

Junio-Agosto 2009 • Año 1 • Número 1

la Lupipita



**Revista de monitoreo de
presupuestos públicos**

Paola González
Directora Ejecutiva
**Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas
UNAMG**
3ª avenida 2-23 zona 1 Ciudad de Guatemala
Guatemala, Centro América
Teléfonos (502) 2230-4851 (502) 2230-6049
unamg.guatemala@gmail.com

Jorge Santos y Evelyn Blanco
Coordinadores
**Centro Internacional para Investigaciones
en Derechos Humanos
CIIDH**
2ª calle 4-42 zona 2 Ciudad de Guatemala
Guatemala, Centro América
Teléfonos (502) 2251-6146 (502) 2220-0217
ciidh@intelnet.com

Trabajado por:
Fabiola Morales - Área de estudios fiscales y presupuestarios
CIIDH
Norma Herrera - Programa Justicia Económica UNAMG
Brisna Caxaj - Equipo de Investigaciones UNAMG
Revisión final: Paola González

Ilustración del Logo: Carla Caxaj
Diseño: Ángela Morales
Diagramación: Manolo Recinos
Impresión: Serviprensa, S.A.
3ra. Avenida 14-62, zona 1, Guatemala
Telefonos: 2232 5424 • 2232 0237
e-mail: relacionespublicas@serviprensa.com



Presentación

En Guatemala históricamente las mujeres se han encontrado en condiciones de desigualdad que limitan su desarrollo político, socioeconómico y cultural. Esta situación está sustentada en las relaciones de poder que colocan a las mujeres en condiciones de opresión y subordinación que forma parte de un sistema patriarcal, racista y capitalista. En este marco, el acceso de las mujeres a los recursos públicos ha sido una de las principales luchas de organizaciones y movimientos de mujeres en miras de lograr que el Estado garantice la justicia social. Por ello, es necesario impulsar la distribución equitativa de los recursos entre hombres y mujeres, lo que implica hacer visible dentro de los presupuestos y políticas públicas nacionales, departamentales y municipales cuánto es que el Estado está invirtiendo en la satisfacción de necesidades de las mujeres y los hombres.

Ante esta demanda, La Lupita es un esfuerzo de la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas –UNAMG– y el Centro Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos –CIIDH–, que nace con el propósito de incidir en los procesos de transformación y sensibilización de la cultura excluyente que predomina en Guatemala, en ánimos de apoyar la lucha de las mujeres por acceder a mejores condiciones de vida por medio del acceso equitativo de los recursos públicos. La Lupita, como espacio de expresión, busca brindar información y análisis crítico a nuestras lectoras/es acerca de políticas y presupuestos públicos que buscan mejorar la situa-

ción de las mujeres. El objetivo es identificar, desde una visión crítica, cómo con hechos concretos el Estado está interesado en mejorar la situación de las mujeres, en aplicar y cumplir con las políticas públicas y legislación nacional e internacional a favor de las mujeres a través del criterio de equidad de oportunidades, partiendo del hecho que representan alrededor del 51% de la población y pese a ello los indicadores nacionales muestran que son ellas las que poseen las peores condiciones de vida.

En este primer número se consideró importante aclarar algunas definiciones por medio del abordaje teórico de los conceptos de enfoque de género, políticas públicas y presupuestos públicos con enfoque de género, para después proseguir en un segundo apartado de diagnóstico sobre políticas y presupuestos públicos con enfoque de género en Guatemala.

El apartado muestra que, pese a que son limitadas las políticas públicas que incorporan el enfoque de equidad de oportunidades, que promueven el acceso de las mujeres a los recursos y beneficios de las políticas públicas, o que reconocen a las mujeres como gestoras del desarrollo económico y social, se han dado varios esfuerzos. Dentro de los principales están crear políticas que promueven el desarrollo de las mujeres en miras de garantizar la igualdad real entre hombres y mujeres; y cómo se ha garantizado su sostenibilidad por medio de la asignación de recursos dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

Aproximaciones conceptuales al término enfoque de género

¿A qué nos referimos cuando hablamos de enfoque de género?

El concepto de género es una de las categorías centrales en la teoría feminista y se ha concretado metodológicamente en lo que se ha llamado enfoque de género. Como resultado de las luchas de los movimientos de mujeres a nivel nacional e internacional, así como por los compromisos asumidos por los Estados con las distintas Conferencias Internacionales,¹ el uso de esta categoría se ha introducido en distintas esferas del Estado Guatemalteco. Sin embargo, este proceso no ha sido acompañado de una apropiación adecuada en el manejo del concepto. Por ejemplo, suele haber confusión o poca claridad del término, especialmente porque tiende a estar ligado estrictamente a lo relacionado con las mujeres. Para aclarar, el concepto de género no es un sinónimo de la palabra mujer, más bien, “es una categoría social que se refiere al conjunto de ideas, valores, roles, talentos, rasgos de temperamento, carácter e inclinaciones que se asignan socialmente a cada sexo. Esa asignación se da en el momento del nacimiento de cada ser humano, sobre la base de las diferencias sexuales visibles. El género se basa en la diversidad sexual, pero no es inherente a la naturaleza. Es producto de un complejo proceso histórico, que implica el aprendizaje de las costumbres y las normas de conducta que culturalmente se consideran propias para cada sexo, las cuales son transmitidas de generación

en generación en el seno de la familia y a través de otras instituciones.”²

A partir de esta definición, podríamos decir que el enfoque de género como categoría de análisis “establece y reconoce la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres expresadas en opresión, injusticia, subordinación, además de discriminación mayoritariamente hacia las mujeres; observa la realidad con base en las variables sexo y género y sus manifestaciones en un contexto geográfico, étnico e histórico determinado.”³

