolares se programen actividades culturales sobre la igualdad entre niños y niñas.• Un documento resultado de la investigación acerca del papel invisible desempeñado por las mujeres en el pasado reciente del municipio.
6. Acciones orientadas a enfrentar la violencia doméstica.	<ul style="list-style-type: none">• Se ha creado en el municipio el Comité Intersectorial de Prevención de la Violencia, CIVI.• Se ha creado la Secretaría Municipal de la Mujer y se ha establecido la Unidad de Atención a Víctimas de la Violencia Familiar, con un sistema de registro de las personas atendidas y el tipo de consultas o denuncias realizadas.• Durante la ejecución del PIO se han brindado al menos dos capacitaciones sobre la forma de denunciar casos de violencia intrafamiliar y se han distribuido al menos unos 7 mil ejemplares del material de difusión.• A 4 meses de la puesta en marcha del PIO, se cuenta con una Plan de la micro región para la prevención de la violencia intrafamiliar.

tipicativa con representantes de los municipios que en la mayoría de los casos carecen de conocimientos profundos sobre teoría de género. Sin embargo, en la formulación de los PIO se muestra un conocimiento general de esos factores.

En el cuadro 4.2 se presentan las acciones incluidas en el presupuesto para concretar el PIO del Municipio San Francisco Menéndez durante el período 2008. Esas acciones se han clasificado según los tipos de política de igualdad de género identificadas en el PIO. Se puede notar que el presupuesto incluye acciones de todos los tipos de políticas mencionados, con excepción de las que corresponden a servicios selectivos que requieren de la inclusión de los hombres para que generen los impactos deseados. Se tiene presente, sin embargo, que es el presupuesto para uno de los dos años que abarca el PIO.

Se puede notar, por ejemplo, que las políticas asociadas con servicios estratégicos para superar desigualdades de género absorben el 54% de los re-

ursos del presupuesto. El principal proyecto que se incluye en esa categoría es el relacionado con fortalecer la guardería municipal; este absorbe el 60% de los recursos presupuestados en la categoría. Se nota entonces que el cuidado de dependientes tiene una importancia alta dentro del presupuesto. Se puede constatar entonces que el ejercicio de elaboración de la propuesta de PEG mantiene la misma perspectiva metodológica en cuanto al tratamiento de las políticas de igualdad de género que está presente en el plan.

Elementos del proceso de incidencia política

En el proyecto del ISDEMU, se identificaron los siguientes elementos institucionales que favorecen la incidencia política:

- Se logró la autorización formal de los alcaldes y de los miembros del Consejo Municipal para la realización de las experiencias de PEG.

Cuadro 4.2 Presupuesto para la concreción del Plan de Igualdad de Oportunidades del Municipio San Francisco Menéndez 2008-2009 en el año 2008, clasificado según tipo de política de igualdad de género

Tipo de política de Igualdad de género	Acciones	Monto presupuestado
1. De acceso de las mujeres a determinados servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de formación técnica vocacional para mujeres • Capacitaciones en administración de proyectos productivos para mujeres • Sala de atención de maternidad • Programas de alfabetización para mujeres • Torneos femeninos municipales 	96.500,00 (33,2%)
2. Servicios selectivos que deben ser brindados también a los hombres para que generen el impacto deseado.	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno 	0
3. Actividades para fortalecer la participación política de las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación, foro, conversatorios sobre equidad de género y formación política. 	4.000,00 (1,4%)
4. Servicios de importancia estratégica para enfrentar causas estructurales de la desigualdad de género, cuyo impacto principal no depende de que los beneficiarios directos sean mujeres u hombres.	<ul style="list-style-type: none"> • Tres proyecto de granjas de gallinas. • Cursos para guías turísticos. • Creación de microempresa municipal de serigrafía. • Campañas preventivas de salud física y mental • Jornadas educativas para el fomento de buenos hábitos alimenticios • Apoyo para centro de desarrollo infantil 	158.400,00 (54,4%)
5. Actividades que favorecen el cambio cultural a favor de la igualdad de género.	<ul style="list-style-type: none"> • Celebración del día de igualdad de oportunidades • Creación de la casa de la cultura o infocentros. • Celebración del Día Internacional contra la No Violencia hacia la Mujer, Día Internacional de la Mujer, Día de las Madres. 	27.200,00 (9,3%)
6. Acciones orientadas a enfrentar la violencia doméstica.	<ul style="list-style-type: none"> • Firma de convenio entre alcaldía e ISDEMU para programa de violencia intrafamiliar • Desarrollo de jornadas de sensibilización con centros escolares. • Seminario de sensibilización dirigido a profesionales sobre violencia intrafamiliar. 	27.200,00 (9,3%)
Total:		291.000,00 (100%)

- Se logró que funcionarios de la Alcaldía con poder de decisión política participaran en los talleres de análisis presupuestario.

- Se logró que funcionarios de la Alcaldía a cargo del proceso presupuestario estimaran los presupuestos de las acciones del PIO que eventualmente podrían

llegar a ser incluidas en el presupuesto municipal.

- Se logró que los Consejos Municipales consideren la propuesta de presupuesto.

En cuanto a las prácticas de incidencia política que se basan en la creación de alianzas entre actores interesados en la igualdad de género, hay que mencionar que esas alianzas se favorecieron porque en la formulación de los PIO hubo participación de la ciudadanía y de diversos actores en el nivel municipal. En estos procesos hubo participación de los/as ciudadanos/as representantes de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, de los/as empleados/as municipales, de instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y de delegados/as del Concejo Municipal. Según la consultora que dirigió el trabajo con las municipalidades, la integración de funcionarios/as municipales con otros actores de la comunidad resultó ser provechoso para el desarrollo de la experiencia, porque los funcionarios/as tuvieron la oportunidad de conocer acerca de los problemas de la población a partir de los relatos de los/as líderes locales y en particular, de discutir acerca de los problemas específicos de las mujeres. Además, esos intercambios les permiten a los funcionarios comprender mejor cuál es la utilidad de los ejercicios de planificación y presupuestación con perspectiva de género y contribuyen a desarrollar su disposición a participar en ellos de manera constructiva.

El trabajo de estimación del presupuesto necesario para concretar las actividades incluidas en el PIO fue realizado por funcionarios/as municipales sin participación de otros actores. Se consideró que se trataba de un trabajo técnico que implicaba conocimientos especializados sobre estimación de costos. La propuesta de presupuesto que se elaboró corresponde al período 2008, es decir, al primero de los dos años que abarca el PIO. No se tiene registro de la forma en que se seleccionaron las actividades incluidas en la propuesta de presupuesto. Conviene tener presente

que ese proceso de selección no es únicamente de tipo técnico sino también político, pues implica el establecimiento de prioridades de gasto.

