



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Programa Uruguay

Maestría en Género y Políticas de Igualdad

Primera Promoción (2017-2019)

**Presupuesto público y transversalidad de la igualdad de género, una
relación virtuosa y difícil. Avances y desafíos en Uruguay**

La iniciativa de presupuesto con enfoque de género en el nivel nacional y en la
Intendencia de Montevideo. Período 2007-2018

Autora: Lorena Alesina Lezama

Tutora: Lucía Pérez Fragoso

Montevideo, febrero 2020

Índice

Motivación personal y agradecimientos	5
Resumen	6
1. Introducción	7
1.1 Presentación del tema de estudio y su relevancia	7
1.2 Problema de investigación, pregunta y objetivos	10
1.3 Estructura de la tesis	11
2. Marco teórico	13
2.1 Breve genealogía de los estudios de género	13
2.2 Políticas públicas para la igualdad de género: la transversalidad en el centro de la mirada	16
2.2.1 Políticas Públicas: ¿qué son y qué implican?	16
2.2.2 El principio de igualdad	17
2.2.3 Las políticas públicas de igualdad de género	19
2.2.4 Políticas de transversalidad de la igualdad de género	21
2.3 Presupuestos con enfoque de género: herramienta privilegiada para la transversalidad de la igualdad de género	30
2.3.1 Presupuestos Públicos: ¿qué son y qué implican?	30
2.3.2 Presupuestos con enfoque de género: la transversalidad como marco	33
2.3.3 Definición de presupuesto con enfoque de género: concepto en desarrollo	34
2.3.4 Antecedentes de experiencias internacionales: objetivos, logros y riesgos principales	37
2.3.5 Institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto	42
3. Diseño metodológico	47
3.1 Estrategia de casos múltiples	47
3.2 Dimensiones de análisis y operacionalización de conceptos	49
3.3 Instrumentos de recolección de información	55
4. Contexto y antecedentes	58
4.1 Desigualdades de género en Uruguay y Montevideo	58
4.2 Marco normativo internacional favorable a los Presupuestos con enfoque de Género en Uruguay	61
4.3 La institucionalidad de género a nivel nacional y en Montevideo	63
5. El Presupuesto Público en Uruguay	65
5.1 Presupuesto Nacional	65
5.2 Presupuesto Departamental: Montevideo	71

6. Análisis de documentos y entrevistas	75
6.1 La iniciativa de Presupuesto con enfoque de Género en el nivel nacional.....	75
6.2 La iniciativa de Presupuesto con enfoque de Género en Montevideo.....	88
6.3 Análisis comparado de la iniciativa nacional y de Montevideo, a la luz de las dimensiones claves de la transversalidad	96
6.3.1 Escasa participación de la sociedad civil en los procesos de PEG.....	96
6.3.2 La jerarquía de los mecanismos de género, recursos, capacidad de negociación y competencias instaladas: factores claves para avanzar en PEG	99
6.3.3 El entramado de género: competencias necesarias y legitimidad	101
6.3.4 Planes de Igualdad de Género y Planes Estratégicos, necesaria y difícil conexión; ventajas de monitorear y rendir las políticas de transversalidad	105
6.3.5 Institucionalizar la perspectiva de género en los presupuestos: necesidad de contar con herramientas de gestión y sistemas de información	108
7. Conclusiones	111
8. Recomendaciones	121
BIBLIOGRAFÍA.....	127
Referencia de siglas utilizadas.....	133
ANEXOS	134
ANEXO 1: Listado final de documentos recolectados y analizados.....	134
ANEXO 2: Listado final de entrevistas realizadas.....	136
ANEXO 3: Dimensiones utilizadas para la codificación de entrevistas	137
ANEXO 4: Brechas de desigualdad de género	138
ANEXO 5: Algunas medidas de la Estrategia de Montevideo (CEPAL 2016), vinculadas directamente con la transversalidad y los PEG:	140
ANEXO 6: Áreas Programáticas definidas en el Presupuesto Nacional Quinquenal 2015- 2019.....	142
ANEXO 7: Información presupuestal 2018.....	143
ANEXO 8: Distribución del presupuesto asignado 2019 a la División Asesoría para la Igualdad de Género según actividad presupuestal	146
ANEXO 9: Incorporaciones relativas al género en el Articulado de la Ley de Presupuesto Quinquenal N° 18.719 (2010-2014).....	147
ANEXO 10: Análisis del gasto MIDES 2011.....	148
ANEXO 11: Experiencia Piloto de incorporación de la perspectiva de género en la planificación estratégica 2013 de cinco incisos del Presupuesto Nacional. Inmujeres	149
ANEXO 12: Análisis de la incorporación de género en el Presupuesto Quinquenal 2015- 2019.....	150

ANEXO 13: Ejecución presupuestal 2016, 2017 y 2018 de los Proyectos 121 y 840 (al 31/12 de cada año)	152
ANEXO 14: Estimación presupuestal del gasto 2014 del 3er. Plan de Igualdad de Género de Montevideo	153
ANEXO 15: Presupuesto destinado a las actividades del 3er. Plan de Igualdad de Género de Montevideo 2017-2018	154
ANEXO 16: Metas estratégicas de género IM - 2019	156

Motivación personal y agradecimientos

Acercarme a este tema me permitió amalgamar mi compromiso político e ideológico con la igualdad de género con mi interés por la política pública, y los procesos de planificación y presupuesto. Además, soy una ferviente defensora del trabajo interdisciplinario, colectivo e intersectorial, que conjugue saberes técnicos y políticos, porque trabajar para la igualdad de género trae aparejado un profundo deseo por construir otro mundo, y porque la revolución no se hace desde una sola trinchera. Al conocer los presupuestos con enfoque de género, descubrí la posibilidad de ahondar en aguas donde confluían muchos de mis intereses y convicciones.

Pasaron unos años desde que me alejé del Inmujeres, -donde trabajé durante cinco años sobre presupuestos con enfoque de género-, tiempo necesario para poder analizar el proceso desde otra perspectiva. Hoy, trabajando en la Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo, y a la luz de la formación de la Maestría en Género y Políticas de Igualdad de Flacso - Uruguay, reconozco y agradezco los aprendizajes obtenidos en mi tránsito por el Ministerio de Desarrollo Social y por la Intendencia de Montevideo. Siento además, un profundo agradecimiento por todas aquellas personas que de una manera u otra contribuyeron a que haya podido encarar este desafío: escribir una tesis sobre un tema en el que aún no hay un acumulado de conocimiento en Uruguay, un tema resistido, pero que a mí, me sigue apasionando.

Agradecimientos especiales:

A mi tutora de tesis, Lucía Pérez Fragoso, para quién la distancia no fue un impedimento para acompañar este proceso de manera empática y comprometida; a Noel Avas y Micaela Tellechea, por la lectura y aportes; a mis compas de biodanza, por devolverme la alegría en los momentos difíciles; a Jose, mi pareja, y a mis hijos Cami y Lean, por su apoyo y amor.

Resumen

El presente trabajo se centra en el estudio de los avances y desafíos de Uruguay, tanto en el nivel nacional como departamental en el caso de Montevideo, en relación a los presupuestos con enfoque de género como instrumento privilegiado para la transversalidad de género. El presupuesto público, como herramienta central de la gestión de un gobierno, define las prioridades políticas y distribuye los recursos financieros para la implementación de las políticas públicas. El problema de desigualdad que sustenta este estudio, es el reparto inequitativo entre hombres y mujeres de los recursos, bienes y servicios públicos, así como de las garantías para el ejercicio pleno de derechos, en definitiva, la ceguera a las desigualdades de género que impregna los presupuestos. A partir de un marco teórico que conjuga aportes conceptuales sobre políticas de transversalidad de la igualdad de género, sobre los presupuestos públicos, y los presupuestos con enfoque de género, esta investigación busca identificar avances, limitaciones y desafíos respecto a la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos, considerando su relación con algunas dimensiones claves de la transversalidad de género. El estudio abarcará el período 2007-2018, abordando el proceso de presupuesto con enfoque de género impulsado por el nivel nacional y por el nivel departamental en Montevideo. El propósito es sistematizar y analizar el proceso de trabajo en Uruguay sobre presupuestos con enfoque de género (PEG). Con este estudio, se busca potenciar la relación entre las políticas de igualdad de género y los presupuestos públicos, contribuyendo al diseño de estrategias favorables para la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en los próximos ciclos presupuestales.

Palabras claves

Transversalidad de la igualdad de género - Presupuesto Público - Presupuesto con enfoque de género

1. Introducción

Realizar una investigación sobre el potencial del presupuesto público para constituirse en una herramienta clave para avanzar en la transversalidad de género, implica un gran desafío en al menos tres aspectos. En primer lugar, lograr una delimitación clara del tema a ser abordado, necesario para no naufragar entre la teoría de las finanzas públicas y la teoría de la transversalidad de género; ambos aspectos serán desarrollados, pero sin pretensión de un análisis exhaustivo. El segundo desafío y vinculado con el anterior, implica lograr establecer la estrecha relación que existe entre ambas corrientes del conocimiento y procesos de política, para poder probar la necesidad de que sean abordadas en su interrelación a efectos de mejorar tanto la gestión de los recursos públicos como los impactos de las políticas de igualdad de género. El último desafío, concierne a la identificación de propuestas concretas para que los próximos presupuestos quinquenales, tanto en el nivel nacional como departamental, se constituyan en herramientas privilegiadas para avanzar en una transversalidad efectiva, permitiendo un avance sustantivo en la institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el ciclo presupuestal y en la definición de políticas públicas favorables a la igualdad de género.

En Uruguay, ha habido impulsos relativos a los presupuestos con enfoque de género, tanto desde el gobierno nacional, como en el segundo nivel de gobierno en el departamento de Montevideo, que si bien han generado algunos productos y resultados concretos, no han sido sistematizados ni analizados de manera integral, a la luz de un marco teórico que permita comprender los procesos, sus logros y dificultades. Este es el bache principal que identificamos en el conocimiento sobre la temática, y que será abordado en esta tesis.

1.1 Presentación del tema de estudio y su relevancia

Las desigualdades de género persisten y las transformaciones impulsadas desde el Estado aún no han logrado impactar en las causas estructurales que las provocan. La transversalidad de la igualdad de género, se constituye como una estrategia a largo plazo que busca trascender las políticas específicas (acciones afirmativas o políticas de género), para instalar el principio de igualdad de género como eje orientador de la institucionalidad del Estado y del conjunto de políticas públicas, en todas sus etapas. Dicha estrategia, pone

en cuestionamiento la neutralidad de las normas, procedimientos y políticas públicas, evidenciando que la ‘aparente neutralidad’, implica en realidad una ceguera a las desigualdades intrínsecas de género.

Por su parte, los presupuestos públicos se configuran como herramientas y procesos claves de la gestión del Estado, resultado de una negociación política que incluye una variedad de actores e intereses, que reflejan las prioridades de un gobierno y determinan normas y procedimientos. En este sentido, analizar e incidir sobre los mismos, se vuelve una tarea indispensable y estratégica para avanzar en una efectiva transversalidad de la igualdad de género, para transformar la institucionalidad y llegar al conjunto de políticas públicas.

Como parte de las iniciativas de transversalidad, las **iniciativas de presupuesto con enfoque de género** son procesos de largo aliento, estratégicos y transformadores del androcentrismo imperante en el Estado, que buscan la igualdad sustantiva y la garantía plena de los derechos de mujeres y hombres. En la medida que el proceso presupuestal, se constituye como un ámbito central del campo político donde se expresan relaciones de poder, dónde se definen prioridades y la distribución de los recursos públicos, los presupuestos con enfoque de género promueven la transversalidad desde el núcleo más ‘duro’ del poder, integrando a los decisores políticos, a la cadena de actores involucrados desde el Poder Ejecutivo, al Parlamento y a la sociedad civil.

En este sentido, desde la teoría y la praxis sobre las políticas de igualdad de género, se viene avanzando desde las últimas décadas, en promover la articulación entre dos campos de conocimiento que por mucho tiempo estuvieron disociados, el de las finanzas públicas y el de las desigualdades de género. Desde el convencimiento, en primer lugar, de que no existen políticas neutras y por tanto el presupuesto público impacta de manera diferencial en hombres y mujeres, y por otro, de que no es posible promover la igualdad sin destinar recursos a este fin, se han generado un acumulado de experiencias internacionales, bajo el nombre de “presupuestos sensibles al género” o “presupuestos con enfoque de género”. Estas experiencias, han surgido desde los diferentes niveles de gobiernos (nacionales, departamentales y locales) y han sido promovidas por diferentes grupos de actores (administración pública, organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional). A pesar de sus diferencias y particularidades, todas estas experiencias comparten el

objetivo de transformar a los presupuestos públicos en un instrumento de la política económica y social que contribuya de forma activa a superar las desigualdades de género (Jubeto 2008, Coello 2015, Pérez Fragoso y Rodríguez 2016).

En **Uruguay**, con el primer gobierno del Frente Amplio en el año 2005, se creó un contexto propicio para avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género. En este marco, se dieron los primeros pasos a nivel nacional para vincular las políticas de género al presupuesto nacional; los siguientes períodos de gobierno permitieron nuevos impulsos y acciones en la materia. Por otra parte, **Montevideo**, capital del país, pionera en Uruguay en la implementación de políticas para la igualdad de género -que datan de principios de los años 90-, comenzó a impulsar los presupuestos con enfoque de género en el año 2008 en el marco de un programa regional de UNIFEM (ONU Mujeres)¹.

En los años que han transcurrido desde estas primeras iniciativas, si bien con el mismo partido político en el gobierno nacional y departamental², hubo cambios en los equipos de gobierno, en los equipos técnicos, en los énfasis y prioridades de políticas, y diversas modificaciones normativas. Todos estos factores, sin lugar a dudas, operaron como contexto que propició o limitó, el proceso de trabajo para avanzar en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género.

En el campo presupuestal y acompañando tendencias regionales, el presupuesto quinquenal nacional 2010-2014 introdujo modificaciones en su estructura, dando las primeras señales tendientes a sustituir la tradicional estructura presupuestal, en la que los programas presupuestales (definidos constitucionalmente) coincidían con las unidades organizativas, por una estructura que permite asociar los recursos a las principales funciones y objetivos del Estado (una primera señal de transformación hacia un modelo de ‘presupuesto por resultados’). En términos teóricos, a diferencia del enfoque tradicional, un presupuesto por resultados implica una gestión más flexible, una asignación de recursos asociada a las planificaciones estratégicas, y centrada en los objetivos que se plantean y los resultados que se quieren conseguir. Si bien aún estamos

¹ En el 2004, Bruera y González realizaron el primer análisis de algunos programas presupuestales de la IM desde un enfoque de género.

² Gobiernos del Frente Amplio a nivel nacional y en Montevideo.

lejos de alcanzar un presupuesto de este tipo, los cambios iniciados crean un campo fértil para trabajar la transversalidad de género a través del presupuesto nacional.

En el caso de **Montevideo**, el gobierno actual instaló algunos cambios en relación a la estructura y procedimientos de la planificación estratégica institucional, que acompaña el presupuesto departamental en los documentos que se envían a la Junta Departamental (órgano legislativo). Sin embargo, continúa siendo un desafío transparentar su vinculación con las correspondientes asignaciones presupuestales.

1.2 Problema de investigación, pregunta y objetivos

El problema de investigación es la dificultad para que el presupuesto público integre las políticas de transversalidad de la igualdad de género. Para abordar este problema, el estudio pretende sistematizar las iniciativas de presupuesto con enfoque de género del nivel nacional y departamental en Montevideo, e identificar avances, limitaciones y desafíos respecto a la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos de estos dos niveles de gobierno. La comprensión de estos procesos, se sustentará en un análisis relacional entre, las acciones de presupuesto con enfoque de género implementadas en el período 2007-2018, y un conjunto de dimensiones claves para las políticas de transversalidad.

En términos generales, la investigación busca identificar las posibilidades que ofrece el presupuesto público para constituirse en una herramienta privilegiada para la promoción y concreción de las políticas específicas para la igualdad de género y para la transversalización de la igualdad de género (que incluye y trasciende a las políticas específicas).

Pregunta de investigación:

¿Qué avances, limitaciones y desafíos se identifican en términos de institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto nacional y departamental -en Montevideo-, y qué relación tienen (estos avances, limitaciones y desafíos) con componentes claves para la transversalización de la perspectiva de igualdad de género?

Objetivo general:

- Analizar el proceso que ha transitado Uruguay (nivel nacional y departamental en Montevideo) para promover un presupuesto público con enfoque de género, identificando los elementos que propiciaron avances en la institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en los presupuestos públicos y los factores limitantes; para contribuir al diseño de estrategias favorables a la incorporación de este enfoque en los próximos ciclos presupuestales.

Objetivos específicos:

- Sistematizar el proceso de trabajo en Uruguay sobre presupuestos con enfoque de género, en el período 2007-2018, realizando una clasificación de las acciones de PEG, realizadas a nivel nacional (Uruguay) y departamental (Montevideo).
- Identificar cuáles fueron los avances y las limitaciones más significativas para la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto nacional y de Montevideo.
- Vincular los avances y limitaciones con dimensiones claves para las políticas de transversalidad de la igualdad de género, a nivel nacional y en Montevideo en el mismo período.
- Identificar los principales desafíos y realizar recomendaciones para una efectiva incorporación de la perspectiva de igualdad de género en los próximos ciclos presupuestales.

1.3 Estructura de la tesis

El capítulo correspondiente al marco teórico (capítulo 2), se estructura en función de los distintos componentes conceptuales que hacen al problema de investigación. En primer lugar, se presenta una breve genealogía de los estudios de género, que permite definir conceptos centrales como el de patriarcado, androcentrismo, género, sistema de género, perspectiva de igualdad de género e interseccionalidad. Como segundo componente conceptual, se presentan los postulados básicos sobre políticas públicas, el principio de igualdad y las políticas de igualdad de género, diferenciando las políticas específicas de las políticas de transversalidad, profundizando en estas últimas por constituirse en el

marco para la implementación de iniciativas de presupuesto con enfoque de género. El tercer punto desarrolla los aspectos teóricos relativos a los presupuestos con enfoque de género, su definición y objetivos; y los puntos cuatro y cinco, presentan los principales antecedentes internacionales y elementos de institucionalización de la perspectiva de género en el mismo.

El capítulo 3 presenta el diseño metodológico de la investigación, la justificación de la elección de una estrategia de casos múltiples, la presentación de las principales dimensiones de análisis, la operacionalización de conceptos y las técnicas seleccionadas para la recolección de información.

El capítulo 4, denominado ‘Contexto y antecedentes’, sistematiza la situación de Uruguay y Montevideo en relación a diversas dimensiones de la desigualdad de género, presenta la normativa internacional favorable a los presupuestos con enfoque de género en Uruguay, y una breve reseña sobre la institucionalidad de género en Uruguay y Montevideo, priorizando en las características de los mecanismos rectores, el entramado de género y los Planes de Igualdad.

El capítulo 5 presenta las características del presupuesto nacional y departamental (Montevideo), su normativa, plazos, actores y sistemas de información vigentes.

El capítulo 6 contiene el análisis de los documentos recabados y entrevistas realizadas. Se organiza en 3 puntos principales acordes a los objetivos específicos de la investigación. Los puntos 1 y 2 presentan las acciones desarrolladas en la iniciativa de presupuesto con enfoque de género nacional y de Montevideo respectivamente, clasificándolas según los períodos presupuestales en que se implementaron, e identificando sus logros y limitaciones principales para la institucionalización de la perspectiva de género. El punto 3 aborda las dimensiones claves para la transversalización, y los relaciona con las acciones de presupuesto con enfoque de género implementadas.

Por último, los capítulos 7 y 8 sintetizan las conclusiones principales y plantean un conjunto de recomendaciones para los próximos ciclos presupuestales.

2. Marco teórico

2.1 Breve genealogía de los estudios de género

La historia de los estudios feministas y de género está cargada de conceptos, no solo con potencial analítico para comprender y explicar las desigualdades entre hombres y mujeres, sino que se han transformado en herramientas políticas para promover una sociedad más justa, que logre revertir los distintos sistemas de opresión que alberga y reproduce.

En la década del 60 del siglo pasado, la teoría feminista pone sobre el tapete el concepto de **patriarcado** para denunciar las relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres, que tienen como resultado desde tiempos inmemoriales, a las mujeres en situación de opresión bajo el poder de los hombres. Distintas autoras (principalmente Millet, Lerner, Amorós, Hardman) aportan a la comprensión de las distintas aristas de este sistema de dominación masculina que ha perdurado en el tiempo y convive con distintos sistemas culturales y económicos. Tomando los diferentes aportes, Marta Fontenla (2008), define el patriarcado como *“un sistema de relaciones sociales sexo–políticas basadas en diferentes instituciones públicas y privadas y en la solidaridad interclases e intragénero instaurado por los varones, quienes como grupo social y en forma individual y colectiva, oprimen a las mujeres también en forma individual y colectiva y se apropian de su fuerza productiva y reproductiva, de sus cuerpos y sus productos, ya sea con medios pacíficos o mediante el uso de la violencia”*.

El patriarcado, es por lo tanto un modelo de dominación basado en la diferencia sexual, que se sustenta y reproduce en el conjunto de instituciones sociales (familia, estado, educación, religión, etc.), estableciendo múltiples mecanismos para garantizar a los hombres su dominación frente a las mujeres. La división sexual del trabajo es la expresión más contundente de este sistema. La asignación social de roles y responsabilidades en función del sexo biológico, coloca a las mujeres en el ámbito de la vida privada, asignándoles la responsabilidad de las tareas domésticas y de cuidados, sin remuneración ni reconocimiento social.

El feminismo de la igualdad, pone en evidencia la lógica imperante del patriarcado, que vulnera a las mujeres en el ejercicio de sus derechos, o simplemente se los niega. Desde

el siglo XIX, los movimientos sufragistas (primera ola del feminismo), dejaron de manifiesto las contradicciones del paradigma ilustrado que bajo las consignas de igualdad y libertad, excluía de los derechos civiles y políticos a la mitad de la humanidad, las mujeres. Hoy en día, continúan abundando las evidencias sobre el desigual acceso de hombres y mujeres a los derechos económicos, sociales y culturales.

El modelo patriarcal impone una **visión del mundo androcéntrica**, una forma de conocimiento regida por la mirada masculina. Esto implica, según Amparo Moreno “ *la adopción de un punto de vista central, que se afirma hegemoníamente relegando a las márgenes de lo no-significativo (...) de lo negado, cuanto considera im-pertinente para valorar como superior la perspectiva obtenida; este punto de vista (...) sería propio no ya del hombre en general, (...), sino de aquellos hombres que se sitúan en el centro hegemónico de la vida social, se autodefinen a sí mismos como superiores y, para perpetuar su hegemonía, se imponen sobre otras y otros (...) mediante la coerción y la persuasión/disuasión*” (Moreno, 1986 :29).

La reflexión feminista en torno al androcentrismo, permite reconocer, valorizar y posicionar como dimensiones de carácter político, lo que históricamente ha sido excluido e invisibilizado, el conjunto de situaciones sociales que no encajan con el patrón hegemónico (del hombre blanco, adulto, de nivel socioeconómico alto o medio-alto, heterosexual, casado, con hijos): la realidad de las mujeres, de la diversidad sexual, de la población afro, de los niños y niñas, de quienes viven en situación de pobreza, de las personas con discapacidad, migrantes, etc. La consigna estandarte de la segunda ola del feminismo, “lo personal es político”, es una respuesta no androcéntrica a la realidad que impone el patriarcado.

Joan Scott (1996), define **el género** como “un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos” y, como “el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder”. Su planteo profundiza la teoría del patriarcado, brindando elementos que demuestran cómo las desigualdades de género estructuran el resto de las desigualdades, afectando todas las áreas de la vida, incluso las que no parecen conectadas con él. Scott, desarrolla los cuatro elementos interrelacionados y constitutivos del género: a. símbolos y mitos culturalmente disponibles, b. conceptos normativos que se expresan en doctrinas educativas, científicas, legales y políticas, c. instituciones y organizaciones sociales como la familia, el mercado de trabajo, la política,

que se estructuran en base a relaciones de género, d. la identidad subjetiva. Estos elementos, se expresan en relaciones de poder que nada tienen de naturales, sino que son construidas en beneficio de determinados intereses económicos y políticos (Scott, 1996).

El concepto de género, por tanto, refiere al conjunto de construcciones sociales y culturales, construidas en todos los tiempos a partir de las diferencias sexuales, de características cambiantes y contextuales, y primordialmente jerárquicas, dotando de mayor reconocimiento y valoración al conjunto de características, atributos y roles asociados a lo masculino. El género, estructura la percepción y la organización concreta y simbólica de toda la vida social, manifestándose en todos los ámbitos de la vida humana.

Las vertientes del feminismo son diversas y enriquecen la teoría de género también desde sus discrepancias y diferencias. Desde la década del 70 la teoría de género se ha desarrollado en torno al potencial analítico del **sistema sexo-género**, aportando valiosos elementos para el campo de la acción política. Gayle Rubin (1975), lo propone como alternativa conceptual y política del concepto de patriarcado. En la medida que el sistema sexo-género es un término jerárquicamente neutro, resalta la posibilidad de un sistema alternativo al patriarcado, donde la opresión es evitable. El patriarcado es la forma conocida del sistema sexo-género, pero en la medida que este sistema se compone de productos construidos social y culturalmente a partir de la diferencia sexual (normas, prácticas, valores, símbolos, estereotipos, creencias, etc.), no se conforma como algo rígido o sin posibilidad de cambio (Rubin 1975, en Navarro y Simpson 1998).

La **perspectiva de igualdad de género**, se constituye como un marco analítico que permite situar el análisis de las relaciones de género, como relaciones de poder, históricas, contextuales, cambiantes, y sostenidas por el conjunto de instituciones sociales. Permite situar a la división sexual del trabajo en la base de las desigualdades del sistema capitalista, demostrar la falsa autonomía de la esfera pública y su necesaria dependencia de la esfera privada, y facilita elementos conceptuales y marcos para la acción política, que contribuyen a crear una sociedad más justa e igualitaria. Asimismo, permite identificar cómo el género se interrelaciona con otras condiciones generadoras de desigualdades, como las de raza-etnia, la orientación sexual, la condición socioeconómica, la edad, etc. Actualmente, abordar la realidad desde una perspectiva de igualdad de género, implica necesariamente acompañarla del enfoque interseccional.

Según La Agencia AWID, “la interseccionalidad es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio” (AWID 2004).

2.2 Políticas públicas para la igualdad de género: la transversalidad en el centro de la mirada

2.2.1 Políticas Públicas: ¿qué son y qué implican?

Las definiciones de **política pública** son múltiples y diversas, para este estudio tomaremos como referencia, la definición que elabora García Prince (2012a) a partir de la identificación de los puntos compartidos por la mayoría de ellas.

1. Las políticas públicas son productos del sistema político y principalmente del Estado, a quien corresponde brindarles la sanción de formalidad que las legitima. Pueden y deben, en estados democráticos, intervenir en las diversas fases del proceso, otros grupos de actores no estatales (sociedad civil, comunidad política, comunidad productiva).
2. Pueden expresarse través de diversos tipos de instrumentos: leyes y reglamentos, decretos del Poder Ejecutivo, resoluciones, declaraciones específicas de política, instrumentos administrativos y técnicos, como planes, presupuestos, proyectos.
3. Las políticas son explícitas y están expresadas en documentos formales con respaldo de la autoridad de algún organismo del gobierno o poder público. Los instrumentos que recogen su contenido son de carácter público.
4. Los contenidos de la política definen su curso de acción, y pueden comprender: a) principios, elementos de doctrina que dan sentido a la política o a sus contenidos específicos; b) normas o normativas, que deben ser consideradas y cumplidas en el proceso de implementación; c) objetivos y propósitos.
5. Las políticas orientan el comportamiento de determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana para que responda a problemas que demandan la atención pública, para lograr soluciones satisfactorias para la sociedad.

En síntesis, los contenidos de las políticas, aparte de las materias o temas específicos que constituyen su foco central, tienen que ver con definiciones y decisiones políticas, técnicas y administrativas, éticas, ideológicas o doctrinarias, conceptuales y normativas (García Prince, 2012a).

Resulta clave tener presentes las dos vías principales a través de las cuales los problemas de atención de las políticas entran a la agenda pública: la vía interna y la externa. La primera refiere al ingreso de temas por iniciativa de los propios actores del sistema político, y la externa a las iniciativas que parten de otros actores como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil. Las agendas son resultado de múltiples procesos que se dan en determinados ámbitos sociales donde se van configurando los problemas en su expresión pública, al mismo tiempo que indican características del funcionamiento de la democracia y del poder real de la ciudadanía para intervenir en las decisiones que orientan el curso de los asuntos públicos. Si bien la entrada en la agenda pública es el primer paso para la constitución de una política, es necesario que el problema avance un escalón, para instalarse en la agenda institucional o política, la que da cuenta del interés inmediato de las y los actores estatales con poder de decisión. Por tanto, el pasaje de determinada problemática de la agenda pública a la agenda política, está mediado por relaciones de poder, a pesar de la existencia de ciertas normativas o de la necesidad objetiva de ciertos problemas (García Prince, 2012a).

Es a mediados de la década de los 70, cuando se comienzan a identificar con mayor claridad en América Latina, impulsos por promover desde las políticas públicas la igualdad de género (Rodríguez Gustá, 2015). Desde esa época hasta a la fecha, los énfasis y objetivos de estas políticas han ido variando en consonancia con las variantes que ha tenido la teoría de género y el propio concepto de igualdad.

2.2.2 El principio de igualdad

El concepto de igualdad, tiene un carácter polisémico y un amplio campo de aplicación. La igualdad como principio, tiene sus orígenes hacia fines del siglo XVIII con la Modernidad. En ese momento, se la concebía en un *“sentido eminentemente abstracto, formal y racional, que aún prevalece en gran parte de los cuerpos jurídicos de muchas sociedades contemporáneas y que representan huellas profundas del dominio de la racionalidad patriarcal sobre las doctrinas, disciplinas y sobre todo sobre las prácticas*

que regulan, vigilan y protegen el ejercicio de los derechos. (...) [La igualdad así concebida], no ha impedido, hasta el presente y por la fuerza de esta tradición idealista, la continuidad de las discriminaciones contra las mujeres en el plano real, de los hechos” (García Prince, 2012 a :41).

Con el inicio de la posmodernidad, a fines de los años 60 del siglo pasado, se agrega un nuevo sentido al principio de igualdad, desde una vertiente de pensamiento que pone sobre el tapete el valor de la diferencia. Aceptar que la diferencia y/o diversidad es una condición de la realidad supone dos aspectos fundamentales: rechazar el ideal abstracto de que todas las personas somos iguales, al menos en la filosofía política, reconociendo y aceptando las diferencias / diversidades en el plano biológico y cultural, al mismo tiempo que poner atención a la valoración cultural de esas diferencias, ya que el reconocimiento de la diversidad puede mantener como dominante al patrón masculino y ponerlo como referencia de ideal.

La aceptación del principio de la diversidad y la diferencia en una concepción avanzada y democrática de la igualdad, tiene que ver con la equivalencia jurídica de las diferencias (Ferrajoli 1999, en González y Alesina, 2010). “*Las **diferencias** se refieren a la diversidad en los rasgos que conforman las identidades personales: el sexo, la pertenencia étnica, la nacionalidad, la lengua, la religión y las opiniones políticas. Por su parte, las **desigualdades** se refieren a las diversidades en condiciones económicas y materiales que viven las personas. El principio de igualdad tendría como propósitos: a) proteger las diferencias identitarias, valorarlas y tutelarlas y b) reducir o eliminar las desigualdades. Esto es lo que el autor significa como ‘la igual valoración jurídica de las diferencias’”* (Ferrajoli 1999, en García Prince, 2012 a :39).

Otro aporte importante a la construcción del actual sentido del principio de igualdad, proviene de las diferentes vertientes del feminismo, desde donde se ha enfatizando en la idea de que mujeres y hombres somos iguales -no idénticos-, en el sentido de que somos humanamente **equivalentes**, lo que significa de igual valor humano. Ligado a esto se suma la **equipotencia**, que implica tener la misma capacidad para el ejercicio del poder y contar con la fuerza y los recursos necesarios para la autonomía. Por último, la **equifonía**, o sea, tener la misma posibilidad para acceder al uso de la palabra, al uso de la voz, y que la voz que emitan las personas tenga igual valor y la misma incidencia

(Amelia Valcárcel, Celia Amorós e Isabel Santa Cruz, en García Prince, 2012 a). Para alcanzar una situación plena de igualdad sería necesario que se cumplan estas tres condiciones.

En síntesis, los diferentes sentidos que actualmente hacen al principio de igualdad son:

1. El fundamento ético que da legitimidad al principio de igualdad es la equivalencia humana de todas las personas. Lo humano no admite calificaciones valorativas jerárquicas entre las personas.
2. El principio de igualdad se complementa con el principio de no discriminación.
3. La comprensión del principio de igualdad admite la existencia de diferencias reales entre las personas, en términos de características que las sociedades pueden valorar jerárquicamente como significativas o no.
4. La igualdad de derechos es una de las principales bases comprensivas del principio de igualdad y es punto de partida para su aplicabilidad, pero no basta; la igualdad debe concretarse en los hechos, para ser igualdad real, no sólo nominal.
5. La equidad es un principio complementario de la igualdad y tiene respecto a ella un carácter instrumental, ya que contribuye a su logro (García Prince 2008, en González y Alesina, 2010).

Por tanto, las políticas públicas para la igualdad de género, debieran tener su sustento en estos cinco aspectos, pretendiendo ser un canal para alcanzar la igualdad sustantiva o de resultados, basadas en la igualdad formal y valiéndose de las políticas de igualdad de oportunidades y trato justo (o políticas de equidad) para alcanzarla.

2.2.3 Las políticas públicas de igualdad de género

De acuerdo al planteo de Joan Acker (1990), todas las políticas públicas están generizadas, lo que implica que sus contenidos, objetivos y procedimientos están imbuidos de concepciones sobre el valor relativo de atributos culturales masculinos y femeninos, así como de creencias respecto de los roles y comportamientos deseables para cada uno de los sexos (Rodríguez Gustá, 2008). Es por ello que se hace necesario hablar de políticas de igualdad de género, o sea, que son concebidas e implementadas desde el principio de igualdad, en los términos antes descriptos.

Son diversas las clasificaciones que se encuentran en la literatura sobre las políticas de igualdad de género, pudiéndose clasificar según su enfoque, su alcance, etc. Rodríguez Gustá (2008), identifica al menos cuatro tipos de políticas a las que denomina “con sensibilidad de género”: políticas de acciones afirmativas, políticas hacia las mujeres, políticas de género y políticas de transversalización de género; por su parte García Prince (2008), habla de las políticas género sensitivas y de las políticas transformadoras.

Las **políticas afirmativas**: Toman su fundamento en el art. 4 de la CEDAW, y promueven la presencia femenina en los lugares decisorios del Estado. Las más conocidas son las “directas”, pero también entrarían en esta clasificación las “indirectas” como las políticas de igualdad de oportunidades. Son políticas de carácter transitorio, para garantizar el acceso de las mujeres a ámbitos masculinizados, pero no logran eliminar las discriminaciones que están en la base de la organización social.

Las políticas hacia las mujeres y las políticas con perspectiva de género, se pueden asociar a distintos enfoques y momentos de las políticas de desarrollo. En la década de los 70 surge el enfoque “Mujeres en el Desarrollo” (MED), que tuvo por objetivo integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo dada (De la Cruz, 1998). Si bien hoy en día se pueden identificar políticas basadas en los principios de este enfoque, a comienzo de los 80 (impulsado por la CEDAW), se comienza a identificar la necesidad de incorporar al debate sobre el desarrollo las relaciones de poder, del conflicto y las relaciones de género, para entender y revertir la subordinación de las mujeres. Este debate permitió pasar de una concepción MED a una concepción denominada “Género en el Desarrollo” (GED).

En las **políticas para las mujeres**, los roles y las responsabilidades de hombres y mujeres definidos por la división sexual del trabajo, no son cuestionados, asumiéndose la desvinculación de los hombres a la esfera doméstica. Bajo esta óptica, se pone el foco en mejorar las condiciones de las mujeres para realizar ambas actividades, presentándose como políticas compensatorias por el doble rol, sin promover una distribución más equitativa del trabajo doméstico y de cuidados entre hombres y mujeres. Ejemplos de este tipo de políticas serían las políticas de conciliación para las mujeres entre el trabajo remunerado y el cuidado de la familia, como las salas de lactancia, la flexibilización de la jornada laboral, el teletrabajo y las licencias maternales.

Las **políticas de género**, por el contrario, ponen el foco en la transformación de las relaciones jerárquicas de género, buscando la distribución de recursos materiales y simbólicos. Estas políticas, implementan acciones concernientes a los derechos de las mujeres, la democratización de las familias y las responsabilidades domésticas compartidas (Rodríguez Gustá, 2008). El objetivo general de este tipo de políticas es transformar la división sexual del trabajo, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la transformación de las relaciones de poder en el ámbito familiar, educativo, del mercado de empleo, etc.

El rol de las mujeres organizadas y de los movimientos feministas son claves para permear el Estado -patriarcal y androcéntrico- (Connell, 1990), propugnando por la incorporación en la agenda estatal de las cuestiones relativas a la desigualdad de género en calidad de problema público. Las políticas género transformadoras implican una estrecha interacción entre Estado y sociedad civil (Rodríguez Gustá, 2008).

Podríamos decir, que tanto las políticas hacia las mujeres como las políticas de género son **políticas específicas**, cuyo fin principal es promover la igualdad de género a través de acciones concretas en algunos de los ámbitos de intervención del Estado. Por el contrario, las **políticas de transversalidad**, parten del supuesto de que todas las políticas públicas, cualquiera sea el sector de que se traten, pueden convertirse en políticas promotoras de igualdad, siendo la aspiración del *mainstreaming* de género, que el principio de igualdad de género encarne la institucionalidad del Estado y todas las políticas públicas en todas sus fases. Las políticas de transversalidad, incluyen y trascienden a las políticas específicas.

2.2.4 Políticas de transversalidad de la igualdad de género

El *gender mainstreaming*, transversalización de género, o transversalidad de la igualdad de género, surge como resultado de muchos años de trabajo de las mujeres organizadas, los movimientos feministas, los mecanismos de género estatales, la academia y los organismos internacionales de DDHH, por posicionar la lucha por la igualdad de género como una prioridad que los Estados deben asumir. Ante la constatación de que las políticas específicas para este fin (de igualdad de oportunidades, acciones afirmativas,

políticas hacia las mujeres y de género) eran impulsadas e implementadas por grupos muy reducidos y focalizados del espectro estatal, que no se lograban los resultados esperados, que las desigualdades perduran y las causas estructurales no se modifican, se define en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, en Beijing en 1995, el *gender mainstreaming* como un pilar fundamental para el avance de la igualdad entre hombres y mujeres.

Desde su surgimiento hasta la fecha, el *gender mainstreaming* ha asumido múltiples sentidos y encares para su abordaje, desde quienes lo asumen como una estrategia para que todos los actores y actrices del Estado asuman el compromiso de la igualdad de género, hasta la creación o implantación de herramientas para incorporar análisis de género en las políticas públicas. Lo que hay que destacar, sin embargo, es que “se trata de un enfoque transformador, dotado de un cuerpo teórico propio” (Rigat-Pflaum, 2008 :41). Para Rees, la transversalización de género consiste en “la promoción de la igualdad de género mediante su *integración sistemática* en todos los sistemas y las estructuras, en todas las políticas, los procesos y los procedimientos, en las organizaciones y su cultura, en las ‘*formas de ver y hacer*’” (Rees, 2005 :560. Traducción propia). Esta definición, implica entender que la transversalidad es una estrategia que busca instalar el enfoque de igualdad de género como eje orientador de dos planos complementarios: el conjunto de las políticas públicas en todas sus etapas, y en la institucionalidad del Estado.