Algunas otras teóricas y expertas en la materia han utilizado el concepto de perspectiva de género, pero siempre ligado a la utilización de la categoría género, cómo la desigualdad de roles sociales entre hombres y mujeres, para analizar la realidad, evaluar las políticas, la legislación y el ejercicio de derechos, diseñar estrategias y evaluar acciones.⁴

La aplicación del concepto género constituye un análisis comparativo entre la posición y condición social de las mujeres respecto de la posición y condición social de los hombres. Por lo tanto, analizar desde esta perspectiva permite establecer los puntos críticos o nudos donde principalmente se producen las brechas o inequidades entre los géneros. Este enfoque aporta a la medición del impacto diferenciado de las políticas, los programas y los proyectos, así como las leyes y el ejercicio de los derechos, en

1 Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG). **Presupuestos con equidad de género**. Unidad de formación de UNAMG. Freidrich Ebert Stiftung. Guatemala, 2006. Pág. 1

2 UNAMG. **Fundamentos teóricos**. Documento interno de trabajo. Sf.

3 Centro Nacional para el desarrollo de la Mujer y la Familia. **Glosario de términos de género**. Consultado en: <http://seip.guanajuato.gob.mx/imug/index>

4 *Ibid.*

la vida de hombres y mujeres.⁵ Esto está directamente relacionado con las posibilidades de hombres y mujeres de tener acceso y control de los recursos y los beneficios del desarrollo.

Debido al amplio ámbito de acción en el que puede ser utilizada el enfoque de género, incorpora otras categorías de análisis como la clase, etnia y edad; las cuales complementan el análisis para observar y comprender dinámicas sociales, principalmente las relacionadas con la discriminación. Por ejemplo, para analizar la realidad social y económica de las mujeres y

hombres con el fin de equilibrar oportunidades para el acceso equitativo a los recursos, los servicios y el ejercicio de derechos,⁶ y para América Latina, particularmente Guatemala, podría ser útil para examinar la realidad de las mujeres indígenas.

Por lo tanto, se podría decir que la utilización de este enfoque debe ser determinante para quienes tienen a su cargo tareas dentro de la administración pública ligadas a la planeación, programación y creación de las políticas públicas, además de la asignación de recursos a través de presupuestos públicos.

5 Instituto nacional de las mujeres (INAMU). **La perspectiva de género y su vinculación con la salud.** Costa Rica. 2009. Consultado en: <http://www.inamu.gob.cr>

6 **La perspectiva de género una herramienta para construir la equidad en la familia y el trabajo.** Cuadernillo de sensibilización para todos los servidores públicos y las personas interesadas en la equidad entre hombres y mujeres. Primera Edición. México, 1999. Pág. 15.

Políticas públicas con enfoque de género

¿Qué implica en la realidad crear políticas con enfoque de género?

Independientemente de las distintas conceptualizaciones sobre el Estado y el papel que éste debe jugar en la sociedad, o en las formas de definición, diseño e implementación de sus acciones; en teoría, las políticas públicas se entienden como la herramienta que orienta el quehacer de los Estados, al conjunto de acciones y decisiones que le dan una orientación a sus actividades, las cuales se concretizan por medio del aparato administrativo del mismo.⁷ En este sentido son las instancias del Estado las que ponen en marcha las políticas públicas.

En la administración pública se ha partido de la interpretación de la “neutralidad de la política pública”, idea que se ha basado en el supuesto carácter universalista del impacto de las medidas políticas, bajo el argumento de que éstas se diseñan con objeto de “beneficiar a toda la comunidad” sin distinguir entre hombres y mujeres ni entre los diversos colectivos o grupo étnico de los que forman parte⁸.

Sin embargo, los movimientos de mujeres y feministas han incursionado en la importancia de diferenciar las realidades desiguales entre hombres y mujeres. Este reconocimiento implica la aplicación de políticas específicas para atender la realidad y las necesidades específicas de las

mujeres pertenecientes a distintos estratos sociales y grupos étnicos. Una de las herramientas que permite construir políticas públicas y/o acciones, programas, proyectos orientados a disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres es el enfoque de género.

El enfoque de género ha permitido identificar que para cambiar las condiciones de vida de las mujeres es necesario cambiar las relaciones sociales, esto implica el conocer también las realidades de los hombres.

Diferentes instrumentos internacionales, que buscan garantizar el respeto de los derechos de las mujeres, han buscado profundizar en el enfoque de género y su aplicación en las políticas públicas. Las primeras conferencias mundiales sobre la mujer hicieron planteamientos en la búsqueda de la eliminación de las discriminaciones por género. Sin embargo, no es hasta la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing, que se incorporan y visualizan las problemáticas y demandas de las mujeres indígenas. La Plataforma de Acción que surge de esta conferencia plantea que el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas 1995–2004 constituye un marco favorable para las acciones tendientes al mejoramiento de la situación de las mujeres indígenas; asimismo sugiere la importancia de la transversalización de todo análisis con enfoque étnico.⁹

7 Florián, Elizabeth. **Género, pobreza y políticas públicas (ensayo)**. Instituto de Investigaciones de la Escuela de Trabajo Social IIETS – Escuela de Trabajo social. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2004. Pág. 33

8 Jubeto, Yolanda. **Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas**. Cuadernos de Trabajo de He-goia. Número 43. España, 2008. Pág. 6.

9 Calfio Montalvo, Margarita y Velasco, Luisa Fernanda. **Mujeres indígenas en América Latina: ¿Brechas de género o de etnia?**. Ponencia presentada en: Seminario Internacional CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 29 de abril de 2005.