Resultados obtenidos

Como se mencionó anteriormente, las experiencias promovidas por el ISDEMU se ejecutan por primera vez en el ejercicio presupuestario del 2008 y aún no se conoce en qué grado fueron incorporadas las propuestas de PEG dentro de los presupuestos municipales oficiales. Por tanto, no se puede establecer aún si las experiencias han generado resultados finales. Sin embargo, se pueden identificar varios resultados intermedios.

Un resultado importante es la aplicación de una metodología que integra la planificación y la presupuestación con enfoque de género. En este sentido, hay que destacar que las experiencias del ISDEMU se basan en el reconocimiento de que plan y presupuesto son parte de un único proceso de planificación material y financiera.

En segundo lugar, se desea destacar la utilización de una metodología de planificación que permite incorporar en los PIO distintos tipos de políticas de equidad de género. Como se mencionó anteriormente, no solamente se consideraron políticas selectivas para grupos de mujeres en condiciones de vulnerabilidad o exclusión particulares, sino que además se incluyeron políticas para el acceso de las mujeres a los servicios sociales de salud y educación, políticas asociadas con servicios a los hombres que son importantes para cerrar brechas de género, y un conjunto amplio de políticas de desarrollo municipal que benefician a toda la población del municipio y que a la vez generan impactos significativos en la igualdad de género. Esta versión del enfoque de género que se empleó tiene rasgos afines con la metodología de *mainstreaming* de género, la cual presenta la ventaja de permitir análisis

comprendidos e integrados de las políticas públicas orientados a reducir los sesgos de género que puedan contener. Esta opción metodológica es un punto fuerte de las experiencias promovidas por el ISDEMU.

En tercer lugar, parece haber habido una experiencia valiosa en cuanto a la participación conjunta de funcionarios/as municipales, funcionarios/as de otras entidades públicas y líderes comunitarios/as en el proceso de elaboración del PIO. Según expresó la consultora que dirigió esos procesos, el intercambio entre esos actores locales fue fructífero y entre otros efectos, propició el acercamiento de los/as funcionarios/as municipales a las necesidades de las mujeres.

Factores positivos o negativos para el éxito de la experiencia

Un factor que influyó positivamente en el logro de los resultados antes comentados, es el hecho de que las autoridades de las Alcaldías estuvieran dispuestas a autorizar los ejercicios de PEG y a considerar la inclusión de las propuestas de asignación de recursos resultantes de esos ejercicios en los presupuestos institucionales.

En cuanto a las limitaciones, hay que señalar una que tiene que ver con el ámbito de decisión de la municipalidad: ninguna de las seis municipalidades dio acceso a las consultoras del ISDEMU a los presupuestos municipales ni a los planes de trabajo municipales. Según expresó la consultora que dirigió los ejercicios de PEG, en las municipalidades de El Salvador prevalece aún la idea de que los presupuestos y los planes no son documentos públicos. Con frecuencia, estos documentos se mantienen al margen de cualquier escrutinio público. Más aún, la consultora mencionó que en los talleres de elaboración de propuestas de presupuesto algunos Concejales desconocían los contenidos de los presupuestos municipales. Es común, expresa la consultora, que los presupuestos se

manejen como documentos de trabajo interno de los Alcaldes y los Síndicos y que solamente algunos funcionarios de confianza tenga acceso a ellos. Esta limitación impidió que el ejercicio de PEG abarcara el total del presupuesto municipal. Por esa razón, se optó por la alternativa de promover propuestas de presupuestos parciales dirigidos a materializar los PIO. Como no se conocen los presupuestos, tampoco se puede saber qué proporción del presupuesto municipal sería asignada al financiamiento de las propuestas de asignaciones presupuestarias que se realizaron.

En lo relacionado con el diseño de las experiencias, se pueden anotar las siguientes limitaciones:

- **A.** Se careció de una guía detallada sobre los tipos de acciones que se pueden incluir en un plan municipal de equidad de género. Este tipo de instrumento puede contribuir significativamente a mejorar la calidad del análisis de género de las políticas municipales y en ese tanto, a elevar la calidad de los planes de equidad de género. Además, las guías de ese tipo son a la vez un valioso instrumento para mejorar, socializar y difundir el análisis de género de las políticas públicas en el ámbito comunitario.
- **B.** En el paso del PIO al presupuesto anual, hay un proceso de selección de actividades a incluir en el presupuesto. Si ese proceso se deja en manos de los técnicos encargados del presupuesto municipal, se pierde la opción de incorporar a los actores comunitarios —y en especial, a las líderes comunitarias— en la definición de acciones prioritarias a financiar.
- **C.** Sin perder de vista que las experiencias del ISDEMU son aún incipientes, se desea hacer notar que estas no incluyen la organización de líderes comunitarias/as para hacer incidencia permanente a favor de la presupuestación y ejecución de las acciones incluidas en el PIO. Este trabajo de incidencia incluye funciones tales como cabildeo político, ofrecimiento de trabajo voluntario para ejecutar ciertas actividades, fiscalización y petición de cuentas.

La iniciativa del Movimiento Mérida Anaya en El Salvador

El origen de la iniciativa

El Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes (MAM) es una organización no gubernamental dedicada a promover la equidad de género en El Salvador. Es la organización pionera en la promoción del enfoque de género en los presupuestos estatales. Después de haber realizado varios proyectos en este campo en los niveles nacional y sectorial, inició una línea de acción en el nivel municipal desde el año 2004.

El trabajo del MAM en el nivel municipal relacionado con PEG ha estado orientado a brindar capacitación, asesoría y acompañamiento en PEG a funcionarios(as) municipales y representantes de las comunidades. Para brindar esos apoyos, el MAM contrató una consultora internacional y asignó además varias profesionales nacionales con experiencia en políticas de igualdad de género.

A mediados del 2008, el MAM había brindado apoyos a seis municipios de El Salvador: Cojutepeque, San Rafael Cedros, Tecoluca, Zacatecoluca, Santa Tecla y San Salvador.

Esta iniciativa surge de la reflexión interna del MAM acerca de su estrategia de promoción de los PEG. Por tanto, no se origina en estímulos externos como los que pudieron haber derivado de proyectos de cooperación internacional. Para diseñar las metodologías de apoyo a las municipalidades el MAM se basó en la asesoría de la consultora internacional que contrató y en bibliografía especializada.