En este mismo sentido, Inchaustegui y Ugalde (2006), entienden que “*la transversalidad del género es una estrategia que camina por dos vías. Por un lado, en la hechura de políticas de ‘igualdad’ (sustituyo ‘equidad’ por ‘igualdad’), es decir de acciones agregadas o incorporadas a las políticas de un cierto dominio o campo de acción del Estado, que se orientan a corregir un desequilibrio en la distribución de poder, recursos, oportunidades o reconocimientos entre las mujeres y los hombres. Y por el otro, en acciones dirigidas a transformar la racionalidad tanto de los procesos de formulación de las políticas públicas, como del funcionamiento interno de las propias instituciones. Estas dos vías caminan de la mano (...)*” (Inchaustegui y Ugalde, 2006 :6).

Las políticas de igualdad de oportunidades y las acciones afirmativas, quedan subsumidas por tanto en la transversalidad de la igualdad de género. “*Se trata sin duda de un enfoque que apunta a una transformación total de las relaciones de género en la sociedad. Va*

más allá de los individuos y sus derechos (o no derechos) y del intento de igualar a las mujeres en el acceso a las oportunidades históricamente negadas, pues se focaliza en las formas en que las estructuras y el sistema vulneran derechos y niegan oportunidades. Se trata, en definitiva, de revelar el género en sistemas, procesos, políticas e instituciones” (Rees 2005, en Rigat-Pflaum, 2008 :50-51).

Como plantea Rodríguez Gustá (2008) tomando a Acker (1990), el enfoque de la transversalización de género implica romper con la concepción androcéntrica de los estados, partiendo del supuesto que las construcciones culturales en torno a lo femenino y lo masculino están cristalizadas en las estructuras y las prácticas del propio Estado. Esto implica que los elementos simbólicos del mundo cultural femenino queden subordinados y devaluados respecto de los masculinos, en el conjunto de normas, procedimientos y políticas desplegadas por los estados. **Se cuestiona por tanto la neutralidad de los procedimientos, normas y de todas las políticas públicas. Una supuesta política neutra, implicaría en realidad una ceguera a las desigualdades intrínsecas de género.**

Una de las definiciones clásicas de transversalidad, es la que elaboró el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en 1997 *“El mainstream de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros”*.

El concepto *mainstream* refiere a la corriente principal del quehacer del Estado, y este sentido también asume diferentes acepciones. Rodríguez Gustá entiende que *“tal como su nombre lo denota, la transversalización intenta incorporar una visión de género en las políticas clave del Estado como son las económicas y de inversión, tradicionalmente ajenas a las problemáticas de las relaciones entre varones y mujeres a pesar de su indiscutible relevancia en la distribución de recursos”* (Rodríguez Gustá, 2008 :115). Por otra parte, García Prince entiende que aplicado a políticas públicas, el *mainstream* asume

un sentido metafórico “*porque se refiere a los aspectos centrales del proceso que abarcan las decisiones de políticas públicas que orientan el comportamiento del aparato público para dar respuesta a las necesidades y demandas de la población. El mainstream de las políticas públicas abarca: a) todas las fases que conducen al diseño y formulación de la política; b) todas las fases que comprende su ejecución o implementación; c) todas las fases que comprende el monitoreo y la evaluación de su ejecución. (...) La corriente principal, el mainstream, es el proceso de las políticas en sus momentos diversos*”. (García Prince, 2012 b :18).

El foco de este estudio, el presupuesto público como herramienta privilegiada para la transversalidad de género, permite contemplar ambas acepciones del término. Ya que, como veremos más adelante, el presupuesto se configura como una política central de cualquier gobierno, que define procedimientos y normas, así como también permite abordar cualquier política pública en la globalidad de su ciclo.

El PNUD por su parte, plantea en el año 2000, que “*El género en el mainstream tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Más específicamente es una estrategia para asegurar que: 1) la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización, 2) y que el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros. Una iniciativa efectiva de género en el mainstream requiere la interacción compleja de numerosas habilidades y competencias usualmente coordinadas en un equipo de trabajo integrado para tal fin*” (PNUD, 2014 :11).

En síntesis, tomando los componentes centrales de estas definiciones, entendemos que la transversalidad de la igualdad de género: a. es un **medio para alcanzar la igualdad sustantiva de género**, por tanto, para lograr una profunda transformación de la sociedad en general y del Estado en particular; b. que se trata de **un proceso y una estrategia**, y por tanto debe contener una metodología centrada en estos dos aspectos; c. que debe tener un alcance global y sistémico de la realidad donde se aplica, y que su campo de

instrumentación es el **proceso de las políticas públicas**; d. que representa un área de conocimiento especializada y experiencias novedosas en el quehacer del Estado.

Algunas autoras (Rodríguez Gustá 2008; García Prince 2012), advierten que las definiciones más conocidas de transversalidad de género, han dejado por el camino un componente central planteado en la Plataforma de Acción de Beijing: el empoderamiento de las mujeres. *“Aquellas primeras interpretaciones confusas y débiles respecto al significado que tuvo el término en inglés desde sus orígenes han representado una pérdida importante en el contexto del debate conceptual (...) el cual hay que ir subsanando sistemáticamente, ya que, si el empoderamiento no se asume como dimensión de las políticas públicas y en directa conexión con la igualdad, el mainstreaming o transversalidad resultará incompleto.”* (García Price, 2012b :27)

Habiendo presentado los aspectos generales de la transversalidad de género, entendemos oportuno profundizar en las condiciones concretas y necesarias para hacerla efectiva, identificadas a partir de la literatura experta y de las diversas experiencias internacionales.

Dimensiones claves para la transversalidad de la igualdad de género

Un primer aspecto refiere al lugar que debe ocupar la **sociedad civil** en el proceso de transversalización. El análisis de las experiencias internacionales de *mainstreaming*, identifica que no siempre se ha promovido una estrategia participativa, en la que las organizaciones de base de mujeres y feministas y los grupos académicos y de expertas ocupe un lugar en la determinación de necesidades y demandas y en el monitoreo y contralor de lo realizado desde el Estado. En algunos casos, la promoción de la igualdad de género queda relegada a un pequeño grupo de expertas que define lo que ha de hacerse; a este tipo de modelos Inchaustegui y Ugalde (2006) les denomina tecnocráticos.

Asimismo, como plantean Rodríguez Gustá y Carminotti, *“la constitución de un ‘entramado’ entre femócratas en el Estado y movimientos de mujeres (de base y feministas) sería el motor fundamental para la generación y el debate de ideas que requiere el mainstreaming”* (Rodríguez Gustá y Carminotti, 2016 :10).

Otro punto central refiere a la arquitectura institucional para la promoción de la igualdad de género. En este sentido, la plataforma de Acción de Beijing (1995), estableció el rol

protagónico que deben tener “las maquinarias de género”, o **mecanismos para la igualdad de género**, en el Estado. La literatura experta identifica que estos mecanismos deben cumplir una serie de requisitos para poder cumplir de manera efectiva su cometido en la promoción e implementación del *mainstreaming*: contar con los recursos financieros y humanos necesarios, tener la jerarquía institucional y la capacidad de incidencia política en los procesos decisorios, disponer de información y herramientas que permitan dar seguimiento a los compromisos para la igualdad de género de la política pública, entre otros (Rodríguez Gustá y Carminotti, 2016).

Las principales fragilidades identificadas en los mecanismos de género de Latinoamérica son: carencias de presupuestos y recursos, escasa jerarquía y autoridad, fragilidad ante los cambios de gobierno, donde suelen ocurrir cambios en la jerarquía y funciones de los mismos y una ruptura en la secuencia de aprendizaje y acumulación de experiencia (Inchaustegui y Ugalde, 2006).

Generalmente, se denomina mecanismo a los organismos rectores de la política de género a nivel nacional, sin embargo, generalmente no es el único agente promotor de igualdad de género en la amplia estructura del Estado. Las experiencias internacionales demuestran que para llevar adelante una estrategia de transversalidad, es necesario contar con una red o entramado de ‘agentes de género’, que impulse la transversalidad junto al mecanismo primario.

“Junto a los mecanismos de género nacionales o ligados al Ejecutivo nacional, existen otras instancias en el entramado de la institucionalidad de género en los niveles sectorial, regional o municipal encargadas de promover políticas públicas con perspectiva de género: mecanismos subnacionales, secundarios o de segunda generación como son denominados por diferentes autoras, de acuerdo al tipo de mecanismo.” (Quesada, 2013 :39)

Inchaustegui y Ugalde (2006) señalan la importancia que asume la red de mecanismos secundarios para potenciar y efectivizar el trabajo impulsado desde el mecanismo central, destacando que para ello es necesario que al igual que el mecanismo rector, ocupen un lugar relevante en los procesos de decisión y de implementación de las políticas y que tengan las competencias necesarias para desempeñar su rol.

Contar con un entramado institucional competente, requiere desplegar **una estrategia de sensibilización y capacitación** permanente no solo para las y los integrantes de la red de mecanismos, sino también para los cargos de dirección, mandos medios y funcionariado en general. De lo contrario, no sería posible legitimar la política de igualdad de género en las instituciones ni asegurar el marco de sentido de la incorporación de este enfoque en las políticas, así como tampoco transformar los procedimientos técnico-administrativos, las herramientas de gestión, generar indicadores, monitorear y evaluar los compromisos por la igualdad de género.

“La capacitación en género ha sido una de las actividades más recurridas dentro de las estrategias de transversalidad, porque permite generar una de las condiciones necesarias para el éxito de las mismas, como es la formación de equipos técnicos, masa crítica o minorías activas con la capacidad de concebir y llevar a la práctica cambios en los procedimientos y sistemas de trabajo a modo de contar con información sensible al género, indicadores de impacto, herramientas e instrumentos concretos para la planeación o el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.” (Inchaustegui y Ugalde, 2006 :24)

Como ya vimos, la transversalidad de la igualdad de género implica una transformación profunda del Estado, para lo cual se hace necesaria una permanente articulación político-técnica, que promueva los cambios necesarios en los procedimientos, herramientas y contenidos de política pública, pero también en la forma de hacer política y en los procesos de tomas de decisiones. Es necesario instalar la igualdad de género en el centro del **debate político** y del **quehacer técnico**.

“Lo técnico y lo político suelen estar más entrelazados de lo que creemos. Por ejemplo, definir presupuestos sensibles al género requiere el uso de herramientas especializadas (estadísticas desagregadas, indicadores de igualdad y datos económicos). Sin embargo, este proceso se puede situar en un marco más amplio en torno a la responsabilidad del Estado para impulsar cambios que mejoren las vidas de las mujeres. Es decir, la expertise técnica y la voluntad política son en realidad dos dimensiones más complementarias que contradictorias.” (PNUD, 2014 :13)

Otro componente necesario para que las políticas de igualdad se concreten, implica contar con instrumentos formales que expliciten la orientación de las acciones y el marco

normativo y los principios en los que se sustenta. Los Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres o **Planes de Igualdad de Género**, son una herramienta técnico-política para la promoción de la igualdad de género, implementada desde hace varios años en América Latina. Sin embargo, diversos estudios demuestran las dificultades que se siguen sorteando para que estos Planes, ya sean a nivel nacional, departamental o sectorial, dialoguen y se encarnen en los **Planes de Desarrollo o Estratégicos** de carácter general, en los respectivos niveles de aplicación.

García Prince (2012 b) plantea la necesidad de instrumentar los procesos de transversalización de la igualdad de género, a partir de dos ejes orientadores y complementarios: a. los “Planes de Igualdad de Género” y b. los Planes nacionales y sectoriales de Desarrollo o Estratégicos.

“Ambas operaciones son importantes, ya que, si la igualdad no aparece como una de las determinaciones del Plan Nacional de Desarrollo, las resistencias a la implementación de un Plan específico (de igualdad) y los obstáculos administrativos pueden hacerse presentes” (García Prince, 2012 b :86). Para ello, sería necesario que los Planes de desarrollo y planificaciones estratégicas de los distintos niveles de gobierno hagan explícito que se orientan por el principio de igualdad de género y contengan los componentes necesarios (objetivos, acciones, metas, indicadores, presupuestos, etc.), acuerdos para una transformación sustantiva de la cultura político-administrativa y de las políticas públicas. Por su parte, los Planes de Igualdad, “deben contar con la legitimidad que sólo le puede otorgar su adecuada negociación política, (...) no hay que olvidar que es principalmente el instrumento orientador del curso de un proceso eminentemente político” (García Prince, 2012 b :86).

Asimismo, se identifica como otro componente que ha debilitado los procesos de transversalización, a la falta de **mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas**. La Guía del PNUD (2014) sobre las capacidades institucionales necesarias para un proceso de *mainstreaming* en las políticas públicas, identifica a las instancias de rendición de cuentas, como mojones claves para que las instituciones y los grupos de actores involucrados en torno a la política de género, puedan dar seguimiento, aprender, autorregularse y ajustar su comportamiento en función de los resultados. “*El limitado éxito que ha tenido la transversalidad de género se debe, en parte, a la ausencia*

generalizada de mecanismos de rendición de cuentas en los niveles político y técnico y a la falta de espacios institucionales que hagan cumplir los compromisos adquiridos con la igualdad de género.” (Mukhopadhyay 2006, en PNUD, 2014 :21) Dos pasos importantes en este sentido serían: fortalecer el monitoreo y las evaluaciones de resultados, así como los sistemas de rendición de cuentas sobre las responsabilidades de cada quién en la implementación.

Por último, queremos señalar la importancia de contar con **herramientas de gestión y sistemas de información** que faciliten y promuevan la instalación de los cambios de sentido de las políticas públicas, o que den cuenta de la incorporación de la perspectiva de género en todas sus etapas. Transformar el paradigma androcéntrico de la gestión pública, implica necesariamente incidir sobre los procedimientos y las herramientas de gestión estatales. Rodríguez Gustá y Carminotti, identifican un abundante cuerpo de literatura experta en la transversalidad de género que analiza los diferentes instrumentos, su calidad y alcance. *“Adecuadamente adoptadas, estas herramientas promueven nuevas prácticas de trabajo y permiten que los marcos de sentido respecto de la igualdad de género estén presentes en la gestión. Más allá de las críticas que advierten acerca de una posible burocratización del mainstreaming, se destaca la relevancia de contar con instrumentos de gestión, particularmente los vinculados con el presupuesto y su rendición de cuenta”* (Rodríguez Gusta y Carminotti, 2016 :9 y 10).

Es necesario no solo, contar con herramientas de gestión que permitan una efectiva y eficiente implementación y monitoreo de las políticas de género, sino también una potente incidencia en las herramientas y procedimientos de gestión legitimados en el Estado. La evidencia arroja que muchas veces, desde los mecanismos de género se impulsan e instrumentan sistemas de gestión paralelos a los ya institucionalizados, creando procedimientos *ad hoc* para las políticas de género, lo que contradice la propia definición del *mainstreaming*.

Incorporar la perspectiva de género en los sistemas de gestión y en las políticas públicas requiere contar con información relevante para los análisis de género y con indicadores desagregados por sexo y contruidos específicamente con el fin de evidenciar y medir distintas expresiones de la desigualdad en todos los ámbitos de política. Rodríguez Gustá, plantea que siguen existiendo dificultades desde las estructuras del Estado, para generar

indicadores y evaluaciones de impacto de las políticas. Resalta las experiencias de presupuesto con enfoque de género como un avance en este sentido, destacando además la importancia de estas experiencias para sensibilizar a las dependencias de planificación y presupuesto sobre su rol en la transformación de las desigualdades de género (Rodríguez Gustá, 2008 b).

Hecha esta breve reseña conceptual, sobre patriarcado, género, perspectiva de igualdad de género, políticas públicas de igualdad de género, y la transversalidad como estrategia clave para la igualdad sustantiva, estamos en condiciones de abordar el otro eje conceptual de esta tesis: el presupuesto público como herramienta privilegiada para la transversalidad. Luego de un sintético desarrollo sobre el significado y las implicancias de los presupuestos públicos, abordaremos el marco teórico que sustenta los impulsos para instalar presupuestos públicos con enfoque de género.

2.3 Presupuestos con enfoque de género: herramienta privilegiada para la transversalidad de la igualdad de género

2.3.1 Presupuestos Públicos: ¿qué son y qué implican?

Los presupuestos públicos son “la principal herramienta utilizada para asignar recursos públicos escasos y es en el contexto del proceso presupuestario cuando se priorizan ciertas políticas públicas por sobre otras” (Bergara, 2018 :78). En este sentido, los presupuestos se constituyen en un poderoso instrumento de los gobiernos nacionales y locales, orientando la actuación pública, a partir de la redistribución del producto generado. José Carrasco (2004), define el presupuesto “como un plan de acción expresado en términos financieros”. Este plan, comprende los fines que se persiguen, los medios con los que se cuenta, los recursos materiales, financieros y humanos que se necesitan y los métodos que se van a utilizar para organizarlo y darle cumplimiento.

José Carrasco (2004), distingue entre el modelo de presupuesto tradicional y presupuesto moderno. El primero de ellos, está centrado en ‘cuánto’ se gasta, sin considerar el ‘para qué’ se va a gastar. Los enfoques que rigen este tipo de presupuesto son el contable, que refiere a la proyección de gastos que va a realizar un gobierno en un período determinado y de los recursos o ingresos necesarios para cubrir esos gastos; y el jurídico, en tanto

mandato obligatorio que pese a ser un acto administrativo por su contenido, adquiere carácter de ley. Los orígenes del presupuesto moderno, se sitúan en la década del 50 del siglo XX, con lo que se suele denominar “el boom de la planificación”, impulsado en América Latina por la CEPAL. En este contexto, se le agregan al presupuesto tradicional, el enfoque político, como modo de expresar sobre cuáles de la multiplicidad de necesidades de una sociedad, el gobierno decide actuar, y el económico, que hace que el presupuesto se convierte en la herramienta principal para prever los recursos que se destinarán a cada una de esas necesidades.

Entre los principios rectores de un presupuesto público, se destaca, la claridad (transparencia), la uniformidad (normas que rigen cómo deben elaborarse), la integralidad (debe incluir el total de egresos e ingresos), la periodicidad (refiere a un período determinado), el equilibrio entre los ingresos y egresos, entre otros. Carrasco (2004), identifica que fue a fines del siglo pasado, cuando se agregan al presupuesto los principios de programación (que se constituya como un verdadero plan de acción con objetivos, metas, recursos y responsables) y de flexibilidad (lo prioritario es el cumplimiento de los objetivos y metas, respetando los créditos presupuestales aprobados).

Los presupuestos públicos, se constituyen por tanto en herramientas claves de la gestión del Estado. Son el resultado de una negociación política que incluye una variedad de actores e intereses. Los actores que intervienen en las negociaciones presupuestarias, tienen puntos de vista disímiles sobre las necesidades de la sociedad y sobre los beneficios y costos de determinadas políticas, teniendo incentivos para apoyar determinados programas y proyectos según su papel en el proceso político. Según Mario Bergara “el proceso presupuestario no debe analizarse como parte de una discusión técnica y aislada, sino que constituye un elemento fundamental del proceso general de formulación de políticas” (Bergara, 2018 :78). Este proceso, está regido por un marco político-institucional, que incluye normas, procedimientos y principios; con una clara influencia además, de las instituciones presupuestarias, ya sea porque delimitan las prerrogativas de los actores y sus reglas de interacción, o porque restringen el conjunto de resultados posibles.

Los componentes de un presupuesto son los ingresos y los gastos. Los ingresos incluyen la recaudación prevista por las distintas fuentes de recursos financieros (impuestos,

comercio exterior, contribuciones a la seguridad social, endeudamiento, donaciones, prestación de servicios públicos, etc.); los gastos refieren al total de las erogaciones realizadas por el sector gubernamental, que incluye remuneraciones, compra de bienes y servicios para el funcionamiento del Estado y las erogaciones en inversión pública.

Según plantea Isaac Umansky (2006), el enfoque de Aaron Wildavsky, politólogo norteamericano pionero en investigar acerca de las políticas públicas y el presupuesto, no ha perdido vigencia a pesar de que prime la base financiera que sustenta la decisión presupuestaria. El presupuesto, no deja de ser el resultado de una negociación política sobre la dirección que deben tomar las políticas públicas, o sea, sobre los objetivos humanos que se busca conseguir. En síntesis, “el presupuesto es una forma de poder” (Wildavsky 1975, en Zapico, 1996).

Por tanto, un presupuesto podría definirse como la expresión financiera de una planificación; la otra cara del presupuesto es la planificación estratégica o el plan de desarrollo de un gobierno. Desde el punto de vista político, los documentos de planificación expresan las prioridades políticas de un gobierno nacional o local, y desde el punto de vista económico, asignan con qué recursos se llevarán a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos previstos. Considerando que los recursos económicos resultan escasos, se hace necesario definir prioridades, crear ámbitos de negociación y establecer acuerdos. Durante el proceso de planificación y presupuestación, los gobiernos deben hacer frente o responder a demandas ‘legítimas’ de los diferentes sectores de la sociedad, poniéndose en juego relaciones de poder que disputan muchas veces intereses y objetivo disímiles y hasta opuestos. Además, estas negociaciones se realizan en el marco de presupuestos restringidos y en parte ‘heredados’ que deben ser tomados como bases válidas frecuentemente no revisables, que limitan las posibilidades de acción (Alesina, 2010 :6). Según señalan Budlender, Sharp y Allen (1998) “*Los presupuestos en sí mismos son medios para alcanzar objetivos. Por lo tanto, la primera tarea a la hora de elaborar presupuestos es determinar los objetivos y las políticas que es probable que alcancen dichas metas. Los presupuestos deberían seguir las políticas más que al contrario.*”

Los ciclos presupuestarios tienen cuatro etapas bien diferenciadas: la elaboración, la aprobación, la ejecución y las instancias anuales de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal.

En síntesis, los presupuestos son la herramienta principal a través de la cual los gobiernos expresan sus prioridades, definiendo en los documentos financieros y de planificación estratégica, sus objetivos políticos, económicos y de desarrollo. A su vez, como herramienta central de la gestión pública, estructuran el quehacer del Estado, definen procedimientos y normas.

Retomando el planteo sobre la transversalidad de género desarrollado anteriormente, y el supuesto que la fundamenta acerca de la falsa neutralidad de cualquier política pública y acción del Estado, sería ilusorio argumentar a favor de la neutralidad del presupuesto público en materia de género. Este es el puntapié para comprender el sentido de los presupuestos con enfoque de género.

2.3.2 Presupuestos con enfoque de género: la transversalidad como marco

Si bien la definición y los objetivos de los presupuestos con enfoque de género (PEG) han ido variando con el tiempo, y según señala Coello (2015) todavía es un concepto en construcción, abunda la evidencia teórica y práctica para situar la argumentación a favor de los PEG en el marco general de la teoría sobre la transversalidad de la igualdad de género. Según Lombardo, “los esfuerzos hacia la elaboración y puesta en práctica de un presupuesto sensible al género intentan llegar precisamente al ‘corazón duro’ de las políticas públicas.” (Lombardo, 2006 :2)

Son muchas las autoras que identifican las experiencias de PEG como ejemplos privilegiados de los esfuerzos realizados en diferentes países por avanzar en la transversalización de la igualdad de género (Sharp 2002; Rees 2005; Lombardo 2006; Jubeto 2009; Coello 2015). Como plantea Lombardo (2006), existe una relación muy estrecha entre transversalidad y presupuesto sensible al género, puesto que el segundo es parte integrante del primero y ambos son complementarios en el intento de conseguir la igualdad de género. “*Sería conveniente, por lo tanto, no considerar el presupuesto sensible al género como un proceso aislado de la estrategia general del mainstreaming, sino como parte de los esfuerzos hacia la incorporación de una perspectiva de género en*

todas las áreas políticas, incluida la política presupuestaria.” (Villagomez 2004, en Lombardo, 2006 :1)

Por tanto, un proceso de PEG implica, al igual que la transversalidad de género, una deconstrucción del androcentrismo imperante en los procedimientos, normas, actores involucrados, decisiones políticas, etc., del proceso presupuestario en general, para lograr una sustantiva incorporación de la perspectiva de igualdad de género en todo el ciclo de políticas.

Es a partir de la conferencia Mundial de las Naciones Unidas para las Mujeres de Beijing (1995), que las iniciativas de PEG comienzan a tomar más fuerza. La Plataforma de Acción, compromete a los gobiernos a incorporar una perspectiva de género en todas las políticas públicas incluida la presupuestaria (Lombardo, 2006).

“(...) los gobiernos deberían tomar medidas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, tanto para aumentar la capacidad productiva como para satisfacer las necesidades sociales; y lograr los compromisos en materia de género contraídos en otras cumbres y conferencias de las Naciones Unidas. (...)”. (Naciones Unidas, 1995 :139)

2.3.3 Definición de presupuesto con enfoque de género: concepto en desarrollo

Según se desprende de los estudios de Coello (2015) y de Pérez Fragosó y Rodríguez (2016) tras analizar variadas experiencias de PEG en Latinoamérica, no hay una única definición conceptual de PEG y los énfasis han ido variando al igual que los objetivos de las experiencias. Lo que caracteriza a la mayoría de estas definiciones, es que refieren más a los procesos (lo que se hace para que el presupuesto incorpore la perspectiva de género) que a los resultados (la existencia de un presupuesto que incorpore plenamente la perspectiva de género), por lo que se suelen llamar Iniciativas de PEG, haciendo referencia a un proceso no acabado (Coello, 2015).

Si bien las primeras definiciones ponían su énfasis en el análisis de los presupuestos para identificar los impactos diferenciados de los gastos e ingresos públicos³, en hombres y mujeres de acuerdo a sus roles y posiciones sociales y económicas, progresivamente comienzan a entenderse como parte de una estrategia más amplia de transversalización de género en las políticas públicas (Coello, 2015). De esta forma, los PEG, dejan de ser meros ejercicios analíticos por identificar las cantidades asignadas a distintos sectores y programas, para ser concebidos como iniciativas estratégicas para influenciar en el proceso de las políticas públicas y en sus actores, para revertir el balance actual del poder. Análisis e incidencia, son por tanto, al igual que en una estrategia de transversalidad, dos componentes indisolubles de los procesos de presupuesto con enfoque de género.

Según Pérez Fragoso y Rodríguez (2016), un presupuesto con enfoque de género “*permite a un gobierno establecer objetivos para la igualdad de género, analizar si las políticas de ingresos y gastos del gobierno contribuyen a eliminar las desigualdades existentes y, en última instancia, cambiar las políticas para abordar estas desigualdades. El presupuesto de género cuestiona la neutralidad de los presupuestos gubernamentales; destaca las desigualdades entre mujeres y hombres y las necesidades de las mujeres para avanzar [en el ejercicio pleno de sus derechos]; ayuda a los gobiernos a asignar recursos públicos para fortalecer los medios para abordar estos objetivos; y redistribuye recursos para el mismo fin*” (Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016 :3. Traducción propia, agregado entre paréntesis propio).

En términos generales, definimos un presupuesto con enfoque de género, como un presupuesto que promueve el desarrollo y el ejercicio pleno de derechos por parte de toda la ciudadanía (y no un presupuesto para mujeres), que logra traducir los compromisos gubernamentales por la igualdad de género en compromisos monetarios, que elabora planificación estratégica, programación y presupuestación orientada a transformar el orden de género imperante, a eliminar la división sexual del trabajo y los estereotipos de género, que aporta los recursos necesarios para transformar las desigualdades de género,

³ Si bien se identifica desde los objetivos generales de PEG la necesidad de analizar e incidir sobre los dos componentes de un presupuesto: ingresos y gastos, la mayoría de las experiencias internacionales han comenzado por el terreno de los gastos públicos, sin desconocer por ello la relevancia y el potencial de la política de ingresos.

y que cuenta con sistemas de información que promueven y facilitan el monitoreo y la transparencia.

Los puntos en común de diferentes experiencias internacionales de PEG (Jubeto 2008; Coello 2015), nos permiten resumir en tres los objetivos principales de una iniciativa de PEG:

- Que el presupuesto público se convierta en un instrumento de la política para el desarrollo que contribuya de forma activa a superar las desigualdades de género.
- Analizar el proceso presupuestario con el propósito de conocer el alcance y el impacto de las políticas públicas sobre las relaciones de género y las desigualdades existentes.
- Incidir en las diferentes etapas del presupuesto, para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas presupuestales y las asignaciones presupuestal correspondientes para alcanzar la igualdad sustantiva.

A su vez, existen un conjunto de objetivos intrínsecos a los procesos de PEG, aunque muchas veces no se expliciten:

- Promover y facilitar la vinculación de dos campos de conocimiento y acción generalmente disociados: el de las desigualdades de género y el de las finanzas públicas.
- Democratizar el proceso presupuestario, generando estudios y procesos que faciliten su comprensión e involucren a mayor cantidad de actores y actoras.
- Acercar a las mujeres a las estructuras más rígidas del poder.
- Promover la rendición de cuentas de la política de igualdad de género con sus recursos asociados.
- Promover la transparencia en la actuación del gobierno y una mejora en la gestión de los recursos públicos.
- Promover la participación activa de la sociedad civil en el ciclo presupuestario.

Al igual que las iniciativas de transversalidad, las iniciativas de PEG son **procesos de largo aliento, estratégicos y transformadores** del androcentrismo imperante en el Estado, buscando la garantía plena de los derechos de mujeres y hombres. A través del presupuesto, herramienta privilegiada de la gestión pública, ámbito central del campo

político donde se expresan relaciones de poder y se definen por tanto las prioridades como la distribución de los recursos públicos, los PEG se constituyen en iniciativas para promover la transversalidad desde el núcleo más ‘duro’ del poder, dialogando con los decisores políticos y con toda la cadena de actores involucrados, mandos medios, funcionariado en general, sociedad civil, parlamento, etc.

2.3.4 Antecedentes de experiencias internacionales: objetivos, logros y riesgos principales

En los aproximadamente treinta y cinco años que han pasado desde las primeras experiencias de PEG que la literatura identifica (Australia en los '80, Sudáfrica en los '90), las iniciativas han proliferado y se han expandido en los cinco continentes. A pesar de esta gran diversidad, es posible clasificarlas según una serie de dimensiones: los agentes que las impulsan y/o que participan (ejecutivo, legislativo, sociedad civil, cooperación internacional), el ámbito en que se desarrollan (nacional, departamental, local), el foco de sus objetivos y la cobertura de la experiencia. (Jubeto 2008; Coello 2015; Pérez Fragoso y Rodríguez 2016)

Escenarios tan disímiles y objetivos tan ambiciosos como los anteriormente desarrollados, han posibilitado la creación de una multiplicidad de metodologías y herramientas para ser aplicadas en las distintas iniciativas. Por supuesto que los contextos políticos, económicos y sociales en que se enmarcan, son determinantes de las posibilidades de cada caso. Un análisis reciente sobre las iniciativas latinoamericanas, permite concluir a Pérez Fragoso y Rodríguez (2016) que *“todas ellas representan ejemplos interesantes de cómo las políticas y programas presupuestarios pueden abordar la desigualdad de género. (...) El presupuesto de género ha llevado a los gobiernos a asignar más recursos públicos (...) para abordar la igualdad de género y mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad del gasto gubernamental”* (Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016 :3, traducción propia).

A efectos de este trabajo, acotaremos la presentación de los antecedentes relevados, a aquellos aspectos que aportan a la sistematización y análisis de las iniciativas de Uruguay, a nivel nacional y departamental en Montevideo. En este sentido, la clasificación de experiencias según el énfasis de sus objetivos, que realizan Pérez Fragoso y Rodríguez

(2016) luego de analizar 16 iniciativas latinoamericanas de PEG más la experiencia canadiense⁴, resulta orientadora.

El estudio identifica cuatro tipos de énfasis: a) las iniciativas que se han centrado en la construcción de un sistema de clasificación de gastos, para permitir al gobierno especificar y rastrear los recursos asignados a la igualdad de género dentro de cada institución del gobierno y aplicar presión a las instituciones que no abordan la igualdad de género; b) las iniciativas dedicadas a diseñar políticas y programas presupuestales para abordar la desigualdad de género y asegurar que estos programas reciban asignaciones presupuestarias⁵; c) las iniciativas centradas en desarrollar mecanismos parlamentarios para monitorear las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género o en establecer una base legislativa favorable a la incorporación de la perspectiva de género en políticas, programas y presupuestos; y d) las iniciativas donde la sociedad civil ha asumido el papel principal y ha fortalecido su propia capacidad para incidir en las políticas y procesos presupuestarios para que aborden la igualdad de género y los derechos de las mujeres y para mejorar la transparencia presupuestaria y la exigibilidad (Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016, traducción propia).

Dicho estudio identifica algunas iniciativas que se destacan por cumplir con lo que las autoras denominan ‘requisitos claves’ para el éxito de las experiencias de PEG: involucrar al Ministerio de Economía o Finanzas, perdurar a través de varias administraciones gubernamentales con avances en su institucionalización, realizar contribuciones metodológicas con una aplicabilidad más general. En este sentido, se destacan las experiencias de México, Ecuador, Bolivia y El Salvador; así como también la iniciativa en el Distrito Federal de la Ciudad de México por cumplir con dichos requisitos.

⁴ La experiencia de Canadá se incorpora al análisis (a pesar de no ser un país latinoamericano), por presentar una rica experiencia de participación de la sociedad civil, aunque el gobierno no haya adoptado una estrategia de presupuesto con enfoque de género (Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016)

⁵ En este grupo se identifican 2 tipos: las que colocan sus esfuerzos en la creación de políticas y programas específicos para mujeres (acciones afirmativas o de igualdad de oportunidades), y las que abordan el presupuesto de manera transversal, en la mayoría o en todas las áreas del presupuesto.

La iniciativa de México

El estudio de Pérez Fragoso y Rodríguez destaca la iniciativa mexicana, con dos experiencias paralelas que tuvieron sus inicios en los primeros años de este siglo. Este largo proceso, decanta en que hoy en día, el presupuesto con enfoque de género a nivel nacional tenga las siguientes etapas, “*las instituciones gubernamentales preparan con Inmujeres propuestas relacionadas con la igualdad de género, luego armonizan las propuestas con los programas sectoriales, de acuerdo con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra la Mujer; luego se incorporan a la propuesta de presupuesto y se adjunta un Anexo específico, el parlamento aprueba la asignación de fondos para cada institución gubernamental; y finalmente, la Secretaría de Finanzas e Inmujeres realizan un monitoreo trimestral para el cumplimiento de metas y ejecución de recursos*” (Inmujeres, en Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016 :11, traducción propia).

También se destaca el rol del Parlamento, promoviendo importantes cambios legislativos favorables a la presupuestación con enfoque de género, por ejemplo, incluyendo el tema presupuestal en la Ley de Igualdad, el principio de igualdad en la Ley de Presupuesto, o medidas concretas para garantizar la asignación presupuestal de programas para la igualdad o evitar la reducción del presupuesto etiquetado (Inmujeres y ONU Mujeres 2014; Pérez Fragoso y Rodríguez 2016).

La iniciativa de Ecuador

La iniciativa ecuatoriana se ha centrado, según Pérez Fragoso y Rodríguez (2016), en integrar el análisis de género a los procesos presupuestarios y en crear una codificación presupuestaria especial para un mejor monitoreo y evaluación del gasto. A su vez, el documento de Almeida (2013), sistematiza la experiencia de PEG en Ecuador, e identifica que las acciones implementadas desde el 2005 al 2013, en el marco de los diferentes proyectos de cooperación internacional para apoyar el proceso de PEG fueron: 1) la sensibilización y generación de capacidades, 2) la generación de instrumentos y metodologías técnicas, 3) el fortalecimiento del marco normativo e institucional, y 4) los esfuerzos por mejorar la transparencia y las rendiciones de cuentas.

En relación al proceso de implementación del clasificador del gasto (denominado función K), Almeida identifica un conjunto de dificultades a tener en cuenta. Destaca las

dificultades para identificar y visibilizar las actividades para la igualdad de género sin que entren en conflicto con la misión de cada institución, la dificultad para transversalizar el enfoque de género en los proyectos y en considerar los impactos de género, la tendencia a relacionar el gasto para la igualdad de género a programas y proyectos donde la población beneficiaria es mayoritariamente de mujeres, en suma, a la falta de políticas de género claras y difundidas en las instituciones (Almeida, 2013).

Algunas lecciones aprendidas de las experiencias internacionales

El análisis de las distintas experiencias arroja al menos dos **riesgos** que se hace necesario explicitar: la tecnocratización del proceso de PEG, y la reducción de las experiencias a la identificación de “**gastos etiquetados**”⁶; ambos riesgos se pueden leer a la luz de la teoría sobre la transversalización. El primero de ellos, al igual que lo planteado en el desarrollo de la transversalidad, requiere no perder de vista el objetivo final de los PEG y por tanto el rol que deben jugar en promover la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario y en el empoderamiento de las mujeres para una real incidencia en los ámbitos políticos de negociación presupuestal. El riesgo de que el sentido sustancial de los PEG sea desplazado por un énfasis en las habilidades técnicas para la implementación de métodos y procedimientos está dado por la complejidad de los propios procesos de PEG y de transversalidad como procesos políticos para la transformación del Estado (Rodríguez Gustá, 2008).

Si bien contar con recursos etiquetados es una de las condiciones necesarias para dar sostenibilidad a una estrategia de transversalidad (PNUD, 2014 :22), este tipo de gastos, deben entenderse justamente como parte de una estrategia más amplia. Respecto al gasto etiquetado, Flérida Guzmán (2006), advierte sobre los riesgos que trae aparejado limitar las experiencias de PEG a la identificación de gastos etiquetados para la igualdad de género, o lo que es más riesgoso aún, gastos para las mujeres (desde la concepción que aún perdura en áreas no sensibilizadas, en asociar género a “cosas de mujeres”). “*Los análisis de los gastos etiquetados y la evaluación de programas y proyectos dirigidos a*

⁶ En este estudio, al hablar de **gastos etiquetados**, nos referimos a los recursos presupuestales para la igualdad de género (de funcionamiento o inversión), que se pueden identificar en los sistemas de información financiera como recursos previstos y específicos para políticas y proyectos que buscan este fin. Al estar categorizados en un sistema de información presupuestal con alguna etiqueta alusiva a la igualdad de género, se hace posible el monitoreo de su ejecución.

las mujeres desde el ámbito académico, revelan que el gasto etiquetado presenta problemas como estrategia para impulsar la equidad entre hombres y mujeres, no solo por su papel marginal dentro de la línea general de la política, sino por el efecto adverso que puede tener en la posición de las mujeres. Si no se tiene un diagnóstico de las desigualdades por género y las causas que la provocan, los gastos etiquetados pueden reproducir y profundizar las desigualdades. Los gastos etiquetados funcionarían verdaderamente como acciones afirmativas o como políticas de igualdad de oportunidades” (Guzmán, 2006 :23). En este sentido, se hace necesario enmarcar las acciones de etiquetado de gastos, en una estrategia más amplia de transversalización de la igualdad de género, que analice, oriente y defina el sentido de los programas y de los recursos etiquetados. Los gastos etiquetados son sustanciales para las políticas de acción afirmativa, igualdad de oportunidades o específicas para la igualdad de género, que como se explicó más arriba, pueden y deberían ser parte, de una política más amplia de transversalidad.

La comparación de las iniciativas de México y Ecuador arroja que, a diferencia de México, donde la iniciativa se desarrolló principalmente desde el Estado, Ecuador se benefició enormemente del apoyo de la cooperación internacional. Las conclusiones del estudio de Pérez Frago y Rodríguez, señalan que las iniciativas de PEG fueron más fuertes cuando el Ministerio de Finanzas las apoyó, pero que el éxito se basa también en la participación de los mecanismos de género, de organizaciones de la sociedad civil y en contar con la asistencia de organizaciones internacionales. El papel de los parlamentos también es importante al proporcionar un marco legal sólido y apropiado y como catalizador para el poder ejecutivo. “Los programas más exitosos se basaron en todas estas entidades trabajando juntas.” (Pérez Frago y Rodríguez, 2016 :22, traducción propia)

Otra de las lecciones aprendidas que surge de las experiencias latinoamericanas, es que las iniciativas de presupuesto con enfoque de género son procesos a largo plazo que requieren de una serie de factores para su implementación: la identificación de objetivos para la igualdad de género en los distintos ámbitos del Estado y de la política pública, la integración de los mismos en el proceso de presupuesto, contar con medios para monitorear los resultados, e influir en la formulación de las políticas fiscales (Pérez Frago y Rodríguez, 2016, traducción propia).