Es principalmente a través de la Conferencia de Beijing que se ha buscado institucionalizar el enfoque de género. Los años siguientes a Beijing se han caracterizado por profundizar en la discusión y a que los Estados asuman, al menos formalmente, incorporar estas posturas, caracterizadas por las Políticas de Igualdad de Oportunidades y el gender mainstreaming¹⁰.

Existen distintas formas de entender el gender mainstreaming pero todas hacen relación a la necesidad de que todas las políticas públicas y todos los niveles de la administración pública tengan incorporados el enfoque de género en contraposición a la postura de hacer políticas para las mujeres de manera aislada y desvinculada. El objetivo del gender mainstreaming es incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todos los procesos de decisión y hacer que todos sean útiles a la igualdad de oportunidades, se trata de una determinación a favor de los derechos de las mujeres en toda política pública.¹¹

Como señala García Prince, la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas es uno de los enfoques utilizados desde finales del Siglo XX en políticas orientadas a las mujeres.¹² El tratamiento de las necesidades o los

intereses de las mujeres ha pasado por varias etapas o modalidades en los últimos 50 años.¹³ Los primeros enfoques de los años 50 se centran específicamente a las mujeres, mientras que los últimos enfoques de los años 90, han retomado el enfoque de género reconociendo las diferencias de intereses y necesidades de mujeres y hombres, respecto a situación y posición de unas y otros; busca las formas de superar las exclusiones y subordinación; y distingue las necesidades prácticas y estratégicas de hombres y mujeres. Esta tendencia se centra en promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

García ubica las políticas orientadas a las mujeres en el Siglo XX en dos grandes categorías: los enfoques oficialistas y los enfoques alternativos. Los primeros fueron denominados así por ser principalmente adoptados por los Estados, mientras que los segundos surgen como crítica de los oficialistas.

El cuadro No. 1 muestra una síntesis de los principales enfoques que han caracterizado las políticas públicas a nivel internacional.

En la actualidad, aspectos de los distintos enfoques pueden identificarse en las políticas públicas en América Latina y en Guatemala. Sin embargo, las propuestas que han surgido desde las organizaciones de mujeres, han profundizado en el enfoque de género y en la tendencia del género en el desarrollo; adicionalmente, es importante señalar que en la práctica, en la institucionalización del enfoque de género ha habido un mal manejo o uso de la categoría de género asemejándola únicamente con mujer.

10 Esta propuesta se inicia en los países anglosajones y ha habido dificultades en la traducción, por lo que algunas organizaciones y feministas han preferido dejarlo en su forma original: gender mainstreaming. Puede entenderse como la institucionalización o transversalización del enfoque de género. Op. Cit. UNAMG. 2006. Pág. 5.

11 *Ibid.*

12 Aunque enfoque de género no es sinónimo de mujeres, este enfoque ha sido aplicado a las políticas orientadas a las mujeres, reconociendo las necesidades y realidades de hombres y mujeres.

13 García Prince, Evangelina. Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas. Fundación Friedrich Ebert. Venezuela, 2003. Pág. 4

Cuadro No. 1
Enfoques de Políticas Públicas sobre Mujeres durante el Siglo XX

	Años	Modelo Global de Desarrollo Estrategias reales de Desarrollo	Enfoques de Políticas dirigidos a las Mujeres
ENFOQUES OFICIALISTAS	1950 – 1960	Desarrollo / Subdesarrollo CRECIMIENTO ECONÓMICO	ENFOQUE ASISTENCIALISTA DEL BIENESTAR Mujer: Vulnerable, dependiente, pasiva al desarrollo Su función: Maternidad. Reproducción Políticas: Asistencialistas; invisibilidad Ministerios: de Salud, Bienestar; Programa Materno / infantil Acciones: Compensatorias, salud ginecológica
	Mediados años 60 a mediados 70	Crítica al economicismo: planteamiento del Desarrollo Integral CRECIMIENTO ECONÓMICO CON DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS SOCIALES. (NECESIDADES BÁSICAS)	ENFOQUE MUJERES EN DESARROLLO – MED Orientado a integrar a las mujeres en procesos de desarrollo, rompiendo con el rol doméstico y función maternal. a) MED – EQUIDAD: Igualdad jurídica, oficinas de la mujer, participación socio económica. (igualitarismo, poblacionismo) b) MED – ANTIPOBREZA: Atención a las más pobres. Roles Reproductivos con atención a necesidades básicas. Roles de productora: Mini crédito y Micro empresa.
	Años 80	Desarrollo Humano Sostenible GLOBALIZACIÓN Y AJUSTES	c) MED – EFICIENCIA: Mujer eficiente. Ajuste invisible. Estrategias de supervivencia. Triple rol
ENFOQUES ALTERNATIVOS		Se desarrolló en países socialistas – Acceso a ventajas sociales y económicas – Acceso formal limitado a la toma de decisiones – Ausencia de autonomía organizacional y de libertad para plantear demandas.	EMANCIPACIÓN Políticas generales Óptimas focalizadas
	Años 70 hasta fines del siglo XX	Se inició a partir de experiencias en Asia, África y Caribe anglo/franco parlante. – Busca desarrollar capacidades personales (empoderar) y maneras de influir en la vida de la comunidad. – No desafía las desigualdades y jerarquías del poder formal. – Búsqueda simultánea de la liberación global de la sociedad.	EMPODERAMIENTO (Empowerment) No explícitas, orientadas a favorecer a las mujeres de las bases
		Los primeros intentos datan de los años 80 y se desarrolla en los 90. – Atención centrada en las diferencias de intereses y necesidades de Mujeres y Hombres, respecto a situación y posición de unas y otros. – Búsqueda de formas de superar las exclusiones y subordinación. – Distinción de necesidades prácticas y Estratégicas de Hombres y Mujeres	GÉNERO EN EL DESARROLLO · Políticas de Igualdad de Oportunidades (Acceso); · Políticas de Igualdad; · Políticas de Acciones Positivas; · Género en el “Mainstream” · Igualdad de Géneros en el “Mainstream”

Fuente: Elaboración propia con información de García Prince, Evangelina (2003).