Elementos comunes de los procesos de PEG

Aunque ha habido diferencias entre las experiencias de las alcaldías apoyadas por el MAM, hay varios as-

pectos de tipo general en los procesos de elaboración de los PEG :

- Desde la Dirección Nacional del MAM se contacta a las autoridades superiores de las Alcaldías, y se les ofrece apoyo para desarrollar una experiencia de PEG.
- Se firma un convenio de cooperación entre el Alcalde o la Alcaldesa y el MAM en el que se establecen los compromisos de ambas partes en cuanto al desarrollo de la experiencia.
- Si no existe una Unidad de Género en la Alcaldía, se les apoya en su creación.
- Si no existe una Política de Igualdad de Género en la Alcaldía, se les apoya para crearla.
- Se asesora para crear un equipo técnico encargado de realizar la propuesta de PEG.
- Se brinda capacitación a funcionarios técnicos de la Alcaldía relacionados con la elaboración de los presupuestos, en teoría de género y metodologías de PEG.
- Se brinda capacitación a mujeres líderes y a representantes de ONG para hacer propuestas de proyectos a incluir en los PEG y también para hacer auditoría social a favor de la ejecución de los PEG.
- En algunas alcaldías, se promueve la formación de las Mesas Ciudadanas de Mujeres, que son espacios de participación de las mujeres del municipio para impulsar sus demandas mediante el presupuesto.
- Los equipos técnicos envían la propuesta de PEG al Consejo Municipal para su aprobación.
- Se le da seguimiento a la ejecución, mediante los instrumentos generales de seguimiento y evaluación que tenga la Alcaldía.

La metodología de PEG que se empleó

Para analizar los presupuestos municipales con perspectiva de género, se hace un análisis de etiquetado, siguiendo la metodología de Sharp y Budlender. En el cuadro 4.3 se muestra el porcentaje de gasto eti-

Cuadro 4.3 Análisis del MMA: Porcentaje de gasto etiquetado para mujeres con respecto al gasto municipal total por alcaldía

Alcaldía	Año del análisis	Porcentaje de gasto etiquetado
Cojutepeque	2004	0
Tecoluca	2005	0.26
San Rafael Cedros	2005	3.04
Zacatecoluca	2005	0.27
Santa Tecla	2005	0.80

quetado para mujeres, con respecto al total del gasto municipal total, que se logró identificar en los análisis efectuados por el MAM entre 2004 y 2005 en cinco municipalidades.

Como se puede notar en el cuadro 4.3, los gastos etiquetados para mujeres eran casi inexistentes.

En los mismos análisis presupuestarios, también se cuantificó la distribución por sexo y por nivel de ingreso del empleo en la Alcaldía. Se demostró que el empleo femenino era un porcentaje minoritario del total del empleo municipal, que oscilaba entre el 20% y el 35% según la alcaldía.

La estrategia de PEG consiste en elevar progresivamente el gasto etiquetado para mujeres, de un período presupuestario a otro.

Como se desprende de las entrevistas a las representantes del MAM y de los documentos que se obtuvieron, se puede concluir que no han existido metodologías especializadas en seleccionar propuestas de partidas presupuestarias a incluir en los nuevos presupuestos que resulten de análisis desde la perspectiva de género. Téngase presente que el método del etiquetado está diseñado para analizar presupuestos existentes, pero no para elaborar proyectos de PEG.

Según mencionaron las personas entrevistadas, en la estrategia promovida por el MAM prevalece el en-

foque de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. En consecuencia con ese enfoque, se pone un especial énfasis en incorporar políticas que amplíen el acceso de las mujeres a determinados servicios públicos en calidad de beneficiarias directas. Ese enfoque contrasta con el de los documentos de las políticas municipales de igualdad de género, los cuales incorporan una gama amplia de políticas de equidad de género que incluye tanto las de igualdad de oportunidades como las de superación de factores estructurales de género mediante acciones estatales que no necesariamente tienen a las mujeres como beneficiarias directas.

Las personas entrevistadas no mostraron conocimiento acerca del uso de los documentos de las políticas municipales de equidad de género para hacer análisis presupuestario.

Elementos del proceso de incidencia política

Entre los elementos que favorecen la incidencia política a favor de los PEG que se basan en procedimientos institucionales, se encuentran los siguientes:

- Se firma un convenio con el Alcalde o Alcaldesa que establece compromisos institucionales para el desarrollo de la experiencia.

- Se conforma un equipo técnico para elaborar la propuesta de PEG, en el que participan técnicos encargados del proceso presupuestario normal de la Alcaldía.
- Se promueve que en ese equipo participe la encargada de la Unidad de Género.
- Los elementos asociados con la creación de alianzas con distintos actores a favor de la aprobación y ejecución de los PEG, son los siguientes:
- Se promueve la creación de espacios de formulación de propuestas de acciones a incluir en el PEG y

de auditoría social de su ejecución, en los que participan mujeres líderes de la comunidad.

- Mediante la promoción de las Mesas Ciudadanas de Mujeres, se promueve la creación de la organización de las mujeres líderes de la comunidad y de organizaciones de mujeres para apoyar los procesos de PEG.
- Desde dentro de la Alcaldía: se aprovecha el apoyo de Alcaldesas y Concejalas comprometidas con la igualdad de género.

Capítulo 5. Conclusiones, lecciones y recomendaciones

Conclusiones

1. En los países analizados, las prácticas de PEG se han desarrollado de manera predominante en el ámbito municipal. A partir de un proceso de identificación exhaustivo de las experiencias municipales de PEG en los países centroamericanos, se encontraron diez casos que cumplen con los criterios establecidos para clasificarlos como tales. De ellos, la mitad está en Nicaragua. Hay además dos casos en El Salvador y tres en Honduras. No se encontraron experiencias de ese tipo en Guatemala, Costa Rica y Panamá.

2. En las experiencias municipales más desarrolladas, se observa que en los entornos institucionales y sociales donde tienen lugar se ha acumulado durante varios años un conjunto de condiciones previas para la presupuestación con perspectiva de género. Se ha desarrollado la política de equidad de género en las alcaldías (creación de unidades de la mujer, elaboración de diagnósticos sobre la situación de las mujeres, formulación de políticas municipales de equidad de género, etc.). Además, en las experiencias más desarrolladas ha sido fundamental el papel que han jugado las mujeres en puestos del nivel político en los gobiernos municipales, cuando estas han mostrado compromiso con la causa de la equidad de género y cierto conocimiento conceptual acerca de este tema. Sobre la base de las condiciones mencionadas, se ha logrado que las autoridades municipales estén anuentes al desarrollo de PEG y que presten apoyo con ese propósito, y se han creado procedimientos institucionales específicos para realizar los procesos de PEG.

3. Los PEG son por naturaleza procesos estatales que deben ser realizados por las unidades organizativas de las alcaldías. Por tanto, es posible afirmar que las experiencias de PEG más desarrolladas son aquellas donde las alcaldías tienen los procedimientos especializados en formulación y ejecución de PEG con mayores grados de especialización. Hay dos experiencias en esa categoría: la de Santa Tecla y la de San Salvador. Un rasgo que las distingue es que en ellas la formulación del PEG no sólo es tarea de las unidades técnicas especializadas en planificación y presupuestación, sino que además participan las unidades ejecutoras de los presupuestos.