Si bien varias de las iniciativas internacionales de PEG analizadas y sistematizadas, se presentan como experiencias de transversalización de género en el ciclo presupuestal, ninguna de ellas profundiza en las estrategias de transversalidad que las enmarcan. Por ello, esta investigación se propone profundizar en las relaciones existentes entre los componentes claves de la transversalidad y las acciones de PEG desplegadas en Uruguay a nivel nacional y en Montevideo, a modo de poder avanzar en la explicación del éxito o fracaso de estos impulsos.

La investigación realizada por Raquel Coello (2015) en el marco de su tesis doctoral, sistematiza 91 iniciativas de presupuesto con enfoque de género en 17 países de América Latina, de las cuales concluye, 29 presentan algún elemento que contribuyó a su institucionalización y se constituyen en ejemplos de buenas prácticas en relación a los PEG (Coello, 2015). Encontramos relevante para este estudio, tomar estos elementos de institucionalización encontrados por Coello, como marco de referencia para el análisis de los avances en institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto nacional y departamental de Montevideo. Para ello, es necesario previamente el desarrollo teórico del concepto de institucionalización.

2.3.5 Institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto

Al hablar de transversalidad y de presupuestos con enfoque de género, hacemos referencia a procesos y estrategias para transformar estados que continúan reproduciendo lógicas androcéntricas y reforzando desigualdades. Para ello, se hace necesario impactar en la institucionalidad hegemónica, buscando instalar una nueva institucionalidad favorable a la igualdad de género.

Se hace necesario diferenciar entre institución y organización. *“Las instituciones representan el conjunto de pautas, reglas o normas, formales e informales, que marcan o definen las percepciones sociales que tiene la gente acerca de sus necesidades y sus roles y los de las otras personas; mientras que las organizaciones son las que administran esas pautas, reglas o normas y dan respuesta concreta a las necesidades”* (North 1990, en García Prince, 2011). En consonancia, la institucionalización, refiere a *“un conjunto particular de procesos sociales reproductores, que permiten que un orden o patrón social alcance cierto estado o propiedad de permanencia (mediante secuencias de interacción*

estandarizadas) convirtiéndose en ‘institución’. Un proceso por el cual ciertas relaciones y acciones sociales llegan a ‘darse por hecho’ y donde los conocimientos compartidos definen lo que tiene significado y las acciones posibles” (Zucker 1983 y Jepersson 1991, en Coello, 2015 :88).

Los distintos tipos de políticas de igualdad desarrollados en el punto 2.2.3, son esfuerzos que se vienen haciendo desde los años 70 por institucionalizar la perspectiva de género en los estados, viendo limitado su éxito muchas veces, entre otros factores, por la falta de un correlato presupuestal acorde a los objetivos planteados (Inchaustegui y Ugalde 2006; Guzmán 2006).

A diferencia de las políticas de acción afirmativa o de igualdad de oportunidades, la transversalidad de la igualdad de género (su propia definición lo plantea), exige para ser efectiva, ser institucionalizada. Esto se debe, a que la transversalización de género implica un proceso que requiere continuidad y alcance sistémico; y porque los cambios que promueve requieren modificaciones de las estructuras, procedimientos y actitudes que son parte de los respectivos órdenes y regímenes de las organizaciones e instituciones con las cuales debe tocar (García Prince, 2011).

“La institucionalización de la perspectiva de género, se entenderá como el proceso mediante el cual el enfoque de género es integrado en las instituciones, a través de reglas o mecanismos específicos, incorporándose en las rutinas y normas existentes, pasando a ser parte de las prácticas institucionales regulares y continuas y cobrando una importancia significativa en la estructura organizativa y en la definición de objetivos y metodologías de la institución” (Coello, 2015 :91). Para que ello sea posible, el enfoque de igualdad de género deberá ser asumido como válido por el conjunto de actores y actoras institucionales, para lo que se hace necesario que sean parte del proceso de definición de las nuevas reglas. Como las normas y prácticas de una institución reflejan intereses y relaciones de poder, el proceso de institucionalización requiere del establecimiento de mecanismos de negociación, resolución de conflictos y abordaje de las resistencias que surgirán con los actores de los distintos niveles.

Para que se institucionalice la perspectiva de igualdad de género, se desarrollaron más arriba una serie de condiciones necesarias, planteadas como componentes claves de la transversalidad. Ahora bien, si los PEG son una herramienta privilegiada para la

transversalización, deberían implicar una institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en los procesos presupuestales.

Según Alami, la institucionalización de los PEG es el proceso mediante el cual "*se introducen modificaciones y mejoras en los sistemas de planificación y presupuesto existentes y en los procesos organizacionales para asegurar que el contenido de las políticas, programas y presupuestos y sus resultados, estén en concordancia con la promoción de la igualdad de género*" (Alami 2008, en Coello, 2016 :5).

Por tanto, para lograr una institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto público, será necesario que el problema de las desigualdades de género sea considerado un tema prioritario y de indiscutida legitimidad entre los actores claves del ciclo presupuestal. Para ello será necesario instrumentar un proceso social, político y técnico para legitimar la necesidad de superar las desigualdades de género a través del presupuesto, para que se convierta en un instrumento efectivamente redistributivo de oportunidades, beneficios y de igualdad sustantiva. Este proceso, redundaría en la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las normas, procedimientos y sistemas de información del proceso presupuestario. La institucionalización de la perspectiva de igualdad de género, busca por tanto, dotar de nuevos marcos de sentido el diseño de las políticas, instalando en las agendas institucionales propuestas transformadoras del sistema patriarcal y androcéntrico. Si las modificaciones en las normas y procedimientos no se desprenden de cambios más profundos en los marcos de sentido, la institucionalización será a medias y el resultado no será la igualdad sustantiva (Guzmán 2001, en Rodríguez Gustá, 2013).

Tomando como paraguas teórico el concepto de igualdad antes desarrollado, consideraremos como primer elemento de institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto público, la adopción de 'nuevos marcos de sentido', lo que implicaría que el principio de igualdad de género permee el discurso de los diversos actores y actoras y la justificación de los cambios promovidos en los procedimientos presupuestales. De manera complementaria, incluimos una serie de elementos identificados por Coello en su tesis doctoral (2015), promotores de la institucionalización de presupuestos con enfoque de género, en diferentes iniciativas latinoamericanas.

Coello (2015), tomando como referencia un conjunto de investigaciones sobre PEG (Alami 2008; Budlender 2007; Coello y Wretblad 2012), identifica al menos seis tipos de elementos que en las diversas iniciativas internacionales de PEG han permitido avanzar en su institucionalización: (a) los marcos normativos y legales que rigen el proceso presupuestario; (b) los formatos de programación y formulación presupuestaria; (c) los sistemas contables y financieros en los que se registra el presupuesto; (d) los informes presupuestarios de género; (e) los mecanismos institucionales creados para promover y acompañar la implementación de los PEG; y (f) los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto.

Siguiendo el planteo de Coello (2015), la institucionalización de la perspectiva de igualdad de género se ha logrado a través de estos elementos de la siguiente manera:

a) ***Marcos normativos y legales***: El ciclo presupuestario es un proceso altamente normativizado. Diversas iniciativas de PEG han empezado por incidir en el marco legal que rige el proceso presupuestario: leyes de presupuesto quinquenal y rendiciones de cuentas, normas que se elaboran para el ejercicio que regulan la elaboración, ejecución y rendición de los presupuestos en los distintos niveles de gobierno (nacional y departamental)

b) ***Formatos de programación y formulación presupuestaria***: Son los formularios y documentos que debe completar cada institución para la formulación de su propuesta de presupuesto. Suelen venir acompañados de manuales y guías que indican cómo completarlos. Una de las formas en las que las iniciativas de PEG han buscado incorporar la perspectiva de género en el presupuesto, ha sido a través de la modificación de estos formatos.

c) ***Sistemas contables y financieros***: son los sistemas a través de los cuales se registra la información presupuestaria. Los clasificadores presupuestarios han sido utilizados, por las iniciativas de PEG, como uno de los instrumentos más importantes para incidir en los sistemas contables y financieros. Normalmente se busca incorporar como parte de los mismos, categorías y sub-categorías que permitan registrar y hacer más visibles los recursos destinados a financiar la promoción de la igualdad de género.

d) ***Informes presupuestarios de género***: Son documentos producidos por un organismo oficial, con información sobre los programas presupuestales que resulten de mayor relevancia para la igualdad de género. En algunos países se incorporan como anexo del

anteproyecto de presupuesto y en otros si bien es un informe separado, se busca que sea catalogado como documento presupuestario oficial y que sea un insumo para la discusión presupuestal.

e) ***Mecanismos institucionales para promover y acompañar la implementación de los PEG:*** Son estructuras o áreas institucionales que incluyen dentro de su mandato la promoción y el acompañamiento a la implementación de las iniciativas de PEG. En ocasiones son unidades de género creadas al interior de instituciones vinculadas a la gestión presupuestaria (como los ministerios de finanzas o los organismos legislativos). En otras, son comisiones inter-institucionales conformadas con representantes de distintas entidades, entre las que pueden incluirse entidades gubernamentales y no gubernamentales.

f) ***Sistemas de seguimiento y rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto:*** Son aquellos que se establecen para dar información periódica sobre la forma en que el presupuesto es ejecutado. La importancia de estos sistemas radica en que, en muchas ocasiones, los presupuestos acaban por implementarse con importantes variaciones sobre lo inicialmente aprobado y, de esta manera, existe el riesgo de que los logros conseguidos en términos de asignación de recursos, durante las primeras etapas, se pierdan en el camino permitiendo espacios de deliberación y evaluación sobre la calidad de la misma.

3. Diseño metodológico

3.1 Estrategia de casos múltiples

La estrategia de una investigación es la lógica general que organiza el diseño y relevamiento de la información para cumplir eficazmente con los propósitos del estudio. La elección de una estrategia de investigación debe venir determinada por los objetivos del estudio, el control que se desee ejercer en el desarrollo de la investigación y la orientación de la indagación por fenómenos actuales o hechos del pasado, así como no puede dejarse de tener en cuenta el tiempo y los recursos disponibles (Cea D’Ancona, 1996).

En función de estos aspectos, seleccionamos la estrategia de estudio de casos múltiples para esta investigación. Los objetivos que nos proponemos (planteados en el Capítulo 1), conllevan a la necesidad de construir una estrategia metodológica que conjugue componentes descriptivos, comparativos y explicativos. El primer objetivo específico⁷, de corte descriptivo, implica un ejercicio de sistematización de las acciones de PEG identificadas, agrupándolas y clasificándolas de acuerdo a un marco analítico (teórico-operativo) predefinido. Los objetivos dos y tres⁸, requieren de un diseño que permita relacionar y asociar diversas dimensiones del problema a investigar, buscando construir un modelo explicativo a partir de la comparación de 2 casos: a) la iniciativa de PEG a nivel nacional (2007-2018) y b) la iniciativa de PEG de la Intendencia de Montevideo (2007-2018).

“Una particularidad de los estudios de caso es el papel central que juega en el análisis el contexto propio del caso, el que se vuelve un elemento clave para la comprensión del fenómeno. Generalmente los casos que se estudian son contemporáneos y las fronteras

⁷ Obj. Específico 1. “Sistematizar el proceso de trabajo en Uruguay sobre presupuestos con enfoque de género, en el período 2007-2018, realizando una clasificación de las acciones de PEG, realizadas a nivel nacional (Uruguay) y departamental (Montevideo).”

⁸Obj. Específico 2. “Identificar cuáles fueron los avances y las limitaciones más significativas para la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto nacional y de Montevideo.”

Obj. Específico 3. “Vincular los avances y limitaciones con componentes claves para las políticas de transversalidad de la igualdad de género, a nivel nacional y en Montevideo en el mismo período.”

entre fenómeno y contexto no siempre son claras” (Alesina, 2007 :10). Gundermann (2001) distingue dos concepciones principales de los estudios de caso en las ciencias sociales. Una en la que lo definitorio del caso es su especificidad en relación al objeto de estudio, o sea la finalidad de investigar el caso es intrínseca al mismo; y otra postura es la que el estudio del caso es un medio para comprender un problema más general que el caso mismo. A esta postura la denomina instrumental, ya que el caso representa otros casos. Plantea Gundermann, “la dicotomía intrínseco-instrumental en la práctica se maneja de forma más laxa, pues una investigación mediante estudio de caso puede presentar intereses matizados” (Gundermann 2001, en Alesina, 2007 :11). Este proyecto es un ejemplo de ello, existen un conjunto de factores que hacen a la relevancia de los casos elegidos, o sea que se vuelvan casos relevantes en sí mismos, al mismo tiempo que los hallazgos servirán para comprender un fenómeno de carácter más general que el propio caso: la relación intrínseca entre presupuesto con enfoque de género y los procesos de transversalización de la igualdad de género.

En suma, los estudios de casos, si bien buscan el conocimiento profundo de un fenómeno mediante la exploración intensiva de uno o más casos en particular, conllevan de manera intrínseca, la intencionalidad de encontrar hallazgos de carácter general sobre determinados procesos sociales, a través de procedimientos comparativos (Alesina 2007).

El propósito es la comprensión de un fenómeno complejo, incluyendo multiplicidad de dimensiones donde sus relaciones no son factibles de ser medidas de forma cuantitativa, sino que requieren de técnicas que permitan analizarlas en su dinámica e interacción. Los estudios de casos, son utilizados principalmente en investigaciones de tipo cualitativo, cuyo diseño permite más flexibilidad que en el de una investigación cuantitativa, habilitando incluso que ciertas decisiones de diseño se puedan tomar en el curso de la investigación. Los estudios cualitativos, a diferencia de los cuantitativos, se centran en casos individuales no representativos estadísticamente (Corbetta, 2003).

El propósito de contemplar en este estudio la iniciativa de PEG nacional y departamental (Montevideo), implica una estrategia de casos múltiples, con el fin de poder realizar un análisis comparativo y relevar mayores evidencias para abordar el problema de investigación. Estamos entonces, frente a una estrategia de casos múltiples, donde los casos son seleccionados por su relevancia teórica.

Los casos a ser analizados son dos: la iniciativa de PEG a nivel nacional y la iniciativa de PEG a nivel departamental en Montevideo. Las acciones de PEG que se identifiquen en cada iniciativa, serán clasificadas y descritas, según momentos histórico-contextuales (2007-2009; 2010-2014; 2015-2018), la etapa del ciclo presupuestal en que se desarrollan, los actores que participan y los objetivos que se buscan.

El período seleccionado para el análisis de las iniciativas de PEG, responde a que es en el 2007 donde se identifican las primeras acciones a nivel nacional, y en la Intendencia de Montevideo un impulso a partir del 2008. Los cortes en los años 2009 y 2014, se realizan con un fin analítico, y responden a las fechas de cierre de los ciclos presupuestales, coincidentes con cambios en los gobiernos nacional y departamental.

Las unidades de análisis en cada caso, serán las acciones identificadas en cada iniciativa, que se buscan clasificar y sistematizar a través del primer objetivo de esta tesis.

3.2 Dimensiones de análisis y operacionalización de conceptos

Los objetivos definidos que orientarán el análisis de los dos casos seleccionados, la iniciativa de PEG a nivel nacional y de Montevideo, giran en relación a dos grandes conceptos que contemplan un conjunto de dimensiones. Los conceptos, ya desarrollados en el marco teórico son: a) acciones de presupuesto con enfoque de género, y b) componentes claves para la transversalidad de la igualdad de género. En el capítulo de análisis se buscarán establecer las relaciones existentes entre las dimensiones de ambos. Planteamos a continuación, las dimensiones identificadas en cada uno de estos conceptos, que operarán de marco de referencia para describir, analizar y comparar las dos iniciativas de PEG.

En cuanto a las acciones de PEG, se tendrá en cuenta: la etapa del ciclo presupuestal en que se desarrollan, los actores que intervienen y el rol que ocupan, los objetivos que se buscan y los resultados en términos de logros o limitaciones para la institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto. Cada una de estas dimensiones fue desarrollada en el marco teórico, y se sistematizan en el cuadro de operacionalización de conceptos.

Las dimensiones relativas a los componentes claves para una efectiva transversalidad, serán utilizadas como dimensiones de contexto y explicativas de las acciones implementadas de PEG.

La literatura experta y el análisis de diversas experiencias internacionales, identifica un conjunto de condiciones concretas y necesarias para hacer efectiva la transversalidad de la igualdad de género. Para este estudio, seleccionamos siete dimensiones, considerando las posibilidades de relevamiento y las fuentes de información existentes. Las dimensiones son: a) sociedad civil activa: grupos de mujeres y organizaciones feministas participando b) mecanismos de género jerarquizados y con recursos, c) entramado institucional de género, e) sensibilizaciones en género y capacitación especializada permanente, d) articulación político-técnica, f) Planes de Igualdad de Género en conexión con los Planes Estratégicos, sistema de monitoreo e instancias de rendición de la política de transversalidad, g) herramientas de gestión y sistemas de información.

Si bien en el marco teórico ya se desarrollaron de manera general, retomamos algunos de los aspectos principales a tener en cuenta en el relevamiento.

Sociedad civil activa: grupos de mujeres y organizaciones feministas participando

Acorde a los objetivos estratégicos de la Plataforma de Beijing, la transversalidad de la igualdad de género se apoya en dos pilares fundamentales: a. las capacidades del Estado, los recursos, procedimientos e instrumentos de gestión que permitan un análisis de los impactos de género de las acciones públicas y la implementación de las transformaciones necesarias para revertirlos; y b. la participación social y el empoderamiento de las mujeres, que el Estado debería alentar y fortalecer (Rodríguez Gustá y Carminotti, 2016 :8). Sin embargo, el análisis de las experiencias internacionales de *mainstreaming*, identifica que no siempre se ha promovido una estrategia participativa, en la que las organizaciones de base de mujeres y feministas y los grupos académicos y de expertas ocupe un lugar en la determinación de necesidades y demandas y en el monitoreo y contralor de lo realizado desde el Estado.

Mecanismos de género jerarquizados y con recursos

La Plataforma de Acción de Beijing (1995), estableció el rol protagónico que deben tener “las maquinarias de género”, o mecanismos para la igualdad de género, en el Estado. La

literatura experta identifica que estos mecanismos deben cumplir una serie de requisitos para poder cumplir de manera efectiva su cometido en la promoción e implementación del *mainstreaming*: contar con los recursos financieros y humanos necesarios, tener la jerarquía institucional y la capacidad de incidencia política en los procesos decisorios, disponer de información y herramientas que permitan dar seguimiento a los compromisos para la igualdad de género de la política pública, entre otros (Rodríguez Gustá y Carminotti, 2016).

Entramado institucional de género

Las experiencias internacionales demuestran que para llevar adelante una estrategia de transversalidad, es necesario contar con una red o entramado de ‘agentes de género’, que impulse la transversalidad junto al mecanismo primario. Inchaustegui y Ugalde (2006) señalan la importancia que asume la red de mecanismos secundarios para potenciar y efectivizar el trabajo impulsado desde el mecanismo central, destacando que para ello es necesario que al igual que el mecanismo rector, ocupen un lugar relevante en los procesos de decisión y de implementación de las políticas y que tengan las competencias necesarias para desempeñar su rol.

Sensibilizaciones en género y capacitación especializada permanente

Contar con un entramado institucional altamente formado, y con una estrategia de sensibilización y capacitación permanente para los cargos de dirección, mandos medios y funcionariado en general, es otro de los componentes claves. De lo contrario, no sería posible legitimar la política de igualdad de género en las instituciones ni asegurar el marco de sentido de la incorporación de este enfoque en las políticas, así como tampoco transformar los procedimientos técnico-administrativos, las herramientas de gestión, generar indicadores, monitorear y evaluar los compromisos por la igualdad de género.

Articulación político-técnica:

Como ya vimos, la transversalidad de la igualdad de género implica una transformación profunda del Estado, para lo cual, se hace necesario instalar la igualdad de género en el centro del debate político y del quehacer técnico. Se trata de un proceso que implica, no solo un cambio en los procedimientos, herramientas y contenidos de política pública, sino en la forma de hacer política y en los procesos de tomas de decisiones. En este sentido,

lograr una alianza entre la experticia técnica y la voluntad política, es otro de los componentes claves.

Planes de Igualdad de Género en conexión con los Planes Estratégicos, sistema de monitoreo e instancias de rendición de la política de transversalidad

Si bien los Planes de Igualdad de Género, son la herramienta técnico-política que se implementa en América Latina desde hace varios años para la promoción de la igualdad de género, son evidentes las dificultades que aún existen para que estos Planes, de alcance nacional, departamental o sectorial, dialoguen y se encarnen en los Planes de Desarrollo de carácter general, en sus respectivos niveles de aplicación.

García Prince (2012), plantea la necesidad de instrumentar los procesos de transversalización de la igualdad de género, a partir de dos ejes orientadores y complementarios: a. los “Planes de Igualdad de Género” y b. los Planes nacionales y sectoriales de Desarrollo o Estratégicos. Si la igualdad no aparece como una de las determinaciones del Plan Nacional de Desarrollo, las resistencias a la implementación de un Plan específico de igualdad de género y los obstáculos administrativos, se harán presentes (García Prince, 2012 b).

Asimismo, contar con instancias de rendición de cuentas de las políticas de género, es identificado por la literatura experta, como un momento clave para que las instituciones y los grupos de actores involucrados en torno a la política de género, puedan dar seguimiento, aprender, autorregularse y ajustar su comportamiento en función de los resultados. Dos pasos importantes en este sentido serían: fortalecer el monitoreo y las evaluaciones de resultados, así como los sistemas de rendición de cuentas sobre las responsabilidades de cada quién en la implementación.

Herramientas de gestión y Sistemas de información:

Transformar el paradigma androcéntrico de la gestión pública, implica necesariamente incidir sobre los procedimientos y las herramientas de gestión estatales. *“Adecuadamente adoptadas, estas herramientas promueven nuevas prácticas de trabajo y permiten que los marcos de sentido respecto de la igualdad de género estén presentes en la gestión. Más allá de las críticas que advierten acerca de una posible burocratización del mainstreaming, se destaca la relevancia de contar con instrumentos de gestión,*

particularmente los vinculados con el presupuesto y su rendición de cuenta”. (Rodríguez Gusta y Carminotti, 2016 :9 y 10)

Operacionalización de conceptos

CASOS	CONCEPTOS	DIMENSIONES	Subdimensiones o Categorías
Iniciativas de presupuesto con enfoque de género	Acciones de PEG	Etapa del presupuesto	Elaboración, aprobación, ejecución, rendición de cuentas y modificación presupuestal
		Actores participantes y rol	Mecanismos de género, mecanismos secundarios, otros ministerios y áreas (economía, recursos financieros, planeamiento o planificación, etc.), sociedad civil, legisladoras/es, Cooperación Internacional. Impulsan, participan, apoyan.
		Objetivos	Análisis de presupuesto (total, sectorial), fomentar ciudadanía, modificación de normativa, mejora en los sistemas de información, sensibilizar y crear capacidades, incorporar PG en la planificación, visibilizar y/o etiquetar el gasto para la igualdad de género, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.
		Resultados: avance o limitación para la institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto	Nuevos marcos de sentido (la igualdad instalada en los discursos sobre presupuesto), Marco normativo, Formato de programación y formulación, Informe presupuestario de género, Sistema de información financiera, Sistema de monitoreo y Rendición de cuentas, Mecanismo para promover y acompañar la implementación de los PEG.
	Componentes claves de la transversalidad	Participación de la Sociedad Civil en relación al PEG	Ámbitos formales de participación, ámbitos <i>ad hoc</i> . Competencias en el tema
		Jerarquía del mecanismo y ámbitos de negociación política	Ubicación en el organigrama nacional y departamental, participación en el gabinete
		Entramado institucional de género: actores y capacidades	Mecanismos secundarios, ubicación en la estructura nacional y departamental, integración, rol, competencias
		Sensibilizaciones y capacitaciones	Objetivos, contenidos, público objetivo, puntuales o en el marco de un plan de capacitación más amplio, etc.
		Articulación político-técnica	En qué momentos, de qué manera, en qué ámbitos.
		Herramientas técnicas/políticas para la igualdad de género, monitoreo y rendiciones de cuentas.	Plan de igualdad, planificaciones estratégicas y operativas, estrategia de género, rendiciones de cuentas, sistemas de monitoreo, etc.
		Herramientas de gestión y sistemas de información	Cuáles, quién las gestiona, incidencia y/o apropiación por parte de los mecanismos, etc.

3.3 Instrumentos de recolección de información

Las técnicas de relevamiento seleccionadas son, el análisis de documentos y las entrevistas semi-estructuradas a actoras y actores claves del ciclo presupuestal en sus distintas fases. Por tanto, se contará para el análisis con información primaria y secundaria.

El **análisis documental** implica la selección y análisis de materiales escritos⁹ que contengan información relevante al objeto de estudio. Los documentos permitirán reconstruir las iniciativas de PEG, las acciones principales, los actores intervinientes, identificar sus objetivos y sus logros en términos de institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto, así como también el estado de situación a nivel nacional y en Montevideo relativo a las dimensiones claves de la transversalidad (en los distintos momentos temporales establecidos). Algunos de los documentos a utilizar son: leyes de presupuesto y de rendición de cuentas (articulado, tomos de planificación y financieros), instructivos para la elaboración de presupuestos públicos, Planes de Igualdad, evaluaciones, memorias de los mecanismos de género, presentaciones públicas (seminarios y cursos), publicaciones de los mecanismos de género o de la sociedad civil, e información de la web sobre los proyectos y acciones sobre presupuesto con enfoque de género (nivel nacional y departamental en Montevideo). El listado total de documentos recabados y utilizados para el análisis se presenta en el **Anexo 1**.

La **técnica de entrevista** permite, a partir del análisis de los discursos, conocer el sistema de representaciones sociales (normas, valores, creencias) que le dan sentido a las acciones y posicionamientos sobre los presupuestos con enfoque de género y a su relación con los procesos de transversalidad. Las entrevistas se realizan a informantes claves de las distintas etapas del presupuesto y con potencial para incidir en la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos. Permitirán complementar la información recabada con el análisis documental sobre las acciones implementadas en los procesos de PEG, y relevar opiniones sobre dichos procesos, valoraciones sobre sus objetivos y requisitos, aspectos que los impulsaron y obstáculos. Asimismo, permitirán relevar

⁹ Los materiales audiovisuales también entran en esta categoría, pero no se incluirán en este estudio.

discursos sobre las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cara al próximo período presupuestal. Si bien se habían seleccionado inicialmente siete actoras/es a entrevistar, el trabajo de campo permitió identificar otras personas relevantes en los procesos de PEG, e interesantes a ser entrevistadas que se incorporaron al listado. Finalmente, se realizaron once entrevistas, representantes del ámbito nacional, departamental y de sociedad civil, cargos políticos y técnicos, del ámbito ejecutivo y legislativo. El listado completo de personas entrevistadas se presenta en el **Anexo 2**.

Para la realización de las entrevistas se realizó una pauta semi-estructurada, con la definición de los temas a tratar, pero con la suficiente apertura como para que el diálogo entre entrevistadora y entrevistada/o fuera fluido y las preguntas se pudieran ir ordenando en función del curso de la entrevista. Las dimensiones utilizadas para la codificación de entrevistas se presentan en el **Anexo 3**.

A partir del análisis de documentos y de entrevistas a actoras y actores claves, se sistematizarán las iniciativas de PEG a nivel nacional y departamental (Montevideo), buscando establecer su relación con las dimensiones relativas a la transversalidad de género en ambos niveles de gobierno.

En resumen, el diseño metodológico permitirá realizar una triangulación de fuentes (documentos y percepciones) sobre las acciones de PEG impulsadas en cada iniciativa y su relación con las dimensiones necesarias para una efectiva transversalidad.

El diseño definitivo de técnicas y fuentes se resume de la siguiente manera:

Técnica de recolección de información	Fuente de información
Análisis de Documentos sobre proceso PEG	Leyes de presupuesto y de rendición de cuentas (articulado, tomos de planificación y financieros), instructivos para la elaboración de presupuestos públicos, rendiciones de cuentas de los Planes de Igualdad, memorias de los mecanismos de género, presentaciones públicas (seminarios, cursos), informes, publicaciones e información de la web sobre los proyectos y acciones de presupuesto con enfoque de género: nivel nacional y departamental.
Análisis de documentos vinculados a las políticas de transversalidad	Planes de Igualdad, evaluaciones, publicaciones y memorias del Consejo Nacional de Género, otros informes, proyectos y publicaciones de los mecanismos de género: nivel nacional y departamental.

Entrevistas semi-estructuradas	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedad civil - Mecanismos de Género (nacional y departamental, cargos políticos y técnicos) - Área financiera y de planificación (nacional y departamental) - Poder legislativo (nacional)
--------------------------------	---

Resumen de entrevistas realizadas:

	<i>Organismo</i>	<i>Cargo</i>
Nivel Nacional	Inmujeres	1. Directora política
		2. Técnicas responsables del tema
	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	3. Director político
		4. Técnica responsable del tema
	Ministerio de Economía y Finanzas	5. Ex Ministro de Economía
		6. Asesor de la dirección del MEF
	Parlamento	7. Senadora – Integrante de la Comisión de Presupuesto
		8. Diputada – Presidenta de la Comisión de Hacienda y Presupuesto
	Sociedad Civil	9. Red Pro Cuidados - Ciudadanías en Red - Ex Senadora
Nivel Departamental	División Asesoría para la Igualdad de Género	10. Directora política
	Departamento de Recursos Financieros	11. Director político

La decisión de realizar menos entrevistas en el nivel departamental se debe a que quien está llevando adelante la investigación se encuentra inserta en la institución, desempeñándose en la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo, por lo que cuenta con un conocimiento alto de los procesos y de la información disponible en este nivel de gobierno. Respecto a la sociedad civil, se entrevistó a quien tiene un mayor acumulado con relación a la temática de presupuesto con enfoque de género, quién si bien se desempeña actualmente desde la sociedad civil, en períodos anteriores se desempeñó como senadora.

4. Contexto y antecedentes

4.1 Desigualdades de género en Uruguay y Montevideo

Algunas cifras globales de desigualdad

En términos generales, es posible decir que Uruguay no es de los países que presenta datos más alarmantes de desigualdad de género en el contexto latinoamericano¹⁰, así como también reconocer, a partir del análisis temporal de algunos indicadores nacionales, los avances alcanzado en algunas áreas. Sin embargo, las condiciones estructurales generadoras de desigualdad persisten y se expresan en diversas brechas y a través de variados indicadores de género. Como señala el documento “*Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay. Escenarios prospectivos*”, “las brechas de género se entrecruzan en un denso tejido de desigualdades que se intersectan en todos los ámbitos del sistema social.” (OPP, 2018) Sin intención de exhaustividad, presentaremos en este punto algunos datos sobre desigualdades de género a nivel nacional y de Montevideo.

La división sexual del trabajo y los estereotipos de género se expresan de diversas formas en el **mercado de empleo** uruguayo.¹¹ Las mujeres continúan teniendo una menor participación que los hombres; la tasa de actividad de las mujeres en el 2017 es del 55% mientras que la de los hombres alcanza el 72%. Asimismo, existe una brecha en la tasa de empleo de 17 puntos porcentuales en desventaja de las mujeres. Las cifras sobre el desempleo, muestran que a pesar de las fluctuaciones de bajada o subida, y si bien con una reducción considerando el período 2006-2017, la brecha de género persiste, en el año 2017 el desempleo de los hombres se ubicaba en el 6,6% y el de las mujeres en el 9,9%. Ver tabla 1 en **Anexo 4**.

En Montevideo, las brechas se expresan en el mismo sentido que en el nivel nacional, si bien con pequeñas reducciones. En el año 2017, la tasa de actividad de las mujeres se

¹⁰ CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de AL.

¹¹ Datos estadísticos nacionales sobre mercado de empleo, se toman del Sistema de Información de Género del Inmujeres (2017) y del Mapa de Género de CIEDUR (2017).

ubica en el 59% y la de los hombres en el 73%, la brecha en la tasa de empleo es de 13 puntos, y mientras el desempleo de los hombres asciende a 7,2% el de las mujeres es del 9,3%.¹²

A su vez, en todo el territorio nacional, el desempleo afecta en mayor medida a las mujeres jóvenes, afrodescendientes y de hogares pobres, lo que da cuenta de la necesidad de analizar el mercado laboral desde la intersección de múltiples condiciones generadoras de discriminación y desigualdad. Ver tabla 2 en **Anexo 4**

La segregación horizontal del mercado de empleo se constata al identificar los sectores de actividad donde se agrupan predominantemente las mujeres: educación, servicios sociales y de salud, servicio doméstico. Se evidencia además, un mayor número de ramas de actividad masculinizadas: construcción, transporte, actividad agropecuaria, la industria manufacturera y suministro de electricidad, gas y agua, y la rama de las comunicaciones e informática, esta última en creciente desarrollo y con alto reconocimiento económico. Ver tabla 3 en **Anexo 4**

La segregación vertical dificulta a las mujeres el acceso a los cargos de mayor jerarquía y por ende a mayores remuneraciones. La brecha de ingresos entre hombres y mujeres ronda el 25% en el 2017. El ingreso total de las mujeres por concepto de trabajo en el mercado de empleo, representa el 74% del ingreso de los hombres, explicándose no solo por el menor reconocimiento de las actividades que realizan y cargos que ocupan, sino también por el menor tiempo que dedican al trabajo remunerado, debido a la persistente sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados.

No es posible comprender el comportamiento del mercado laboral sin prestar atención a la distribución del **trabajo no remunerado** entre hombres y mujeres. Según datos de la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el 2013 sobre Usos del Tiempo, las mujeres dedican 18 horas semanales más que los hombres al trabajo no remunerado (tareas domésticas y de cuidados), y tienen una carga de trabajo global (remunerado y no remunerado) de 5,6 horas más que los hombres. Esto se explica porque

¹² Informe Socioeconómico “Una perspectiva de género”, Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente de la IM. 2019

el tiempo dedicado por las mujeres al trabajo remunerado se ubica en un promedio de 7 horas semanales menos que los hombres. Ver tabla 4 en **Anexo 4**

Otro elemento clave para entender la permanencia de las desigualdades de género en Uruguay, refiere a la **participación política** y al acceso a cargos jerárquicos. En particular, la representación de mujeres en el parlamento uruguayo es uno de los indicadores que peor posiciona a Uruguay en el contexto latinoamericano. La composición parlamentaria luego de las elecciones del 2014, y con una ley de cuotas mediante, dio por resultado que un 19% de las bancas este ocupado por mujeres.

En el nivel departamental, de las 19 intendencias, mientras que en las elecciones de 2010, tres mujeres resultaron electas intendenta, en 2015 el número se redujo a tan solo una. Respecto al tercer nivel de gobierno, mientras en el período pasado tres de los ocho municipios de Montevideo fueron presididos por una alcaldesa, en el 2015, el número descendió a uno.¹³

Por otra parte, la expresión más terrible de la desigualdad de género: **la violencia basada en género**, sigue siendo en Uruguay un problema extendido y profundo, que arroja cifras alarmantes. Según la Encuesta Nacional de Prevalencia en Violencia basada en Género y Generaciones del 2013 (INE, Inmujeres), el 69% de las mujeres mayores de 15 años declara haber vivido una situación de violencia por su condición de mujer, ya sea en el ámbito laboral, educativo, familiar o doméstico, entre otros. En Montevideo, el porcentaje de mujeres que identifica haber vivido una situación de VBG asciende al 77%.

Poniendo el foco en la violencia en el marco de una relación de pareja, el 45% de las mujeres uruguayas mayores de 15 años identifica haber vivido algún tipo de violencia por parte de su pareja o ex pareja. A su vez, las denuncias por ‘violencia doméstica y asociados’ vienen creciendo a un ritmo acelerado en los últimos años, con 39.376 denuncias en 2017 y una denuncia cada 13 minutos en 2018 (según datos del Observatorio del Ministerio del Interior). En el año 2017, los casos de homicidio por violencia

¹³ Inmujeres-MIDES (2016), “El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones”, de la serie Cuaderno del Sistema de Información de Género.

doméstica fueron 29, de los cuales el 79,3% fueron cometidos por parejas o ex parejas y el 20,7% por familiares.¹⁴

Estos son solo algunos datos que evidencian las carencias en la autonomía de las mujeres en las tres dimensiones que plantea CEPAL: autonomía económica, autonomía en la toma de decisiones y autonomía física.¹⁵ Se constituyen por tanto, en un argumento básico sobre la necesidad de que el Estado en su conjunto implemente, acorde a lo que se expresa en la normativa vigente de DDHH, las políticas públicas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de derechos por parte de las mujeres.

Este estudio no pretende listar ni analizar las políticas impulsadas e implementadas desde los distintos niveles de gobierno para generar mayores condiciones de igualdad de género y eliminar las discriminaciones, sino poner el foco en el presupuesto público como una herramienta clave para la efectividad de las políticas de igualdad de género.

4.2 Marco normativo internacional favorable a los Presupuestos con enfoque de Género en Uruguay

Uruguay ha aprobado y ratificado diversas convenciones y tratados internacionales de derechos humanos y de derechos de las mujeres, que por ser de carácter vinculante, obligan al Estado a implementar acciones en materia legislativa y de política pública para alcanzar la igualdad de género y el pleno ejercicio de derechos por parte de hombres y mujeres. Su ratificación implica la revisión y adecuación de la legislación nacional a los compromisos internacionales asumidos y dar cumplimiento a las observaciones y recomendaciones realizadas al país por parte de los comités y comisiones que dan seguimiento a estos instrumentos.

Destacamos, la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, ONU, 1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la

¹⁴ https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=6283

¹⁵ <https://oig.cepal.org/es/autonomias>

Mujer (Belem do Pará, OEA, 1994) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, 1965). Algunos de ellos incorporan explícita o implícitamente, disposiciones relativas a la asignación de recursos públicos.

CEDAW Art. 2 “Los Estados Partes condenan la discriminación en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y con tal objeto, se comprometen a: Consagrar si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de este principio; (...)”

Art. 4: “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

Asimismo, Uruguay, ha adoptado las declaraciones, plataformas y programas de acción de las Conferencias internacionales de DDHH, que si bien no son de carácter vinculante, instalan las prioridades de la agenda política internacional en la materia. Destacamos, la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), el Consenso de Quito (CEPAL, 2007), el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013), la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016), donde se aprobó la Estrategia de Montevideo (2016). Estos últimos contienen medidas explícitas para la instalación de presupuestos con enfoque de género.

El Consenso de Montevideo (CEPAL, 2013) establece *“Tomar medidas para promover y fortalecer la elaboración, implementación y rendición de cuentas de presupuestos sensibles al género, para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, la inclusión de principios de igualdad de género en las distintas etapas de planificación, la presupuestación y la satisfacción de necesidades sociales específicas de mujeres y hombres”.*

La Estrategia de Montevideo (CEPAL 2016), en su punto B establece que: *“(...) Las medidas en ella incluidas requieren el compromiso y la participación activa de los ministerios sectoriales, las entidades de planificación y presupuestación, los organismos*

descentralizados, los Parlamentos y el Poder Judicial, entre otros actores gubernamentales.” El eje nro.5 para la implementación de la Estrategia se denomina Financiamiento, y desarrolla varias medidas para la instalación de presupuestos con enfoque de género. Asimismo, identificamos en otros ejes medidas que propenden a la transversalización y a los PEG (1. Marco normativo, 2. Institucionalidad, 3. Participación). Las medidas de los ejes 1, 2, 3 y 5 se adjuntan en el **Anexo 5**.