Esta mirada general de los distintos enfoques nos permite analizar cómo las actuales políticas en Guatemala están incluyendo el enfoque de género.¹⁴ Como se plantea anteriormente, las políticas públicas son las orientaciones del quehacer del Estado y para lograr el alcance de las acciones, requieren de la asignación de presupuesto. Las políticas públicas se concretan

si hay un presupuesto.¹⁵ No existe política pública que pretenda ser eficaz a la que no se le asignen recursos económicos. Por lo tanto, es necesario analizar los recursos asignados en los presupuestos públicos para poder evaluar cuáles son las prioridades reales de las administraciones públicas más allá de sus declaraciones de intenciones.¹⁶

14 Sería importante profundizar en la perspectiva de la nueva gestión pública y sus implicaciones en las políticas sociales, principalmente por haberse convertido en la propuesta y eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas. Es importante visualizar la incorporación de dicho enfoque en las administraciones públicas, sobre todo por la visión que plantea sobre el Estado. Ante la idea de que la administración pública es ineficiente rescata las ideas de la administración gerencial privada y ubica al Estado como simple brindador de servicios y concibe a las y los ciudadanos como usuarios de esos servicios. El peligro de esta visión está en minimizar las responsabilidades del Estado a la eficiencia y eficacia en función de los mercados. López, Andrea. *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje conceptual*. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento No 68. Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información. Argentina, 2003.

15 Op. Cit. Florián, Elizabeth. Pág. 36

16 Op. Cit. Jubeto, Yolanda. Pág. 6.

Presupuesto público con enfoque de género

¿Cómo hacer sostenibles las políticas públicas con enfoque de género?

Previo a hablar sobre presupuestos públicos con enfoque de género, es necesario definir qué es un presupuesto público, con la finalidad de tener una mejor comprensión del tema central de este primer ejemplar.

De manera muy puntual, desde un enfoque económico, el presupuesto público es el documento donde se incluyen las propuestas de gasto e ingresos del gobierno, reflejando en éste, sus prioridades políticas y objetivos fiscales. Desde el punto de vista socioeconómico, es el instrumento para promover el crecimiento, el empleo, las condiciones de educación y de salud, entre otros aspectos primordiales de la función del Estado.¹⁷

El presupuesto público tiene impacto en las acciones cotidianas de toda la sociedad, con el objetivo de procurar el bienestar de mujeres, hombres, niñas y niños en especial de aquellos grupos que se encuentran en situaciones particularmente desventajosas. Sin embargo, para que sea efectivo dicho beneficio, es importante que la orientación y el ejercicio del gasto del gobierno sea el adecuado.

¿Qué se entiende por presupuesto con enfoque de género?

Un presupuesto con enfoque de género demuestra el reconocimiento de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad.

¹⁷ Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH). *Manual para la Auditoría Presupuestaria*. Guatemala, 2008. Pág. 19

Reconoce las contribuciones diferenciadas de hombres y mujeres en la producción de bienes, servicios, así como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos.

Permite asignar los recursos monetarios necesarios para que el Estado tenga la capacidad real para forjar el camino hacia la equidad y así alcanzar mayor consistencia entre las metas económicas y los compromisos sociales. Es por eso que busca modificar las desigualdades existentes, al distribuir y orientar de una manera más adecuada y equitativa los recursos. Su propósito es examinar cómo el gasto público obstruye o promueve la equidad de género y determinar cómo las asignaciones presupuestarias afectan las oportunidades sociales y económicas de hombres y mujeres.¹⁸

El movimiento de mujeres y feminista a nivel nacional e internacional, se ha pronunciado por incluir el enfoque de género en busca de la equidad y la construcción de ciudadanas y sujetas sociales activas, además de impulsar procesos de sensibilización para la sociedad, por medio del análisis del efecto de las políticas de gastos y rentas especialmente para las mujeres pobres.¹⁹

Podríamos decir entonces, que el presupuesto con enfoque de género es una herramienta de análisis que busca incidir en el proceso de diseño de las políticas públicas, contribuyendo a disminuir las desigualdades existentes entre mujeres y hombres como parte de los compromisos que tiene el Estado. Para que las prioridades del gobierno se concreten, tienen que encontrar expresión formal en el presupuesto y contar con

¹⁸ Herrera, Nelly. *Nota teórica sobre Presupuestos Sensibles al Género*. UNAMG. Guatemala, 2000. Pág. 3

¹⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). *Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de género: Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas*, Lima. Enero 2000. Pág. 7

recursos asignados (ver cuadro No. 2). Sin embargo, no se trata únicamente de asignar los recursos, también es importante la calidad del gasto, es decir que es importante también ver

a qué se le está asignando recursos. Un presupuesto con enfoque de género implica también la asignación de recursos a procesos que transforme las condiciones de las mujeres.