4. En un porcentaje importante de las experiencias municipales analizadas, se han creado procedimientos específicos para que las mujeres de la

comunidad propongan la inclusión en los presupuestos municipales de algunos proyectos que son importantes desde su perspectiva. En algunos casos, esas actividades son realizadas por ONG de mujeres; pero en la mayoría, son llevadas a cabo por comités formados por mujeres seleccionadas con criterios territoriales o sectoriales. Estas condiciones pueden ser aprovechadas para elevar el nivel de desarrollo de la presupuestación con perspectiva de género en el nivel local.

5. Las experiencias con procedimientos más desarrollados de participación de las mujeres en los PEG –las cuales están en Nicaragua– no tienen niveles de desarrollo alto en cuanto a la formulación de PEG dentro de las alcaldías. Esa situación revela una limitación estructural en esas experiencias en cuanto a su capacidad para introducir el enfoque de género en los presupuestos municipales.

6. Con respecto a algunas experiencias en las que coincide cierto desarrollo de los mecanismos de participación con un escaso o ningún avance en PEG dentro de la alcaldía misma, conviene preguntar si lo que prevalece en ellas es un interés genuino de las autoridades municipales por incorporar la perspectiva de género en los presupuestos o más bien una estrategia de generación de apoyo político-electoral sin modificar en lo sustancial el contenido de los presupuestos. Esa duda es reforzada, cuando se observan los reducidos porcentajes de los presupuestos municipales que se asignan a “proyectos de mujeres”.

7. Hay una carencia generalizada de instrumentos metodológicos especializados en seleccionar partidas presupuestarias a incluir en las propuestas de PEG. Esa limitación reduce las opciones de basar las propuestas de PEG en análisis sistemáticos de las causas estructurales de la desigualdad de género en los territorios municipales.

8. En varias de las experiencias, se advierte una discontinuidad entre los procesos de formulación de políticas institucionales para la igualdad de género y los

procesos de formulación de PEG. Cuando ello ocurre, se pierde de vista en los hechos que la planificación y el presupuesto deberían ser componentes de un mismo proceso. Se desaprovecha entonces los avances logrados en planificación con perspectiva de género y se pierde la oportunidad de capitalizar esos avances para enriquecer los procesos de PEG.

9. El éxito de las experiencias de PEG depende en buena medida de la calidad de los diagnósticos, las políticas y los planes institucionales para la igualdad y la equidad de género. Por ello, las deficiencias en la calidad de esos documentos y las limitaciones en la institucionalización de sus contenidos están afectando en distintos grados el desarrollo de las experiencias de PEG.

10. Se definieron seis criterios de sostenibilidad de las experiencias municipales, los cuales corresponden a los siguientes temas: posicionamiento político de las mujeres, organizaciones de mujeres, políticas de equidad de género, apoyos externos, capacidades institucionales para formular PEG, y conducción política en las alcaldías. Las experiencias con mejores condiciones de sostenibilidad son las de Santa Tecla y San Salvador. En contraste, las que tienen condiciones más restringidas son las de Santa Rosa de Copán, Intibucá y La Esperanza. En Boaco y Tola esas condiciones también son escasas pero presentan una característica que las distingue con respecto a las antes citadas: la conducción de los procesos de PEG fue asumida por las autoridades políticas de las alcaldías. En Dipilto, Matagalpa y Nueva Segovia, las condiciones de sostenibilidad son mayores se encuentran en un nivel intermedio; sin embargo, estas experiencias enfrentan una limitación importante: el bajo desarrollo institucional en cuanto a formulación de PEG.

11. También se definieron seis criterios para valorar la eficacia de las experiencias municipales, los cuales se relacionan con los siguientes temas: sistematicidad de los métodos de análisis, amplitud de la gama de políti-

cas a promover, ámbito del presupuesto que se abarca, amplitud y representatividad de la consulta a las mujeres, desarrollo institucional en PEG, y volumen de recursos asignados. En Santa Tecla y San Salvador se presentan las mejores condiciones de eficacia de las experiencias. En Santa Rosa de Copán, La Esperanza e Intibucá las condiciones de eficacia son estrechas en términos generales, aunque hay algunos aspectos favorables. En las experiencias de Nicaragua, hay una situación intermedia, pero es de notar que todas tienen un nivel bajo en “desarrollo institucional”.

12. Se analizaron tres iniciativas de promoción de experiencias de PEG. Dos de ellas fueron analizadas a profundidad: la del MAM en El Salvador, y la del IS-DEMU en ese mismo país. La tercera iniciativa es el proyecto de la OEA que promueve presupuestos participativos con enfoque de género en Nicaragua. La información sobre este último se obtuvo por medio del análisis de varias experiencias que ha promovido.

13. Los principales aportes registrados de la iniciativa del MAM consisten en la divulgación del tema de los PEG en un conjunto de alcaldías de El Salvador, la capacitación en la aplicación del método de etiquetado de partidas para analizar presupuestos municipales en ejecución, y la concertación de acuerdos con autoridades municipales mediante los cuales estas se comprometen a apoyar experiencias de PEG. Por otra parte, se advierte una debilidad en el esquema de intervención de esa iniciativa: la carencia de una metodología —o una gama de metodologías— de PEG con base en análisis comprensivos y sistemáticos de las causas estructurales de la inequidad de género.

14. Con respecto a la iniciativa del ISDEMU, se desea destacar un aporte metodológico valioso: el desarrollo de una metodología de PEG basada explícitamente en los contenidos de las políticas municipales de equidad de género. Con ella, se logra superar la reticencia de las autoridades municipales a facilitar los documentos de presupuesto y se logra vincular las agendas

políticas pro equidad de género con los procesos de PEG. Como esta iniciativa es incipiente, no es posible valorar sus resultados aún.

15. La iniciativa de la OEA muestra un énfasis en el desarrollo de procedimientos de organización de la participación ciudadana —y en especial, de las mujeres de los municipios— para definir prioridades a incluir en los presupuestos municipales. En este ámbito, hay mucho que aprender de la citada iniciativa. Pero por otra parte, se carece de una propuesta clara para desarrollar la capacidad de las alcaldías en formulación de PEG. Esta es una limitación importante, pues los procesos internos de las alcaldías son por definición los ejes centrales a partir de los cuales se estructuran las experiencias de PEG.

16. Al menos en las experiencias de Nicaragua, el análisis de PEG que realizan las municipalidades presenta las siguientes limitaciones: a) se centra en calcular la asignación presupuestaria a los proyectos demandados por mujeres, y a las Comisiones de Género de las alcaldías y las unidades de género municipales; b) no se construyen metas de género a cumplir mediante los planes y presupuestos municipales, ni indicadores de resultados asociados al cumplimiento de las metas; c) hay un escaso desarrollo de los instrumentos de seguimiento y evaluación de la ejecución de los PEG; y d) no se analiza la complementariedad entre los proyectos de inversión demandados por mujeres y los que forman parte de los presupuestos de las entidades del gobierno central que se ejecutan en los territorios municipales.