4.3 La institucionalidad de género a nivel nacional y en Montevideo

El objetivo de incluir este punto es presentar sintéticamente los componentes principales de la institucionalidad de género a nivel nacional y en Montevideo, no solo en el período analizado sino también sus antecedentes principales, que dan marco y sentido a las acciones impulsadas e implementadas de PEG que presentaremos en el próximo capítulo.

Nivel nacional

Mecanismo rector	Normativa de igualdad de género	Entramado de Género	Herramientas políticas de planificación
2005: Ley 17.939 de Presupuesto Nacional, art.377 cambia el nombre del antiguo Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (ubicado en el MEC) a Instituto Nacional de las Mujeres.	2007: Ley 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que integren la perspectiva de género.	Ley 18.104 art. 8, creación del Consejo Nacional de Género; órgano interinstitucional y con representantes de sectores sociales, responsable de velar por el cumplimiento de dicha ley, asesorar al Poder Ejecutivo en la materia y promover que se hagan efectivas las acciones del PIONA.	2007: Se aprueba el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIONA 2007-2011)
2005: Ley 17.866, el Inmujeres pasa a la órbita del reciente MIDES. Se constituye en el organismo rector de las políticas de igualdad de género. Sus funciones son: promoción, diseño, articulación, ejecución, seguimiento y	2005 en adelante: avance en los marcos normativos para la igualdad de género. Nuevas normas en materia de derechos sexuales y reproductivos, cuidados, seguridad y protección social, participación política, derecho laboral, violencia basada en género, discriminación racial y diversidad sexual.	2005-2013: El Inmujeres impulsa la formación y consolidación de mecanismos de género en los diferentes organismos de la administración pública. 2015: el Inmujeres prioriza el rol del CNG	2013: Evaluación del PIONA. Se recomienda caminar hacia un Plan Estratégico para la igualdad de género. 2018: el CNG presenta la

evaluación de dichas políticas.		como espacio de articulación y definición de prioridades políticas.	Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030.
---------------------------------	--	---	--

Nivel departamental: Montevideo

Mecanismo departamental	Entramado de Género departamental	Herramientas políticas de planificación
<p>1991-1994: Comisión honoraria sin lugar en el organigrama.</p> <p>1995-2005: Comisión de la Mujer, ubicada en la División Promoción Social del Departamento de Descentralización.</p>	<p>2001: Creación de la Comisión de Equidad y Género (CEG), ámbito intradepartamental, integrado por representantes de diversas áreas de la Intendencia, con el cometido de elaborar junto a la Comisión de la Mujer el 1er. Plan de Igualdad</p>	<p>1er. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para Montevideo (2002-2005)</p>
<p>2005: la Comisión de la Mujer pasa a ser una Secretaría de la División Políticas Sociales del Departamento de Desarrollo Social (creado en ese año)</p>	<p>2005: nueva integración de la CEG, ampliando su representación con el cometido de elaborar, ejecutar y monitorear el 2do. Plan.</p>	<p>2007-2011: 2do. Plan de Igualdad de Montevideo (2007-2011).</p> <p>2012: Evaluación del Plan.</p>
<p>2015: La Secretaría de la Mujer, cambia su nombre a Secretaría para la Igualdad de Género.</p>	<p>2013: creación de equipos de igualdad en cada departamento de la IM y municipios de Montevideo. Conformados para la definición de los compromisos en el 3er. Plan, pero asentados y fortalecidos en el siguiente período de gobierno (2015).</p>	<p>2014-2020: 3er. Plan de Igualdad de Género de Montevideo.</p> <p>Innovaciones principales: creación de equipos de igualdad e incorporación del tercer nivel de gobierno (los 8 municipios de Montevideo)</p>
<p>2016: el gobierno departamental jerarquiza el mecanismo de género, transformándolo en División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG), ubicada en el Departamento Secretaría General, asesorando directamente al Intendente y con participación en el gabinete de gobierno.</p>	<p>2016: Creación de la Mesa Municipal de Igualdad de Género, espacio de articulación de equipos de igualdad municipales.</p> <p>2018: funcionan 17 equipos de igualdad en los 12 departamentos de la IM, y 8 equipos a nivel municipal.</p>	<p>2016: Aprobación de los compromisos del gobierno departamental y gobiernos municipales en el marco del 3er. Plan, para el período 2016-2020.</p>

Fuente de cuadro nacional y departamental: elaboración propia

5. El Presupuesto Público en Uruguay

En este capítulo se presentarán brevemente las características principales del presupuesto nacional y departamental de Montevideo, su estructura, normativa, plazos y actores principales. Esta información es necesaria para comprender el marco en el que se implementaron las acciones de PEG de ambas iniciativas, y para identificar las potencialidades y limitaciones que el ciclo presupuestal brinda para la incorporación de la perspectiva de igualdad de género.

5.1 Presupuesto Nacional

Normas, plazos y actores

En Uruguay, el sistema presupuestario vigente surge con la Constitución de 1966, procurando superar el denominado ‘presupuesto tradicional’, que como ya se explicó, se limita a una serie de objetos del gasto clasificados por unidades administrativas y con montos de dinero, sin objetivos ni metas asociados, con un funcionamiento primordialmente incremental y una rutina mecánica. Desde entonces, se han promovido modificaciones a la técnica presupuestaria, exigiéndose la aplicación de la técnica de ‘presupuesto por programas’ y actividades, junto a la elaboración de normas de administración financiera y control. Sin embargo, durante décadas sus resultados fueron escasos, emergiendo de la dictadura nuevamente un típico presupuesto tradicional, bajo la denominación de presupuesto por programas (Umansky 2006; Bergara 2018).

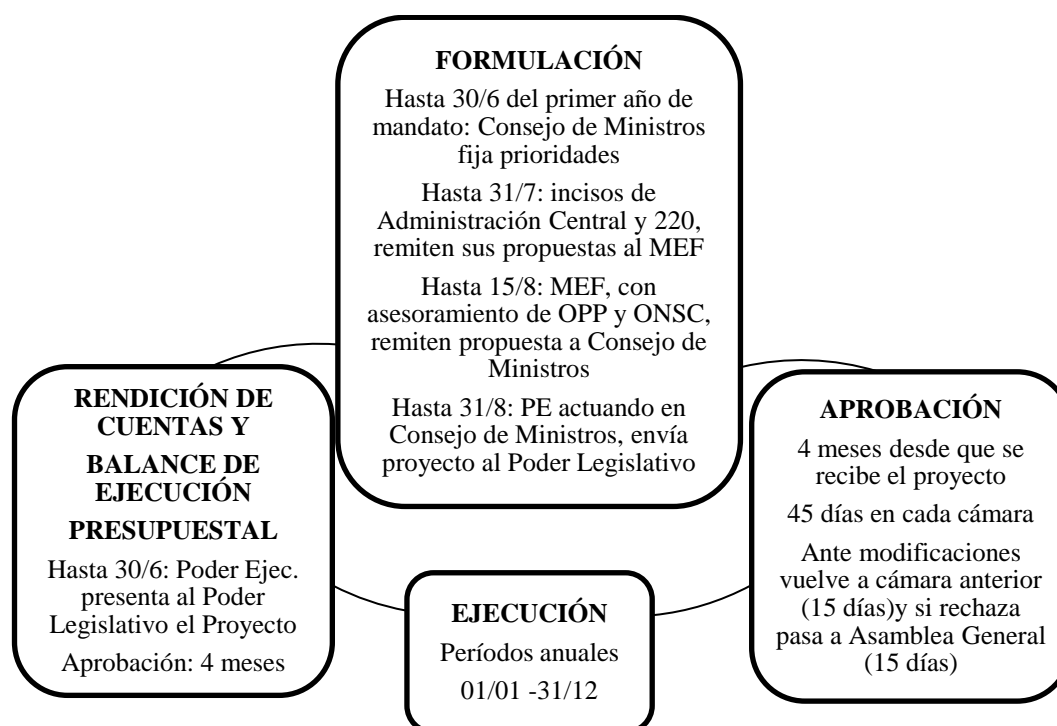
En el año 2005, con el primer gobierno del Frente Amplio, se comenzaron a instalar cambios tendientes a revalorizar al presupuesto como herramienta de planificación - aspecto básico para poder pensar en un presupuesto con enfoque de género-, buscando además, mecanismos para flexibilizar las rigideces impuestas por la formulación de un presupuesto único de carácter quinquenal con revisiones anuales durante el período de gobierno, con poco margen de modificación.¹⁶ Algunas de las innovaciones que se

¹⁶ En Uruguay, y según disposición de la Constitución del año 1966, tanto a nivel nacional como departamental los presupuestos son de carácter quinquenal, con instancias de rendición de cuentas y modificaciones presupuestales anuales.

introdujeron a partir del 2005 fue la incorporación en las instancias de presupuesto quinquenal y rendiciones de cuentas de informes sobre la situación económico-financiera del país y sus perspectivas, explicitando los espacios fiscales disponibles y definiendo en el documento presupuestal las prioridades de políticas en cada caso. Las instancias de Rendición de Cuentas comenzaron a concebirse como oportunidades para corregir errores y superar vacíos detectados en el presupuesto quinquenal. (Bergara, 2018)

El proceso presupuestal está contenido en los artículos 214 al 220 de la Constitución de la República. En el año 2008, en el marco de la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de ejecución Presupuestal 2007, se aprobó un nuevo conjunto de reglas presupuestarias que regula los primeros pasos del proceso de negociación dentro del Poder Ejecutivo. Los siguientes gráficos presentan de manera sintética, los plazos estipulados y actores principales de cada etapa.

Proceso presupuestal: plazos



Fuente: Elaboración propia con base en Doc. Consejo Nacional de Género (2011)

Proceso presupuestal: actores y roles

ETAPA	ACTORES	ROLES
Formulación	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Contaduría General de la Nación (CGN) / Unidad de Presupuesto Nacional (UPN)	Órgano responsable del Sistema Presupuestario Nacional en sus aspectos técnicos y operativos. Prepara el proyecto de Presupuesto Nacional, dicta normas técnicas y procedimientos, programa la ejecución.
	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Órgano asesor del Poder Ejecutivo, propone los lineamientos necesarios. Colabora con la CGN y UPN en la preparación del Proyecto de Presupuesto. Efectúa la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución. Informa sobre su eficacia, eficiencia e impacto.
	Tribunal de Cuentas	Organismo de control externo. Interviene a solicitud expresa de la Asamblea General o de cualquiera de las Cámaras.
	Incisos de la Administración Central y de Art. 220.	Cada uno elabora su proyecto de presupuesto siguiendo los lineamientos brindados por el MEF y la OPP.
Aprobación	Poder Legislativo	Analiza el proyecto de Ley remitido por el Poder Ejecutivo. No puede aumentar los recursos asignados al gasto público sin especificar las fuentes de financiación para los nuevos gastos. Se pronunciará sobre montos generales de incisos y programas, objetivos, escalafones y n° de funcionarios/as.
Ejecución	Cada unidad ejecutora	Gastan respetando límites cuantitativos (montos), cualitativos (objetos del gasto) y plazos. Son viables algunos tipos de trasposiciones de crédito.
Rendición de cuentas y Balance de ejecución presupuestal	Los mismos que participan en la elaboración del Presupuesto Quinquenal	Es una instancia anual, donde cada inciso y organismo del Art.220 rinde los gastos y la gestión del año anterior. Se pueden plantear modificaciones en relación a lo previsto en el Presupuesto Quinquenal.

Fuente: Elaboración propia con base en Documento CNG 2011.

Estructura y contenido del Presupuesto Nacional

Desde el 2005, el proyecto presupuestal, además del articulado de la Ley de Presupuesto, conjuga un conjunto de documentos financieros y de planificación. Los últimos presupuestos quinquenales presentan la siguiente estructura:

Estructura de la Ley de Presupuesto Quinquenal

- **Mensaje de exposición de motivos**
- **Articulado¹⁷:**
 - I. Disposiciones generales
 - II. Funcionarios
 - III. Ordenamiento financiero
 - IV. Incisos de la Administración Central
 - V. Organismos del artículo 220 de la Constitución

¹⁷ El articulado de la Ley de presupuesto define las readecuaciones, aumentos o disminuciones de asignaciones para cada Ministerio u Organismo. Es la parte del documento presupuestal que más se mira y discute a nivel parlamentario.

- VI. Otros incisos
- VII. Recursos
- VIII. Disposiciones varias
- **Anexos:**
 - Tomo I "Resúmenes"
 - Tomo II "Planificación y Evaluación"
 - Tomo III "Gastos Corrientes e Inversiones"
 - Tomo IV "Recursos"
 - Tomo V "Estructura de Cargos y Contratos de Función Pública"

En las instancias de Rendiciones de Cuentas, la estructura se mantiene, con algunos pequeños cambios en los tomos III y V¹⁸.

El presupuesto quinquenal del 2010 introdujo algunas transformaciones en su estructura, con el objetivo de comenzar a avanzar hacia un presupuesto por resultados, según lo establecen las Notas metodológicas del Tomo II de la Ley de Presupuesto 2015-2019. Los avances se encuadran en la normativa constitucional que establece la elaboración de un 'presupuesto por programas' y en las posibilidades que ofrecen los sistemas de información. Como veremos en el análisis, este cambio se constituye en una oportunidad para la implementación de algunas acciones de PEG, principalmente vinculadas a la incidencia en la planificación estratégica de los organismos, promoviendo la incorporación de objetivos, metas e indicadores relevantes a la igualdad de género.

Hasta el año 2010, los programas presupuestales establecidos constitucionalmente se correspondían con los diversos organismos que componen al Presupuesto Nacional, identificándose en el 2005 los primeros esfuerzos en transparentar los objetivos y metas de cada organismo. En el año 2010 se definen 17 áreas programáticas, que pasan a 18 en el presupuesto quinquenal del 2015¹⁹, que representan las funciones del Estado y trascienden los períodos de gobierno. Cada área programática está compuesta por varios programas presupuestales de carácter transversal y con un objetivo general asociado, lo que permite comenzar a vincular recursos a objetivos y son el instrumento por el cual se distribuyen los gastos corrientes, las inversiones y las remuneraciones personales. Según documentos de la OPP, esta nueva forma de presentar el presupuesto, permite realizar un análisis más profundo del presupuesto, aportando a su transparencia (OPP, 2010).

¹⁸ El Tomo III se denomina Funcionamiento e inversiones y el Tomo V Rendiciones de cuentas de incisos

¹⁹ Ver listado de Área Programáticas en **ANEXO 6**.

Los programas definidos en el artículo 214 de la Constitución, se definen a partir del 2010, como el “Conjunto de actividades interdependientes mediante las cuales se pretenden conseguir los objetivos propuestos a través de la generación de determinadas cantidades de producto en un determinado plazo de tiempo”. Este conjunto de actividades incluidas en cada programa presupuestal, son desarrolladas por distintas Unidades Ejecutoras, para el logro de un mismo objetivo general. La estructura de áreas programáticas y programas presupuestales, denominada “perspectiva funcional”, se complementa con la “perspectiva institucional”, referida a qué organizaciones reciben y ejecutan los recursos (Portal de Transparencia presupuestaria, OPP, 2017).

El Presupuesto Nacional se organiza por Incisos y Unidades Ejecutoras (UE). La mayoría de los Incisos del Presupuesto Nacional corresponden a ministerios o agencias del gobierno nacional (Entes Autónomos o Servicios Descentralizados), así como al Poder Judicial y organismos de contralor electoral, financiero y administrativo. El Poder Legislativo (Inciso 1) forma parte del Presupuesto Nacional, aunque tiene autonomía para discutir y aprobar su presupuesto, mediante un proceso en el cual no interviene el Poder Ejecutivo.²⁰

Las UE son subunidades organizativas cuya dirección tiene potestades de gestión de recursos financieros (ordenador del gasto). Los Proyectos presupuestales son la unidad menor de distribución del gasto al interior de las UE, y pueden ser de inversión o de funcionamiento. Las categorías de mayor desagregación del presupuesto son los grupos y subgrupos del gasto y los objetos del gasto.

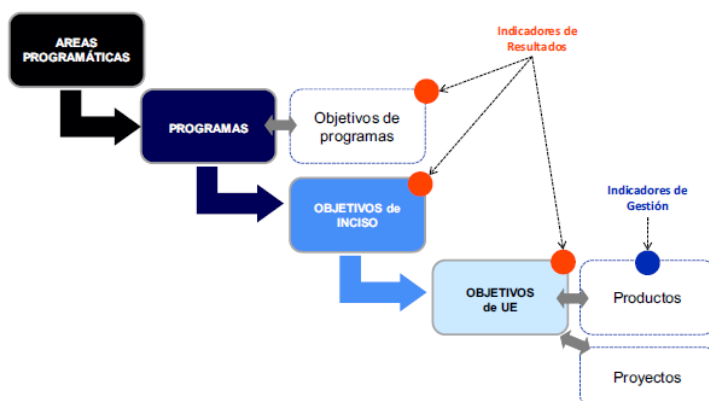
Las directrices de planificación estratégica, establecen que cada UE, perteneciente a cada Programa presupuestal, formule sus objetivos en relación al objetivo general del Programa, con al menos un indicador y una meta asociada.

“La combinación de las perspectivas funcional e institucional permite analizar, por ejemplo, qué unidades organizativas (UE) de diferentes Ministerios contribuyen a un determinado programa presupuestal. De esta manera, se habilita una mirada transversal

²⁰ El Presupuesto Nacional tiene 33 Incisos, de los cuales, los comprendidos entre el 20 y el 24, no corresponden a organismos, sino que son categorías contables donde se computan las transferencias a los Gobiernos Departamentales, a la Seguridad Social y a otros organismos, así como el pago de intereses y otros gastos de la deuda pública.

de la asignación y ejecución del gasto público. Es decir, permite identificar para qué se gasta, con independencia de quién ejecuta los recursos, buscando favorecer también la coordinación entre organismos que trabajan para solucionar problemas comunes.”
 (Portal de Transparencia presupuestaria, OPP, 2017)

ESQUEMA METODOLÓGICO 2015-2019



Fuente: Proyecto de Presupuesto Quinquenal 2015-2019. Tomo II. Planificación y Evaluación

La información presupuestal surge del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que es administrado y gestionado por la Contaduría General de la Nación (CGN), Unidad Ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Es el sistema que da soporte a la gestión de las finanzas públicas en el Uruguay y está compuesto por una serie de módulos que dan respuesta a distintos requerimientos de los organismos responsables del presupuesto. La actual versión del SIIF se encuentra en funcionamiento desde el año 1999, y si bien cumple con sus funciones, hace ya varios años que se reconocen sus debilidades y limitaciones, instrumentando proyectos que permitan una actualización conceptual y reingeniería operativa (Portal de la CGN).

En el **Anexo 7**, se presenta información que surge del Portal de Transparencia de la OPP, sobre la distribución del presupuesto ejecutado en el 2018 por Área Programática, y a modo de ejemplo, algunos datos presupuestales sobre el Área Programática “Protección y Seguridad Social” y el Inciso 15 “Ministerio de Desarrollo Social”.

Proyectos presupuestales de género

En el proceso de elaboración del presupuesto 2015-2019, se promovió en el marco del Consejo Nacional de Género, y de la articulación entre la OPP y el Inmujeres, la creación de proyectos presupuestales para los recursos destinados a acciones para la igualdad de género. De la siguiente forma se presenta esta iniciativa en las Notas metodológicas del Tomo II de la Ley de Presupuesto 2015-2019: *“La novedad en este presupuesto es que se impulsó la apertura de proyectos de inversión y de funcionamiento vinculados a políticas de equidad de género. Esto es un primer paso, que plantea el desafío de continuar en las próximas instancias presupuestales. Fue un trabajo realizado en conjunto entre OPP e Inmujeres”*²¹. (OPP, 2015)

El mecanismo de género nacional en la estructura presupuestal

El Instituto Nacional de las Mujeres, es una dirección del MIDES, sin funciones de ordenadora del gasto, lo que significa que no es una Unidad Ejecutora y por tanto su presupuesto no se puede identificar en los documentos públicos de presupuesto quinquenal y rendiciones de cuentas. Según nos informan desde el área financiera del MIDES, el Inmujeres recibe créditos de la UE 1 y de la UE 2.

5.2 Presupuesto Departamental: Montevideo

Normas, plazos, actores y estructura

El concepto de “presupuesto por programa” establecido en los artículos N° 214 y N° 215 de la Constitución, se extiende a los Gobiernos Departamentales en su artículo N° 222. En el caso del Gobierno de Montevideo, los programas presupuestales coinciden mayoritariamente con las unidades de responsabilidad de su organigrama institucional. En este sentido, el presupuesto de Montevideo se agrupa según los departamentos, divisiones, servicios y/o unidades.

Los recursos presupuestales de los gobiernos departamentales provienen de fuentes propias (tasas, impuestos, contribuciones, multas, otorgamientos de permisos y habilitaciones, entradas a espectáculos públicos, etc.) y de un porcentaje del presupuesto

²¹ Esta iniciativa y sus resultados serán presentados en el capítulo de análisis.

nacional asignado por el Gobierno Central, según lo establece el artículo 214 de la Constitución en su literal C. Hasta el año 2005, Montevideo estaba excluido de estos traspasos.

Los plazos y actores intervinientes en el ciclo presupuestal departamental están contemplados en los artículos 223 al 226 de la Constitución. En términos generales, opera la misma lógica que para el presupuesto nacional.

Resumen del ciclo presupuestal

Etapa	Fecha límite legal	Actores/as responsables (R) y otros actores involucrados (I)	Productos
Elaboración	2° domingo de enero siguiente a las elecciones departamentales	R: Intendente/a y su gabinete I: Cada servicio de los distintos departamentos. RRF imparte los lineamientos financieros	Objetivos y metas del quinquenio. Proyecto de presupuesto quinquenal.
Aprobación	Mayo (a 4 meses de su presentación)	R: Junta Departamental (JD), previo informe del TCR I: Comisiones temáticas de la JD. Técnicos/as involucrados en la elaboración	Proyecto aprobado y promulgado por el Intendente/a
Ejecución	Durante todo el quinquenio de gobierno con una rendición anual	R: Intendente/a y su gabinete I: Cada servicio de los distintos departamentos con el apoyo de la Oficinas de Gestión Presupuestal	Balance de ejecución presupuestal y extra presupuestal. Estado de situación patrimonial, estado de resultados.
Rendición de Cuentas y Modificación Presupuestal	Presentación: 30/6 de cada año. Aprobación: 30/10	R: Intendente/a y su gabinete. Junta Departamental aprueba I: Cada servicio de los distintos departamentos con el apoyo de las Oficinas de Gestión Presupuestal	Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal. Metas y objetivos para el siguiente año, propuesta de modificaciones presupuestales.

Fuente: El presupuesto departamental: una herramienta fundamental para la equidad de género (2010) IM.

La distribución y seguimiento del gasto en Montevideo, se realiza a través del Sistema Económico Financiero (SEFI), de acuerdo a la clasificación programática (Departamentos, Programas, Subprogramas y Actividades presupuestales), a la naturaleza económica de los egresos (funcionamiento e inversión) y a los objetos del gasto.

Al igual que en el ámbito nacional, el presupuesto de Montevideo conjuga documentos financieros y de planificación estratégica, aunque sigue existiendo una brecha en la relación entre ambos. Hasta el período de gobierno anterior (2014), cada departamento elaboraba una planificación estratégica quinquenal, con objetivos y metas, y sus correspondientes planificaciones anuales, sin una correlación directa de los recursos

presupuestales (humanos y materiales) asignados. En este período de gobierno, una de las iniciativas de transformación institucional y mejora de la gestión, tiene que ver con la generación de herramientas que permitan avanzar en la vinculación de los recursos y los objetivos institucionales. En materia de planificación, las antiguas planificaciones quinquenales a nivel de departamento, se sustituyeron por un conjunto de lineamientos y objetivos institucionales de carácter transversal, en el marco de los cuales cada unidad organizativa define sus metas anuales, pero se monitorean a través de un sistema informático independiente del sistema financiero, y siguen sin poder asociarse directamente a los recursos presupuestales.

En materia presupuestal, se ha logrado que algunos departamentos o divisiones sustituyeran en algunos casos la lógica de subprogramas y actividades presupuestales equiparables a unidades o servicios organizativos, y crearan subprogramas y actividades asociadas a proyectos y objetivos específicos. En este sentido, en 2016, en el marco de sus compromisos en el 3er. Plan de Igualdad de Género, el departamento de Recursos Financieros (RRFF) creó en el subprograma Dirección General de cada departamento de la IM, una actividad presupuestal denominada “acciones para la igualdad de género” a efectos de facilitar el “etiquetado” de los recursos para la igualdad de género por parte de todos los departamentos de la IM. Otros departamentos como Desarrollo Urbano o Cultura profundizaron esta iniciativa de RRFF: en el caso de Desarrollo Urbano, con la apertura de un subprograma de inversión denominado “Género y Ciudad”, en el caso de Cultura con la apertura de un subprograma de funcionamiento denominado “Actividades transversales al departamento”, siendo una de las actividades presupuestales “actividades para la equidad de género”.

Los sistemas de información presupuestal y de planificación están en revisión y existe la intención institucional de sustituirlos por un sistema que permita mejorar la transparencia y el análisis presupuestal, y el vínculo entre planificación y recursos.

“En este período hicimos un análisis de qué se precisa desde el punto presupuestal, contabilidad y compras. Hay una brecha muy grande (...) con un poco de suerte vamos a estar terminando (el período) con una herramienta que nos permita todo eso.” (Director de RRFF-IM)

En el año 2010, se creó el tercer nivel de gobierno, los Municipios, a partir de la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Los municipios no

tienen presupuesto propio, es la Intendencia la que transfiere recursos a cada uno de los ocho gobiernos municipales de Montevideo.

El mecanismo de género departamental en la estructura presupuestal

Hasta el año 2015, el mecanismo de género de la IM, la Secretaría de la Mujer, dependía de la División Políticas Sociales del departamento de Desarrollo Social, lo que presupuestalmente se representaba de la siguiente manera:

Clasificador programático 2014

Departamento: Desarrollo Social - Programa. Dirección Desarrollo Social

Subprograma: Políticas Sociales - Actividad: Mujer

En el actual período de gobierno, como ya se dijo, el mecanismo cambia su denominación -“de la Mujer” se sustituye por “para la Igualdad de Género”-, se jerarquiza -pasa de Secretaría a División-, y cambia su ubicación en la estructura institucional, pasando a ser una división en el Departamento de Secretaría General. Este cambio se acompañó con el pasaje en la estructura presupuestal de Actividad a Subprograma, lo que permitió crear actividades presupuestales acordes a los objetivos principales del mecanismo.

Clasificador programático 2018

Departamento: Secretaría General

Subprograma: 06 División Asesoría para la Igualdad de Género

Actividad: 01 Dirección para la Igualdad de Género

Actividad: 02 Transversalidad para la Igualdad de Género

Actividad: 03 Cambios culturales

Actividad: 04 Participación y empoderamiento de las mujeres

Actividad: 05 Para una vida libre de violencia de género.

Se presenta en el **Anexo 8**, la distribución del presupuesto 2019 asignado a la DAIG, según actividad presupuestal.

6. Análisis de documentos y entrevistas

Las acciones de presupuesto con enfoque de género serán clasificadas a efectos analíticos en períodos temporales acordes a los ciclos del presupuesto quinquenal nacional y departamental, que según la normativa presupuestal, coinciden con los períodos de gobierno. A nivel nacional, las primeras acciones se identifican en el 2007, a mitad del presupuesto quinquenal 2005-2009, por lo que el primer período de la iniciativa nacional de PEG se define entre el 2007 y 2009. El segundo período coincide con el período de gobierno y presupuesto 2010-2014, y el tercer y último período que se analizará será del 2015 al 2018 (año en que se realizó el trabajo de campo).

La iniciativa del departamento de Montevideo, se analizará con el mismo criterio, subdividiendo el período de análisis (2007-2018) según los períodos de gobierno y presupuestales correspondientes: 2007-2010, 2011-2015, 2016-2018. La diferencia en los períodos, se debe a que los gobiernos departamentales asumen a mitad de año y el nuevo presupuesto quinquenal corre a partir del año entrante.

La otra dimensión seleccionada para la clasificación de las acciones de PEG de la iniciativa nacional y departamental, es el momento del ciclo presupuestal en que se implementaron: elaboración del presupuesto quinquenal, aprobación, ejecución de los distintos ejercicios del quinquenio, rendiciones de cuentas.

6.1 La iniciativa de Presupuesto con enfoque de Género en el nivel nacional

Período 2007-2009

La Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2007) y el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) (2007-2011), fueron el marco que propició las primeras acciones en relación a presupuesto con enfoque de género a nivel nacional. El PIODNA, define entre sus líneas estratégicas de igualdad (LEI), la LEI 6 “Incorporación de la Perspectiva de Género en el Presupuesto Nacional”, y designa como organismos responsables a la OPP y los Ministerios, y como organismo asociado al Poder Legislativo.

En estos años, se contó con el apoyo de Cooperación Internacional y con el aporte técnico de la Junta de Andalucía, a efectos de instalar las primeras capacidades en el Inmujeres, MEF, OPP, Parlamento, incisos y empresas públicas.²²

En el año 2009, el Inmujeres, a través del Instituto de Economía de la FCCEE de la UdelaR, realiza el primer análisis del presupuesto nacional desde una perspectiva de género, con foco en tres incisos. Este estudio permitió constatar que no existían en las planificaciones estratégicas que los organismos adjuntan a la Ley de presupuesto, objetivos explícitos hacia la equidad de género, así como tampoco indicadores desagregados por sexo, por lo que no era posible hacer un análisis del contenido de género del presupuesto a partir de la información disponible. Aún en el caso de que sí se pudieran identificar objetivos de género para cada inciso, no se podría identificar el gasto asignado a estos objetivos a partir de la información que presenta el presupuesto y las Rendiciones de Cuentas (IECON-UdelaR, 2009). El estudio, planteó una serie de recomendaciones para promover la articulación de los objetivos definidos en el PIODNA con los objetivos estratégicos de los incisos.

Las instancias de Rendiciones de Cuentas fueron los momentos propicios para realizar otras acciones. De la articulación entre MEF, OPP e Inmujeres, se acordó adjuntar como archivo anexo a la Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2008 (presentada en 2009), la rendición del PIODNA. El documento era elaborado por el Inmujeres a partir de la información cualitativa remitida por los ministerios. El PIODNA no tuvo previsión presupuestal y las rendiciones tampoco lograron identificar recursos asociados. Esta práctica se mantuvo por dos años (2009 y 2010).

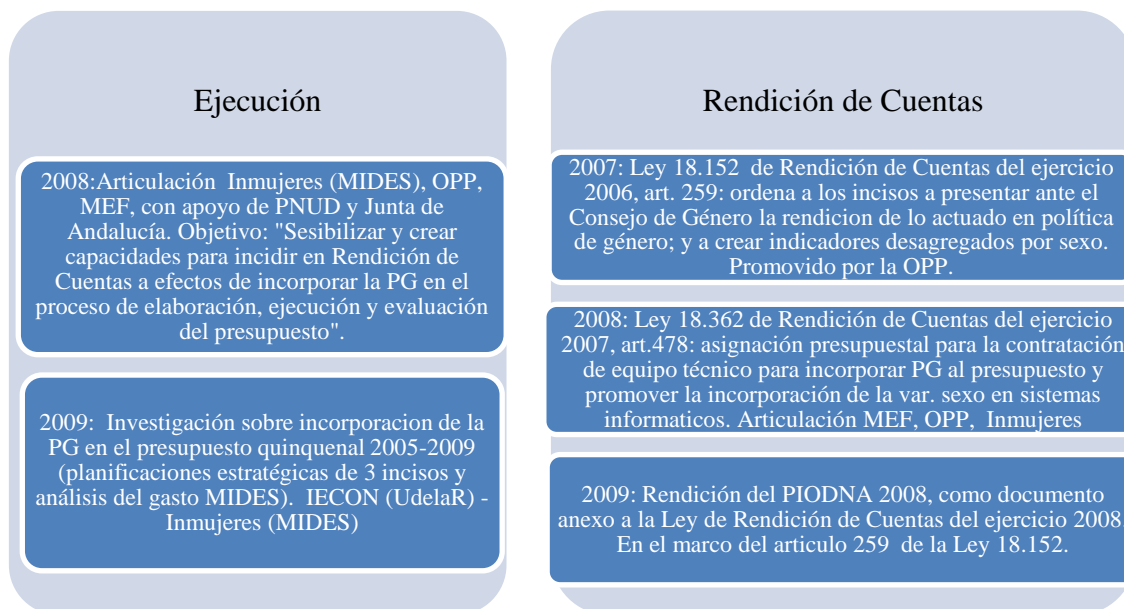
Desde el Inmujeres se recuerda que, “se había logrado que en la rendición de cuentas al parlamento hubiera un relato de lo hecho en género. (...) Era potente en cuanto al ruido que se hacía con ese informe, era una herramienta de incidencia más allá que la plata no estuviera.” (Equipo Técnico Inmujeres)

En el año 2008, se definió por el articulado de la Ley de Rendición de Cuentas, una partida presupuestal para la contratación de un equipo técnico para trabajar los PEG. A pesar de

²² Las acciones de PEG realizadas con las Empresas Públicas no las consideraremos por escapar al objeto de estudio.

tratarse de un monto presupuestal pequeño, ésta fue la señal más clara de la intencionalidad de institucionalizar la perspectiva de género (PG) en el presupuesto. Este hecho es recordado en la entrevista a un ex ministro de economía “En el 2008 el MEF viabilizo una partida para un estudio, chirolas²³”.

Síntesis de acciones 2007-2009, según etapa del presupuesto y actores intervinientes



Fuente: elaboración propia

Período 2010-2014

La elaboración del presupuesto quinquenal 2010-2014 no fue objeto de incidencia desde el entramado nacional de género. Los esfuerzos se realizaron en la etapa de aprobación, desde la Bancada Bicameral Femenina (BBF) del Parlamento, con apoyo de Cooperación Internacional y la participación del Inmujeres. A través de un exhaustivo análisis del articulado, se logró modificar 22 artículos con la incorporación de cláusulas de género. Ver ejemplos en **Anexo 9**.

Si bien el propósito de estas cláusulas fue incidir en diversos ámbitos de política vinculándolas explícitamente a la Ley 18.104 o a los compromisos asumidos en el PIODNA, las limitaciones principales de este tipo de modificaciones normativas, es que no establecen los mecanismos para su implementación ni prevén el monitoreo de su cumplimiento. Asimismo, los mecanismos de género de los diferentes organismos no

²³ Chirolas significa “una cantidad pequeña de dinero”.

fueron partícipes de estos cambios en el articulado. Las modificaciones incorporadas no se centraron en la asignación de recursos ni en los objetivos definidos por los organismos en el Tomo II, donde se adjuntan las planificaciones estratégicas.

En el año 2011, el Inmujeres incorpora un equipo técnico para acompañar los procesos de PEG, lo que permite avanzar en la definición de una estrategia y lograr algunos productos: a) análisis del gasto del MIDES con PG, b) una publicación en el marco del CNG con recomendaciones para avanzar en PEG²⁴, c) una experiencia piloto de incidencia en las planificaciones estratégicas de cinco incisos.

Dadas las limitaciones de la información presupuestal que arroja el SIIF y que se presenta en la Ley de Presupuesto, el análisis del gasto del MIDES 2011 fue posible en base a planillas contables auxiliares y a documentos internos de planificación de los subproyectos del organismo²⁵. Surgen del estudio algunas recomendaciones que apuntan principalmente a la incorporación de la perspectiva de género en la planificación de los programas, a la elaboración de diagnósticos y evaluaciones con perspectiva de igualdad de género, y a la mejora de los sistemas de información financiera. Además de los productos especificados, la estrategia definida por el Inmujeres, incluyó acciones de capacitación sobre PEG en el marco del Consejo Nacional de Género, y la sensibilización y capacitación de funcionariado del área de Presupuesto de la OPP.

De cara a la instancia de Rendición de Cuentas del 2013, se logró una articulación entre los equipos técnicos de PEG del Inmujeres y de AGEV-OPP, para incidir en las planificaciones estratégicas de cinco incisos. Los objetivos de esta experiencia fueron: vincular las áreas de género de los organismos con las áreas de planificación presupuestal, e incorporar objetivos e indicadores de género en las planificaciones estratégicas 2013, asociados a los compromisos de cada organismo en el PIODNA. Como resultado, se avanzó en la explicitación de objetivos para la igualdad de género e incorporación de indicadores relevantes al género en la información del Tomo II. Asimismo, se instalaron competencias en los mecanismos de género involucrados, sobre planificación con perspectiva de género y presupuesto público. El análisis del proceso permitió identificar

²⁴ “Contribuciones para la elaboración de un presupuesto público con enfoque de género” (CNG, 2011)

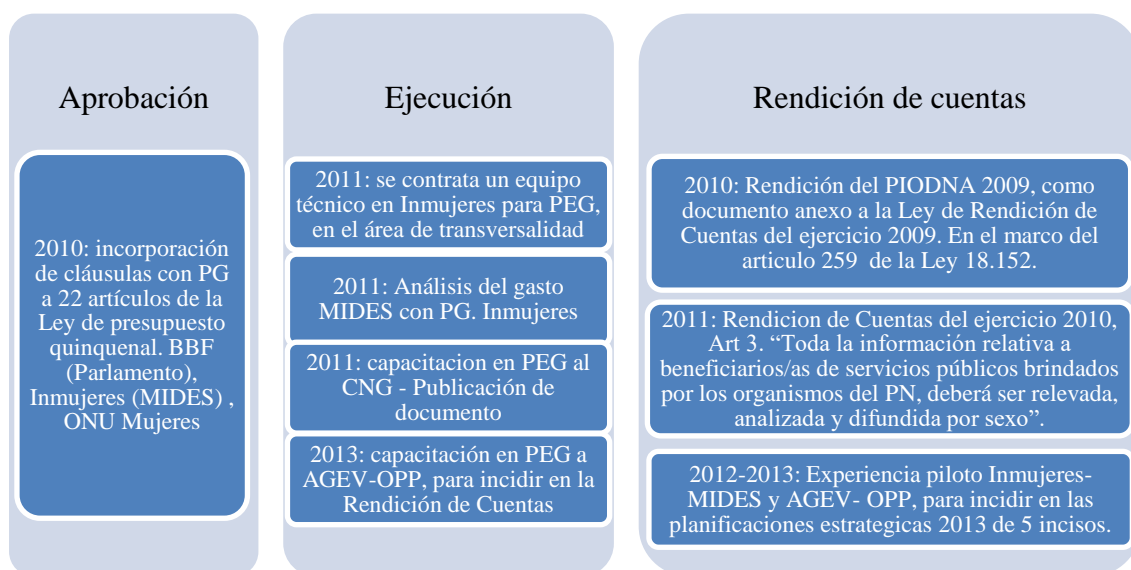
²⁵ Ver datos del Análisis del Gasto MIDES 2011 en **Anexo 10**.

algunos aspectos influyentes en los logros: la relación del mecanismo de género con el área o referentes de planificación del organismo, la formación en género de quienes lideran o participan en los procesos de planificación institucional, y la identificación de las instancias de rendición de cuentas como oportunidades para revisar y mejorar las políticas y programas implementados, y por tanto las planificaciones institucionales correspondientes. Los resultados de la experiencia fueron muy disímiles entre los cinco organismos, destacándose el Ministerio del Interior (MI), por haber logrado una mayor incorporación de objetivos e indicadores asociados a sus políticas de género. Estos logros diferenciales se explican por contar el MI con una Unidad de Género en la estructura ministerial, con competencias en el tema, legitimada y con participación directa en las instancias de planificación institucional.²⁶ Una limitación de esta experiencia es que no participó el MEF ni se abordó el correlato presupuestal de las planificaciones.