Cuadro No. 2
Utilidades y beneficios del enfoque de género

¿Para qué sirve el análisis de presupuestos con enfoque de género?	¿Cuáles son los beneficios de los presupuestos con enfoque de género?
<ul style="list-style-type: none"> · Para que los y las encargados/as de diseñar las políticas tomen en cuenta el impacto de los presupuestos sobre distintos grupos sociales. · Para que los y las responsables de calcular los presupuestos incrementen la efectividad y la equidad de los recursos asignados a los programas gubernamentales. · Para que los ciudadanos y ciudadanas cuenten con un mecanismo necesario que les permita conocer la composición monetaria de los programas gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Dan la oportunidad de determinar objetivamente el valor real de los recursos focalizados a hombres y mujeres, niñas y niños. · Potencian la posibilidad de atacar problemas sociales distintos al género, como pobreza, inequidades étnicas y las regionales. · Subrayan la necesidad de contar con datos e información desagregada por sexo para un mejor diseño e implementación de los programas gubernamentales.

Fuente: Helena Hofbauer Balmori, Dora Sánchez-Hidalgo, Verónica Zebadúa Yáñez. Presupuestos Sensibles al Género, Conceptos y Elementos Básicos. México, 2002. Páginas 34 y 38

Para realizar el análisis de presupuestos con enfoque de género se han desarrollado herramientas metodológicas, las cuales permiten establecer el impacto diferenciado de la asignación de recursos, así como el gasto para mujeres y hombres. A continuación, en el cuadro No. 3 se presentan algunos de los instrumentos que se han utilizado para realizar este tipo de investigación.

El acceso de las mujeres a los recursos públicos, que forma parte de los derechos económicos, ha sido uno de los motivos de las luchas por la justicia social emprendidas por los movimientos de mujeres y de derechos humanos.

Un avance importante encaminado a lograr el acceso a recursos públicos a mujeres, fue la creación del clasificador de género, desarrollado por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), el cual busca que la planificación y ejecución de los presupuestos públicos se realicen tomando en consideración las necesidades

e intereses de mujeres y hombres. No obstante, un problema aún latente, es que los funcionarios y funcionarias públicas responsables de la elaboración y ejecución de políticas económicas y presupuestos, carecen de herramientas técnicas y políticas para la aplicación del clasificador, por lo que, es necesaria la concientización, formación y desarrollo de capacidades técnicas y políticas. Asimismo, se necesita que desde el movimiento de mujeres se promueva la propuesta para que dentro de la ley del presupuesto, quede establecida una norma que dé obligatoriedad al cumplimiento del clasificador por parte de las y los funcionarios públicos.

En síntesis, es tiempo de pasar del reconocimiento formal de los derechos, por medio de la creación de políticas públicas, leyes, etc., a la lucha por llevar al plano concreto a través de la asignación de recursos que tienen fundamental importancia en la situación económica de las mujeres.

Cuadro No. 3

Herramientas metodológicas para el análisis de presupuestos con enfoque de género

Herramienta 1. Evaluación de la política con enfoque de género en el gasto público por sector. Evalúa las políticas que subyacen a las asignaciones de presupuesto para identificar sus probables impactos en los hombres y en las mujeres.

Herramienta 2. Evaluación de los beneficiarios de servicios públicos desagregados por género y de las prioridades presupuestarias.

Recaba y analiza las opiniones de mujeres y hombres sobre la efectividad de los servicios públicos para satisfacer sus necesidades y la concordancia de los patrones del gasto público con sus prioridades.

Herramienta 3: Análisis desagregado por género de la incidencia de los beneficiarios del gasto público.

Determina cuánto se benefician las mujeres y los hombres, niñas y niños, como consecuencia del gasto en servicios públicos.

Herramienta 4: Análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo.

Establece las relaciones entre el presupuesto nacional y el uso del tiempo de los hogares. Revela las implicaciones macroeconómicas en la reproducción social de trabajo no remunerado. Es decir, el tiempo dedicado al cuidado de la familia y miembros de la comunidad, a los enfermos, a la recolección de leña y agua, a cocinar, limpiar, a instruir a niñas y niños y a otras actividades.

Herramienta 5: Marco de Política Económica de mediano plazo con conciencia de género

Posibilita el planteamiento de un marco de política económica de mediano plazo, incorporando los roles diferenciados de hombres y mujeres en la actividad económica.

Herramienta 6: Informe de presupuesto (gastos) con enfoque de género

Permite demostrar las implicaciones previstas de gastos estimados al abordar temas de desigualdad de género, en términos del gasto público total, así como en términos de los gastos de los ministerios sectoriales.

Fuente: Walda Barrios-Klee, y Wilson Romero, *Mirando el Presupuesto Público con Perspectiva de Género: Educación, Salud y Vivienda*, UNAMG y FLACSO. Guatemala, 2003. Pág. 27.

Políticas y presupuestos públicos dirigidos al desarrollo de las mujeres en Guatemala

Interés real por promover transformaciones en la situación de las mujeres guatemaltecas

Con la finalidad de llevar a la práctica el enfoque de equidad de oportunidades dentro de la dinámica social guatemalteca, las organizaciones de mujeres y algunas instituciones del Estado se han dado a la tarea de crear e instaurar todos aquellos mecanismos necesarios para reducir la brecha de desigualdad de las mujeres frente a los hombres. Resultado de ello, se han creado algunas políticas públicas que incorporan las principales demandas y necesidades de las mujeres.