Lecciones aprendidas

- **Mujeres con consciencia de género en puestos políticos**

La ubicación de las mujeres con consciencia de género en puestos del nivel político en los gobiernos municipales es una condición clave para el origen y

el desarrollo sostenido de las experiencias de PEG. Esa condición cobra mayor efectividad, cuando las mujeres que llegan a puestos del nivel político no solo poseen un compromiso claro con la causa de la equidad de género sino que también tienen formación conceptual en ese campo.

- **Desarrollo previo de las políticas municipales de equidad de género**

En aquellos casos en que ha habido avances significativos en el desarrollo de las políticas municipales de equidad de género antes del inicio de las experiencias de PEG, se crearon condiciones favorables para su surgimiento y su desarrollo. Tómese en cuenta que en lo conceptual y en lo práctico, los procesos de PEG son un subconjunto de las políticas para la equidad de género. Cuando un gobierno local ha avanzado cierto trecho en el desarrollo de orientaciones e instrumentos de política para promover la igualdad de género, la introducción de procesos de PEG puede contribuir a elevar el potencial transformador de todo el conjunto de políticas de género. A la vez, los procesos de PEG tienen mejores condiciones para ser sostenibles y mayor margen de desarrollo cuando se entrelazan con otras políticas de equidad de género dentro de una misma entidad estatal. Considérese por ejemplo el caso de una alcaldía con una unidad de género con considerable capacidad técnica, con autoridades políticas comprometidas con la reducción de las brechas de género, y con una política explícita de equidad de género. Si en una alcaldía con tales características se empieza a establecer un proceso de PEG, se podrán aprovechar ventajas como las siguientes: disposiciones claras de las autoridades políticas para introducir criterios de género en los presupuestos, asesoría especializada sobre la aplicación de esas disposiciones, y orientaciones específicas para definir los contenidos presupuestarios relacionados con equidad de género.

- **Apoyos externos para el desarrollo de políticas de género**

Considerando las limitaciones de recursos y conocimientos que experimenta gran parte de las municipalidades de la región, es claro que la apoyos externos resulta fundamental para el desarrollo de las políticas municipales de equidad de género. Además, los proyectos de cooperación llegan a constituirse en un actor específico de los entornos sociopolíticos de la gestión municipal. En esos entornos los proyectos de cooperación pueden ayudar a crear condiciones más favorables para el avance de las políticas municipales de género.

- **Capacidades institucionales en formulación de PEG**

El desarrollo de capacidades internas para la formulación de PEG es una condición esencial para que ese tipo de procesos se desarrolle de manera sostenible. Los PEG son un tipo de política pública municipal, y los gobiernos locales son por su naturaleza las entidades donde corresponde ejecutarlas. Avanzar en ese sentido, puede conducir a introducir la perspectiva de género en los procesos municipales de toma de decisiones políticas, de planificación y presupuestación, y de prestación de servicios a la ciudadanía. Se puede afirmar entonces que entre mayor sea el grado de desarrollo de la política de equidad de género dentro del aparato institucional de los gobiernos locales, mejores serán las condiciones de sostenibilidad y eficacia de los procesos de PEG.

- **El momento en que los PEG llegan a ser viables**

En las experiencias municipales de PEG que muestran un mayor desarrollo, se observa que esas experiencias fueron iniciadas en un momento particular del desarrollo de las políticas municipales de equidad de género. Ese momento se caracteriza por la existencia de políticas e instrumentos de equidad

de género, la presencia de mujeres comprometidas con la equidad de género en puestos de decisión política, y una voluntad política considerable a favor de los PEG.

- **Equilibrio entre los procesos internos y los externos en las alcaldías**

Para el avance de las políticas municipales de equidad de género –incluyendo las de PEG–, es indispensable trabajar en dos ámbitos a la vez. Uno de ellos es el interno, orientado a incluir la perspectiva de género en los ciclos presupuestarios de los gobiernos locales. El otro es el ámbito externo, que contempla el desarrollo y el uso de mecanismos de participación ciudadana en la toma de las decisiones colectivas en el nivel local, incluyendo las decisiones sobre el contenido de los presupuestos municipales. Los avances en el ámbito externo no pueden sustituir el trabajo en el ámbito interno. Por el contrario, la efectividad de la participación ciudadana para incidir en el bienestar colectivo depende del desarrollo organizativo y la orientación estratégica de los gobiernos municipales. Al fin de cuentas, los gobiernos locales son el núcleo donde se condensa, se procesa y se ejerce la política pública municipal.

- **Participación para transformar versus participación para legitimar el status quo**

Existe un límite entre el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana como parte importante del proceso de toma de decisiones de una alcaldía, y el uso de ese tipo de mecanismos para legitimar la gestión municipal sin que tengan impacto significativo en los procesos de decisión municipales. A propósito de esta segunda opción, considérese el caso hipotético de una alcaldía donde se separa una fracción reducida del presupuesto municipal que no supera el 5% del monto total, y se resuelve que esos recursos serán asignados en consulta ciudadana. Se desarrolla

entonces un complejo sistema de consulta por etapas a representantes de la población municipal, y se promueve todo el ejercicio con un discurso democrático de participación ciudadana. Sin embargo, los procesos tradicionales de decisión sobre la asignación del presupuesto no llegan a variar. Más aún, los documentos de presupuesto municipal siguen sin estar accesibles al público, y solo los conocen el Alcalde y el jefe de presupuesto.

El caso hipotético antes aludido corresponde a una experiencia en la cual la Alcaldía solamente ha desarrollado los mecanismos de consulta ciudadana sobre proyectos prioritarios, mientras los procesos internos de formulación del presupuesto quedan invariables. Las experiencias de Honduras y Nicaragua que se analizan en este trabajo tienen esa característica. Sin embargo, no es objetivo de esta investigación valorar cuáles de ellas podrían corresponder al tipo de experiencia del caso hipotético mencionado. Para ello se requiere de un análisis más detallado del que se realizó. Solamente se desea plantear esta interrogante para futuros análisis: ¿dónde está el límite entre una experiencia de consulta ciudadana sobre presupuestos que contribuye a construir un gobierno local más democrático y con mayor equidad de género, y una experiencia de consulta ciudadana sobre presupuestos que no va más allá de legitimar un gobierno local sin una identificación genuina con esos objetivos?

- **La participación de mujeres en la etapa de consulta de los presupuestos municipales**

La participación activa de mujeres en la etapa de consulta sobre prioridades de inversión municipal, así como la implementación de estrategias o planes de incidencia, han incidido positivamente en la toma de decisiones para asignar un mayor número de proyectos demandados por mujeres en los presupuestos de inversiones municipales.

- **Los espacios de participación como plataformas para cambios posteriores**

Aún cuando los espacios de participación ciudadana para influir en los presupuestos municipales sean muy limitados, estos pueden ofrecer puntos de apoyo para incidir en la ampliación de esos espacios y la institucionalización de los procesos municipales de formulación de PEG. En esta dirección, hay un campo valioso para las alianzas entre las organizaciones de mujeres y otras agrupaciones de ciudadanos/as alrededor de objetivos comunes.