En 2012, la evaluación del PIODNA identifica como una de las Líneas Estratégicas de Igualdad (LEI) de menor avance, a la LEI 6 “Incorporación de la Perspectiva de Género en el Presupuesto Nacional”. Asimismo, señala que el análisis presupuestal del PIODNA está limitado al no poder contar con la ejecución del gasto asociado. Las recomendaciones, proponen entre otras cosas, una estrategia de transversalidad que implique negociación política por parte del Inmujeres en los procesos de programación financiera y rendición de cuentas, articulaciones de los mecanismos de género con organismos de planificación, seguimiento y monitoreo de cada sector, la incorporación de metas e indicadores relevantes al género, así como también se señalan las debilidades del entramado de género en tanto la “trama institucional de género no cuenta con recursos de autoridad, legitimidad, humanos y financieros para coordinar acciones, planificar e incidir en los círculos de decisión de los distintos sectores ministeriales.” (Inmujeres, Evaluación PIODNA, 2014)

²⁶ Documento: “Hacia una política de género integrada al próximo presupuesto quinquenal. Experiencia piloto de incorporación de la perspectiva de género en la planificación estratégica 2013 de 5 incisos del Presupuesto Nacional”. Inmujeres, sin publicar. Ver algunos datos del informe en **ANEXO 11**

Síntesis de acciones 2010-2014, según etapa del presupuesto y actores intervinientes



Fuente: elaboración propia

Período 2015-2018

Las acciones impulsadas en los períodos anteriores generaron un conjunto de antecedentes que permiten por primera vez, abordar el presupuesto quinquenal 2015-2019 en su etapa de elaboración.

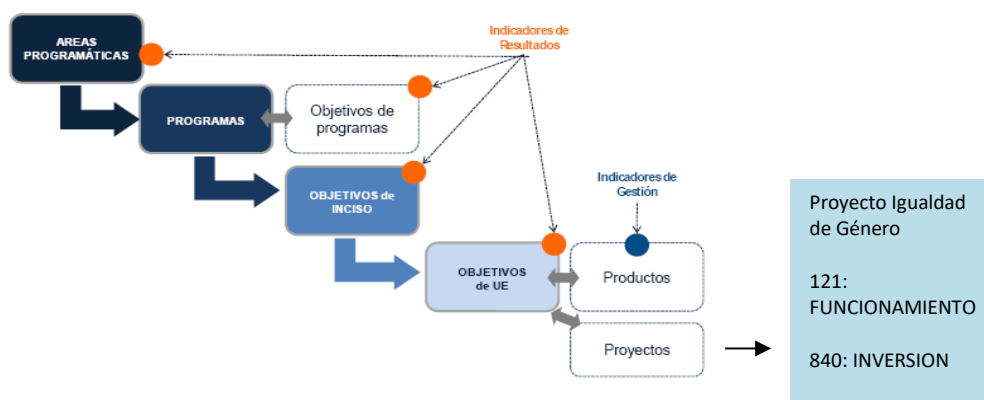
En el año 2015, en el marco de la conformación del nuevo CNG, desde la OPP y el Inmujeres se explicita la voluntad política de impulsar el presupuesto con enfoque de género como uno de los ejes de trabajo priorizados junto a otros siete ejes de derechos²⁷. Para abordarlo, se define desde la OPP solicitar a los organismos del Presupuesto Nacional, la creación de proyectos presupuestales de funcionamiento (121) e inversión (840) a nivel de sus Unidades Ejecutoras, que les permitan identificar los recursos previstos para las políticas de género en el ámbito de sus competencias específicas, en los programas presupuestales correspondientes. A tales efectos, se envía desde la OPP una carta a cada organismo (con posterioridad al envío de los lineamientos centrales de elaboración presupuestal), solicitando la apertura de estos proyectos y el ingreso en el

²⁷ 1. Derecho a una vida libre de violencia de género, 2. Derecho al acceso a una educación y cultura sin estereotipos de género, 3. Derecho a una vida saludable, 4. Derecho a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial, 5. Derecho al empleo de calidad y al desarrollo de capacidades laborales, 6. Derecho a los cuidados y a la protección social, 7. Derecho a la participación ciudadana.

Sistema de Planificación Estratégica (SPE) de objetivos e indicadores que den cuenta de los aspectos relativos a la igualdad de género que se pretende promover.

El Inmujeres establece una alianza estratégica con una organización de la sociedad civil (CIRE), para realizar el apoyo técnico a los organismos (jerarcas políticos, referentes de género, áreas financiero contables) en la etapa de elaboración de su presupuesto quinquenal, a modo de poder cumplir con esta solicitud. Como resultado de este trabajo, el Tomo II de la Ley 19.355, de Presupuesto Quinquenal 2015-2019, muestra un aumento considerable de objetivos e indicadores con perspectiva de género (18 incisos los incluyen). De nueve organismos que solicitaron a la Contaduría General de la Nación (CGN) la apertura del proyecto presupuestal 121 “igualdad de género” (funcionamiento), cinco lograron asignar créditos antes de enviar el proyecto presupuestal al Parlamento: MIDES, MI, PRESIDENCIA (OPP), MGAP, MDN. (Inmujeres-OPP, Informe Análisis del Presupuesto Quinquenal 2015-2019.)

Estructura del Presupuesto Nacional + Propuesta para Presupuesto Etiquetado



Fuente: Elaboración propia

Los equipos técnicos de la OPP y el Inmujeres que apoyaron el proceso, elaboraron un informe con el análisis de los resultados, que se publicó en el sitio web del CNG. Para identificar los objetivos e indicadores de género definidos por los incisos y UE, fue necesario analizar todo el Tomo II de la Ley de Presupuesto. Los recursos previstos en los proyectos 121 no se identifican en los tomos de la Ley, y menos es posible asociarlos a los objetivos definidos. Para conocer los créditos presupuestales es necesario recurrir al SIIF y vincular artesanalmente los créditos asignados a los proyectos 121, con los objetivos de género identificados.

El análisis realizado por el Inmujeres permitió asociar los objetivos de género definidos en el Tomo II, a los ejes de derechos definidos por el CNG, si bien esta información no se les solicitó a los organismos. Ejemplos de este análisis se pueden ver en el **Anexo 12**.

Por su parte, la organización de la sociedad civil que apoyó al Inmujeres en la etapa de elaboración (CIRE), realizó una publicación con el análisis de las incorporaciones de género en la Planificación estratégica del Tomo II de la Ley de Presupuesto, donde se identifican múltiples objetivos e indicadores de género a nivel de incisos y UE, pero no los recursos asociados. En dicha publicación se expresa, “Esto tiene un resultado relativo al no poder constatar claramente los organismos estatales que abrieron Proyectos (presupuestales) ni los montos que dichos Proyectos conllevan en su accionar.” (Percovich, 2015 :12).

Las actas del CNG, muestran cómo desde la OPP, se presentó sistemáticamente el objetivo de avanzar en la apertura de proyectos presupuestales 121 y 840, y se identifican los avances en su creación. Esto no significa que haya mejorado la relación entre montos y objetivos o la transparencia de la información. En el **Anexo 13** se pueden ver los montos ejecutados por los organismos del presupuesto nacional en 2016, 2017 y 2018, a partir de informes internos preparados por el Inmujeres con base en la información del SIIF.

La directora del Inmujeres señala, “En este período se dio un salto en la búsqueda de visibilizar los dineros etiquetados en las políticas de igualdad de género en el presupuesto. Se avanzó en la voluntad institucional de la OPP en impulsar esta búsqueda de visibilización a través de la apertura de proyectos presupuestales de igualdad de género y de contar con un equipo técnico que trabajara con los distintos incisos para que esto ocurriese. La OPP lidera este proceso.”

En este período, las instancias de Rendición de Cuentas operaron principalmente como el momento hacia el que apuntaban los esfuerzos de la OPP para visibilizar el avance en la creación de proyectos presupuestales de igualdad de género, o como se hizo en el Rendición de Cuentas del 2018, con la incorporación de un capítulo denominado “políticas de género” en los informes cualitativos de gestión 2017 que se les solicita a los incisos. Sin embargo, no se identifican acciones desde el mecanismo rector o la OPP, para hacer sinergia con el parlamento ante estos esfuerzos.

“Era lo que estaba trabajando Margarita [Percovich, responsable de CIRE], lo trajo a diputados. Proyecto 121 jamás escuché. Acá (en el senado) nadie lo habló (...) Capaz el Inmujeres tendría que haber informado (...)”. (Senadora)

“En la elaboración del presupuesto hubo un impulso, pero no hay algo coordinado o sistematizado para hacerlo. En el primer año del gobierno trabajé con Margarita Percovich, que viene trabajando mucho este tema. Ahí vimos que hay un programa en la OPP que es el 121 que pauta para todos los ministerios, pero no lo hacen”. (Diputada)

Desde la propia OPP, se reconocen las limitaciones de la información presentada de esta forma:

“Para los proyectos de inversión hay una ficha para cada proyecto que tiene sus componentes de inversión. Pero a nivel de los proyectos presupuestales solo tenés el nombre del proyecto y un monto. No sabes si ahí se capacitó gente, si se compraron tobilleras, si se subsidió un alquiler. (...) O sea, el Parlamento puede ver 121 igualdad de género, pero no puede saber lo que se hizo. Por eso se vio la necesidad de complementarlo con el informe cualitativo del informe de gestión. Pero no siempre se etiqueta, una consultoría se puede pagar desde cualquier proyecto. Hay que prever su gasto, hacer la trasposición al 121.” (Técnica OPP)

En el 2018, se decidió desde el Inmujeres poner los esfuerzos para la identificación en los proyectos 121, de los recursos presupuestales destinados por los organismos principales del Plan Nacional de Violencia basada en Género.

“Mi aspiración es rendir la política de violencia, con lo presupuestal, en el marco de la rendición de violencia en noviembre. “ (Directora Inmujeres)

“Nos estamos dedicando a los gastos más grandes del Plan de Violencia. (...) Se toma el Plan de Violencia y se identifican los costos asociados al Plan. Priorizamos Salud, INAU, MI y MIDES, no todos los organismos.” (Técnicas Inmujeres)

En la etapa de discusión parlamentaria de la Rendición de Cuentas del ejercicio 2017 y modificación presupuestal 2018, se introdujo en la Ley 19.670, el art.235, que define una asignación presupuestal incremental para la implementación de la Ley 19.580 de Violencia Basada en Género. Los recursos se destinan a los proyectos 121 de diversos incisos (MI, MIDES, Presidencia) y en el caso del MVOTMA, al Proyecto 307 (Política de Alquileres), ya que no tiene el proyecto 121 abierto. En caso de realizarse el monitoreo de la ejecución de estos recursos, el no etiquetamiento podría dificultar la tarea. También se identifica una partida incremental para el MI, en el art. 71 (no dirigida al proyecto 121), para la contratación de becarios/as que apoyen las Unidades Especializadas en VBG.

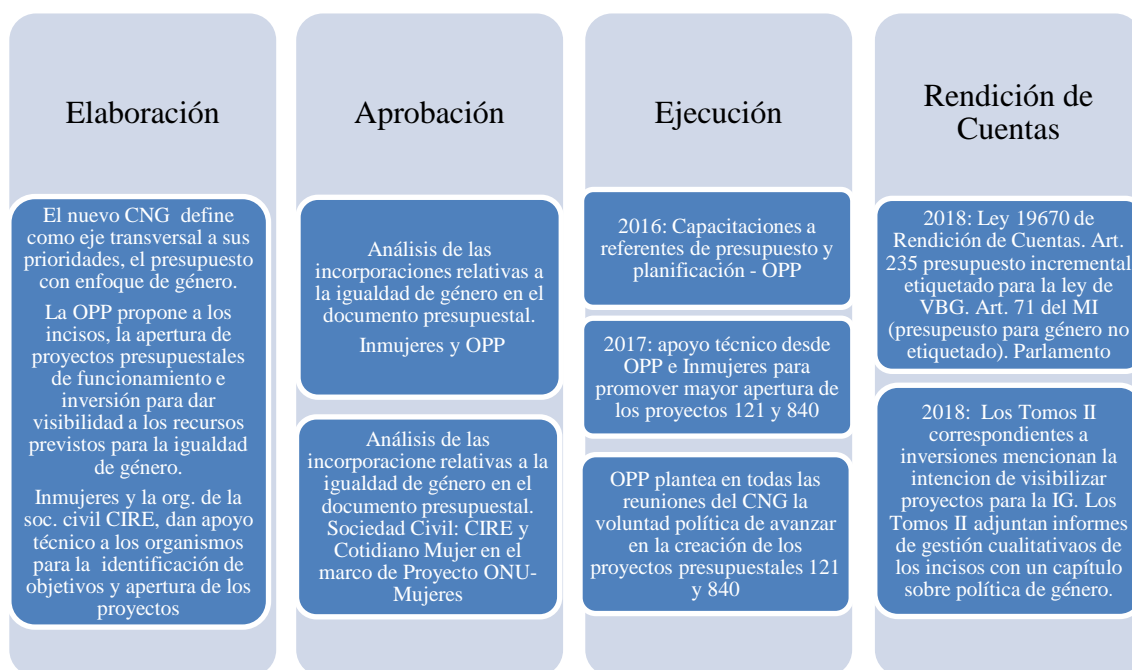
Otra de las acciones que interesa destacar (si bien no fue implementada en consonancia con el ciclo presupuestal), fue la incorporación en la Estrategia Nacional de Género 2030 (CNG, 2018), de varias líneas estratégicas tendientes a avanzar en PEG. La ENG se estructura en Aspiraciones estratégicas-operativas 2030, Directrices de política y Líneas estratégicas de acción. La Aspiración estratégica II “Principio de igualdad de género,

principio orientador de todas las políticas públicas”, en su Directriz II.3 “Las políticas públicas implementadas en el territorio incluyen la dimensión de la igualdad de manera integral, es su diseño, implementación, monitoreo y evaluación”, define sus líneas estratégicas hacia la acción, en consonancia con el Eje 5 de la Estrategia de Montevideo (CEPAL 2016) sobre Financiamiento.

Estrategia Nacional de Género 2030. Directriz de Política II.3
Líneas estratégicas hacia la acción:

a)	Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en los planes quinquenales , integrando programas que ordenen y prioricen las acciones vinculadas a la igualdad y no discriminación en todos los organismos públicos de nivel nacional, departamental y municipal.
b)	Instrumentar la apertura y consolidación de presupuesto con enfoque de género en todas las unidades ejecutoras, visibilizando las partidas presupuestales orientadas a la igualdad de género.
c)	Monitorear, evaluar y/o redefinir el presupuesto para que sea sensible al género en todas las áreas programáticas presupuestales del Estado.

Síntesis de acciones 2015-2018, según etapa del presupuesto y actores intervinientes



Fuente: elaboración propia

Principales logros de la iniciativa nacional (2007 - 2018)

Las primeras acciones de PEG (2007-2009), tuvieron por objetivo principal comenzar a vincular el PIONA al presupuesto y a instalar capacidades en recursos humanos. La

etapa de Rendición de Cuentas fue el foco del accionar y la tracción de la iniciativa la tuvo el Inmujeres. En cuanto a los elementos de institucionalización de la perspectiva de género, se identifica un tímido “marco normativo” a través del cual, se ratifica en las leyes de Rendición de Cuentas lo planteado en la ley 18.104 de Igualdad de Oportunidad, se asigna una pequeña partida presupuestal para impulsar desde el Inmujeres el PEG, y se elaboran “informes de rendición de la política de género” que se adjuntan a la ley de Rendición de Cuentas como documentos cualitativos. Se destaca que fue el único período con participación del MEF, aunque de manera tangencial.

En el período 2010-2014, las principales acciones implementadas de PEG apuntaron a la sensibilización y creación de capacidades, y a la incorporación de la perspectiva de género en los documentos de planificación estratégica. En cuanto a elementos que permitieron avanzar en la institucionalización, si bien la experiencia piloto de incidencia en cinco incisos, no tuvo gran difusión ni impacto, permitió sentar un antecedente de articulación técnica entre el Inmujeres y el área de presupuesto de la OPP, que permitió retomar la iniciativa a nivel político y proponer nuevos componentes en el siguiente período de gobierno.

En el actual período, el principal avance fue dar una señal concreta para la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto con la creación de los proyectos presupuestales para etiquetar gastos, y el proceso de sensibilización que trajo aparejado.

“Lo que creo como logro más importante de este período que está instalado la importancia de visibilizar los proyectos de igualdad de género, entonces para la gestión futura esa legitimidad está ganada.” (Directora de Inmujeres)

“Cumplir con el precepto que lo que no se mide no se puede gestionar (...) Aunque podamos tener mejor o peor información, el proceso en sí mismo vale, (...). Así llegas a un montón de gente que tal vez se acerca al tema por primera vez”. (Director de OPP)

De las categorías desarrolladas en el marco teórico como posibles elementos de institucionalización, estaríamos ante una “clasificación presupuestal”, sin embargo las restricciones y dificultades en su aplicación lo relativizan.

Algunas limitaciones de la iniciativa nacional (2007 – 2018)

El análisis de los tres períodos, pone de manifiesto dos limitaciones principales para incorporar el enfoque de género en el presupuesto nacional. En primer lugar, **la ausencia del MEF en el proceso**. Cuando se trata de transversalizar a través del presupuesto, contar con la participación de los organismos que lideran el proceso presupuestal es clave. En la etapa de elaboración del presupuesto el rol del MEF y la OPP es imprescindible.

Según arrojan estudios internacionales de evaluación de experiencias de PEG, los organismos que lideran el presupuesto son quienes tendrían la potestad de incluir en las directrices presupuestarias lineamientos y mandatos para regular los PEG, solicitar en los formatos de presentación de presupuestos y planificaciones campos específicos para los objetivos, metas o indicadores para la igualdad, definir criterios para priorizar programas o proyectos con impacto favorable al género, así como desarrollar en sus sistemas de información los mecanismos para clasificar y monitorear el gasto para la igualdad de género.

Una de las conclusiones del estudio de Pérez Fragoso y Rodríguez, es que los resultados de las experiencias de PEG en Latinoamérica fueron más fuertes cuando el Ministerio de Finanzas los apoyó, si bien su éxito también se basó en la colaboración con los mecanismos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil y la asistencia de organizaciones internacionales. (Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016, traducción propia).

Varias personas entrevistadas coinciden con este posicionamiento:

“El que lidera en el Poder Ejecutivo por naturaleza del problema, es el MEF, que define en articulación con OPP las restricciones, y el Poder Ejecutivo define las prioridades. Y después vienen las formulaciones de los distintos ministerios, y debe haber una formulación que respete las prioridades”. (Ex ministro de Economía)

“Para avanzar en PEG tenés que meterte dentro del MEF. Lideradas o articuladas con el MEF, tiene que estar adentro, sino es ficción”. (Asesor MEF)

“El MEF estuvo ausente en políticas de género en todo el período, recién se está sumando al CNG. Está en fase de construcción”. (Técnicas Inmujeres)

En el actual período, el principal órgano definido por el Inmujeres para la transversalidad fue el CNG, y tampoco participó el MEF de este ámbito, lo que sin dudas se vincula a su ausencia en la iniciativa de PEG.

En segundo lugar, las **carencias institucionales en materia de planificación y planificación con perspectiva de género**. Los procesos de elaboración de planes de desarrollo o definición de las planificaciones estratégicas del Estado, son identificados como momentos estratégicos para la transversalización, y se constituyen a su vez en los documentos del presupuesto que permiten conocer las prioridades políticas, objetivos y problemas públicos a los que se dará respuesta con los recursos disponibles. Sin embargo, explicitar el principio de igualdad de género, objetivos específicos y transversales, metas e indicadores de género en estos documentos, no es suficiente para avanzar en igualdad sustantiva. Como ya se desarrolló, es necesario además que los diferentes grupos de actores involucrados en los procesos de implementación de las políticas públicas adopten estos nuevos marcos de sentido.

Los análisis de experiencias internacionales de PEG, muestran que se han puesto muchos esfuerzos en incidir en el diseño de políticas, incorporando la perspectiva de igualdad de género en las planificaciones presupuestales, siendo la experiencia de México un claro ejemplo de ello, donde se ha incorporado incluso, a la Ley de Planificación que se implementa desde el 2011²⁸.

En el caso uruguayo, la experiencia piloto del 2013 también se focalizó en las planificaciones presupuestales, y en el 2015 la carta que se envió desde OPP a todos los organismos, solicitaba la apertura de proyectos presupuestales y la incorporación en el Sistema de Planificación Estratégica (SPE) de los objetivos e indicadores correspondientes. Sin embargo, no se ha continuado por esta línea de trabajo y no es posible identificar avances significativos de institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto a través de los formatos y procedimientos de planificación.

“La carencia principal es que el presupuesto con perspectiva de género no logró meterse en la corriente principal de las planificaciones estratégicas. Si la planificación estratégica del Estado estuviese mandatada a incluir la perspectiva de género, y eso derrama, allanaría mucho. (...) El análisis de las planificaciones estratégicas no se ha podido hacer. (...) Lo que podemos acceder es lo que está en el SPE, el resultado final, pero eso son indicadores y no responde a todo lo que hay.” (Técnicas Inmujeres)

²⁸ Dicha ley, “señala que el Plan Nacional de Desarrollo y también los programas anuales, sectoriales y especiales deben formularse con una perspectiva de género; y, de manera similar, las evaluaciones e indicadores deben presentarse desglosados por sexo (artículos 110 y 111)”. (Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016, traducción propia).

Si bien a lo largo de todo el período analizado, se ha trabajado mucho desde OPP para mejorar los documentos presupuestales de planificación y monitoreo, aún existen limitaciones en la calidad de las mismas y en su relación con la información financiera.

“La información presupuestal cuesta mucho. Nos cuesta atar planificación a presupuesto. Y esto tiene que ver con que te llenan un sistema porque te lo pide OPP y no le encuentran utilidad. De hecho, empezaron a mirar las planificaciones cuando empezamos a poner semáforos en rojo. Fue en esta Rendición. (...) También a veces se ponen indicadores que no implican un desafío, sino algo seguro que se va a cumplir.” (Técnica OPP)

Además, a estos documentos de la Ley de Presupuesto, poca atención se les presta desde el Parlamento, desde los incisos y unidades ejecutoras, y desde la sociedad civil. Es necesario que los procesos de planificación continúen mejorando y que desde los organismos se avance en el reconocimiento de los momentos de planificación como instancias privilegiadas para pensar, revisar y transparentar las políticas y sus principios orientadores. Mejorar la calidad de los documentos de planificación y legitimarlos entre los restantes actores del ciclo presupuestal y entre quienes implementan las políticas, es clave para la transversalidad y los presupuestos con enfoque de género.

“Y los legisladores trabajan el presupuesto con el articulado. (...) la gente mira el informe económico financiero y el articulado. Todo el resto es papel tirado.” (Senadora)

“Con suerte el Tomo II lo lee algún diputado o diputada de la Comisión de Presupuesto.” (Asesor del MEF)

6.2 La iniciativa de Presupuesto con enfoque de Género en Montevideo

Período 2007-2010

La Intendencia de Montevideo, hizo su primer acercamiento a la indagación del presupuesto desde una mirada de género en el año 2004, en el marco de su 1er. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones (2002-2005). En esa oportunidad, el análisis buscó identificar en algunas divisiones y unidades, gastos ejecutados en relación a los objetivos del Primer Plan. (Bruera y González, 2004)

En el año 2008, en el marco del 2do. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, y con el apoyo de ONU Mujeres a través del proyecto “Fortaleciendo la gobernabilidad democrática en América Latina a través de procesos presupuestarios y participativos

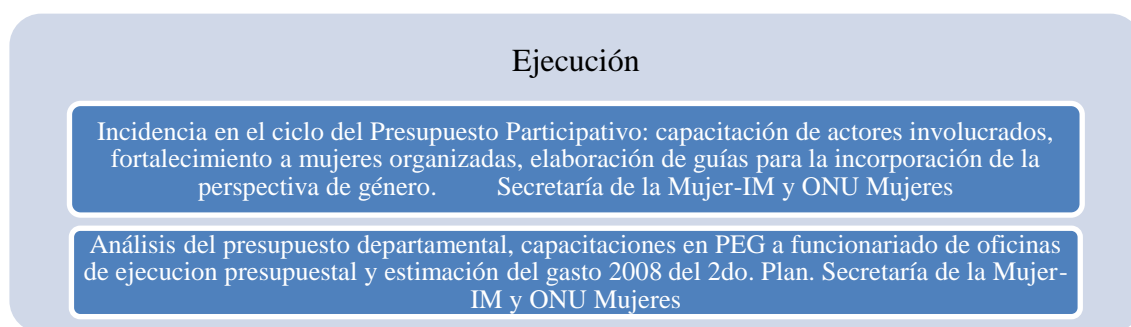
sensibles al género (PSG)”, se conforma un equipo técnico en la Secretaría de la Mujer, para liderar la iniciativa. Uno de los objetivos abordados, fue incidir en el ciclo del programa de Presupuesto Participativo (PP), implementado desde el 2006 en el marco de la política de descentralización y participación que inició Montevideo en 1990. Se desplegaron acciones en todas las etapas del PP, priorizando la capacitación a los actores institucionales involucrados y al fortalecimiento de mujeres organizadas para potenciar sus propuestas y proyectos.

Asimismo, se realizaron en este período los primeros esfuerzos desde el mecanismo de género, por conocer el presupuesto departamental, sus normas, plazos y actores, y por acercar a quienes impulsaban la política de género a la temática presupuestal. Si bien Montevideo ya tenía su 2do. Plan de Igualdad, era un Plan desvinculado del ciclo presupuestal, de sus ámbitos de decisión principales y sin recursos asociados.

Otra de las acciones implementadas en este período, fue la estimación del gasto 2008 del 2do. Plan, realizado con planillas *ad hoc*, tratando de reconstruir las acciones implementadas y los recursos utilizados apelando a la memoria de las personas involucradas. Fue un ejercicio muy dificultoso, que más allá del valor presupuestal estimado, identificó como un logro avanzar en el reconocimiento de la importancia de las instancias de planificación, presupuestación y monitoreo para la política de género.

El apoyo de la Cooperación Internacional, permitió realizar tres publicaciones en este período: a) Guía para la evaluación de propuestas al Presupuesto Participativo con perspectiva de género (2009), b) Guía para la evaluación y elaboración de proyectos con perspectiva de género (2009), c) Resumen ejecutivo de la investigación sobre la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de la IM (2010), que incluye el primer análisis del gasto del 2do. Plan.

Síntesis de acciones 2007-2010, según etapa del presupuesto y actores intervinientes



Fuente: elaboración propia

Período 2011-2015

El apoyo de Cooperación para el proyecto de PSG se mantiene hasta el 2012. En esos años se profundiza el trabajo en Presupuesto Participativo, logrando modificaciones en los formularios e instructivos para facilitar la identificación de las desigualdades de género que se pueden abordar con los proyectos y la definición de acciones para revertirlas. En el siguiente período de gobierno (actual), los cambios en la dirección del programa y la renovación de personal, instalaron nuevos formatos de presentación de propuestas y nuevos enfoques, desvaneciendo muchos de los logros conseguidos en el PP de años anteriores.

Respecto al presupuesto departamental, las capacitaciones en género y PEG realizadas en el período anterior al funcionariado de las Unidades de Gestión Presupuestal (UGP), propiciaron la incorporación de funcionarias del área presupuestal a la Comisión de Equidad y Género (CEG). Desde este ámbito, se promovió un mecanismo de etiquetamiento para la identificación de los gastos asociados a las acciones de 2do. Plan de Igualdad: cuatro departamentos abrieron una actividad presupuestal denominada “acciones dirigidas a la igualdad de oportunidades y derechos”, que permitía imputar gastos vinculados al 2do. Plan.

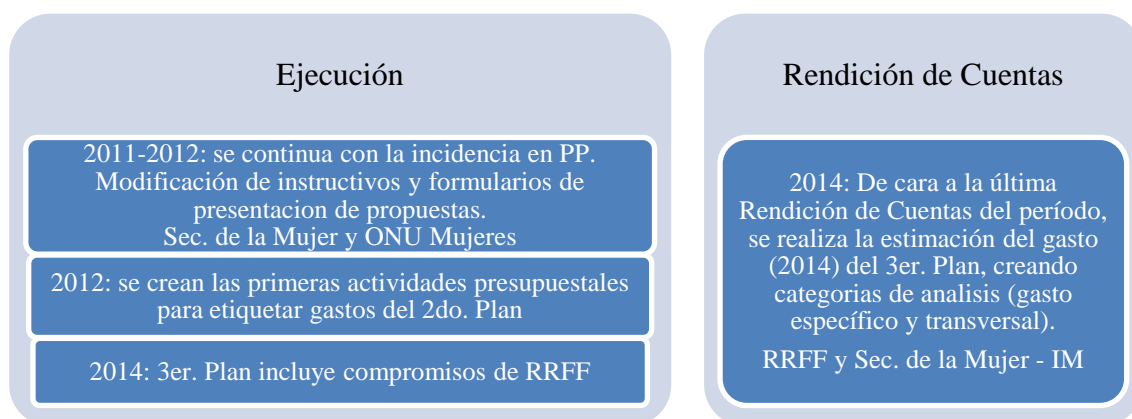
La Evaluación del 2do. Plan resaltó sus limitaciones en relación a la falta de presupuestación, señalando que “cuando una política carece de recursos claramente asignados, no es visualizada como una política relevante”. Identificó los mecanismos para el etiquetado de gastos como “un avance estratégico ya que se podrá develar información relevante para un proceso de veeduría social.” (Rodríguez Gustá, 2012 :58)

El proceso de elaboración del 3er. Plan (2013), logra incorporar al departamento de Recursos Financieros (RRFF) y definir acciones en el marco de sus cometidos. De cara a la última Rendición de Cuentas del período, desde la Secretaría de la Mujer, en un trabajo conjunto con RRFF se realiza la rendición de cuentas del primer año de implementación del 3er. Plan (2014), con la estimación de su gasto. Nuevamente, implica un trabajo paralelo a los procedimientos institucionales de monitoreo de la ejecución del gasto. Lo novedoso, en esta oportunidad, fue la clasificación de las actividades del 3er. Plan en cuatro categorías: “*etiquetadas (tienen como objetivo principal la igualdad de género y se orientan a la satisfacción de necesidades de mujeres, varones y/o personas trans.), generales transversales (tienen como objetivo principal uno distinto a la igualdad de género e incorporan la PG en todas las etapas y en todos sus componentes), generales parciales (tienen como objetivo principal uno distinto a la igualdad de género e incorporan la PG de forma parcial, en una actividad o componente puntual dentro del proyecto/programa), sin perspectiva de género*”. (Informe de Rendición del 3er. Plan, 2014).

Del total de actividades implementadas en 2014 de cada categoría, se pudo discriminar y cuantificar el presupuesto de las actividades etiquetadas y generales parciales, que se tratan principalmente de acciones específicas, hacia las mujeres, para la igualdad de oportunidades o igualdad de género. Ver ejemplos en **Anexo 14**.

Las recomendaciones que surgen de este proceso de rendición y análisis del gasto 2014 del 3er. Plan, apuntaron a la inminente etapa de elaboración del próximo presupuesto quinquenal, señalando la necesidad de incidir en los procesos de planificación y presupuestación institucionales, y al mismo tiempo fortalecer las capacidades de los equipos con herramientas que faciliten la incorporación de la perspectiva de igualdad de género a dichos procesos.

Síntesis de acciones 2011-2015, según etapa del presupuesto y actores intervinientes



Fuente: elaboración propia

Período 2016 - 2018

En el 2015, por primera vez se logró definir e implementar una estrategia de incidencia para la etapa de elaboración del presupuesto quinquenal departamental 2016-2020, dando un salto cualitativo en relación a los años anteriores. La estrategia implicó un fuerte componente político, impulsado desde la División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG), pero también un fortalecimiento técnico a través de la ampliación del entramado de género institucional. Contar con el marco general del 3er. Plan de Igualdad de Género de Montevideo (lineamientos estratégicos y objetivos), y los antecedentes sobre lo hecho y lo pendiente, facilitó a las direcciones políticas y equipos de igualdad, definir los compromisos por la igualdad de género -en el ámbito de sus competencias-, en el marco de sus planes estratégicos quinquenales.

“(…) Es muy difícil que arranques una gestión reuniéndote con todos los directores, y nosotras sí hicimos eso, (…) tenían una estrategia de transversalidad. (…) Y esa primera reunión es determinante para que pasen otras cosas. (…)”. (Directora DAIG)

Asimismo, en la articulación de la Asesoría para la Igualdad de Género (en el 2015 aún Secretaría de la Mujer) con el departamento de RRF, se promovió el etiquetamiento de gastos, creando actividades presupuestales en todos los departamentos de la IM para la asignación de los créditos previstos para las acciones específicas del 3er. Plan²⁹.

²⁹ La creación de actividades presupuestales no implica la asignación de recursos, sino la posibilidad para cada departamento de asignar créditos presupuestales “etiquetados”.

“En el primer año logramos las aperturas presupuestales que hizo Voelker [Dir. RRFF], (...) ¿cuántos logramos? 4, no importa, en el siguiente ya sabemos quiénes son aliados. (...) En el primero necesitas aliados, y que identifiquen qué hacer. (...) Además en el primer año no estábamos en el gabinete. (...) En ese momento éramos una Secretaría, como dice El Principito, una rosa igual a mil rosas, pasamos a ser especiales cuando salimos de adentro de Políticas Sociales”. (Directora DAIG)

La jerarquización del mecanismo de género (2016) y la participación en el gabinete, permitieron instalar el tema presupuestal de la política de género en los ámbitos centrales de decisión política. En el 2017 el gabinete resolvió duplicar el presupuesto de la DAIG para el área de violencia basada en género y fueron creciendo además año a año los recursos etiquetados de distintos departamentos y municipios. En estos años, se avanzó en instalar desde los discursos políticos la idea de que la política de género sin presupuesto no funciona. Ver **Anexo 15**.

“(...) hicimos una duplicación presupuestal de la Asesoría, para servicios. Ahora tiene que seguir creciendo con el etiquetado de género. (...) Tenemos 20 equipos de igualdad, si cada uno pone un millón, que para cada uno son chirolas, tenés 20 millones para política de género y eso tiene mucho más impacto, (...) trabajás desde la movilidad, desde limpieza.” (Directora DAIG)

“(...) necesitás que el resto se empodere como ejecutor de Política de Género. ¿Cuál es el objetivo? No mostrarte como la única responsable. (...) Que vean todo lo que implica la estrategia de transversalidad y que tenga plata (...), para la mayoría con voluntad política alcanza (...). El punto de poner plata es un punto de compromiso mucho más avanzado.” (Directora DAIG)

A pesar de contar con actividades presupuestales para etiquetar los gastos específicos en acciones o proyectos para la igualdad, la evaluación que se hace desde RRFF y desde la DAIG, es que si bien estas actividades contribuyeron a que algunos departamentos definan un presupuesto específico para sus acciones de género, la estructura del presupuesto departamental (por área organizativa y objetos del gasto), dificultó a otros departamentos el traspaso de recursos a estas actividades presupuestales, o en los casos de acciones de transversalidad y no específicas, a la cuantificación presupuestal de lo hecho. Por esta razón, se propone desde RRFF complementar las actividades presupuestales para el etiquetado, introduciendo las metas del 3er. Plan en un sistema de seguimiento del gasto (funcionamiento e inversiones) complementario al SEFI. Esta experiencia comenzará a instrumentarse en el 2019 y permitirá identificar en cada gasto de la IM, si contribuye o no a alguna meta del 3er. Plan y en qué proporción.

Las experiencias 2008 y 2014 de estimación del gasto y monitoreo de acciones a través de planillas paralelas a los sistemas institucionales de gestión, permitieron identificar la

necesidad de monitorear el 3er. Plan y sus recursos, a través de los sistemas institucionales vigentes para avanzar en su institucionalización y evitar los esfuerzos y las dificultades de años anteriores. Otra acción importante del período, fue instalar el monitoreo de las metas del 3er. Plan en un sistema informático de planificación institucional, el mismo que se usa para otros Planes (compromisos de gestión y planificación estratégica institucional), lo que contribuye además a la armonización de los distintos planes institucionales y a presentar resultados de cumplimiento con criterios aunados.

Por último, señalar que en la instancia de Rendición de Cuentas del 2018, se estableció como un lineamiento para la elaboración de las planificaciones estratégicas 2019-2020 de los departamentos y municipios, la incorporación de metas de género (relacionadas a las metas del 3er. Plan) en el marco de los lineamientos estratégicos institucionales, con un campo específico para su identificación, elaborándose una Guía³⁰ para facilitar el proceso. Esto permitió que todos los departamentos y municipios definieran metas de género en sus planificaciones, y que del total de metas institucionales 2019, el 22% fueran clasificadas como contribuyendo a la igualdad de género y un 19% con vinculación directa a los lineamientos estratégicos del 3er. Plan. (Informe elaborado por la Unidad de Planificación Estratégica Institucional del Departamento de Planificación de la IM. Ver algunos datos en **Anexo 16**). Si bien esta clasificación aún no llega a la Junta Departamental, está previsto poder realizar en 2019 un análisis del cumplimiento de estas metas.

Los actores protagonistas de estas acciones de PEG, fueron la DAIG, el departamento de RRFF y de Planificación y el entramado de género de la IM y municipios. Los actores ausentes fueron la Junta departamental y la sociedad civil.

“Lo mejor que hizo la Junta fue que un edil de la oposición pregunta para qué queremos plata en todos los departamentos si tenemos una División de Género, que nos permitió con orgullo mostrar nuestra estrategia de transversalidad y cómo funciona. La Junta, las edilas, no han logrado visibilizar ni preguntar en la Rendición.” (Directora DAIG)

³⁰ Guía para incorporar los imperativos estratégicos de igualdad de género y accesibilidad, en la planificación institucional 2019-2020. (2018 – IM)

Síntesis de acciones 2016-2018, según etapa del presupuesto y actores intervinientes



Fuente: elaboración propia.

Principales logros y limitaciones de la iniciativa departamental 2007-2018

Las primeras acciones de PEG implementadas apuntaron a generar conocimientos acerca del presupuesto departamental y a vincular el 2do. Plan de Igualdad con el mismo. Durante todo el período analizado, quien lideró la iniciativa de PEG fue el mecanismo rector de género departamental, con apoyo de la Cooperación Internacional hasta el 2012, y asumiendo la iniciativa e incluyéndola como un eje de la estrategia de transversalidad, a partir del 2013 con la elaboración del 3er. Plan de Igualdad de Género. En el actual período, las acciones realizadas se articulan con las etapas del ciclo presupuestal y se involucran actores claves como el departamento de RRFF, el gabinete departamental y los equipos de igualdad del entramado institucional de género. Como avances de institucionalización, se destaca el aumento presupuestal del mecanismo, las transformaciones en los sistemas de gestión para el presupuesto etiquetado y la identificación de metas institucionales con perspectiva de género.

Como limitaciones principales, destacamos la ausencia del órgano legislativo departamental, las carencias en materia de planificación, las dificultades para vincular objetivos y metas a los recursos presupuestales, y la participación no sostenida de RRFF durante el proceso.

6.3 Análisis comparado de la iniciativa nacional y de Montevideo, a la luz de las dimensiones claves de la transversalidad

¿Qué relación existe entre las acciones de PEG y las dimensiones claves para la transversalidad, según la opinión de variadas personas vinculadas a los procesos de PEG?; ¿operaron como propiciadores o limitantes?; ¿coinciden las opiniones con el marco teórico definido?; ¿varían las opiniones según el rol que ocupan los entrevistados?; ¿qué diferencia hay entre el proceso nacional y el de Montevideo?