La incorporación de las demandas de las mujeres guatemaltecas en Políticas Públicas

La Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades (PEO) 2001–2006, aprobada en el 2002, constituye la principal herramienta en materia de políticas públicas²⁰ que busca garantizar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral de las mujeres, es “un documento integrado y consensuado que permita al Estado guatemalteco orientar su quehacer económico, político, social y cultural a favor de

20 Existen algunas otras políticas como la Política Nacional de Descentralización, Política de Desarrollo Rural Integral, Política Pública del Sida y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que poseen algunas acciones o ejes que consideran el desarrollo de las mujeres, sin embargo éstas son mínimas.

la promoción y desarrollo de las guatemaltecas en condiciones de equidad.”²¹

A finales de 2007, la SEPREM realizó una evaluación sobre el cumplimiento de las metas de la PNPDIM y el PEO 2000–2006. Los resultados muestran que desde la puesta en marcha de la política en el 2001, los principales avances que se han realizado han sido en materia de difusión y posicionamiento político en las diversas instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. No obstante, en cuanto al cumplimiento de metas e indicadores establecidos, la política ha tenido resultados débiles. La evaluación a su vez resalta que dentro de los planes estratégicos y operativos de las diversas instituciones gubernamentales no se encontró mayor inclusión de las metas y acciones contenidos en la política y aunque había algunos que sí tenían algunos programas o actividades referentes al desarrollo de las mujeres, éstas eran acciones aisladas que no precisamente respondían a lo establecido por la política.²²

En el mismo 2007, la SEPREM junto a diversas organizaciones de mujeres e instituciones gubernamentales, realizaron la actualización de la Política para el periodo 2008–2023, con la finalidad de mejorar sus contenidos y con ello fortalecerla técnica y políticamente. De esta

21 Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM). *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001–2006*. Guatemala, 2005. Pág. 17

22 Consorcio GESO/DEYGE. *Evaluación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001–2006*. SEPREM. Guatemala, 2007. Págs. 140–154

cuenta, se mantienen los nueve ejes de acción originales y se añade uno más denominado identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas. Adicionalmente, en el 2008 la SEPREM inicia el proceso de construcción

del Plan Estratégico de Oportunidades (PEO) 2008–2023, junto con la participación de representantes del organismo ejecutivo, judicial y legislativo, además de distintas coordinaciones y redes de organizaciones de mujeres.

Los 10 ejes globales de intervención de la política son los siguientes:

Eje Global	Objetivo Específico
Equidad en la participación sociopolítica	Garantizar el acceso a oportunidades equitativas y el respeto a las identidades étnico-culturales de las mujeres, promoviendo su participación plena y activa en los ámbitos económico, político, social y cultural del desarrollo de la nación.
Identidad cultural de las mujeres mayas, garífunas y xinkas	Reconocer y potenciar el aporte de las mujeres mayas, garífunas y xinkas en la construcción y fortalecimiento del desarrollo integral del país, la democracia y la paz y promover el ejercicio pleno y activo de sus derechos individuales y colectivos.
Desarrollo económico y productivo con equidad	Potenciar la autonomía económica, la capacidad productiva y empresarial de las mujeres garantizando su acceso a recursos, bienes y servicios.
Equidad laboral	Ampliar la protección y cumplimiento de los derechos laborales de las mujeres y apoyar la generación de oportunidades de empleo digno, que mejoren su calidad de vida.
Recursos naturales, tierra y vivienda	Garantizar a las mujeres el acceso a la propiedad de la tierra vivienda digna e información apropiada, y al uso adecuado de los recursos naturales con inclusión del enfoque de género y étnico cultural.
Equidad jurídica	Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia pronta y cumplida, por medio de la aplicación del marco jurídico nacional e internacional y del desarrollo de los mecanismos previstos para proteger sus derechos humanos y promover su seguridad integral.
Erradicación de la violencia, la discriminación y el racismo contra las mujeres	Prevenir, sancionar y erradicar acciones o conductas que basadas en su género, causen violencia física, económica, social, psicológica y/o sexual, racismo y discriminación contra las mujeres.
Salud Integral	Facilitar a las mujeres el acceso equitativo eficiente y eficaz a servicios de salud pública en todo su ciclo de vida y con respeto a su identidad étnico cultural.
Educación con enfoque de género y respeto a la identidad cultural	Garantizar la equidad de género y étnico cultural en el acceso, permanencia y promoción de niñas y mujeres, asegurando la calidad educativa en todos los niveles del sistema educativo nacional para disminuir las brechas de desigualdad.
Fortalecimiento y promoción de mecanismos institucionales para el avance de las mujeres	Promover el enfoque de género y étnico cultural en el quehacer de los tres organismos del Estado y apoyar la creación y/o fortalecimiento de mecanismos institucionales, para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas.

Fuente: elaboración propia con datos de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008–2023.

Según el Primer Informe de Avances de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008–2023, entre los principales logros alcanzados se destaca el acercamiento con las distintas entidades estatales con el objetivo de comprometerlas a la incorporación de la política dentro de sus estrategias, planes y proyectos.²³ Puntualmente se mencionan avances como la creación del Manual de Institucionalización de la Perspectiva de los Derechos de las Mujeres, como herramienta que facilita el proceso de institucionalización de la política; la instauración de la mesa de desarrollo económico, en coordinación con instancias del Estado y organizaciones de sociedad civil, que busca impulsar el eje económico de la política; diseño de acciones de trabajo con el Ministerio de Economía, especialmente a lo relacionado con las micro y medianas empresas. En el eje de violencia se destaca el trabajo de la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de las Mujeres (CONAPREVI) en programas de capacitación sobre la ley de Femicidio (jueces, defensa pública penal, policía), entre otras cosas.²⁴

Sonia Escobedo, actual Secretaria Presidencial de la Mujer, en declaraciones públicas estableció que uno de los principales retos de la SEPREM en la actualidad como ente coordinador de políticas públicas a favor de las mujeres, es lograr la institucionalización de la política, lo que implica que las instituciones incluyan dentro de sus planes y programas acciones que promuevan el desarrollo de las mujeres, que se les asigne presupuesto y que se creen mecanismos de evaluación que permitan monitorear el grado de cumplimiento.