- **Generación de una base social de apoyo a los procesos de PEG**

Es de esperar que con los procesos de consulta a la ciudadanía sobre proyectos prioritarios a incluir en los presupuestos municipales, se tienda a promover una base social de apoyo a la continuidad y la mejora de ese tipo de procesos. Esa base social será más amplia, si las personas integrantes de las instancias de consulta son elegidas con criterios transparentes de representatividad territorial o sectorial. Además, es probable que el apoyo de la ciudadanía a esos procesos sea mayor, entre más amplia sea la consulta. En algunas de las experiencias analizadas con ese tipo de procesos, se encontraron esquemas de consulta con altos grados de sofisticación, en los que se empieza por el nivel de los barrios o poblados, y se va pasando por etapas sucesivas hasta llegar a definir las propuestas finales ante el Concejo Municipal. En estas experiencias, las propuestas de las mujeres se registran y se procesan por separado. También se encontraron casos en que la consulta se restringe a una reunión donde las mujeres que asisten no son representativas del territorio o de los sectores del municipio, sino que son representantes de ONG de mujeres. En este segundo caso, la base de apoyo social al mecanismo de consulta podría ser menor que en el primero.

- **Ventajas de la conducción del proceso en las alcaldías**

Las posibilidades de desarrollo y sostenibilidad de las experiencias de PEG tienden a ser mayores, cuando su impulso principal y su dirección estratégica se encuentran dentro de la alcaldía y más aún, cuando emanan de los órganos de dirección política del gobierno local (Concejo Municipal, Corporación Municipal, etc.). Tomando esto en cuenta, hay que distinguir entre experiencias en que el gobierno municipal lleva la vanguardia de su desarrollo y experiencias donde el impulso principal está en las organizaciones de la sociedad civil o en proyectos de cooperación internacional, aún cuando en estos últimos casos el gobierno muestre una actitud abierta a colaborar o considerar demandas específicas. Según lo expuesto, el primer tipo de experiencias es el que tiene mejores condiciones de sostenibilidad y desarrollo. Conviene agregar que aún en las experiencias de este tipo, es fundamental la presencia de organizaciones de mujeres que promuevan los PEG como parte de sus estrategias a favor de la equidad de género.

- **Opciones limitadas -pero valiosas- cuando la municipalidad no asume el liderazgo**

Puede haber casos en los que no lleguen a darse condiciones favorables para impulsar experiencias de PEG desde las alcaldías mismas. En algunos de ellos, puede haber grados considerables de apertura de parte de las autoridades municipales para considerar demandas de la ciudadanía sobre prioridades presupuestarias. En tales circunstancias, las experiencias de PEG difícilmente podrán alcanzar grados altos de desarrollo. Sin embargo, puede ser posible que en estos casos las organizaciones de mujeres apliquen estrategias dirigidas a conseguir el financiamiento municipal de ciertos proyectos que se consideran relevantes para la equidad de género.

- **Una gama amplia de políticas de género abre más opciones de incidencia**

Entre mayor sea la gama de políticas de equidad de género que se impulsen mediante los PEG, mayores serán las opciones de provocar transformaciones en la política municipal y de generar impactos positivos en las relaciones de género prevalecientes. Por esa razón, se considera positivo para la eficacia de las experiencias de PEG que no solamente se promueva el acceso de las mujeres a servicios públicos en calidad de beneficiarias directas, sino que también se promuevan aquellas acciones que apuntan a superar brechas estructurales de género por vías distintas a la prestación directa de servicios a las mujeres. La combinación de ambos tipos de políticas ofrece ventajas para el tratamiento comprensivo de los factores estructurales de la inequidad de género. A la vez, cuando el ámbito de las políticas de equidad va más allá de los servicios directos para mujeres, se amplían las opciones para que desde el movimiento de mujeres se establezcan alianzas con otros actores sociales y políticos alrededor de metas comunes. Estas alianzas pueden llegar a ser un factor de sostenibilidad para los procesos de PEG y también de eficacia, pues aumentan la capacidad de incidencia política, el alcance de las reivindicaciones políticas a plantear, y también la probabilidad de éxito en la concreción de los objetivos que se persigan.

- **Posibles estrategias de ampliación de los presupuestos**

Es bastante evidente que entre mayor sea la cantidad de recursos presupuestarios que se logren asignar a proyectos relevantes para las mujeres, mayores serán las metas a alcanzar desde la perspectiva de género, y mejores serán las condiciones para fortalecer y desarrollar las experiencias de PEG. En los gobiernos locales de la región, los bajos niveles de desarrollo social y las profundas iniquidades de género contrastan con

los presupuestos tan limitados con los que se cuenta. Entonces, la reducida magnitud de los presupuestos municipales es una limitación de gran magnitud para financiar políticas de equidad de género.

Al respecto, conviene tener presente que si se desea aumentar la cantidad de recursos públicos asignados a proyectos relevantes para la equidad de género, la opción de lograr mayores porcentajes del presupuesto municipal existente para esos proyectos es fundamental pero no es la única. Hay al menos otras dos opciones: la de incidir en la política fiscal municipal, para promover un aumento de los ingresos municipales. Ese objetivo se puede perseguir con estrategias para mejorar la recaudación de impuestos municipales, gestionar la cancelación de deudas de los gobiernos nacionales con los municipios, o aumentar la carga de ciertos tributos municipales. La otra estrategia posible parte de distinguir entre el presupuesto de los gobiernos locales y la suma de los presupuestos que ejecuta en un municipio determinado conjunto de entidades estatales que operan en su territorio. Si el ámbito de incidencia de los PEG se amplía a los presupuestos estatales ejecutados en el municipio, aumentarán los márgenes para incidir desde la perspectiva de género en la política pública que se ejecuta localmente. En este campo, hay un espacio considerable para que las mujeres organizadas establezcan alianzas con el movimiento de mujeres en el ámbito nacional y con otros actores sociales y políticos que tienen objetivos coincidentes.

- **Métodos sistemáticos de formulación de PEG**

Cuando en los procesos de formulación de las propuestas de PEG se cuenta con métodos documentados y sistemáticos que orienten ese trabajo, puede favorecer notablemente la vinculación de las causas estructurales de la desigualdad de género con los tipos de políticas municipales que se podrían impulsar. Los instrumentos de este tipo, cuando están bien di-

señados y son aplicados adecuadamente, podría contribuir significativamente a profundizar el análisis de género de las políticas municipales, y a hacerlo más comprensivo e integrado. En este sentido, pueden ser un factor de eficacia de las políticas de PEG.