Estas son las preguntas que orientan el análisis de las siguientes páginas, a efectos de profundizar en el planteo desarrollado en el marco teórico acerca de la estrecha relación que existe entre presupuestos con enfoque de género y transversalización de género. Las condiciones para una efectiva transversalización seleccionadas como dimensiones a considerar en este estudio, son: a) sociedad civil activa: grupos de mujeres y organizaciones feministas participando b) mecanismos de género jerarquizados y con recursos, c) entramado institucional de género, d) articulación político-técnica, e) sensibilizaciones en género y capacitación especializada permanente, f) Planes de Igualdad de Género en conexión con los Planes Estratégicos, monitoreo e instancias de rendición de la política de transversalidad, g) herramientas de gestión y sistemas de información.

Analizaremos estas dimensiones en su relación con las acciones de PEG, a partir de las opiniones recabadas en las entrevistas. Si bien se desarrollaron de manera separada en el marco conceptual, a efecto de clarificarlas en su fin analítico, en la realidad se presentan estrechamente interconectadas, por lo que en algunos casos las abordaremos conjuntamente.

6.3.1 Escasa participación de la sociedad civil en los procesos de PEG

El rol que debería cumplir el movimiento de mujeres y feministas en las estrategias de transversalización de la igualdad de género, es clave, en tanto es el actor político que tiene la capacidad de articulación de demandas y auditoría ciudadana. Es quien tiene las potestades para demandar al Estado que despliegue políticas de igualdad de género en determinada dirección y para ejercer el control social para evitar dar marcha atrás en logros conseguidos. La literatura identifica experiencias internacionales donde los PEG

son primordialmente promovidos desde la sociedad civil, o donde ha cumplido un rol protagónico.

Dadas las características del presupuesto uruguayo, y las dificultades para vincular recursos con objetivos y políticas -de género-, la potencialidad de la sociedad civil estaría en levantar evidencia sobre las carencias de transparencia en la información presupuestal de las políticas de género, en llevar adelante acciones para su reivindicación, así como también en generar conocimiento para contribuir con estos procesos. Asimismo, tiene un rol privilegiado para argumentar a favor de una mayor asignación presupuestal para las políticas de igualdad de género, y para hacer propuestas y demandas en relación a temas específicos de la agenda de derechos de las mujeres.

Un ejemplo, son las acciones implementadas desde la Intersocial Feminista en el marco de las instancias de Rendición de Cuentas 2017 y 2018, reclamando más presupuesto para la política de violencia basada en género, con comunicación en redes y buscando la incidencia en distintos ámbitos políticos del Ejecutivo (el Inmujeres entre ellos) y del Parlamento.

Otro ejemplo, fue el trabajo que realizó Margarita Percovich (ex senadora) desde CIRE en el 2015³¹, para incidir en la etapa de elaboración del presupuesto quinquenal. Si bien fue en el marco de la iniciativa de OPP y en articulación con el Inmujeres, desde el Parlamento se la recuerda más que a la iniciativa del ejecutivo.

El ámbito académico es otro actor con potencial de incidencia, que en diversas experiencias internacionales ha aportado a los procesos de PEG, sensibilizando, asesorando a los mecanismos de género y a las instituciones que lideran los procesos de presupuesto. Sin embargo, en Uruguay no se ha generado un acumulado en la academia en relación a este tema. Con este trabajo de tesis buscamos dar un puntapié a la incidencia académica en materia de PEG.

Por un lado, se identifica la falta de capacidades y de motivación sostenida en la sociedad civil para esta tarea, pero tampoco se ha puesto el foco desde el Estado en generarlas o promoverlas.

³¹ En el marco de un proyecto de ONU Mujeres y en articulación con Cotidiano Mujer.

“Las **organizaciones sociales** y los grupos de mujeres del movimiento en general no entienden todavía al Estado. Vos tenés que entender cómo es la estructura del Estado y cómo eso está atravesado por los intereses político partidarios y por el patriarcado” (M. Percovich - CIRE)

“Sobre esto no hay gran acumulación en la **sociedad civil**. (...) El presupuesto no es un tema muy importante para el movimiento social, porque se construyó de una forma muy poco democrática donde no se entiende (...). En el presupuesto nacional (...) podrían tener un rol incidente para denunciar cosas que no están dichas ahí.” (Directora DAIG)

Es importante construir el necesario “entramado entre femócratas del Estado y movimientos de mujeres” al que refieren Rodríguez Gustá y Carminotti (2016). Para que ello suceda, el movimiento feminista debe reconocer como primer punto, el potencial de la intervención pública para la construcción de la igualdad.

“Otra amenaza que el **movimiento feminista** nunca crea que el presupuesto es importante. El feminismo institucionalista está en crisis” (Directora DAIG)

“Hay un feminismo anti institucionalista. Las organizaciones que trabajan en campo con los problemas tienen broncas pero no saben a qué actor hay que reclamarle. Porque les falta el conocimiento. Entonces se enojan y reclaman cosas que no sirven para cambiar de fondo.” (M. Percovich - CIRE)

La iniciativa de PEG a nivel nacional no ha promovido una estrategia participativa, en la que las organizaciones de mujeres y feministas ocupen un lugar en la determinación de necesidades y demandas y en el monitoreo y contralor de lo realizado desde el Estado en esta materia.

“Muy inicialmente estuvo el apoyo de la **sociedad civil**, pero ya estaba la decisión de la OPP. En el 2015 contribuyó a presentar la iniciativa en algunas instituciones.” (Directora Inmujeres)

“Primero pensamos el presupuesto con perspectiva de género a nivel técnico e interno del poder ejecutivo. Ministerio de Economía, la OPP, la Contaduría General de la Nación, el Tribunal de Cuentas, y el Inmujeres como organismo rector, ese es el equipo poder ejecutivo. (...) el presupuesto no se formuló con perspectiva de género; entonces ¿qué van a controlar [hablando de la sociedad civil y su rol potencial]? si no tenés nada. Yo lo veo a futuro, como un aliado para incentivar que se siga trabajando el tema, en la planificación y asignación presupuestal.” (Técnica OPP)

“La **sociedad civil** sabe de la experiencia pero no participa en las decisiones.” (Técnicas Inmujeres)

A nivel parlamentario, las opiniones son heterogéneas. Desde el senado no se identifica la participación de la sociedad civil, pero sí en diputados.

“Pero en el presupuesto yo no sentí una presión de la **sociedad civil**, decís, bueno, ya habrán presionado al ejecutivo. Pero también tendrían que haber venido acá.” (Senadora)

“La **sociedad civil** ha sido fundamental. Y es un acumulado histórico de género, en el tema de violencia, que recién ahora se están plasmando en leyes. (...) Acá llega el reclamo social, la Ley Integral (de violencia) no se hubiera incrementado (...) si no se hubiese dado el reclamo con esa fuerza”. (Diputada)

“(...) Porque la sociedad civil se involucró y participó para el presupuesto de la Ley Integral de Violencia, pero no todo el movimiento se involucró en ‘sin presupuesto es puro cuento’, tuvo 100 tweets”. (Directora DAIG)

Cuando la sociedad civil presiona, se identifica la necesidad de generar una respuesta desde el Estado.

“Le propusimos a la OPP dejar de pensar en que la apertura del proyecto presupuestal sea universal en todos los organismos (...) y focalizar en identificar el presupuesto en algunas políticas públicas. Como en este periodo la política de VBG ha sido definida como prioridad y planteada con mucha inquietud y exigencia desde las **organizaciones sociales**, nos parece muy importante contar en el 2019 con datos numéricos en relación a los programas y proyectos sobre VBG (...).” (Directora Inmujeres)

6.3.2 La jerarquía de los mecanismos de género, recursos, capacidad de negociación y competencias instaladas: factores claves para avanzar en PEG

Como ya planteamos en el marco teórico, la literatura experta en transversalidad identifica múltiples requisitos para que los mecanismos de género puedan cumplir de manera eficaz su rol rector de las políticas para la igualdad de género: jerarquía institucional y capacidad de incidencia en los procesos decisorios, recursos financieros y humanos necesarios, secuencia de aprendizaje y acumulación de experiencia, etc. En las entrevistas, muchas de las limitaciones o avances alcanzados en materia de PEG, se vinculan a estos aspectos.

Estas condiciones son necesarias para poder llevar adelante su rol de incidencia política con los tomadores de decisión para la asignación presupuestal de las políticas de género, coordinar con los actores que participan, brindar asistencia técnica a todos los organismos del Estado para incorporar la perspectiva de género en el ciclo presupuestal y de políticas públicas, y apoyar el fortalecimiento de organizaciones feministas para promover su incidencia en los presupuestos.

La tarea rectora del Inmujeres y privilegiada por tanto para efectivizar los procesos de PEG es identificada con claridad, sin embargo, se señala en varias entrevistas, que el lugar

jerárquico del mecanismo, como un Instituto del MIDES (ni siquiera como Unidad Ejecutora), no facilita esta tarea.

“Nosotros como oficina transversal al Estado tenemos que respetar las diferentes rectorías. Tener una rectoría en este tema es clave”. (Director OPP)

“Relacionar PEG con transversalidad esa es una batalla del Inmujeres.” (M. Percovich - CIRE)

“Una amenaza es la debilidad institucional del Inmujeres. Capaz una transformación a mejorar es la institucionalidad del mecanismo de género. Subirla de categoría institucional y cambiarle el nombre (...) ‘de Género’. Facilitaría el rol de transversalizar.” (Ex ministro de Economía)

“El Inmujeres queda perdido en el MIDES. Si lo jerarquizas como una Secretaría de Presidencia, ahí podría ser el coordinador de todas las políticas de género. (...) y habría también una coordinación del presupuesto. (...) Si no, ¿quién lo hace? El MEF solo no lo hace.” (Diputada)

Esta visión es coincidente con las conclusiones que surgen del estudio de Pérez Fragoso y Rodríguez sobre experiencias de PEG en Latinoamérica *“la mayoría de los Ministerios de Finanzas no se hubieran incorporado al presupuesto de género si no fuera por la presión de los mecanismos de mujeres, parlamentarias u organizaciones de la sociedad civil. Para esto, es importante que los mecanismos de las mujeres tengan una posición institucional de alto nivel, lo que aumenta su capacidad para abogar por la presupuestación de género”* (Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016 :23, traducción propia).

Sin embargo, desde el nivel político del Inmujeres, la relación entre jerarquía, transversalidad y presupuesto no se expresa con claridad; pero sí la necesidad de transparentar el presupuesto del Instituto.

“-Un cambio en la institucionalidad contribuiría? -Eso sin duda, porque quedaría transparentado el presupuesto del órgano rector. (...) que se convierta en unidad ejecutora seguramente sí, (...)” (Directora Inmujeres)

Por el contrario, en la **Intendencia de Montevideo**, la jerarquización del mecanismo y su participación en el gabinete, son identificados como factores sustanciales para la política de transversalidad, para el aumento presupuestal del mecanismo y la asignación presupuestal por parte de otros departamentos.

“En el primer año no estábamos en el gabinete, (...) hoy tenemos otra capacidad de incidencia (...). Hicimos 3 o 4 presentaciones desde que estamos en el gabinete. Salimos siempre con muy buenos resultados. (...) Hicimos una alianza entre las mujeres del gabinete para instalar temas (...). De los detractores ya no tenemos; ya ninguno dice no entiendo lo que ustedes hacen. (...) **La jerarquización es estratégica para el presupuesto.**” (Directora DAIG)

“Otro hito, la presentación en el gabinete del 8 de marzo de 2017 y la duplicación presupuestal. Cuando el intendente dijo ‘la administración pone los recursos para la duplicación’ (...). Nosotras pudimos mostrar que ante la indignación con lo que está pasando [movilización social ante femicidios], los políticos le ponemos plata a la política pública, eso es hacer las cosas bien. (...) necesitamos el doble de presupuesto porque el problema es grande. (...) Y ahí están las referentes territoriales, inauguramos la ComunaMujer de Belloni, reformulamos los servicios, (...)”.

(Directora DAIG)

“Nada de las mujeres tiene reconocimiento. En el único lugar que tiene reconocimiento es en la Intendencia de Montevideo, porque Patricia (directora de la DAIG) y todas ustedes hicieron ‘brrruuum’. Dieron batallas que los dejaron achicaditos, porque logró entrar al gabinete.” (M. Percovich- CIRE)

Pero la jerarquía institucional sin un fuerte liderazgo político y un equipo potente, con competencias técnicas, con acumulado y líneas de trabajo sostenidas, tampoco puede transformar demasiado, porque como ya se explicó, en materia de transversalización, la articulación político-técnica es clave.

“El Inmujeres tenía un acumulado que permitió fundamentar la apertura de OPP en aliarse a esta temática. El factor propiciante fue el acumulado que permitió una argumentación que resultó al director de la OPP válida. Fue una apuesta de parte de la OPP. (...) experiencia del Instituto, antecedentes sistematizados y argumentados sobre la importancia.” (Directora Inmujeres)

“(...) no alcanza con un cambio de diseño institucional. (...) Pero siempre lo más importante es tener una persona con peso.” (Asesor del MEF)

Desde la **Intendencia de Montevideo** y la sociedad civil también se reconoce la relevancia de estos aspectos.

“Se requiere **capacidad acumulada**. Nosotras tenemos capacidad acumulada en la DAIG. Nosotras no lo priorizamos como para decir nos dedicamos a hacer esto (PEG). Y tampoco pasó en los departamentos que tienen un rol central. Si lo hubiéramos definido como lineamiento central hubiese pasado distinto”. (Directora DAIG)

“Las mujeres que estén en los cargos tienen que tener una buena formación de la estructura del Estado o tener buenas asesoras. Ahí tenés más posibilidades de incidir. (...) Es un trabajo mucho más político cuerpo a cuerpo con los encargados de presupuesto y ver que la referente de género lo tenga claro. Hay que dedicarle mucho tiempo y tener **mucho respaldo político**.” (M. Percovich - CIRE)

6.3.3 El entramado de género: competencias necesarias y legitimidad

Las experiencias internacionales demuestran que para afianzar una estrategia de transversalidad, es necesario contar con una red o entramado de ‘agentes de género’, que

impulse las transformaciones institucionales y de política pública junto al mecanismo rector. Para transversalizar el ciclo presupuestal, es clave que las y los actores protagonistas de las instancias de planificación y presupuesto sean parte de los mecanismos secundarios, y a su vez, que toda la red de mecanismos y referentes de género tengan cercanía a las áreas de planificación y presupuesto de sus respectivos organismos y tengan competencias en el tema.

A **nivel nacional**, las entrevistas permiten identificar un cambio en el rumbo de las prioridades del mecanismo rector para el trabajo con el entramado del primer nivel de gobierno. Por un lado el fortalecimiento del CNG, se constituye en un aspecto favorable para afianzar el compromiso político en relación al proceso de PEG, por otro, el debilitamiento de los mecanismos secundarios de varios organismos, no contribuye al proceso técnico necesario para su implementación.

“El mecanismo por excelencia de la transversalidad es el Consejo Nacional de Género, que ha adquirido una fortaleza interesante en este período con el respaldo de representantes jerárquicos de las instituciones y con la consolidación de equipos de trabajo donde elaboramos la Estrategia Nacional de Género, que plantea líneas transversales a toda la política pública.” (Directora Inmujeres)

“El proceso de PEG aún está en fase muy política. Se lidera a partir del liderazgo de [la directora y el director de Inmujeres y OPP respectivamente], permea en el CNG, está al tanto, pero no se lo ha apropiado.” (Técnicas Inmujeres)

Por un lado se fortaleció el CNG en su representación jerárquica, pero según señalan otras/os entrevistadas, no tuvo el correlato técnico que facilite el trabajo en PEG.

“Este entramado institucional en el período de Carmen y Beatriz [anteriores directoras del Inmujeres] se tendió a fortalecer, pero en este período hubo otra estrategia, fortalecer el CNG, que se logró y fue de jerarquía, (...) con las máximas autoridades, pero se dejó de lado el fortalecimiento de las unidades de género. Y en el esfuerzo de retomar el trabajo de presupuesto, esta debilidad que nos encontramos en las unidades de género de los organismos para el diálogo, nos complicó. Es complicado en los organismos donde solo hay una referente de género trabajar la temática.” (Técnicas Inmujeres)

“Lo más difícil es el trabajo que hay que hacer con cada uno de los organismos, y encontrar quién impulsa y da seguimiento a esto en cada uno de los organismos.” (Director OPP)

“El problema que las gerencias financieras están tapadas de trabajo y que sumás a un actor, las comisiones de género, que no están muy bien paradas.” (Técnica OPP)

En el caso de estar fortalecidos, estos mecanismos secundarios podrían operar como articuladores con las áreas financieras de sus organismos, a efectos de facilitar la relación de las acciones para la igualdad de género con el presupuesto.

Para etiquetar los recursos en los proyectos presupuestales 121, “solo es tomar en cuenta aquellas acciones con perspectiva de género. Pero no hay en los incisos alguien que pueda identificar las acciones de género y su presupuesto.” (Técnicas Inmujeres)

La etapa de aprobación del presupuesto o las rendiciones de cuentas, operan como otra oportunidad para los PEG. Los entramados de género podrían fortalecerse tendiendo redes entre los distintos poderes del Estado. Desde el Parlamento, se identifican debilidades en este sentido.

“Nosotras (BBF), preguntamos a las referentes de género ¿qué perdieron por el camino (demandas presupuestales)?, ¿qué no se incorporó que debería estar? Pero no obtuvimos respuesta, nos decían que ni se enteraban del presupuesto. En eso las referentes de género deberían ser centrales, pero tienen que saber de presupuesto y tener contacto con el Parlamento, llamarnos. Que hubiese una complicidad, un diálogo. Pero no pasa.” (Senadora)

En Montevideo, uno de los pilares de la estrategia de transversalidad ha sido fortalecer el entramado de género a través de la consolidación de los equipos de igualdad departamentales y municipales. Tanto la directora del mecanismo como el director de RRFF, identifican con claridad la relevancia de los equipos de igualdad para las políticas de género y para vincular los compromisos por la igualdad de los distintos departamentos a los créditos presupuestales previstos y al monitoreo de su ejecución. Sin embargo, las dificultades para institucionalizar procesos de PEG siguen siendo muchas.

“Para armar una estrategia de transversalidad hay que invertir en gente, estrategia, un método. (...) Tenemos un montón de gente que le pone el cuerpo y da batallas como su propia causa, en los comunales, municipios, equipos de igualdad, (...) y esa gente es fundamental.” (Directora DAIG)

“Los equipos de igualdad deberían ser los intermediarios (...). Ayudan a la Unidad de Gestión Presupuestal (UGP), y ex-post se puede revisar todo lo que se informó de género. (...) Primer paso capacitación a los equipos de igualdad y UGP, si el sistema de información no se carga no sirve para nada”. (Director RRFF)

“Ese supuesto compromiso que tienen los directores en relación al presupuesto que ponen es relativo. Tiene sentido si hay gente pensando los problemas y pensando soluciones, pensar política, cuánto sale y gastar esa plata. Si no lo que pasa es que la plata no se gasta.” (Directora DAIG)

Como señalan Inchaustegui y Ugalde (2006), es fundamental que la red de mecanismos secundarios ocupe un lugar relevante en los procesos de decisión y de implementación de las políticas y que tengan las competencias necesarias para desempeñar su rol para potenciar y efectivizar el trabajo impulsado desde el mecanismo central. Esto se debe complementar con una **estrategia de sensibilización y capacitación permanente** para los cargos de dirección, mandos medios y funcionariado en general, que permita legitimar la política de igualdad de género en las instituciones y asegurar el marco de sentido de la incorporación de este enfoque en las políticas, así como instalar las transformaciones necesarias en los procedimientos técnico-administrativos, y las herramientas de gestión.

“Me parece que deberían instrumentarse nuevamente esos cursos desde Contaduría para parlamentarios y asesores para aprender cómo mirar dentro del presupuesto. Y sería una oportunidad meter en esos cursos la perspectiva de género”. (Diputada)

“La necesidad de sensibilizar a la gente que trabaja en presupuesto y planificación es crucial. (...) No tendrían dificultad normativa y legal para hacerlo, pero desde el punto de vista práctico les complica. (...) [Además] No todos los referentes de género tienen conocimiento de cómo se ejecuta el presupuesto, y eso también es una limitación.” (Técnica OPP)

“Yo creo que no hemos podido avanzar en eso [relación entre los recursos del 121 y los objetivos y metas de género] y hay dificultades en el equipo impulsor. Tenemos que hacer una capacitación a fondo con los equipos financieros contables de cada institución. También cómo hacer el asesoramiento ha sido difícil.” (Directora Inmujeres)

Las instituciones académicas, la sociedad civil e incluso los organismos capacitadores del Estado, deberían ser aliados en el impulso de los presupuestos con enfoque de género, sin embargo no es así.

“Es difícil acá generar capacidades en el tema. (...) El hecho de que OPP haya tomado como una bandera el PEG y que lo lleve al CNG y que le diga a las otras autoridades y algunos pregunten, ‘¿yo por qué no estoy ahí?’ Es una estrategia de educación. (...) Aquellos cursos que vos [entrevistadora] dabas en la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública) para técnicos, y que se perdió, para nosotros es una gran pérdida.” (Técnica OPP)

Otro factor que surge en las entrevistas como relevante para la implementación de procesos de PEG, tiene que ver con la cantidad de mujeres feministas que ocupan cargos de decisión política dentro del Estado. Un entramado institucional que atravesase vastos sectores del Estado, diverso en cuanto a los perfiles técnicos y profesionales que lo integran, sólido en su formación en género y presupuesto, e integrado por una multiplicidad de cargos políticos feministas, que conformen una red sorora, sería el horizonte a construir. “En efecto, cuestiones como el acceso de un mayor número de

mujeres a las jerarquías político-institucionales, la presencia de maquinarias de género adecuadamente financiadas, (...) son requisitos esenciales para que las políticas de transversalización sean exitosas”. (Rodríguez Gustá, 2008 :125)

“Si vos logras que los otros departamentos tuvieran un presupuesto a conciencia transformarías la política de género de la IM. Tienen la potencialidad de transformar en muy poco tiempo y con mucho impacto, pero necesitás de más aliadas y nuevas aliadas. (...) Hay departamentos que manejan muy poco presupuesto, pero ponen plata porque consideran que es algo importante dentro de su lineamiento político”. (Directora DAIG)

“Necesitas feministas metidas en presupuesto, asesoras feministas metidas en temas de presupuesto (...) Saber de presupuesto y de género, cuando tenés el expertise doble, la capacidad de impacto es enorme. Necesitas influenciar primero en el Ejecutivo, no alcanza solo con el Parlamento. El Estado todo debería tenerlo, legiones de feministas metidas en el tema, no necesitas ser economista, (...)”. (Senadora)

“La discusión presupuestal es bien política. Para que haya más presupuesto de género en el Parlamento tiene que haber más mujeres. (...) Hay un problema de sensibilidad respecto a la percepción del problema. Son todos varones y en promedio más grandes que yo, entonces ni se les ocurre. No me parece que sea con la normativa sino con la composición del Parlamento, un Parlamento con más mujeres, que lo jerarquice, que lo priorice”. (Asesor MEF)

6.3.4 Planes de Igualdad de Género y Planes Estratégicos, necesaria y difícil conexión; ventajas de monitorear y rendir las políticas de transversalidad

García Prince (2012a) plantea la necesidad de instrumentar los procesos de transversalización de la igualdad de género, a partir de dos ejes orientadores y complementarios: los Planes de Igualdad de Género y los Planes nacionales y sectoriales de Desarrollo o Estratégicos. Sin embargo, experiencias latinoamericanas donde Uruguay no es la excepción, evidencian que continúa siendo dificultoso lograr, en sus respectivos niveles de aplicación, la conexión entre ambos.

“El hecho de que las políticas de género estén imbuidas en los planes nacionales y en el presupuesto tiene como importante consecuencia el compromiso de los altos mandos del estado en su implementación: además de su valor estrictamente técnico, la adopción de la visión de género en los presupuestos y programas nacionales constituye un símbolo político de compromiso por parte de la jerarquía estatal.” (Rodríguez Gustá, 2008 b :58)

Algo que no parece estar en discusión, es la necesidad de contar con Estrategias, Planes o documentos que expliciten las políticas de género del Estado en términos generales y

operativos. Para cualquiera de los objetivos que se buscan mediante las iniciativas de PEG, tener identificado el marco de la política de género en el que se impulsan las distintas acciones sería el primer paso. El segundo elemento clave, tener identificados los recursos necesarios para la implementación de ese Plan, y en tercer lugar y como desafío final que ambos elementos tengan lugar en el ciclo de planificación y presupuestación institucional.

A **nivel nacional**, surgen opiniones relativas a la falta de claridad en diversos ámbitos sobre los objetivos de igualdad de género y las acciones específicas de política pública para abordarlos. El Primer Plan de Igualdad se evaluó en el año 2013 y hasta el año 2018 en que se aprueba la Estrategia Nacional de Género 2030, se crea un vacío en cuanto a la existencia de un documento político-técnico de referencia. A partir del 2015, los acuerdos políticos y los planes de trabajo se plasman en las actas del CNG y recién a partir del 2018, con la ENG vigente, el contexto parece ser más propicio para la transversalidad y el trabajo en PEG.

La solicitud de la OPP en el 2015 de apertura de proyectos presupuestales para etiquetar recursos, dejó en evidencia varias debilidades: ¿de qué hablamos al referirnos a políticas de igualdad de género?, ¿cuáles son las políticas específicas (afirmativas, para mujeres, de género) y transversales de cada organismo? Si el marco de sentido no está claro, se pueden etiquetar recursos bajo falsos supuestos, como ser, créditos para programas con beneficiarias mujeres, aunque reproduzcan estereotipos y nada tuvieran de transformadores o favorables a la igualdad.

“Abrimos los 121 y nos enfrentamos a un problema: ¿cómo definimos lo que son políticas de género y cómo lo monetizamos? Eso no está muy claro. (...) en los proyectos podés poner muy poco, solo lo que de manera muy clara tiene que ver con perspectiva de género. (...) y esto abre otra problemática, porque hay que ponerse a analizar si hay cosas que corresponden a género. Nos encontramos con programas que históricamente responden a las mujeres, pero que reproducen estereotipos de género, (...) Programas de quinceañeras (...) está bueno porque problematiza la cosa y da para discutir”. (Director de OPP)

“Las actas del CNG presentan un montón de acciones, y vos te preguntas ¿y el presupuesto dónde está? Se comprometen a un montón de cosas pero no aparece en la planificación del Consejo si hay presupuesto previsto”. (Técnica OPP)

Contar con una Estrategia Nacional de Género se identifica como una oportunidad a futuro.

“Las líneas de política están definidas en la Estrategia. (...) Hay una hoja de ruta elaborada unánimemente por grupos técnicos de trabajo no solo por la jerarquía.” (Directora Inmujeres)

“El CNG, (...) hizo 3 grupos de trabajo que una vez aprobada la Estrategia hicieron una planificación 2018-2019. Hicimos reuniones para pedir que cada planificación tenga su presupuesto. Y se planteó que esta planificación iba a ser monitoreada presupuestalmente. Esto es reciente.” (Técnicas Inmujeres)

La definición del Inmujeres de limitar el etiquetado de recursos a los créditos presupuestales asociados al Plan Nacional de Violencia, responde a este mismo aspecto, ¿cómo definir la relación entre el presupuesto etiquetado y las acciones y proyectos de política? El contar con un Plan Nacional de Violencia, con objetivos y metas definidas por los organismos, facilita la identificación del presupuesto asociado.

“Lo que ha avanzado es el mandato hacia cada una de las instituciones de apertura del proyecto (121). Pero eso se hacía muy ambicioso, y elegimos una política que tiene un Plan con metas e indicadores planteados. A partir de ahí ver el presupuesto. Eso es más concreto, más acotado, y más manejable para las instituciones.” (Directora Inmujeres)

“El otro problema que desde el corazón más duro de Presidencia y las áreas que llevan la planificación estratégica no tienen ni idea de los Planes de Igualdad de Género. (...) Son lógicas que andan en paralelo y no se cruzan, también porque el Instituto no tiene la jerarquía como para incidir en el Estado. (...)”. (Técnica Inmujeres)

En **Montevideo**, si bien el 3er. Plan data del 2014, por lo que ya existía un marco general de política de género al iniciarse el actual período de gobierno, y se ha avanzado a través de distintas acciones en su vinculación con la planificación institucional, no se puede hablar aún de logros contundentes y sustentables.

“La fortaleza está en el Plan, premiado e instaladísimo en la política de género de Montevideo. (...) No hay posibilidad de que no haya política transversal. Capaz que el cambio de escenario te permite tener mejores aliadas en este tema. (...)”

El presupuesto para género no tiene sentido solo, ningún sentido. Yo podría decir, decretamos que todos los departamentos tienen que asignar el 1% para el etiquetado, ¿qué te pasa al segundo año? que no se lo gastan. La plata es para hacer política pública, si vos no tenés un Plan ¿para qué querés la plata? (...) El objetivo al que apuntamos es que tengan presupuesto en el marco del Plan, de su política instituida, en su planeamiento estratégico, de las metas a la Junta, y que usen ese dinero en materia de política de género. Llegar a ese punto requiere un vínculo entre la dirección y el equipo de igualdad (...), ser parte.” (Directora DAIG)

La literatura identifica como otro componente que ha debilitado los procesos de transversalización, la falta de **mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas de las políticas de género**. La Guía del PNUD (2014) sobre las capacidades institucionales necesarias para un proceso de *mainstreaming* en las políticas públicas, identifica a las

instancias de rendición de cuentas, como instancias claves para que las instituciones y los grupos de actores involucrados en torno a la política de género, puedan dar seguimiento, aprender, autorregularse y ajustar su comportamiento en función de los resultados.

En Montevideo, “Otro hito para el presupuesto con enfoque de género y transversalidad fue la rendición del 3er. Plan de marzo del 2018. Fue la forma de mostrar a los directores lo que avanza y lo que no avanza. Qué está en verde y qué en amarillo. (...) Nosotras sabemos a dónde vamos, y ellos lo ven. Y demostrar eso en semáforos, en números, le muestra al mundo que efectivamente estamos desarrollando una estrategia.” (Directora DAIG)

6.3.5 Institucionalizar la perspectiva de género en los presupuestos: necesidad de contar con herramientas de gestión y sistemas de información

Como desarrollábamos en el marco teórico, transformar el paradigma androcéntrico de la gestión pública, implica necesariamente incidir sobre los procedimientos y las herramientas de gestión estatales. Para monitorear y evaluar las políticas de género es necesario contar con herramientas que promuevan y faciliten estos procesos, y muchas veces se crean específicamente para este fin. Sin embargo, se hace imperiosa una transformación de las herramientas y procedimientos de gestión ya legitimados en el Estado. La evidencia arroja que muchas veces, desde los mecanismos de género se impulsan e instrumentan procedimientos y sistemas de información paralelos a los ya institucionalizados, que si bien son necesarios, contradicen la esencia del *mainstreaming*.

Ya sea a través de sistemas *ad hoc*, o de otros sistemas ya institucionalizados, pero contar con procedimientos y herramientas que permitan monitorear y rendir las políticas de género es un paso inevitable y concomitante a cualquier acción de PEG.

En Montevideo, la creación de las actividades presupuestales para la identificación de recursos etiquetados, y del campo en el sistema de planificación institucional para clasificar las metas ‘con perspectiva de género’, se identifican como dos elementos de institucionalización de la perspectiva de género a través de ‘modificaciones en el sistema financiero y de planificación’.

A **nivel nacional**, se identifican carencias en los sistemas de monitoreo de la política de género que repercuten en la intención de vincular acciones de género y presupuesto.

“Me puse a mirar las actas del CNG y me preguntaba, ¿cómo que se hacen tantas cosas y no quedan reflejadas en ningún lado? Y tiene que ver con cómo se dan los procesos.” (Técnica OPP)

Por otra parte, se constituye como un avance en la institucionalización de la PG en el ciclo del presupuesto nacional, la incorporación de pautas en los instructivos de planificación presupuestal elaborados por la OPP, para identificar los objetivos y metas vinculadas a las políticas de género, o los indicadores relativos a los proyectos de inversión, si bien los sistemas no han cambiado para facilitar su identificación. Asimismo, y como se ha desarrollado más arriba, si estas transformaciones no involucran mas funcionariado o no se ven acompañadas de instancias de capacitación para dotarlas de sentido, los cambios pueden ser meros hechos administrativos que no repercutan en mayores transformaciones para la igualdad sustantiva.

“La metodología es básica, que en los lineamientos esté incorporada la voluntad política de abonar la igualdad de género. Los lineamientos para la elaboración del presupuesto son del MEF, la OPP y Servicio Civil. Y es fundamental que ahí este mencionado el tema. En el instructivo de formulación del presupuesto, ahí tiene que estar. (...) tiene que haber un respaldo metodológico técnico para poder incorporarlo, porque si después los técnicos no están preparados, los sistemas no permiten incorporar la información, no la vas a poder evaluar, no le vas a poder dar seguimiento, queda en la voluntad, quedas en la formulación.” (Técnica OPP)

En el capítulo donde se presentaron las características del Presupuesto Nacional y Departamental, se hizo alusión a las limitaciones que presentan los sistemas de información para avanzar en una gestión por resultados, o para vincular de una manera más veraz las planificaciones con los recursos. Sin dudas que esta limitación opera en contra de los procesos de PEG tanto a nivel nacional como departamental. En el caso de **Montevideo**, en las entrevistas se identifica con claridad.

“Tenemos un sistema informático financiero arcaico, que no lo hace fácil. (...) Está la dimensión política de la voluntad y otra que es cómo lo materializas. (...) Funciona muy mal el sistema de planificación y además no tiene vínculo con el presupuesto.” (Directora DAIG)

“La parte informática donde se sustenta todo esto tiene muchísimos años y la funcionalidad que tiene no es muy buena para etiquetar, que sería la forma moderna de mapear las cosas. Las asignaciones presupuestales (...) hoy solamente tienen dos dimensiones; quién gasta, que es la unidad presupuestal, y en qué se gasta, no para qué.” (Director RRFF)

A **nivel nacional**, en relación al sistema de planificación estratégica que maneja la OPP y donde se cargan los objetivos y metas de todos los incisos, las técnicas del Inmujeres señalan: “El SPE se queda corto para ser la herramienta de planificación que tenemos. Los indicadores que están ahí no reflejan lo que hacemos. (...)” (Técnica Inmujeres)

En suma, analizar las acciones de PEG a la luz de las dimensiones claves de la transversalidad, permite comprender las principales limitaciones y desafíos de ambas iniciativas, en el marco más amplio de las políticas de transversalidad de la igualdad de género.

7. Conclusiones

La pregunta que orientó este trabajo de tesis fue: ¿Qué avances, limitaciones y desafíos se identifican en términos de institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto nacional y departamental -en Montevideo-, y qué relación tienen (estos avances, limitaciones y desafíos) con componentes claves para la transversalización de la perspectiva de igualdad de género?

Para dar respuesta, se realizó un análisis del proceso transitado entre el 2007 y el 2018, en el nivel nacional y en Montevideo, para promover un presupuesto público con enfoque de género. Se identificaron y sistematizaron las acciones implementadas en cada iniciativa, clasificándolas según la etapa del ciclo presupuestal en que se implementaron, sus objetivos principales y actores intervinientes. A partir de un marco teórico que sitúa los PEG como una estrategia intrínseca a los procesos de transversalidad, nos planteamos el desafío de relacionar los avances y limitaciones de las iniciativas de PEG nacional y de Montevideo, con procesos más amplios que consideran las condiciones existentes para el desarrollo de políticas de transversalidad de la igualdad de género.

En términos generales, se identifica que ambas iniciativas se enmarcan en elementos de las políticas de transversalidad correspondientes. A nivel nacional, La ley 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades, el PIONA y el Consejo Nacional de Género, son los elementos del marco institucional nacional promotores de las acciones de PEG implementadas; en Montevideo, los Planes de Igualdad y un entramado de género extendido y fortalecido en toda la Intendencia y los municipios, se constituye en el principal marco de las acciones departamentales.

El análisis constata que no es posible un proceso de presupuesto con enfoque de género sin una estrategia de transversalidad que lo contenga, así como tampoco es posible una estrategia de transversalidad para la igualdad sustantiva, que no promueva la institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto. En la medida que el proceso presupuestal se constituye en el ámbito central del campo político, donde se expresan relaciones de poder, se definen prioridades, se distribuyen recursos públicos, servicios y garantías para el ejercicio de derechos, es imprescindible transformar los procesos presupuestales, y las políticas que en él se definen, para que contribuyan de manera efectiva a eliminar las desigualdades de género que aún existen

en todos los ámbitos de política. Los PEG deben constituirse en procesos indisociables de los procesos de transversalidad.

En las dos iniciativas analizadas, los esfuerzos realizados para institucionalizar la perspectiva de género en el presupuesto, han logrado escasos avances y han enfrentado diversas limitaciones.

La iniciativa nacional

A nivel nacional, las acciones analizadas, se constituyen principalmente en impulsos para instalar la temática de las desigualdades de género en las distintas etapas del ciclo presupuestal, con énfasis en las Rendiciones de Cuentas, promoviendo la creación de proyectos presupuestales para visibilizar gastos “etiquetados”, la incorporación de la perspectiva de género en los documentos de planificación estratégica, generando competencias y sensibilizando a diversos grupos de actores involucrados.

No se ha definido hasta ahora una estrategia de incidencia para la etapa de elaboración del presupuesto quinquenal, para lograr la incorporación efectiva de las políticas de igualdad de género -específicas y transversales-, entre las prioridades políticas presupuestales.

En el primer período analizado (2007-2009), es cuando se observa una mayor cantidad de actores participando en las acciones de PEG. Además del Inmujeres y la OPP, que se ubican con un rol protagónico en los 3 períodos (aunque con diferente grado de tracción política), participaron el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Parlamento desde la Bancada Bicameral Femenina (BBF), la Cooperación Internacional y la academia desde el Instituto de Economía de la UdelaR, actores cuya presencia se desvaneció en los siguientes años.

En la iniciativa nacional, las acciones realizadas no siempre se definieron de manera articulada ni con la participación de todos los actores necesarios como para lograr las transformaciones que implica un proceso de institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto. Una de las principales limitaciones identificadas, refiere a la ausencia del MEF en los últimos períodos de la iniciativa nacional. Como demuestran las experiencias internacionales de PEG, sin la participación de los ministerios de economía

u organismos y áreas centrales del ciclo presupuestal, el éxito de las iniciativas de PEG suele ser muy limitado.

Asimismo, las iniciativas internacionales muestran, que en general los ministerios de economía no se suman a las iniciativas de PEG, si no fuera por la presión de los mecanismos rectores de género. La jerarquía institucional del Inmujeres, como un instituto del MIDES, no facilita su rol de incidencia política.

Para que los mecanismos de género puedan cumplir de manera eficaz su rol rector de las políticas para la igualdad de género, deben contar con jerarquía institucional y capacidad de incidencia en los procesos decisorios, con los recursos financieros y humanos necesarios, con acumulación de experiencia y aprendizajes.

Las acciones implementadas en los períodos anteriores y los antecedentes de articulación entre el Inmujeres y la OPP, sentaron las bases para impulsar en el marco del CNG, una acción de incidencia en la etapa de elaboración del actual Presupuesto Quinquenal. Desde el 2015, se promueve desde la OPP (con un rol protagónico) y el Inmujeres, la creación de proyectos presupuestales de funcionamiento e inversión para el etiquetado de gastos; esta acción se constituye en el primer intento por institucionalizar la perspectiva de igualdad de género en el Presupuesto Nacional a partir de una ‘clasificación del gasto en políticas de género’. La importancia de los recursos etiquetados para la igualdad de género, radica no solo en que promueven la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de los compromisos políticos, leyes y programas definidos con este propósito, sino también, por facilitar el monitoreo de su ejecución y la transparencia.

Si bien entre el 2015 y 2018 se observa un aumento de los incisos que ‘etiquetan’ recursos, son muchas las limitaciones que ha enfrentado esta acción. Entre ellas, surge la dificultad por parte de algunos organismos para identificar con claridad sus objetivos y metas de género en el marco general de las políticas de su institución, sumado a diversas trabas para la trasposición de los recursos desde otras ‘bolsas’ de dinero hacia los proyectos presupuestales ‘igualdad de género’.

