

***Los presupuestos sensibles al género como herramienta para la justicia de reconocimiento y redistribución: análisis de la experiencia venezolana<sup>1</sup>***

*Gender-responsive budgets as a tool for justice of recognition and redistribution: the Venezuelan experience*

***Masaya Llavaneras Blanco***

*Estudiante de Maestría en Estudios de la Mujer  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Universidad Central de Venezuela*

***Abstract***

El presente trabajo tiene por objetivo explorar las potencialidades de la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de planificación y presupuesto público como posible herramienta para la eliminación de las injusticias de distribución y reconocimiento, enfocándose en el proceso de implementación de presupuestos sensibles al género (PSG) en la República Bolivariana de Venezuela. Este análisis se sustenta, entre otros, en la consideración del género como categoría de análisis transversal a todas las relaciones sociales, económicas y políticas, centradas en el acceso, ejercicio y control del poder en sus diferentes manifestaciones, así como en una conceptualización de la pobreza como proceso complejo y multidimensional no restringido al nivel de ingresos. La vinculación género-pobreza se basa principalmente sobre los aportes teóricos de Nancy Fraser (1997), quien argumenta que la subordinación de las mujeres se encuentra sujeta a una injusticia bivalente, de características redistributivas (económicas) y de reconocimiento (simbólicas y culturales). Igualmente, se desarrollan conceptos relacionados con la planificación y el presupuesto público como procesos técnico-políticos de alcance transversal a la totalidad del Estado y como espacios necesarios para garantizar el ejercicio de derechos. Se explora la experiencia venezolana de implementación de PSG a nivel nacional y municipal con el objetivo de analizar los aprendizajes acumulados mediante la práctica de los últimos años. Se indaga, a la luz de la experiencia y la discusión metodológica y teórica, sobre los PSG y sus potencialidades para el combate de injusticias de redistribución y reconocimiento.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es fruto de la revisión y profundización de un artículo presentado en las XII Jornadas de Economía Crítica, en Zaragoza, España en febrero 2010. Muchas gracias a los comentarios de Raquel Coello, Mertxe Larranaga, Yolanda Jubeto, Gioconda Espina y Antulio Rosales.

### ***Abstract***

This article aims to explore gender responsive budgeting's potential for the elimination of distribution and recognition injustices, focusing on the process of implementing a gender perspective in the Venezuelan public budgeting system. The paper considers gender as a category of analysis that cuts across all social, economic and political relations and affects access, exercise and control over power in its various forms. This has important implications on the understanding of poverty as multidimensional and complex process not restricted to income level. The relationship between gender and poverty will be based mainly on the theoretical contributions of Nancy Fraser (1997), who argues that the subordination of women is subject to a bivalent injustice which includes redistributive (economic) and recognition (symbolic and cultural) factors. The paper also focuses on concepts related to public planning and public budgeting as technical and political arenas that should be considered in the advancement of a women's rights approach to public policy. It explores the Venezuelan experience on gender responsive budgeting at national and municipal levels. In light of this experience and the theoretical and methodological discussion, the paper inquires gender responsive budgeting's potential in the struggle against redistributive and recognition injustice.

### ***Introducción***

El combate a la pobreza se ha incorporado dentro de las agendas de Estado a nivel nacional e internacional, movilizandorecursos y voluntades apuntaladas hacia su erradicación. Al mismo tiempo, la equidad de género ha logrado, mediante disputas y combates, ganar un espacio en las agendas nacionales e internacionales. El vínculo género-pobreza, a su vez manifiesta la interconexión entre lo que la académica norteamericana Nancy Fraser denomina justicia de reconocimiento (en el terreno de lo cultural) y justicia de redistribución (en el terreno de lo económico), las cuales se entrecruzan dentro del llamado fenómeno de feminización de la pobreza.<sup>2</sup> A su vez, los presupuestos sensibles al género, definidos tanto en relación al análisis como a la elaboración de presupuestos públicos desde un enfoque de género, se han posicionado como una estrategia de abordaje para ambas formas de injusticia desde el quehacer del Estado.

El presente trabajo tiene por objetivo explorar críticamente las potencialidades de la incorporación de la perspectiva de género en el sistema de planificación y presupuesto público como posible herramienta para la eliminación de las injusticias de distribución y

reconocimiento tal y como las define Nancy Fraser (1997), enfocándose en el proceso de implementación de presupuestos sensibles al género (PSG) en la República Bolivariana de Venezuela. Esta exploración se sustentará en la consideración del género como categoría de análisis transversal a todas las relaciones sociales, económicas y políticas, centradas en el acceso, ejercicio y control del poder en sus diferentes manifestaciones, así como en una conceptualización de la pobreza como proceso complejo y multidimensional. Igualmente, se desarrollarán conceptos relacionados con la planificación y el presupuesto público como procesos técnico-políticos de alcance transversal a la totalidad del Estado y como espacios necesarios para garantizar el ejercicio de derechos. Por otro lado, se explorará la experiencia venezolana de implementación de PSG a nivel nacional y municipal, con el objetivo de analizar los alcances de los PSG como herramienta de transformación a la luz de la experiencia y la discusión metodológica y teórica.