- **Información sobre los presupuestos municipales**

En la mayoría de los casos, los actores de la sociedad civil que promuevan las experiencias de PEG en el nivel municipal tendrán que enfrentar las dificultades de acceso a información oficial sobre los presupuestos de los gobiernos locales. Esta lección se obtuvo de constatar que en la mayor parte de las experiencias municipales analizadas se presentaron obstáculos para que las alcaldías facilitaran información sobre sus presupuestos. Esa fue la principal razón por la cual no se pudo obtener ninguno de los documentos de presupuesto de las alcaldías incluidas en el estudio (con la única excepción del municipio de Matagalpa). En general, la información presupuestaria es apreciada como información de uso casi exclusivo de las autoridades municipales y algunos funcionarios técnicos. No se le valora como información pública que debe ser revelada de manera obligatoria a quien la solicite. Las consultas a las consultoras locales y a funcionarios/as públicos/as de los países de la región confirman esa conclusión.

Recomendaciones

Sobre la creación de condiciones de viabilidad política para las EPG

- **Valoración de condiciones mínimas para iniciar una experiencia de PEG**

Si se quiere apostar por experiencias ambiciosas que cubran todo el presupuesto municipal o al menos una proporción grande de este, es preciso revisar primero si existen condiciones mínimas –tanto

internas como externas- para que esas experiencias sean exitosas. Al respecto, conviene hacer las siguientes preguntas: ¿cuáles son los actores que asumirán la responsabilidad de crear y orientar la experiencia?, ¿esos actores tienen condiciones técnicas, organizativas y políticas mínimas para asumir esas responsabilidades adecuadamente?, ¿hay condiciones adecuadas para que los entes ejecutores de presupuestos realicen las actividades que se les pretende asignar dentro de las experiencias de PEG?, ¿qué tan frágiles o sólidas son las condiciones del entorno político de la experiencia?, ¿qué posibilidades existen de restituir las condiciones de entorno mínimas para que la experiencia opere sostenidamente, después de que estas se han disminuido por cambio de gobierno o por alguna otra razón? Si no se realiza ese tipo de evaluación antes de decidir la creación de una experiencia y emprender su diseño, se pueden soslayar los riesgos de fracaso y se pueden desaprovechar oportunidades para evitar esos riesgos o incluso, para esperar un mejor momento de inicio de la experiencia.

- **Alianzas con otros grupos de interés con metas comunes**

La incidencia en los presupuestos con perspectiva de género también puede tener lugar en el marco de iniciativas de incidencia presupuestaria que no son presentadas públicamente como iniciativas de equidad de género pero que tienen una alta importancia estratégica en ese sentido. Tal es el caso de las agendas para promover las políticas de cuidado de dependientes. En su promoción puede confluir un conjunto amplio de actores (empresarios preocupados por la competitividad de la economía que quieren promover el empleo femenino, defensores de los derechos de la niñez y de los adultos mayores, funcionarios de los sectores de educación, salud y seguridad social, etc.).

- **Equilibrio entre las metas de sostenibilidad y las de eficacia**

Las características en las metodologías de PEG que favorecen la sostenibilidad de esas experiencias no siempre favorecen su eficacia. Por ejemplo: las estrategias que incorporan una gama amplia de políticas de equidad de género y un ámbito presupuestario extenso podrían generar mayores impactos en la equidad de género que las que optan por un solo tipo de políticas de equidad y un ámbito presupuestario limitado. Pero a la vez, las estrategias más ambiciosas en cuanto a cobertura presupuestaria y tipos de políticas a considerar requieren de condiciones más exigentes en lo político y en lo técnico para operar sostenidamente. Considerando lo expresado, se sugiere que en la valoración de viabilidad de las experiencias que se realice antes de su diseño, se consideren explícitamente los equilibrios posibles y deseables entre sostenibilidad y eficacia.

- **Uso apropiado de la cooperación externa**

En el tema de los PEG, como en tantos otros, conviene recordar que los proyectos de cooperación externa pueden ser clave para promover ese tipo de experiencias. Pero con frecuencia esos proyectos no poseen condiciones para superar limitaciones políticas, organizativas o técnicas que afecten a los PEG en situaciones específicas. En este sentido, la estrategia más adecuada para aprovechar la cooperación externa en el campo de los PEG consiste en adaptar el diseño del proyecto a las condiciones existentes, en lugar de tratar de adaptar las condiciones existentes a un diseño predefinido de proyecto de cooperación.

Sobre las estrategias de incidencia política

- **Integración de los PEG dentro de estrategias de equidad de género**

Se debe tener presente que los PEG son subconjuntos de los instrumentos de política pública para la equidad

de género. En ese sentido, los PEG sólo tienen sentido si contribuyen a fortalecer y a hacer más efectivas las políticas públicas de equidad de género. Para que ello se produzca, es deseable que logren integrarse dentro de estrategias pro equidad más amplias que las estrategias específicas de PEG. Una condición especialmente importante es que los presupuestos estén integrados con las políticas o agendas pro equidad de género. Lo deseable es que lleguen a propiciar la expresión presupuestaria de esas políticas.

- **La opción de las estrategias de alcance restringido**

Si en un momento dado se llega a concluir que no existen condiciones suficientes para emprender una experiencia nacional de PEG con un alcance amplio y con posibilidades razonables de operar de forma sostenible, siempre queda la opción de aplicar una estrategia de intervenciones acotadas por sector institucional o por tipos de políticas a impulsar. Este tipo de estrategias puede contribuir a generar capacidades institucionales especializadas y a crear entornos políticos y sociales más favorables para emprendimientos más ambiciosos en momentos posteriores.

- **Condiciones para la efectividad de las consultas**

Si se busca convertir a las consultas a las mujeres de la comunidad en una estrategia de profundización de la equidad de género en el territorio municipal, es conveniente que estas tengan –entre otras– dos características: que las mujeres que integren los órganos de consulta sean elegidas con criterios de representatividad territorial o sectorial, y que los procesos de selección de acciones relevantes a incluir en los PEG estén sustentados en marcos conceptuales explícitos y en metodologías sistemáticas. La segunda condición es importante para desarrollar el liderazgo femenino, elevar el nivel del análisis de género entre los actores sociales, y fortalecer la organización comunitaria alrededor de objetivos de género.

Sobre la selección de enfoques metodológicos

• Solidez metodológica

Cualquiera sea la estrategia de intervención que se escoja, es esencial que haya solidez metodológica en el análisis de los presupuestos y la elaboración de propuestas de asignación presupuestaria con enfoque de género. La existencia de procedimientos de análisis explícitos, detallados y coherentes es una condición para el éxito de este tipo de experiencias. Entre los instrumentos metodológicos útiles para un desarrollo consistente de los PEG, se encuentran los siguientes: a) guías para analizar el contenido de género de presupuestos existentes o de proyectos de presupuestos; b) guías para seleccionar partidas presupuestarias relevantes para la equidad de género; y c) guías para diseñar indicadores de resultados (productos, efectos e impactos) de la ejecución de las partidas relevantes para la equidad de género.