Un elemento utilizado en diversas experiencias internacionales para institucionalizar la PG en el presupuesto, remite a la generación de ‘informes presupuestales de género’, con información sobre los programas presupuestarios prioritarios para la igualdad de género,

que se remiten al Parlamento junto al proyecto presupuestal. Sin embargo, este no ha sido aún un objetivo de la iniciativa nacional de PEG. A su vez, las características del sistema informático financiero no permiten asociar los proyectos presupuestales definidos para el gasto etiquetado de funcionamiento con los objetivos y metas que se buscan alcanzar con esos recursos. La escasa transparencia de los recursos para la igualdad de género, restringe asimismo las posibilidades de la sociedad civil para el ejercicio de su rol de contralor.

Si bien el etiquetado de gastos es imprescindible para las políticas específicas de acción afirmativa, para las mujeres o de igualdad de género, es un riesgo limitar las iniciativas de PEG a la identificación de este tipo de gasto.

Limitar las acciones de PEG al gasto etiquetado, limita el potencial de estos procesos para impactar en el conjunto de las políticas y programas, y por ende en el resto del gasto público. La pregunta que surge sería, ¿de qué manera un PEG puede impactar en la totalidad del gasto?, para que de manera indirecta, el resto del gasto (que se estima en el 99%), logre un impacto favorable en las desigualdades de género. Si el objetivo final de los procesos de PEG es garantizar que el conjunto de políticas y programas incorpore la perspectiva de igualdad de género, es imprescindible que los PEG sean parte de una estrategia más amplia de transversalidad.

Al referirnos a políticas de igualdad específicas y de transversalidad, se hace necesario considerar a los Planes de Igualdad de Género y los Planes nacionales y sectoriales de Desarrollo o Estratégicos como dos ejes orientadores y complementarios. En sintonía con los análisis de experiencias latinoamericanas, Uruguay no es la excepción al evidenciar grandes dificultades para alcanzar en sus respectivos niveles de aplicación, la conexión entre ambos. En la medida que el presupuesto es la expresión de las prioridades de políticas, el primer paso es garantizar que la igualdad de género sea un objetivo prioritario de la agenda institucional y de la discusión política. De lo contrario, difícilmente tendrá su expresión en el presupuesto.

Se hace imprescindible contar con diagnósticos sobre la expresión de las desigualdades de género en las distintas sectorialidades del Estado, y con Estrategias y Planes de Igualdad de Género que definan con claridad los objetivos -generales y operativos- para abordarlos desde los distintos niveles del Estado. Las iniciativas de PEG requieren por tanto de un marco general de política de género, de la identificación de los recursos

necesarios para el logro de los objetivos definidos, y que ambos elementos (el Plan de Igualdad y los recursos previstos) ocupen un lugar prioritario en el ciclo de la planificación y presupuestación institucional.

Si los compromisos de género solo se plasman en un instrumento que conocen los mecanismos rectores y un reducido entramado de actores vinculados directamente, las posibilidades de su instrumentación e impactos se ven muy disminuidos.

En el análisis de la iniciativa nacional de PEG, se identifican opiniones relativas a la falta de claridad desde diversos organismos, acerca de los objetivos de igualdad de género buscados y las acciones específicas de política pública para abordarlos. Hay que considerar que la evaluación del PIONA culminó en el 2013 y recién en el 2018 con la aprobación de la Estrategia Nacional de Género (ENG) se cuenta con una nueva herramienta político-técnica de definición de los ejes y componentes principales de la política nacional para la igualdad de género. A partir del 2018, con la ENG aprobada, el contexto parece ser más propicio para el trabajo en PEG, identificándose como una oportunidad a futuro.

La política de transversalidad no solo requiere de un fuerte liderazgo político, sino también de un equipo con fortaleza técnica, con acumulado y líneas de trabajo sostenidas, de lo contrario se reduce la posibilidad de alcanzar una transformación profunda. En materia de transversalización y de procesos de PEG, la articulación político-técnica es clave. Se vuelve necesario involucrar en los procesos de PEG a una diversidad de actores, que incluya a las jerarquías políticas de los organismos centrales del ciclo presupuestal (en el nivel nacional el MEF, la OPP, el Parlamento), pero también perfiles técnicos de las áreas de planeación y presupuesto, y al entramado de género en su conjunto.

Otro de los elementos de institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto, refiere a la instalación de ‘mecanismos institucionales para acompañar los procesos de PEG’. Si bien hubo impulsos desde el Inmujeres y la OPP, de contar con recursos técnicos para ello, han sido discontinuos y con una capacidad de incidencia relativa. La acción más contundente en este sentido, fue la instalación en el 2011 (por unos años) de un equipo interdisciplinario en el Inmujeres, con una partida presupuestal específica para ello. No se logró aún la conformación de un equipo interinstitucional, sólido, permanente y legitimado, con presencia de todos los actores claves.

Incorporar la perspectiva de género al ciclo presupuestal requiere que las y los actores protagonistas de las instancias de planificación y presupuesto sean parte del entramado de género, y a su vez, que toda la red de mecanismos y referentes de género tengan cercanía a las áreas de planificación y presupuesto de sus respectivos organismos y tengan competencias en el tema. Para ello se hace necesario implementar una estrategia de sensibilización y capacitación continua para los diversos actores involucrados, que permita legitimar la política de igualdad de género en las instituciones y asegurar el marco de sentido para la incorporación de este enfoque en las políticas y procedimientos presupuestales.

La opinión de las personas entrevistadas, permite identificar un cambio en el rumbo de la estrategia de transversalidad nacional, en relación al trabajo con los mecanismos secundarios del primer nivel de gobierno. Si bien se fortaleció el CNG en su representación jerárquica, esta jerarquización no tiene el entramado o correlato técnico necesario para facilitar el trabajo en PEG, lo que se constituye en una limitante para la acción impulsada desde OPP e Inmujeres de creación de proyectos presupuestales para el etiquetado de gastos.

Además de la importancia de contar con instrumentos de política como Planes de Igualdad en relación con los Planes de desarrollo o estratégicos, con procedimientos para la incorporación de la perspectiva de género en los programas y proyectos prioritarios, se hace necesario contar con herramientas de gestión y sistemas de información que faciliten el monitoreo y la rendición de las políticas de género. Ya sea a través de sistemas *ad hoc*, o generando transformaciones en las herramientas y sistemas ya existentes, es necesario que las iniciativas de PEG definan procedimientos y herramientas para el monitoreo y rendiciones de cuentas periódicas de la política de transversalidad.

La rendición de cuentas, tiene un alto valor para las organizaciones del Estado, la sociedad civil, y los grupos de actores involucrados en torno a la política de género; son procedimientos necesarios para que puedan dar seguimiento, aprender, autorregularse y ajustar su comportamiento en función de los resultados.

A nivel nacional, se identifican carencias en los sistemas de monitoreo de la política de género que repercuten en la intención de vincular las acciones de género al presupuesto. Al mismo tiempo, se constituye como un avance, la incorporación de pautas en los

instructivos de planificación estratégica elaborados por la OPP, para identificar objetivos, metas e indicadores de género. Sin embargo, los ‘formatos para la programación y formulación’ (otro posible elemento de institucionalización) no han introducido cambios en los sistemas de información que promuevan su incorporación y faciliten su identificación.

El rol que debería cumplir la sociedad civil -desde el movimiento de mujeres y organizaciones feministas-, en las estrategias de transversalización de la igualdad de género, es clave, en tanto es el actor político que tiene la capacidad de articulación de demandas y auditoría ciudadana. Es quien tiene las potestades para demandar al Estado que despliegue políticas de igualdad de género en determinada dirección y para ejercer el control social para evitar dar marcha atrás en logros conseguidos. Si bien con algunas acciones realizadas en los últimos años, principalmente para el reclamo de mayor presupuesto para la Ley Integral de VBG, no se identifican aún fortalezas en las capacidades y motivaciones de la sociedad civil para liderar procesos de PEG o incidir en los mismos. Al mismo tiempo, es necesario reconocer que tampoco se ha puesto el foco desde el Estado en generarlas o promoverlas, lo que se constituye en una contradicción con los objetivos generales de un proceso de PEG de acercar a las mujeres a las estructuras más rígidas del poder, promover su empoderamiento, y facilitar los procesos de incidencia en las políticas y procesos presupuestarios.

La iniciativa de Montevideo

Montevideo lleva más de 20 años de políticas de género, y está implementando su 3er. Plan de Igualdad, con una estrategia de transversalidad sostenida y legitimada. Este ha sido el marco de las distintas acciones de PEG implementadas.

Los primeros períodos analizados (2007-2010 y 2011-2015) permiten identificar una continuidad en las acciones realizadas, y un cambio de énfasis con mayores logros en materia de institucionalización de la perspectiva de igualdad de género, en el actual período. En los primeros años, el mecanismo rector departamental (la Secretaría de la Mujer), contó con el apoyo de la Cooperación Internacional para las primeras acciones de PEG, pero la iniciativa se asumió desde la institución en el marco de elaboración del 3er. Plan (2013).

En el actual período, la jerarquización del mecanismo departamental (División Asesoría para la Igualdad de Género) y su participación en el gabinete de gobierno, se identifican como factores que fortalecieron la transversalización de la igualdad de género, propiciaron el aumento presupuestal del mecanismo departamental y la asignación creciente de recursos para las políticas de igualdad de género, por parte de otros departamentos de la IM.

En los últimos años, Montevideo ha desplegado una estrategia de transversalidad que prioriza el fortalecimiento de un entramado de género, a través de la consolidación de los equipos de igualdad departamentales y municipales. Estos equipos, si bien cumplen un rol protagónico en la implementación del 3er. Plan de Igualdad de Género, se identifican con un rol potencial pero no suficientemente desarrollado aun, para vincular las acciones respectivas de igualdad a los recursos presupuestales previstos y al monitoreo de su ejecución.

Los análisis del gasto de los Planes de Igualdad en los años 2008 y 2014³², utilizaron mecanismos *ad hoc* para la identificación de los recursos ejecutados. Estas experiencias, junto al antecedente de creación de algunas actividades presupuestales para etiquetar gastos³³, permitieron definir una estrategia de incidencia para la etapa de elaboración del presupuesto 2016-2020 que se propuso utilizar los sistemas institucionales de información para el seguimiento y rendición de los gastos en el 3er. Plan. La acción desplegada implicó un fuerte componente político, involucró al departamento de Recursos Financieros (RRFF) y promovió el fortalecimiento técnico a través de la ampliación del entramado de género institucional.

La creación por parte de RRFF de las actividades presupuestales para los recursos ‘etiquetados’ de los 12 departamentos de la IM, es uno de los avances en institucionalización de la PG en el presupuesto. Además de introducir un cambio en la estructura del sistema financiero (SEFI), facilita la visibilidad de los recursos destinados por cada departamento en el marco del 3er. Plan, su monitoreo y la rendición del gasto directo en acciones para la igualdad de género.

³² 2008, 2do. Plan y 2014, primer año de implementación del 3er. Plan.

³³ En el marco del 2do. Plan de Igualdad.

La limitación principal de dicha acción -al igual que a nivel nacional-, refiere a las dificultades que desde distintos ámbitos se expresan para etiquetar el gasto directo, o sea, para ‘separar’ los recursos previstos o ejecutados en acciones para la igualdad de género. Esto se debe a las limitaciones propias de los sistemas de información que no permiten vincular objetivos y metas con recursos, y a prácticas institucionalizadas y voluntades políticas que lo refuerzan, definiéndose en el marco del 3er. Plan objetivos y metas que no consideran o prevén los recursos necesarios para su cumplimiento. Asimismo, aún resta impactar de manera sustantiva en el gasto indirecto o resto del gasto, en los principales proyectos y programas presupuestales de la IM.

Otros elementos de institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto departamental, refieren a los ‘formatos para la programación y formulación’ y a la creación de ‘pautas normativas’. Los objetivos institucionales de la IM en el período actual definen entre sus objetivos específicos la igualdad de género, y para profundizar la incorporación transversal de la perspectiva, se promovió a través de una Guía realizada con ese fin, la incorporación de metas vinculadas al 3er. Plan de Igualdad de Género en las metas institucionales 2019-2020 que se envían a la Junta Departamental.

Si bien esta última acción constituye un avance en la vinculación del Plan de Igualdad con el Plan estratégico departamental, es un desafío profundizar en este sentido. Se hace necesario dar una mayor participación a los equipos de igualdad en los procesos de planificación institucional, y profundizar en los procesos de formación y capacitación del entramado para mejorar su capacidad de incidencia en la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las políticas y prioridades de los distintos departamentos y municipios de Montevideo.

A pesar de los avances en cuanto a varios componentes claves para la transversalidad, los logros de institucionalización de la PG en el presupuesto departamental son incipientes. Esto da cuenta de la complejidad de los procesos de PEG y la necesidad de que se constituyan en una prioridad política. Si bien RRFF participó en la iniciativa, no ha tenido un rol de liderazgo ni una participación sostenida en el entramado de género institucional.

En Montevideo, se adoptó en este período un sistema informático de planificación institucional para el monitoreo de las metas anuales de cada departamento y municipio en el marco del 3er. Plan de Igualdad de Género. Eso ha permitido incluir en las rendiciones

de la política de transversalidad, porcentajes de metas cumplidas y semáforos en cada lineamiento estratégico, que generan un alto impacto a nivel político y mejora la transparencia para el rol de veeduría de la sociedad civil. De manera complementaria, las modificaciones realizadas en el sistema financiero para el etiquetado de gastos, facilita la incorporación de información presupuestal en las rendiciones de cuentas del 3er. Plan.

Como conclusión final, podemos decir que tanto la iniciativa nacional como la de Montevideo, han generado una acumulación de experiencia y conocimiento a partir de las diversas acciones implementadas, que genera las condiciones para que en ambos niveles de gobierno, los procesos de PEG puedan profundizarse y afianzarse en próximos períodos con mayores logros de institucionalización. Lo que sería posible en la medida que continúe siendo un objetivo de los gobiernos, la igualdad sustantiva de género.

8. Recomendaciones

Para finalizar, definimos un conjunto de recomendaciones para que los próximos presupuestos quinquenales (nacional y departamental en Montevideo), profundicen en la incorporación de políticas específicas y de transversalidad para la igualdad de género, mejorando los elementos de institucionalización que faciliten su sostenibilidad y permitan transformaciones profundas en las prácticas y procedimientos del Estado, y en las políticas públicas en general. Transformaciones sin las cuales, el presupuesto público seguirá reproduciendo desigualdades e ignorando su potencial transformador de la realidad patriarcal y androcéntrica.

Para lograr la institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto público, es necesario que el problema de las desigualdades de género sea considerado un tema prioritario y de indiscutida legitimidad entre los actores claves del ciclo presupuestal. Para ello será necesario instrumentar un proceso social, político y técnico que legitime la necesidad de superar las desigualdades de género a través del presupuesto, de modo que se convierta en un instrumento efectivamente redistributivo de recursos, oportunidades, beneficios y de promoción del ejercicio pleno de derechos por parte de mujeres y hombres. Este proceso debe redundar en la inserción de la perspectiva de igualdad de género en las distintas etapas del ciclo presupuestario, en las políticas, programas, en las normas, procedimientos, documentos financieros y de planificación.

Presentamos a continuación un conjunto de recomendaciones, que sin ánimo de exhaustividad, buscan contribuir a la definición de estrategias de presupuesto con enfoque de género que se enmarquen en estrategias para la transversalidad de la igualdad de género y tengan como horizonte la igualdad sustantiva. Las ordenamos según las etapas del ciclo presupuestal para facilitar su presentación.

Elaboración:

1. La etapa de elaboración del presupuesto quinquenal es el momento fundamental donde centrar los esfuerzos de incidencia política para que la igualdad de género se transforme en un principio orientador de la elaboración presupuestal y se explicita como una de las prioridades de gobierno.

2. La sociedad civil, desde los movimientos feministas, de mujeres, desde los sindicatos y la academia, tiene un rol privilegiado en la determinación de necesidades y demandas, y desde el Estado se deben facilitar los mecanismos para la participación y diálogo directo con la misma.
3. El mecanismo rector de políticas de género debe ocupar un rol central en las negociaciones políticas en relación al presupuesto; es clave que logre establecer alianzas estratégicas y feministas en los gabinetes de gobierno, y fundamentalmente con los organismos o áreas que lideran en materia presupuestal.
4. Contar con lineamientos de políticas de igualdad de género, claros y explícitos, generales y operativos, en los distintos niveles y organismos del Estado, es un requisito imprescindible para garantizar el sentido de la incidencia política y facilitar la articulación de los objetivos para la igualdad de género con los Planes estratégicos y de desarrollo, generales y sectoriales.
5. En el nivel nacional, las normas e instructivos definidos por el MEF, la OPP y Servicio Civil para la elaboración de los proyectos presupuestales de cada inciso, deben contener de manera explícita los lineamientos acordados y la metodología para la incorporación de las políticas de género y la identificación de los recursos correspondientes. Asimismo, el informe sobre situación económico financiera que acompaña el documento presupuestal y define las prioridades de política, debe incorporar en su análisis la perspectiva de igualdad de género y explicitar las definiciones políticas para el abordaje de estas desigualdades.

En Montevideo, los lineamientos e instructivos para la elaboración del presupuesto departamental, definidos por Recursos Financieros y el área de Planificación Estratégica, deben explicitar el compromiso del gobierno por la igualdad de género y definir los procedimientos para la incorporación de esta perspectiva en los documentos financieros y de planificación estratégica.

6. De manera complementaria, es necesario fortalecer los entramados de género, dotar a los mecanismos secundarios de las competencias y legitimidad necesaria para que puedan apoyar los procesos de incidencia política, interviniendo de manera directa en los procesos de planificación institucional y presupuestación, aportando insumos

concretos sobre las desigualdades de género existentes en su ámbito de incidencia, propuestas para abordarlas desde un enfoque interseccional a través del diseño o rediseño de política, programas y proyectos sectoriales, con la identificación respectiva de los recursos necesarios para su implementación.

7. En la medida que la estructura del presupuesto nacional o departamental en Montevideo, incorpore cambios que permitan avanzar hacia un presupuesto por resultados, se hace imprescindible que la igualdad de género se defina y explicita como uno de los objetivos o resultados específicos a alcanzar, de modo de poder establecer un vínculo directo entre los objetivos y metas para la igualdad de género con los recursos correspondientes³⁴. La necesidad de incidir además en el resto del gasto público, a través de la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en diversos programas y proyectos cuyo objetivo principal es otro, implica que el principio de igualdad se defina como requisito general para la elaboración de todo el presupuesto. Es necesario tener presente que la transversalidad trasciende e incluye a las políticas específicas, y que las mismas siguen siendo necesarias. Que la igualdad de género sea definida exclusivamente como eje transversal, implica el riesgo de que se desvanezca su relevancia política y se diluya la necesidad de los gastos etiquetados para las políticas específicas. Por el contrario, que solo se promueva la identificación de los gastos etiquetados, se contradice con las intenciones de la transversalidad y el potencial de incidir en el resto del gasto público.
8. Por lo tanto, los mecanismos que se utilicen para clasificar gastos, deben prever la posibilidad no solo de identificar los recursos etiquetados, sino también gastos que de manera indirecta contribuyan a la igualdad de género, mediante la incorporación de objetivos, acciones, indicadores y metas que permitan su monitoreo y evaluación en términos de impacto en las desigualdades de género que abordan.
9. En la medida que uno de los objetivos principales de la implementación de sistemas de clasificación del gasto, es la asignación presupuestal para los compromisos de género asumidos en los Planes y Estrategia de Igualdad, así como favorecer la

³⁴ En el nivel nacional, en caso de mantenerse la estructura actual en el presupuesto, se recomienda evaluar la posibilidad de abrir uno o varios programas presupuestales en una o más áreas programáticas, para la asignación de los recursos etiquetados.

transparencia y permitir rendiciones de cuentas de las políticas de género con sus recursos correspondientes, la información presupuestal que se presente en el Proyecto de Presupuesto Quinquenal y en las correspondientes instancias de Rendición de Cuentas debe ser clara y accesible. Considerando las limitaciones de los sistemas de información actuales, se recomienda incorporar un informe específico con la sistematización de los objetivos, asignaciones presupuestales y gastos directos e indirectos para la igualdad de género, lo que facilitaría el rol de contralor por parte de los órganos legislativos (Parlamento y Junta Departamental de Montevideo) y de la sociedad civil.

10. En el nivel nacional, se identifica la posibilidad de que el MEF cree en la etapa de elaboración del próximo presupuesto quinquenal, una bolsa de recursos para la financiación (total o parcial) de proyectos innovadores que los incisos presenten para la igualdad de género.³⁵ Esto sería un elemento concreto de institucionalización y un estímulo para la transformación de políticas, que requeriría el involucramiento de actores con experticia en género para la definición de propuestas presupuestales. Los proyectos podrían llegar a ser de carácter interinstitucional y deberían proponerse en el marco de los lineamientos de la Estrategia Nacional de Género.

Aprobación:

11. Recomendamos, la conformación en los órganos legislativos (Parlamento Nacional y Junta Departamental de Montevideo) de un equipo de legisladoras, legisladores y asesores que estudien el proyecto de presupuesto quinquenal y los correspondientes proyectos de Rendición de Cuentas, a efectos de identificar en los documentos de planificación y financieros las prioridades de las políticas de transversalidad de género y los recursos previstos y ejecutados para ello. Es probable que se requiera para su viabilidad de un apoyo técnico con experticia en género y presupuesto, pues es necesario profundizar en la instalación de competencias en ambos sentidos.

³⁵ En la IM, una iniciativa similar implementó el departamento de Cultura en el actual período, disponiendo de recursos presupuestales para la implementación de proyectos para la igualdad de género innovadores y en relación a los lineamientos del 3er. Plan, presentados por las distintas direcciones del departamento.

12. Asimismo, se recomienda que los entramados de género contemplen a los órganos legislativos, y establezcan alianzas estratégicas para la promoción de posibles reasignaciones presupuestales que fortalezcan las políticas de género.

Ejecución:

13. La etapa de ejecución presupuestal, requiere la creación de un equipo interinstitucional que acompañe y apoye a los organismos del presupuesto nacional, o a los departamentos de la Intendencia y municipios en el caso de Montevideo, en la ejecución del gasto directo (etiquetado o no) y en el cumplimiento de los objetivos de género en los gastos indirectos. Si bien se debe fortalecer a los mecanismos secundarios de género³⁶ para desempeñar este rol, es necesario que exista un equipo interinstitucional, con la mirada integral de las políticas de género y de la norma y los procedimientos presupuestales. Este equipo requiere del liderazgo del mecanismo rector de género, pero también el de los organismos o áreas con responsabilidades específicas en materia presupuestal.
14. Se debe definir un plan de capacitación y formación, que puede estar a cargo del equipo interinstitucional de PEG, no solo para la implementación de la metodología definida, sino para institucionalizar el cambio de sentido en el presupuesto que permita a la igualdad de género constituirse en uno de sus principios orientadores. Es necesario complementar el proceso con la elaboración de guías y manuales para la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto.
15. Las instituciones académicas, los organismos capacitadores del Estado, e incluso la sociedad civil desde sus organizaciones feministas, deberían ser aliadas en el impulso de los presupuestos con enfoque de género, ocupando un rol trascendente en la sensibilización y capacitación de diversos grupos de actores, entre los cuales se identifica como prioritario al entramado de género, las áreas financieras y de planificación, los mandos medios y funcionariado involucrado en las políticas y programas prioritarios para la transformación de las desigualdades de género.

³⁶ En el nivel nacional, mecanismos ministeriales o de otros organismos del presupuesto nacional, y en Montevideo a los equipos de igualdad departamentales y municipales.

Rendiciones de Cuentas y Modificaciones Presupuestales:

16. Las instancias de Rendición de cuentas y modificación presupuestal, deben ser concebidas como oportunidades para que desde el Ejecutivo se rindan cuentas de las políticas de género, se evalúen los resultados alcanzados y se propongan las modificaciones necesarias para mejorar los impactos.

El Parlamento y la Junta Departamental, debería asumir responsabilidades similares a las desarrolladas en la etapa de aprobación del presupuesto quinquenal.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Lorena (2007). *Guía metodológica para el estudio de cadenas productivas con perspectiva de género*. Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano.
- Alesina, Lorena y Prato, Claudia (2010). *Informe final de la Investigación sobre la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de la Intendencia Municipal de Montevideo*. Secretaría de la Mujer, Intendencia de Montevideo / UNIFEM.
- Alesina, Lorena (2010). *El Presupuesto Departamental: una herramienta fundamental para la equidad de género*. Resumen ejecutivo de la Investigación sobre la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de la Intendencia de Montevideo. Secretaría de la Mujer, IMM / UNIFEM.
- Alesina, Lorena y Solórzano, Fernanda (2011). *Contribuciones para el diseño de presupuestos públicos con enfoque de género*. Consejo Nacional de Género, Inmujeres / MIDES.
- Alesina, Lorena y González, Diana (2013). *Guía para la elaboración de leyes favorables a la igualdad*. CIRE – Parlamento Uruguayo.
- Almeida, María Dolores (2013). *Incorporación del Enfoque de Género en el Presupuesto Nacional del Ecuador: Sistematización de la Experiencia*. Quito: Ministerio de Finanzas. GIZ. ONU Mujeres. Ecuador.
- Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica*. Toronto.
- Bergara, Mario (2018). *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas*. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Editorial Fin de Siglo.
- Bruera, Silvana y González, Mariana (2004), *Montevideo construyendo equidad, una mirada de género desde los presupuestos*. Comisión de la Mujer de la IMM. FESUR. Montevideo.
- Budlender, Debbie y Sharp, Rhonda (1998). *Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas*. Secretaría de La Mancomunidad Británica. AUSAID.
- Carrasco, José (2005). *Presupuesto, herramientas de un proceso*. Junta Departamental de Montevideo. Intendencia de Montevideo. Uruguay.
- Cea D'Ancona, María de los Ángeles (1996) *Metodología Cuantitativa. Estrategias y Técnicas de Investigación Social*. Editorial Lavel S.A., España.

- CEPAL (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Montevideo, Setiembre 2013
- CEPAL (2016). *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. LC/CRM.13/5. Febrero de 2017.
- CIEDUR (2017). *Mapa de Género. Trabajo, empleo y negociación colectiva en Uruguay*. CIEDUR, PIT-CNT, Uruguay.
- Corbetta, Piergiorgio (2003). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Universidad de Bolonia, Madrid.
- Coello, Raquel (2015). *Presupuestos con enfoque de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista*. Tesis doctoral de la Universidad Complutense de Madrid.
- Coello, Raquel (2016). “Iniciativas de presupuestos sensibles al género en América Latina. Una ruta hacia la institucionalización”. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 141-170. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1803>
- Coello, Raquel y Saura, Elena (2016). *Guía para la transversalización de la perspectiva de género en los programas, iniciativas y proyectos adscritos de la Cooperación Iberoamericana*. Secretaría General Ibero Americana. Madrid.
- Consejo Nacional de Género, Inmujeres/MIDES (2018). *Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030*. CNG / Inmujeres - MIDES. Uruguay.
- De la Cruz, Carmen (1998), *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer. España
- Espino, Alma, Zerpa, Mariana y Viejo, Carina (2010). *Informe final de Convenio Presupuestos Sensibles al Género*. Inmujeres/ MIDES y FCCEE/UdelaR. Financiado por Inmujeres-PNUD-UNIFEM. Inédito
- Fontenla, Marta, (2008) “¿Qué es el patriarcado?”, en *Diccionario de estudios de Género y Feminismos*. Editorial Biblos. Disponible en: <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1396>
- García Prince, Evangelina (2011): “Nota para el Debate N°4: Mainstreaming de Género: Reforma del Estado e Institucionalización”. *America Latina Genera, Serie Políticas que transforman*. PNUD. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/centro_gobierno/FACTSHEET-3-DQEH2707.pdf

- García Prince, Evangelina (2012 a): *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Edición revisada y actualizada. Primera edición, (2008). El Salvador. PNUD. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Policasdeigualdad23junio08.pdf
- García Prince, Evangelina (2012b). “Guía 5. El ciclo de las PP con PEG II: Problemas de Implementación y Transversalidad de la Igualdad de Género”. Material pedagógico del Diplomado Superior en Políticas Públicas e Institucionalización de la PEG. FLACSO México.
- González, Diana y Alesina, Lorena (2010). *Manual para la implementación del Plan de capacitación en Género y Generaciones para el Parlamento Uruguayo*. Parlamento Uruguayo, UNFPA. Montevideo.
- Guzmán, Flérida, (2006). “Los presupuestos públicos en la institucionalización de la perspectiva de género en México”. Quito, ONU Mujeres. Disponible en: http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1163GuzmanMX.pdf
- Guzmán, Flérida (2012). “Guía 6. Herramientas para la Ingeniería Organizacional: Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género”. Material pedagógico del Diplomado Superior con opción a Maestría en Políticas Públicas y Género. FLACSO México.
- Hartmann, Heidi (1985). “El infeliz matrimonio entre marxismo y feminismo: hacia una unión más progresista”. En *Teoría y Política* 12-13.
- Inchaustegui, Teresa y Ugalde, Yamileth (2006). “La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia”. En Barquet, Mercedes (coord.), *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados, México.
- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, México (2010). *Manual para la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de los programas operativos anuales*. Ciudad de México. Disponible en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/DF/dfmeta1.pdf>
- Instituto Nacional de las Mujeres, México (2005). *Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100819.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres, México y ONU-Mujeres (2014). *Presupuestos con Perspectiva de Género en el Nivel Federal y Estatal en México*. México. Disponible en: <https://www.unwomen.org/media/headquarters/attachments/-sections/library/publications/2015/budgets%20with%20a%20gender%20perspective%20at%20federal%20and%20state%20levels%20in%20mexico.pdf?la=es&vs=4546>

- Instituto Nacional de las Mujeres / MIDES. (2007). *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Varones y Mujeres 2017-2011*. Inmujeres / MIDES. Uruguay.
- Instituto Nacional de las Mujeres / MIDES (2016), “El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones”, de la serie Cuaderno del Sistema de Información de Género. Inmujeres, MIDES, Uruguay.
- Intendencia de Montevideo (2017). *3er. Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020. Compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el período 2016-2020*. Montevideo.
- Jubeto, Yolanda (2008). “Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”. Cuadernos de trabajo de HEGOA, N° 43, España.
- Lombardo, Emanuela (2006). *Mainstreaming, evaluación de impacto y presupuesto de género: conceptos y criterios*. Universidad Complutense de Madrid. España.
- Moreno Sardá, Amparo (1986) *El arquetipo viril protagonista de la historia. Ejercicios de lectura no androcéntrica*; Barcelona, Cuadernos Inacabados.
- Naciones Unidas (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. CEDAW.
- Naciones Unidas, (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, (2010). Sistema de Planificación y Evaluación, Instructivo Conceptual. OPP, Presidencia, Uruguay.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, (2018). *Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay. Escenarios prospectivos*, OPP, Presidencia, Uruguay.
- Pérez Fragoso, Lucía y Rodríguez, Corina (2016). *Western Hemisphere: A Survey of Gender Budgeting Efforts*. IMF Working Paper. WP/16/153.
- Percovich, Margarita (2015). La perspectiva de género en el Presupuesto Quinquenal. CIRE Ciudadanía en Red / Cotidiano Mujer / ONU Mujeres. Montevideo.
- PNUD (2014). *Destino igualdad. Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas*. PNUD. Disponible en: http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdrdocuments/publicaciones/ruta_capacidades_final.pdf
- Quesada, Solana (2014). *Mecanismos para la transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas: el caso de los equipos de igualdad en Montevideo*. Tesis presentada en la Maestría en Políticas Públicas y Género, de FLACSO - Uruguay.

- Rees, Teresa (2005), “Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe”, en *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, (4): 555–574.
- Rigat-Pflaum, María (2004). “Pro y contras del gendermainstreaming.” Paper Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Rigat-Pflaum, María (2008). “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”. En Revista Nueva Sociedad 2018. Fundación Friedrich Ebert.
- Rigat-Pflaum, María (2009). “Las tensiones implícitas en la transversalización de la perspectiva de género: Una reflexión crítica sobre la implementación de políticas con perspectiva de género desde el Estado”.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008a), “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”. En: Temas y Debates. Revista universitaria de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Volumen 12, Número 16: 109-129.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008b): “Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado”, Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 14, Nº 25.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2012). *Transversalización de género en la Intendencia de Montevideo. Evaluación del 2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Intendencia Departamental de Montevideo (Uruguay)*. Intendencia de Montevideo, Montevideo, ONU Mujeres, AECID. Uruguay.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Carminotti, Mariana (2016). “Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario”. En *Revista STUDIA POLITICAE* Número 39. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba. República Argentina.
- Rubin, Gayle (1998) [1975] “El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo”. En Navarro M y Stimpson C. (comp) *¿Qué son los estudios de mujeres?* México: FCE.
- Scott, Joan (1986) “El género, una categoría útil para el análisis histórico.” Ed. Alfons el Magnanim, Valencia. En Lamas, Marta: (comp.) (1996) *El Género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG – UNAM. México.
- Sharp, Ronda (2003). *Presupuestos para la Equidad. Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño*. UNIFEM. Nueva York.
- Umansky, Isaac (2006). *Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal*. En serie Gestión Pública nro. 54. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.

Zapico Goñi, Eduardo (1996). *Racionalidad en el gasto público y relaciones entre los actores presupuestarios*. Cuadernos de Relaciones Laborales N°8, Servicio Público, UCM. Madrid.

Sitios web consultados:

CEPAL. Observatorio de Género. <https://oig.cepal.org/es>

Contaduría General de la Nación. Uruguay. <https://www.gub.uy/contaduria-general-nacion/politicas-y-gestion/presupuesto-nacional>

Inmujeres, Sistema de Información de Género./ MIDES
http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/

Ministerio del Interior.
https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=6283

OPP. Portal de Transparencia Presupuestaria.
<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/>

Referencia de siglas utilizadas

Generales:

PEG – Presupuesto con enfoque de género

PG – Perspectiva de Género

DDHH – Derechos Humanos

VBG – Violencia Basada en Género

Nivel nacional:

PIODNA – Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Varones y Mujeres

INMUJERES – Instituto Nacional de las Mujeres

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas

UPN – Unidad de Presupuesto Nacional

CGN – Contaduría General de la Nación

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto

UE – Unidad Ejecutora

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social

MI – Ministerio del Interior

MGAP – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MDN – Ministerio de Defensa Nacional

INAU – Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay

MVOTMA – Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

BBF – Bancada Bicameral Femenina

FCCEE – Facultad de Ciencias Económicas

IECON – Instituto de Economía

UDELAR- Universidad de la República

CIRE – Ciudadanas en Red

Montevideo

IM – Intendencia de Montevideo

DAIG – División Asesoría para la Igualdad de Género

CEG – Comisión de Equidad y Género

RRFF – Recursos Financieros

UGP – Unidad de Gestión Presupuestal

PP – Presupuesto Participativo

PSG – Presupuesto Sensible al Género

ANEXOS

ANEXO 1: Listado final de documentos recolectados y analizados.

Nivel Nacional

2007-2009

- Ley 18.104 de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres (2007)
- Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Varones y Mujeres 2007 - 2011
- Relatoría de la experiencia de intercambio con la Junta de Andalucía 2007/2008
- Rendiciones de cuentas del PIODNA 2008, 2009.
- Informe 1 y 2 del convenio Inmujeres - Iecon 2009. Primer estudio de análisis del gasto MIDES 2008.
- Ponencias de Claudia Prato (Inmujeres) y Diana Marcos (OPP) en el Seminario internacional sobre presupuestos públicos con perspectiva de género (IM-2009)

2010- 2014

- Llamado del Inmujeres-Mides para la conformación de un equipo de PSG (2010)
- Publicación del Consejo Nacional de Género. Contribuciones para el diseño de presupuestos públicos con enfoque de género. (2011)
- Capacitaciones sobre PEG del Inmujeres (ppt)
- Análisis del gasto Mides 2011 (Inmujeres)
- Informe de la Experiencia piloto de incorporación de la PG en la planificación estratégica 2013 de 5 incisos del Presupuesto Nacional (Inmujeres)
- Evaluación PIODNA (2014)
- Rendiciones PIODNA 2010 y 2013
- Ley de presupuesto nacional quinquenal 2010-2014. Informe de consultoría sobre incorporación de la PG. Parlamento.

2015-2018

- Formulario de encuesta proyecto BID L. Pérez Fragosó y C.Rodríguez. Inmujeres. (2015)
- Actas del CNG (web)
- Presentación CNG, 2015
- Informe de PG en presupuesto quinquenal. Informe Inmujeres /OPP
- Publicación CIRE sobre género en presupuesto quinquenal (2015)
- Ley de Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal 2017 (2018)
- Ley de Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal 2018 (2019)
- Informe metodológico del Tomo 2 de la Ley de Presupuesto Quinquenal – OPP 2015
- Informes de OPP e Inmujeres sobre proyectos presupuestales de género.
- Estrategia Nacional de Género (2018)
- Comunicado de la Intersocial Feminista “Presupuesto contra la Violencia de Género” (2017)

Nivel Departamental

2007-2010

- Sistematización de la experiencia de PSG IM – Proyecto Unifem 2009
- Informe final de la investigación de PSG- IM . Proyecto Unifem 2010
- Publicación El presupuesto departamental, una herramienta para la equidad de género. 2010, IMM.
- Guía para la planificación y elaboración de proyectos con perspectiva de género. Secretaría de la Mujer, IMM, 2009.
- Guía para la evaluación de propuestas al presupuesto participativo desde una perspectiva de género. Secretaría de la Mujer, IMM, 2009.