A nivel municipal, existen esfuerzos de organizaciones de mujeres que han elaborado agendas políticas, que retoman los principales ejes de la PNPDIM, para su municipio,²⁵ con el objetivo de que se conviertan en herramientas de incidencia política a nivel municipal. No obstante, el reto está en que las autoridades municipales elaboren e incorporen las propuestas dentro de políticas públicas municipales con enfoque de género.

23 SEPREM. *Primer Informe de Avances de Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008–2023*. Guatemala, marzo 2009.

24 Entrevista realizada a Silvia Salazar y Alejandra Menegazo, del Área de Fortalecimiento Institucional de la SEPREM. Guatemala, 25 de mayo de 2009.

25 UNAMG. Sistematización *“Cómo Consensuamos Nuestras Demandas: Metodologías y Procesos de Elaboración de Agendas Consensuadas a Nivel Municipal desde las Mujeres”*. Guatemala. 2009. Documento en Edición.

La voluntad política por promover el respeto de los derechos humanos de las mujeres se manifiesta principalmente a través de la asignación presupuestaria

La inexistencia de un enfoque de género dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, dificulta identificar cuánto el gobierno, a través de los distintos ministerios y secretarías, realmente está invirtiendo para reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres. Pese a que hubo un intento de la SEPREM por incorporar un instrumento dentro del Presupuesto llamado el Etiquetador de Género, según Alejandra Menegazo del Departamento de Fortalecimiento Institucional de la SEPREM, hasta el momento no ha habido ningún avance para lograr su activación, además que se identificaron algunos vacíos metodológicos que dificultaban la operatividad de la herramienta.

Debido a dicha debilidad metodológica en el Presupuesto, lo que se ha podido etiquetar son algunos programas, subprogramas y actividades presupuestarias dentro de los distintos ministerios y secretarías, que dirigen acciones encaminadas a promover el desarrollo específicamente de las mujeres.

Entre los principios orientadores de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008–2023, se destaca el de sostenibilidad, el cuál hace alusión a: “la creación de condiciones para dar continuidad a los procesos y a las acciones que ejecutan las instituciones públicas a favor de las mujeres”²⁶ y para lograr dicho principio es necesario que se

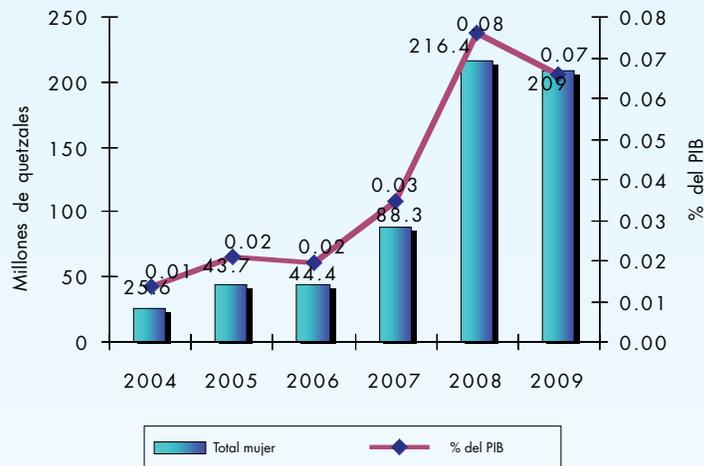
dote a las entidades estatales de los recursos necesarios para lograr la permanencia de las acciones impulsadas.

Los registros estadísticos demuestran que con el transcurso de los años los programas dirigidos al desarrollo de las mujeres han tenido incrementos presupuestarios; sin embargo, cuando relacionamos estos montos con el total de gasto programado, obtenemos que estos mínimos no representan ni el 1%. Por ejemplo, para el 2006 estos programas representaron 0.11%, mientras que en el 2005 significaron 0.15% y en el 2004, 0.10%. Para el 2007 este monto equivalió al 0.24% y para el 2008 constituyó el 0.50%. Si hacemos este mismo análisis pero con relación al Producto Interno Bruto (PIB), los montos son aún menores, significando del 2004 al 2008 el 0.03% del PIB.

Otro de los grandes problemas de estos programas es su débil capacidad para ejecutar. Pareciera un poco contradictorio pensar que pese a que sus presupuestos representan los más bajos a nivel general, éstos no logran ser ejecutados en un 100%. Esto provoca dificultades para su sostenibilidad, debido a que por su bajo rendimiento muchas veces son absorbidos por algún otro programa, o en la mayoría de casos sus fondos son recortados y reubicados dentro de la misma entidad estatal o transferidos a otra. Un claro ejemplo de esta situación es lo que sucedió con el Programa de Becas para la Niña, el cual fue eliminado a mediados del 2008 y

26 SEPREM. *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008–2023*. Guatemala, 2008. Pág. 24

Gráfica No. 1
 Montos asignados dentro del Presupuesto de Ingresos
 y Egresos de la Nación a los programas dirigidos al
 desarrollo de las mujeres 2004–2009
 Millones de quetzales y % del PIB



Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN.

su presupuesto fue transferido al Programa Mi Familia Progres.

Al hacer una valoración general de la relación entre la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008–2023 y los Programas contenidos dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación dirigidos al desarrollo de las Mujeres, podemos establecer que pese a que algunas instituciones como la SEPREM, la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la CONAPREVI están realizando acciones que responden a los ejes globales y

estratégicos de la política, existen otras que manejan programas, subprogramas y actividades presupuestarias que débilmente y/o confusamente incorporan lo establecido en la PNPDIM. En el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por ejemplo, pese a que manejan una actividad presupuestaria llamada Apoyo a la Promoción, Prevención y Atención a la Salud Reproductiva, se cuestiona qué tanto los fondos que se le son otorgados van dirigidos a la atención directa de las mujeres o son utilizados mayormente para pago de consultores externos.