• La diversidad de tipos de políticas de equidad de género

Siempre que sea posible, se recomienda no restringir el ámbito de los análisis y de las acciones de incidencia política, a aquellas partidas presupuestarias que se orientan directamente hacia grupos de mujeres. Se recomienda además no restringirse al uso de metodologías que conduzcan únicamente a diferenciar entre presupuestos para mujeres y presupuestos para hombres. En cambio, se sugiere combinar las metodologías orientadas a proponer asignaciones presupuestarias para grupos de mujeres con otras que busquen enfrentar causas estructurales de la desigualdad de género mediante acciones estatales que no necesariamente consisten en brindar servicios directos a grupos de mujeres. El enfoque de mainstreaming de género resulta ser el más conveniente con estos propósitos.

• Vinculación de planes con presupuestos

La vinculación de los esfuerzos por introducir la perspectiva de género en los presupuestos con las políticas nacionales, sectoriales o municipales de equidad de género es un objetivo que conviene considerar. Si se desea que las citadas políticas sean verdaderos instrumentos para que la política pública incida positivamente en la equidad de género, es necesario que se les otorgue el contenido presupuestario necesario para concretarlas. Para perseguir este objetivo, se puede aplicar una estrategia de presupuesto de género “por agenda”, es decir, una estrategia orientada a lograr asignaciones presupuestarias prioritarias a la agenda de políticas públicas contenida en la política de equidad de género.

• Metodologías adecuadas cuando hay restricciones de información

Cuando los gobiernos locales restringen la información sobre los presupuestos oficiales, lo más conveniente es no seleccionar aquellas metodologías de PEG cuya aplicación requiere de la información a la que no se tiene acceso. A veces, es posible emplear metodologías con las que se puede obviar en medida considerable ese tipo de restricciones. Por ejemplo, si se opta por una metodología tipo “agenda” no es indispensable contar con el documento del presupuesto oficial. En estos casos, el referente para la formulación del PEG no es el documento de presupuesto sino la política de equidad de género. En ciertos casos, es posible hallar información sobre los programas asociados con las orientaciones de la política de equidad en las unidades ejecutoras y en los departamentos de planificación o finanzas de los entes ejecutores. Si esa información es asequible, no se requiere de los documentos de presupuesto para aplicar una metodología tipo “agenda”.

- **Planificación por resultados**

Las posibilidades de hacer análisis presupuestario con enfoque de género se abren significativamente cuando en los procesos presupuestarios se utiliza el enfoque de planificación y presupuestación por resultados (o por desempeño). Este enfoque permite la definición de resultados y metas y su seguimiento y evaluación mediante indicadores. Esos componentes se pueden diseñar con criterios de género. Tal enfoque es impulsado por actores tecnocráticos interesados en elevar la eficiencia de las administraciones públicas, en los cuales se puede encontrar un aliado importante.

- **Análisis detallados de programas o proyectos**

Aún cuando se opte por impulsar un sistema de análisis e incidencia con perspectiva de género en el conjunto del presupuesto nacional, conviene tener presentes las ventajas de los análisis detallados de proyectos o programas con perspectiva de género. Para incidir en los contenidos de programas o proyectos que tienen una especial importancia desde la perspectiva de género, a menudo es necesario llevar a cabo análisis a profundidad y también ejercicios de planificación detallada. Puede ser muy valioso el contar con metodologías adecuadas para ese tipo de experiencias y desarrollar la capacidad necesaria para aplicarlas. Además, conviene tener presente que la evaluación a profundidad de programas estatales específicos es una opción valiosa a considerar para desarrollar capacidades de PEG en situaciones poco favorables para las estrategias más comprensivas. Las evaluaciones mencionadas pueden combinar distintos tipos de análisis, incluyendo los presupuestarios, y pueden conducir a definir demandas por reasignaciones de los presupuestos de los programas bajo análisis.

Sobre el desarrollo de capacidades institucionales de PEG

—

- **Los procesos internos de las alcaldías**

Aún en aquellos casos en los que se busca desarrollar mecanismos de consulta a las mujeres de la comunidad sobre los contenidos de los presupuestos, la prioridad del esfuerzo institucional de las alcaldías debe estar en los procesos internos de análisis, formulación y seguimiento de los PEG. Ese es el único camino para constituir los instrumentos de PEG en componentes intrínsecos de las políticas municipales de equidad de género. Además, la existencia de procesos institucionales de formulación de PEG es condición para que las consultas a la ciudadanía cobren relevancia estratégica. De otra manera, siempre habrá riesgos importantes de que las consultas no sean más que instrumentos de legitimación del status quo municipal.

- **Capacidades de análisis de políticas en los institutos de la mujer**

Debido a sus trayectorias históricas, algunos institutos de la mujer en la región y en otros países latinoamericanos no han logrado desarrollar capacidades especializadas en análisis, formulación y evaluación de políticas públicas. Se hace mención a esa carencia porque los presupuestos de género son precisamente un tipo de instrumento para el análisis y la formulación de políticas. Dado que los institutos de la mujer son actores clave para el desarrollo de las políticas de equidad en general y de los PEG en particular, es esencial que en ellos se profundice la capacidad de análisis y formulación de políticas. Al respecto, conviene tener presente que no se trata solo de recibir capacitación en la aplicación de técnicas de PEG, sino de generar capacidades conceptuales y metodológi-



El programa "Creando capacidades para el análisis de género de las economías de la región y condiciones para el posicionamiento de la agenda de las mujeres en la nueva etapa de la apertura económica", conocido como "La Agenda Económica de las Mujeres (AGEM)", es un programa de UNIFEM con la colaboración de PNUD financiado por la Agencia Sueca de Cooperación, ASDI.



La Agenda Económica de las Mujeres se propone aportar instrumentos y herramientas que permitan generar y potenciar las capacidades de análisis de género en temas macroeconómicos en un contexto de integración centroamericana y apertura económica y actualmente de crisis económica internacional.



UNIFEM es el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Suministra asistencia técnica y financiera para programas y estrategias innovadoras que promueven los derechos humanos, la participación política y la seguridad económica de la mujer. Dentro del Sistema de Naciones Unidas, UNIFEM promueve la igualdad de género y vincula los asuntos y las preocupaciones de la mujer a las agendas nacionales, regionales y mundiales al fomentar la colaboración y proporcionar sus conocimientos técnicos sobre la inserción del género y estrategias para la potenciación de la mujer.



Las opiniones manifestadas en esta publicación son los de las/os autoras/es y no necesariamente reflejan los de UNIFEM, Naciones Unidas ni cualquier otra de sus organizaciones afiliadas

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) Oficina Regional para México, Centroamérica, Cuba y República Dominicana.
Presidente Masaryk No. 29 Piso 7, Polanco 11570, México, D.F. / Tel (52 55) 52 63 98 08 / Fax: (52 55) 52 03-18 94 / www.unifem.org.mx