2011- 2015

- Evaluación 2do. Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos
- 3er. Plan de Igualdad de Género de Montevideo
- Documento de Rendición del 3er. Plan 2014 con estimación presupuestal.
- Capacitaciones en PEG 2015 (ppt)

2016 – 2018

- 3er. Plan de Igualdad de Género (objetivos y metas 2016-2020)
- Rendiciones de cuentas 2016-2017 y 2018 del 3er Plan de Igualdad de Montevideo (prezi)
- Presentaciones de la DAIG al Consejo de Igualdad de Género de Montevideo 2018 y 2019 (Prezi)
- Guía para incorporar los imperativos estratégicos de igualdad de género y accesibilidad en la planificación institucional 2019-2020. (2018 – IM)
- Informe de análisis de metas de género en la planificación estratégica 2019 (Depto. de Planificación- IM).
- Informe ejecución presupuestal 2016-2018 actividades presupuestales de género y previsión 2019. (Recursos Financieros - IM)

ANEXO 2: Listado final de entrevistas realizadas

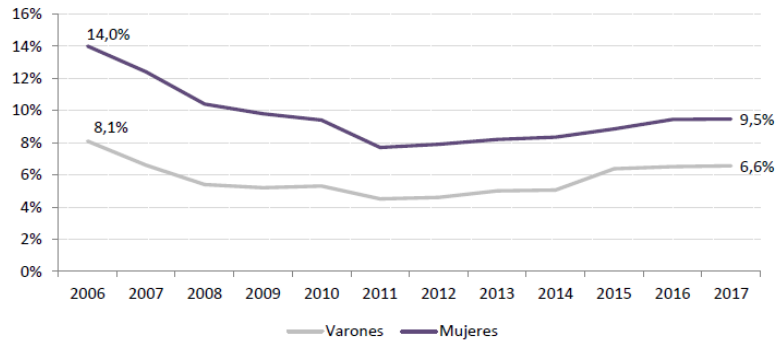
	<i>Organismo</i>	<i>Cargo</i>	<i>Nombre</i>	<i>Fecha</i>
Nivel Nacional	Inmujeres	Directora política	Mariella Mazzotti	12/2018
		Técnicas responsables del tema	Carla Sacchi Vanina Cuadro	11/2018
	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Director político	Alvaro García	11/2018
		Técnica responsable del tema	María Noel Hernández	12/2018
	Ministerio de Economía y Finanzas	Ex Ministro de Economía - Presidente del Banco Central Candidato en las internas del FA	Mario Bergara	12/2018
		Asesor de la dirección (hasta 6/18)		11/2018
	Parlamento	Suplente de la Dip. Macarena Gelman (desde 6/18)	Alejandro Zabala	
		Senadora – Integrante de la Comisión de Presupuesto	Constanza Moreira	12/2018
		Diputada – Presidenta de la Comisión de Hacienda y Presupuesto	Lilián Galán	12/2018
	Sociedad Civil	Ciudadanías en Red – Red Pro Cuidados Ex Senadora	Margarita Percovich	11/2018
Nivel Departa- mental	División Asesoría para la Igualdad de Género	Directora política	Patricia González	11/2018
	Departamento de Recursos Financieros	Director político	Juan Voelker	1/2019

ANEXO 3: Dimensiones utilizadas para la codificación de entrevistas

1. Objetivos de un PEG. ¿Por qué sería necesario avanzar en su concreción?
2. Requisitos de un PEG
3. Proceso de incorporación de la PG en el ciclo presupuestal (período) <ul style="list-style-type: none"> a) Actores participantes, articulaciones b) Estrategias c) Acciones implementadas, impulsadas d) Productos, resultados
4. Factores propiciadores y antecedentes (Acciones impulsadas desde otros organismos, actores relevantes, factores contextuales)
5. Relación PEG – Transversalidad (estrategia política, técnica, alianzas, capacidades instaladas, entramado institucional de género, Plan de Igualdad, la Estrategia de Género, normativa de igualdad, sistemas de información de género, el rol del mecanismo rector o mecanismos secundarios, rol de sociedad civil)
6. Evaluación del proceso de PEG (general y de su organización) <ul style="list-style-type: none"> a) Evaluación de la creación del proyecto presupuestal (actividad presupuestal a nivel departamental) para gastos etiquetados b) Instrumentación, quién lo lidera, otros actores participantes, fortalezas y dificultades, vinculación con la planificación c) Monitoreo de su ejecución (quién y cómo), utilidad para las instancias de rendición de cuentas, ¿mecanismo de transparencia?
7. Pensando a futuro (1): Fortalezas y debilidades de su institución para futuros avances (Recursos; Sistemas de información; Tipos de liderazgos, ámbitos de negociación, alianzas, etc.)
8. Pensando a futuro (2): Oportunidades y amenazas del entorno (legislativos, políticos, internacionales, grupos de interés, apoyos)

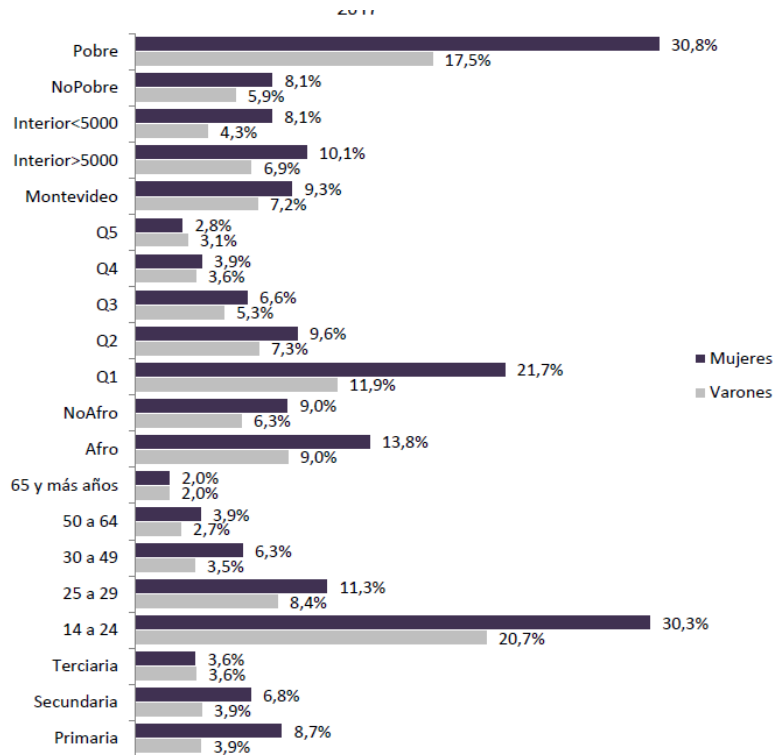
ANEXO 4: Brechas de desigualdad de género

Tabla 1. Evolución de la tasa de desempleo según sexo. Total país 2006-2017.



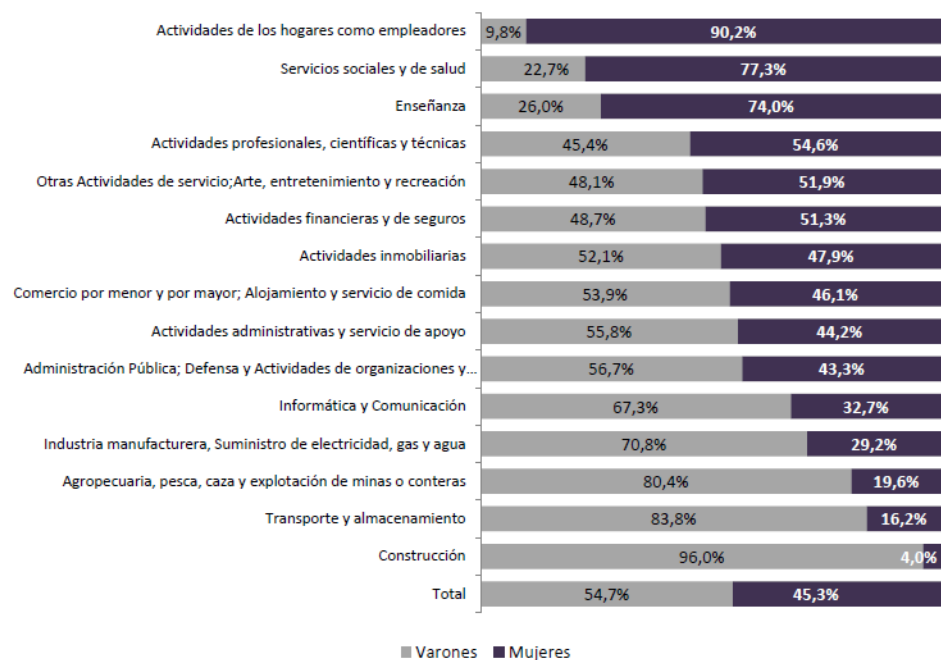
Fuente: SIG-Inmujeres, MIDES en base a ECH 2006-2017, INE

Tabla 2. Tasa de desempleo por sexo según variables de corte. Total país 2017



Fuente: SIG-Inmujeres, MIDES en base a ECH 2017, INE

Tabla 3. Distribución de las personas ocupadas por ramas de actividad según sexo. Total país 2017



Fuente: SIG-Inmujeres, MIDES en base a ECH 2017, INE

Tabla 4. Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado según sexo. Encuesta usos del tiempo. INE 2013.

	Hombres	Mujeres	Total
Trabajo remunerado	45,1	38,0	42,0
Trabajo no remunerado	19,5	37,5	29,7
Carga global de trabajo	50,0	55,6	53,0

Fuente: CIEDUR. Mapa de género 2017

ANEXO 5: Algunas medidas de la Estrategia de Montevideo (CEPAL 2016), vinculadas directamente con la transversalidad y los PEG:

“1. Marco normativo: igualdad y Estado de derecho

1.e Diseñar y ejecutar planes de igualdad de género, de despatriarcalización y de derechos de las mujeres con presupuesto intransferible, progresivo y suficiente y metas comprometidas en los distintos sectores y niveles de gobierno.

1.f Incorporar la igualdad de género y los derechos de las mujeres transversalmente en los planes nacionales de desarrollo e instrumentos de planificación.

2. Institucionalidad: políticas multidimensionales e integrales de igualdad de género

2.a Otorgar a los mecanismos para el adelanto de las mujeres jerarquía al más alto nivel, (...), y asegurar que los procesos de transversalización de la igualdad de género permeen toda la estructura del Estado.

2.b Fortalecer los mecanismos para el adelanto de las mujeres con recursos humanos, técnicos, políticos, administrativos y financieros suficientes y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, prestando especial atención a los niveles subnacional y local.

3. Participación popular y ciudadana: democratización de la política y las sociedades

3.f Asignar presupuesto suficiente para el funcionamiento de mecanismos de control social y rendición de cuentas, observatorios y otros instrumentos, y para la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en particular de las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas de todas las edades.

5. Financiamiento: movilización de recursos suficientes y sostenibles para la igualdad de género

5.a Diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión), desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, salvaguardando los avances alcanzados y movilizando los máximos recursos disponibles.

5.b Estimar las necesidades presupuestarias de las diferentes dependencias del Estado vinculadas con el cumplimiento de la Agenda Regional de Género y los Objetivos de Desarrollo Sostenible utilizando ejercicios de estimación de gastos con perspectiva de género, e identificar las fuentes de financiamiento público disponibles y potenciales que respondan a las necesidades económicas y sociales de cada país.

5.c Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas y destinar presupuestos con enfoque de género para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres.

5.d Asegurar que las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios dirigidas a enfrentar las situaciones de desaceleración económica se adecuen a los principios de derechos humanos y de no discriminación, considerando que dichas medidas cubran excepcionalmente el período de crisis y sean de carácter temporal, y evitando especialmente la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que enfrentan las mujeres y la reducción del financiamiento y los presupuestos para las políticas de igualdad y los mecanismos para el adelanto de las mujeres.

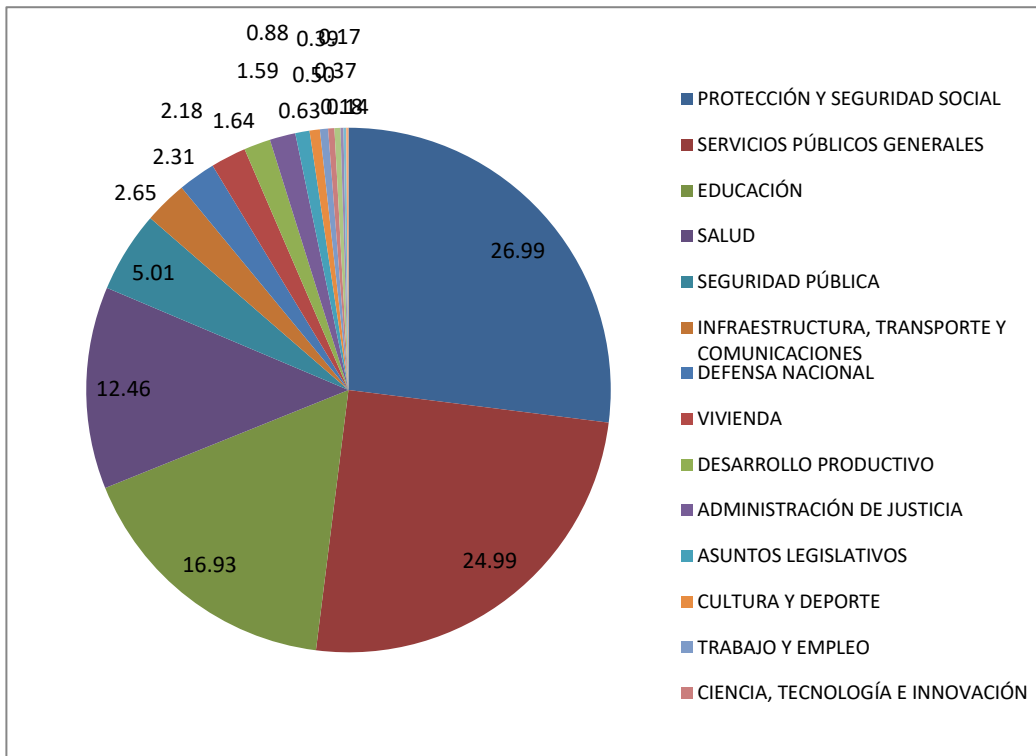
5.e Dar seguimiento a la evolución del monto, nivel, composición y desembolso de las asignaciones presupuestarias para las políticas orientadas a reducir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres, y difundir información sobre dichas asignaciones.”

ANEXO 6: Áreas Programáticas definidas en el Presupuesto Nacional Quinquenal 2015-2019

1. Administración de Justicia
2. Asuntos Legislativos
3. Ciencia, Tecnología e Innovación
4. Control y Transparencia
5. Cultura y Deporte
6. Defensa Nacional
7. Desarrollo Productivo
8. Educación
9. Infraestructura, Transporte y comunicaciones
10. Medio ambiente y recursos naturales
11. Protección y Seguridad Social
12. Registros e información oficial
13. Salud
14. Seguridad Pública
15. Servicios Públicos Generales
16. Trabajo y Empleo
17. Vivienda
18. Energía

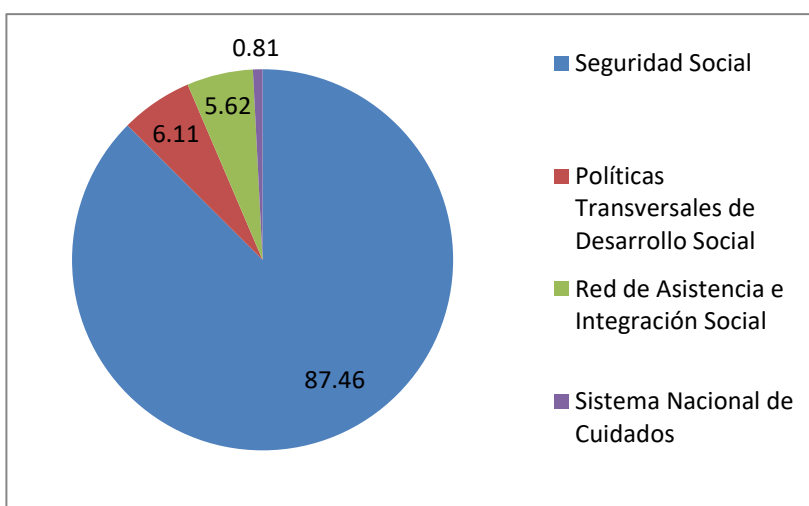
ANEXO 7: Información presupuestal 2018

Distribución porcentual del presupuesto nacional ejecutado en 2018, según Área Programática



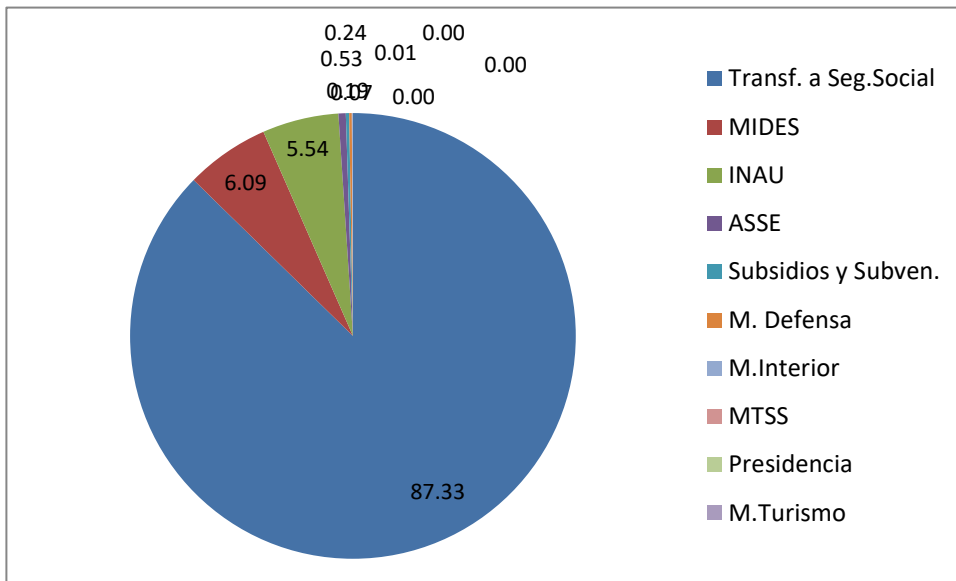
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal del ejercicio 2018. Portal de transparencia de la OPP

Distribución del presupuesto ejecutado 2018 del Área Programática Protección y Seguridad Social, según Programa Presupuestal



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Rendición de Cuentas del ejercicio 2018. Portal de transparencia de la OPP

Distribución del presupuesto ejecutado 2018, del Área Programática Protección y Seguridad Social, según inciso.



Fuente: Rendición de Cuentas del ejercicio 2018. Tomo II, Contexto y resultados en áreas programáticas

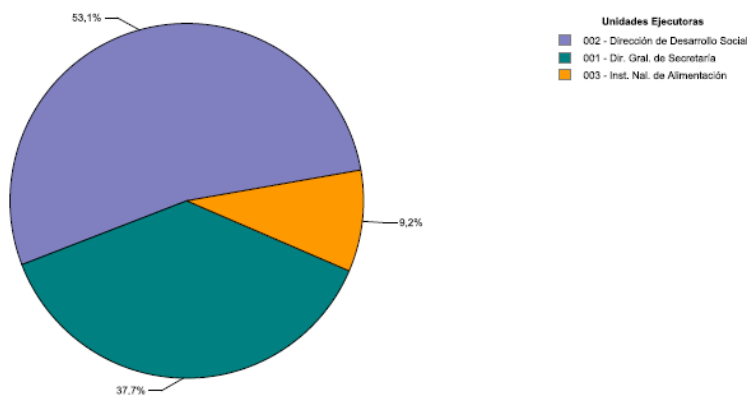
Distribución de los créditos del inciso 15 “MIDES”, según área programática y programa presupuestal.

Inciso 15 Ministerio de Desarrollo Social		Rendición de Cuentas 2018		
Ejecución 2018 del Inciso, por programa en miles de pesos corrientes				
Área Programática	Programa	Crédito	Ejecutado	% ejecutado sobre crédito
8 - EDUCACIÓN	346 - Educación media	5.719	0	0,0
	Total del AP	5.719	0	0,0
11 - PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	400 - Políticas transversales de desarrollo social	514.805	487.739	94,8
	401 - Red de asistencia e integración social	7.562.754	7.092.119	93,8
	403 - Sistema Nacional Integrado de Cuidados - Protección Social	1.186.988	1.147.693	96,7
	Total del AP	9.264.347	8.727.551	94,2
16 - TRABAJO Y EMPLEO	500 - Políticas de empleo	191.267	187.268	97,9
	Total del AP	191.267	187.268	97,9
	Total por Inciso	9.461.333	8.914.819	94,2

Fuente: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2018. Tomo II. Parte 2. Información institucional. Inciso 15 MIDES. Portal de Transparencia OPP

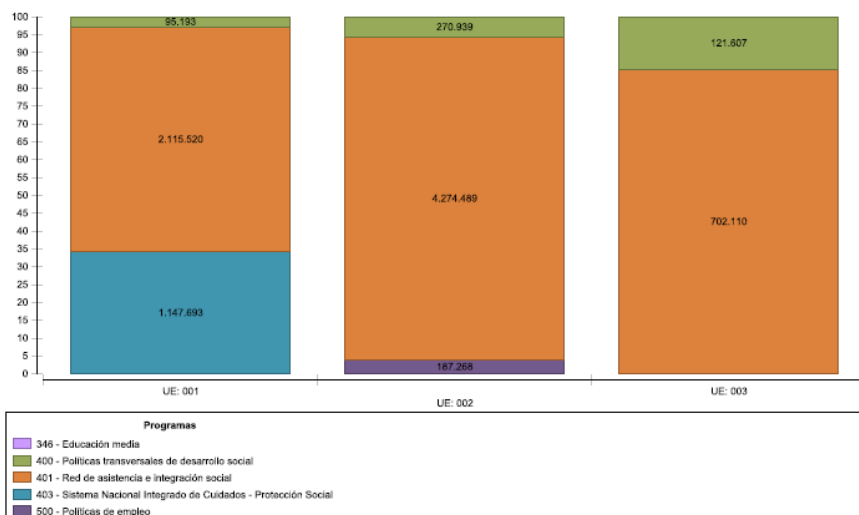
Distribución de la ejecución 2018 del MIDES, según UE

Inciso 15 Ministerio de Desarrollo Social Rendición de Cuentas 2018
DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DEL INCISO POR UNIDAD EJECUTORA
 Distribución de la ejecución 2018 del Inciso, por Unidad Ejecutora



Fuente: SIIF

DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE CADA UNIDAD EJECUTORA POR PROGRAMA



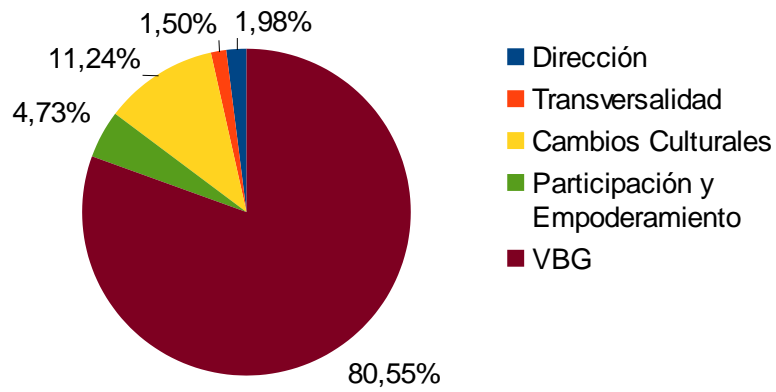
Fuente: SIIF

Fuente: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del ejercicio 2018. Tomo II. Parte 2. Información institucional. Inciso 15 MIDES. Portal de Transparencia OPP

Los gráficos anteriores, permiten ver que el Área Programática (AP) Protección y Seguridad Social representa el 27% del Presupuesto Nacional, que tiene 4 Programas presupuestales, y que el programa Seguridad Social representa el 87,6% del AP. Del total presupuestal de esta AP, al MIDES corresponde el 6 %. Asimismo, el MIDES, también recibió créditos del AP Trabajo y Empleo y del AP Educación, aunque en una proporción mucho menor. El MIDES tiene 3 Unidades Ejecutoras (UE), y a la UE Dirección de Desarrollo Social corresponde el 53% del presupuesto del inciso. El último gráfico presenta a qué programas presupuestales corresponden los créditos de cada UE.

ANEXO 8: Distribución del presupuesto asignado 2019 a la División Asesoría para la Igualdad de Género según actividad presupuestal

Distribución de presupuesto de DAIG



Fuente: Presentación al Consejo de Género de Montevideo. DAIG 2019

ANEXO 9: Incorporaciones relativas al género en el Articulado de la Ley de Presupuesto Quinquenal N° 18.719 (2010-2014)

Algunos ejemplos:

Artículo 6: en el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas a cargo de los organismos del Presupuesto Nacional será de aplicación lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley N° 18.104 y por el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

(Ley 18.104 – art 2: “El Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género ...”)

En los artículos 14, 24, 45 y 51 se incorporan cláusulas para promover la equidad de género en el empleo público.

Artículo 14.–“... La Oficina Nacional del Servicio Civil deberá incluir anualmente en la Rendición de Cuentas, un informe del número de vínculos laborales con el Estado correspondiente a diciembre del año anterior, discriminado por tipo de vínculo y organismo, determinándose asimismo su distribución por sexo...”

En otros 17 artículos, se establecen cláusulas de género específicas para diferentes incisos del Presupuesto Nacional.

INCISO ³⁷	ARTICULOS
MEF	329
MGAP	383
MIEM	413 – 414 - 416
MTD	441 – 443 – 444 - 445
MEC	503 – 504 - 507
MVOTMA	603
MIDES	617 – 618
Poder Judicial	639 – 643

Ejemplo de incorporaciones en los artículos de los incisos.

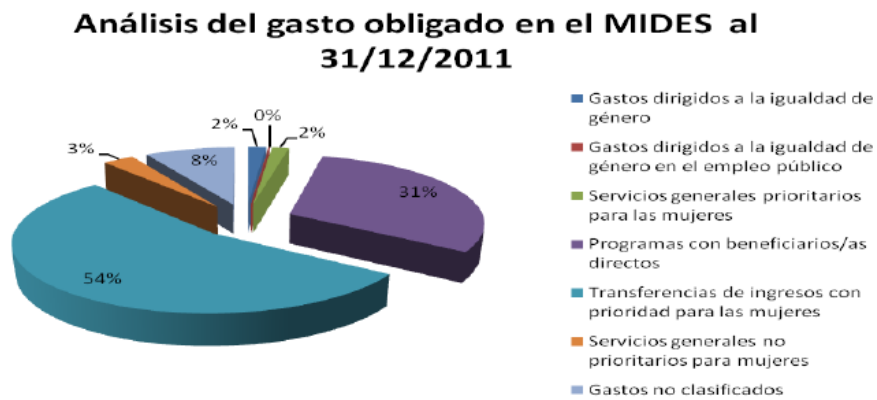
Artículo 414.– “Asígnase al Inciso 08 MIEM, programa 320 "Fortalecimiento de la Base Productiva de Bienes y Servicios", UE 009 "Dirección Nacional de Artesanías y Pequeñas y Medianas Empresas", financiación 1.1 “Rentas Generales”, una partida anual de \$ 1.500.000 para el programa de "Asistencia en Diseño de MIPYMES. **A efectos del procedimiento de asignación de recursos será de aplicación lo dispuesto por la Ley N° 18.104 de 15 de marzo de 2007”.**

³⁷ MEF: Ministerio de Economía y Finanzas, MGAP: Ministerio de Ganadería y Pesca, MIEM: Ministerio de Industria, Energía y Minería, MTD: Ministerio de Turismo y Deporte, MEC: Ministerio de Educación y Cultura, MVOTMA: Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

ANEXO 10: Análisis del gasto MIDES 2011

Se utilizaron para el análisis las categorías utilizadas en el análisis del gasto 2008 realizado por IECON-UdelaR, con algunas adaptaciones.

Distribución del gasto MIDES por categoría.



Fuente: Análisis del Gasto Mides, Inmujeres 2011.

ANEXO 11: Experiencia Piloto de incorporación de la perspectiva de género en la planificación estratégica 2013 de cinco incisos del Presupuesto Nacional. Inmujeres

Ejemplo del análisis presentado en el Informe del Inmujeres (2013, sin publicar).

Los avances en los diferentes incisos se clasifican según se incorpore o no la perspectiva de género en objetivos o indicadores de inciso y unidad ejecutora.

Tabla 27. Clasificación incisos según avances

	ANEP	MIDES	MI	MSP	MTSS
No se identifican avances que surjan del proceso	✓			✓	
Desagrega indicadores según sexo o agrega indicadores con PG		✓	✓		✓
Incorpora PG en objetivos o agrega objetivos con PG a nivel de UE		✓	✓		✓
Agrega indicadores con PG a nivel de inciso		No tiene definidos	✓		
Incorpora PG en objetivos o agrega objetivos con PG a nivel de inciso			✓		

Fuente: Elaboración propia

ANEXO 12: Análisis de la incorporación de género en el Presupuesto Quinquenal 2015-2019

Ejemplo de objetivos y/o indicadores relevantes a la igualdad de género, explicitados en el Tomo II de la Ley 19.355 de Presupuesto Quinquenal.

Inciso 4 Ministerio del Interior

Área Programática 14 - SEGURIDAD PÚBLICA		
Programa 460 Prevención y represión del delito		
Objetivo sustantivo del Inciso 4: Auxiliar de la Justicia	Vigencia 2015 a 2019	UEs que contribuyen
Descripción: Especializar la función de la Policía como auxiliar de la Justicia en el esclarecimiento de los delitos, comprometida con la plena vigencia de los derechos humanos y los principios constitucionales.		1 - Secretaría del Ministerio del Interior 4 - Jefatura de Policía de Montevideo 5 - Jefatura de Policía de Artigas 6 - Jefatura de Policía de Canelones
Indicadores del objetivo de Inciso		
Nombre	Descripción	Fórmula de cálculo
Cobertura del Programa de Monitoreo Electrónico de Víctimas de VDG	Se indica sobre el porcentaje de víctimas de violencia doméstica en situación de riesgo sobre las cuales la Justicia ha determinado la inclusión en el PMEVDG.	(Víctimas de VD dentro del PMEVDG/ Víctimas en situación de riesgo)*100

Fuente: Tomo 2. Ley de Presupuesto 2015-2019

Inciso 4 Ministerio del Interior

Área Programática 14 - SEGURIDAD PÚBLICA				
Programa 460 Prevención y represión del delito				
UE 1 - Secretaría del Ministerio del Interior				
Objetivo sustantivo de UE: Prevención, disuasión y represión del delito				
Descripción: Fortalecer la prevención, disuasión y represión del delito, garantizando la seguridad y la convivencia ciudadana.				
Indicadores del objetivo de Unidad Ejecutora				
Nombre	Descripción	Fórmula de cálculo	U. de medida	Vigencia
Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas	Muestra la cantidad de denuncias de casos de Trata y Tráfico de de Personas y Explotación Sexual comercial y no comercial de Niños y Niñas llevados adelante por la Dirección General de Lucha contra el crimen organizado.	Cantidad de denuncias por casos de Trata y Tráfico de Personas y Explotación Sexual comercial y no comercial de Niños y Niñas	Unidades	2015 - 2019

Fuente: Tomo 2. Ley de Presupuesto 2015-2019

Inciso 2 Presidencia de la República

Área Programática 5 - CULTURA Y DEPORTE

Programa 282 Deporte comunitario

UE 11 - Secretaria Nacional del Deporte

Objetivo sustantivo de UE: Incrementar la oferta de actividad física y deporte orientado a equidad de género e inclusión social				
Descripción: Incrementar en cantidad y calidad la oferta de actividad física y deporte garantizando equidad de género e inclusión social.				
Indicadores del objetivo de Unidad Ejecutora				
Nombre	Descripción	Fórmula de cálculo	U. de medida	Vigencia
Ampliar la participación deportiva para mujeres y niñas a través de la ampliación de la oferta	Acuerdos con las intendencias y clubes deportivos para desarrollar nuevas actividades dirigidas a mujeres y niñas	Porcentaje de incremento acumulado de niñas y mujeres participando de actividad deportiva	Unidades	2016 - 2019

Fuente: Tomo 2. Ley de Presupuesto 2015-2019

Ejemplos del análisis realizado por Inmujeres vinculando estos objetivos e indicadores a los ejes de derechos del CNG y a los proyectos presupuestales (cuando fueron abiertos).

Eje de Derechos (CNG): Derecho a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial					
Área Programática: Desarrollo Productivo					
Programa Presupuestal: Cadenas de Valor motores de Crecimiento					
Inciso: MGAP					
Objetivo de Inciso	Unidad ejecutora	Objetivo de U.E	Indicador	Presupuesto 2016	Presupuesto 2015-2019
				Proy.121	Proy.121
Desarrollar políticas activas de especialización productiva de corte sectorial en cadenas de valor.	Dirección General de Desarrollo Rural	Contribuir al logro de la inclusión equitativa y sostenible de la Producción Familiar en las cadenas de valor	Proporción de apoyos productivos captados por mujeres	1.800.000	4.800.000

Fuente: Informe sobre la incorporación de la perspectiva de género en el Presupuesto 2015-2019. OPP-INMUJERES

ANEXO 13: Ejecución presupuestal 2016, 2017 y 2018 de los Proyectos 121 y 840 (al 31/12 de cada año)

Inciso	Organismo	2016 (121)	2017 (121 y 840 MIEM)	2018 (121)
1	Pod. Leg.			
2	Pres.Rep.	638.743	634.766	4.610
3	M.D.N.	116.840	80.270	164.678
4	M.I.	14.089.278	41.165.051	65.383.262
5	M.E.F.			
6	M.RR.EE.	3.553.679		
7	M.G.A.P.	1.850.000	580.303	3.020.136
8	M.I.E.M.		1.052.383	2.778.000
9	M.T.	549.168	386.214	1.006.331
10	M.T.O.P.			
11	M.E.C.			
12	M.S.P.		59.921.855	35.222.413
13	M.T.S.S.			
14	MVOTMA			10.084
15	M.D.S.	175.360.877	199.830.304	304.012.142
16	Pod.Jud.			
17	Trib.Ctas.			
18	Corte Elec.			
19	T.C.A.			
20	A.N.E.P. (proy.2014)	2.670.646	3.018.313	4.486.382
21	Univ.Rep.			
22	I.N.A.U.			
23	A.S.S.E.			
24	UTEC			
25	INUMET			21.317
26	FGN	486.000	948.136	159.891
27	JUTEP			
	TOTAL		307.741.295	416.269.246

Fuente: Informes del Inmujeres en base a información del SIIF.

ANEXO 14: Estimación presupuestal del gasto 2014 del 3er. Plan de Igualdad de Género de Montevideo

Tabla 9. Subactividades implementadas en 2014 del 3er Plan según objetivos

Tipo de subactividad según objetivos ⁷	Cantidad	%
Etiquetadas	257	77,4%
Generales Parciales	39	11,7%
Generales Transversales	27	8,1%
Sin perspectiva de género	9	2,7%
Total	332	100,0%

Fuente: Sistema de Registro 3er Plan de Igualdad 2014.

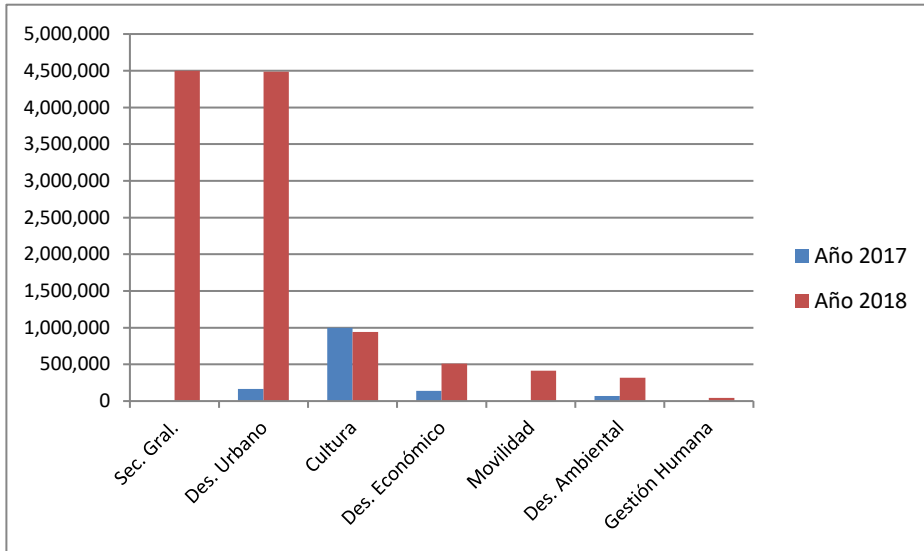
Tabla 11. Estimación de ejecución presupuestal relevada por tipo de objetivo de la subactividad según tipo de gasto - 3er Plan 2014

Tipo de subactividad s/ objetivos	Tipo de gasto			Total	%
	RR.HH.	Gastos de funcionamiento	Inversiones		
Etiquetada	19.550.811,75	41.245.461,46	-	60.796.273,21	97,9%
General Parcial	742.908,44	232.016,51	317.229,92	1.292.154,86	2,1%
Total	20.298.715,64	41.477.477,97	317.229,92	62.088.428,07	100,0%

Fuente: Sistema de Registro 3er Plan de Igualdad 2014.

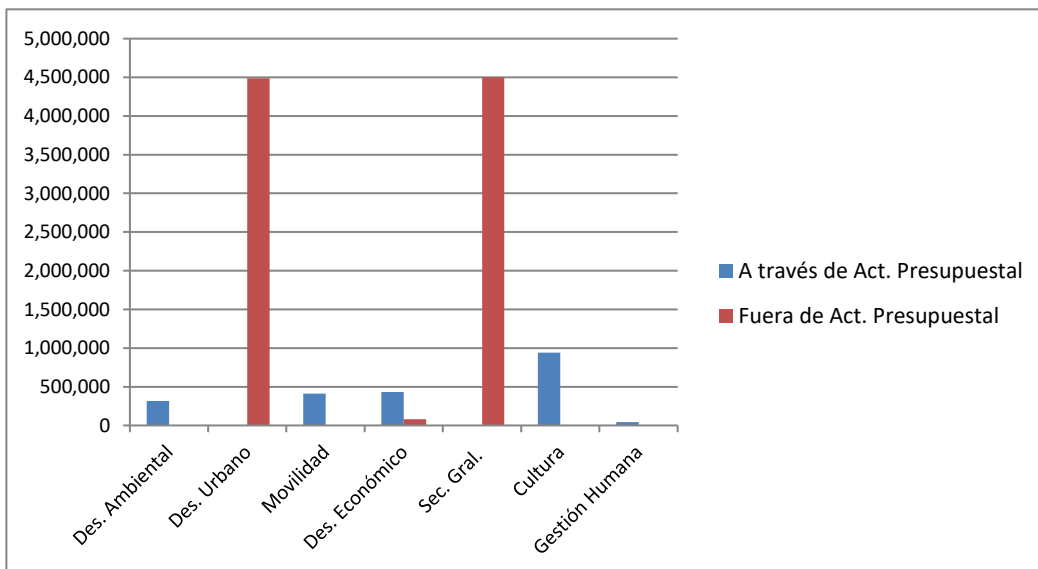
ANEXO 15: Presupuesto destinado a las actividades del 3er. Plan de Igualdad de Género de Montevideo 2017-2018

Presupuesto 2017 y 2018 (en pesos uruguayos) ejecutado por los distintos departamentos de la IM, “etiquetado” y/o identificado por el Equipo de Igualdad (ejecutado por fuera de la actividad presupuestal de género). Sin la DAIG



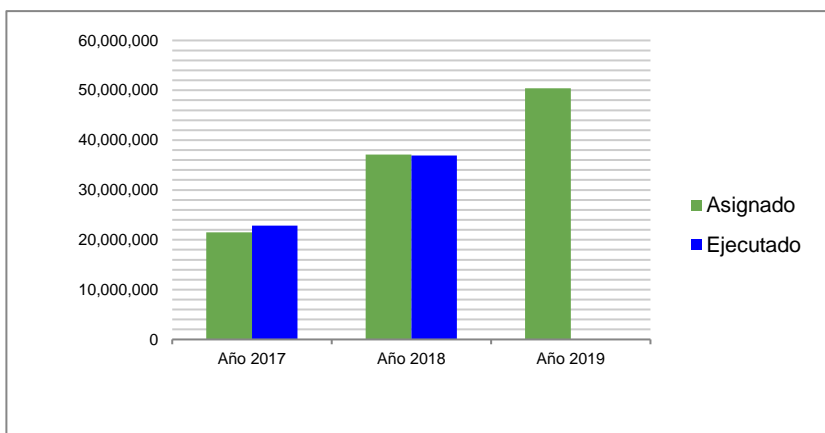
Fuente: Rendición de Cuentas 2018 del 3er. Plan de Igualdad de Género. (Prezi)

Presupuesto ejecutado 2018 por los departamentos de la IM en acciones para la igualdad de género, imputado en la actividad presupuestal de género y por fuera de la actividad presupuestal de género (en este último caso es identificado y estimado por el equipo de igualdad). Sin la DAIG.



Fuente: Rendición de Cuentas 2018 del 3er. Plan de Igualdad de Género. (Prezi)

Presupuesto asignado y ejecutado por la División Asesoría para la Igualdad de Género 2017, 2018 y 2019 (la ejecución 2019 está en curso)



Fuente: Rendición de Cuentas 2018 del 3er. Plan de Igualdad de Género. (Prezi)

ANEXO 16: Metas estratégicas de género IM - 2019

El siguiente gráfico muestra la distribución las de metas institucionales 2019 (definidas en la instancia de Rendición de Cuentas 2018), clasificadas con “contribución a la igualdad de género”, según los lineamientos estratégicos institucionales de la IM y Municipios.

Gráfico 4.1. Metas estratégicas con perspectiva de género en LE



Fuente: Informe de la Unidad de Planificación Estratégica Institucional. Depto. de Planificación-IM. Documento interno