Ministerios o Secretarías	Descripción	2004	
		Vigente	Ejecución
Ministerio de Gobernación	Prisión de mujeres Santa Teresa	1,861,280	1,474,281
	Centro de Orientación Femenina	951,786	874,739
	Apoyo a mujeres sobrevivientes de violencia		
Ministerio de Educación	Becas para la niña	10,518,467	9,609
	Formación secretarial	5,995	5,570
Ministerio de Salud	Vigilancia y recuperación nutricional materno-infantil	54,726	
	Salud reproductiva	27,341	
Ministerio de Trabajo y Previsión social	Asistencia a la mujer trabajadora	356,756	351,981
	Promoción de la participación de la mujer		
Ministerio de Ganadería	Unidad de Género, Mujer y Juventud Rural	189,687	189,682
COPREDEH	Defensoría de la Mujer Indígena	1,856,459	1,762,418
	Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres		
SEPAZ	Asistencia al foro de la mujer	549	429
SOSEP	Asistencia social a la mujer	6,589,829	6,114,775
	Prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar	2,032	2,022
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia	Promoción lactancia materna	4,852	4,649
SEPREM	Promoción del desarrollo integral de la mujer	4,843,999	4,755,342
	CONAPREVI	187,650	155,613
Total		27,451,408	15,701,109

Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN. Nota: Los espacios vacíos del cuadro son porque algunos programas no han tenido asignación presupuestaria en algunos años. *Se presentan datos del monto vigente porque constituye el presupuesto real con que cuentan las instituciones al final de cada período fiscal.

Cuadro No. 4
Programas Presupuestarios dirigidos al desarrollo de las Mujeres
Millones de quetzales Montos vigentes y % de Ejecución* 2004-2008

% de Ejecución	2005			2006		
	Vigente	Ejecución	% de Ejecución	Vigente	Ejecución	% de Ejecución
79						
92						
0	15,605,100	15,510,839	99	21,999,900	21,999,900	100
93	6,647,692	5,980,692	90	6,136	6,136	100
-						
-				32,573	27,358	84
99	366,362	350,188.00	96	574	355	62
				25,508	25,505	100
100	0					
95	2,203,064	2,136,493	97	4,450,710	4,209,304	95
	4,000,000		-			
78				824	815	99
93	2,326,698	2,130,279	92	874,504	864,621	99
100	2,873,620	2,786,578	97	2,578,026	510,776	20
96	30,626	25,930	85	49,313	39,222	80
98	9,506,564	9,259,192	97	12,478,479	11,486,128	92
83	177,400	177,385	100	1,598,430	1,403,580	88
57	43,737,126	38,357,576	88	44,094,976	40,573,699	92

2007			2008		
Vigente	Ejecución	% de Ejecución	Vigente	Ejecución	% de Ejecución
			8,000,000	8,000,000	100
22,557,900	22,557,900	100			
6,470,196	6,380,472	99	7,157,265	7,139,237	100
32,417,033	29,455,575	91	45,382,319	41,631,845	92
855,383	373,106	44	376,133	325,709	87
11,493	9,505	83	38,532	38,085	99
4,855,240	4,771,827	98	10,436,067	8,484,644	81
688,620	679,059	99	741,500	696,290	94
514,434	505,294	98	433,508	426,000	98
1,390,751	1,387,480	100	1,762,668	1,760,288	100
-					
12,878,518	12,020,236	93	13,316,230	10,654,460	80
1,571,244	1,205,067	77	2,700,000	1,963,311	73
84,210,812	79,345,521	94	90,344,222	81,119,869	90

Adicionalmente, otros parecieran ser únicamente fachadas dentro de las instituciones, como en el caso de la actividad presupuestaria Promoción de la Participación de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por el escaso presupuesto con que cuentan dificultando el impulso de procesos a largo plazo. El que estén funcionando algunos programas en los distintos ministerios y secretarías no garantiza que se esté promoviendo el desarrollo de las mujeres y por ende que se esté institucionalizado la PNPDIM. Retomando otro de los principios establecidos dentro de la PNPDIM: la eficacia y la eficiencia, que hace referencia a la "optimización del uso de los recursos, la oportunidad y el acceso de los bienes y servicios que brindan las instituciones, con el fin de contribuir a alcanzar los objetivos de la política". Es necesario identificar si el actual gasto por estructura programática está generando beneficios o promoviendo transformaciones estructurales para las mujeres, de lo contrario, sería adecuado promover su rede-

finición y reestructuración. Sumado a esto, es necesario incorporar todas aquellas acciones contenidas en los diversos ejes de la Política que no están contempladas dentro de ningún ministerio y secretaría, entre éstas se destacan programas dirigidos al acceso a tierra y crédito para mujeres.

Para concluir, la garantía de los derechos de las mujeres depende en gran medida no sólo de la existencia de políticas públicas que establezcan las acciones y estrategias que en el corto, mediano y largo plazo permitan mejorar las condiciones de las mujeres en el país, sino también que las diversas entidades estatales incorporen dentro de sus planes de trabajo las medidas contenidas en dichas políticas y que logren su sostenibilidad por medio de una adecuada asignación presupuestaria. En este sentido, es importante la presencia de mujeres comprometidas con las luchas a favor de las mujeres en espacios de toma de decisión en las distintas entidades del Estado, no sólo en aquellas dirigidas a las mujeres.



Con el apoyo financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Programa "Participación de la Sociedad Civil" PASOC II.



Guatemala

Las ideas expresadas en el documento son de las autoras y no representan necesariamente las opiniones de los donantes.