### ***Desigualdad de género como injusticia bivalente***

El género es una categoría de análisis que observa la significación social y cultural que se otorga a las diferencias sexuales y resulta en relaciones de poder y subordinación. Cuando se habla de “perspectiva de género” se trata de incorporar las desigualdades fundamentadas en la diferencia sexual entre los marcos de análisis sobre un fenómeno o situación dada. Joan Scott (1996) se refiere al género para analizar la forma en la que se construyen las relaciones sociales entre los sexos, ampliando la discusión sobre la subordinación de las mujeres y la desigualdad al incorporar a los varones como actores dentro de un sistema de relaciones de poder interdependientes.

De acuerdo con Fraser (1997), el género es un factor estructurante para la economía que determina formas específicas de explotación de acuerdo al sexo. Estas formas de explotación género-específicas requieren la ejecución de medidas que afectan la distribución de recursos, bienes y servicios, también llamadas medidas redistributivas. Por otra parte, las relaciones de género desencadenan en formas de subordinación e interactúan con otras formas de discriminación erigidas sobre las relaciones de clase y raza o etnia, las cuales naturalizan las desigualdades sociales; de igual forma sirven de sostén y reproductor de las mismas (Bustamante Olivera s.f.).

Más allá de afectar el lugar de sujetas y sujetos dentro de los procesos de producción el género afecta la totalidad de los espacios sociales que estos ocupan. El género se presenta

con una impronta simbólica ineludible en la cotidianidad de las mujeres dentro de la que se imponen el androcentrismo y el sexismo, o la instalación del privilegio para aquello considerado masculino, y la devaluación propia de la condición femenina y todo lo que sea asociado a ella. Las implicaciones de esta devaluación cultural son evidentes en la mayoría de las normas sociales y se manifiestan con claridad en el lenguaje, la publicidad sexista y la violencia contra las mujeres. Esta problemática es denominada por Fraser como injusticia de reconocimiento cuyo terreno de combate es la cultura, y cuyo mecanismo de reparación sería la revaluación de aquello considerado femenino y la ruptura con las normas androcéntricas.

La interacción entre los sistemas económicos y culturales concibe experiencias sociales que perpetúan dinámicas de desigualdad. Por ejemplo, las experiencias históricas de las mujeres han sido determinadas, en la mayoría de los casos, por el rol de reproductoras. Lourdes Benería (1984) establece tres formas de reproducción atribuidas a las mujeres en base a dinámicas de género: la reproducción biológica, relacionada con el proceso de concepción, gestación y embarazo; la reproducción de la fuerza de trabajo, que comprende la crianza y la formación de futura mano de obra; y finalmente la reproducción social vinculada con el mantenimiento de los sistemas y estructuras normativas mediante la educación y formación dentro de las familias y otras instituciones. Estos roles reproductivos (no siempre vinculados a la maternidad) de importante contenido simbólico y cultural son factores que determinan las oportunidades, capacidades y condiciones en que las mujeres participan en actividades remuneradas de los sectores productivos y/o de mercado.

En este contexto, la subordinación de las mujeres requiere ser observada como una condición bivalente en la cual los factores culturales y económicos, profundamente imbricados, perpetúan una condición de injusticia. La interrelación entre estos ámbitos es clara cuando se observa la degradación de lo que es considerado “femenino” en la cultura (por ejemplo, el cuidado y la crianza) y su manifestación en el ámbito económico, donde el trabajo de las mujeres, o aquel trabajo “femenino” (aún cuando no siempre sea realizado por mujeres) es considerado improductivo o poco productivo, y generalmente poco remunerado. Esta desvalorización en el ámbito económico perpetúa la subordinación en lo cultural, reproduciendo el ciclo de injusticia de género continuamente. La efectividad de las inversiones dirigidas al logro de la igualdad entre hombres y mujeres requieren, por lo tanto, contemplar las bivalencias de la injusticia de género.

### ***Las implicaciones de la bivalencia en materia de políticas públicas.***

La condición de género de las mujeres ha sido un elemento determinante en su condición de clase, ya que su participación de las actividades productivas se encuentra generalmente mediada por sus actividades reproductivas. Asimismo, el desarrollo de las mujeres como agentes socioeconómicos se ha visto afectado por sistemas normativos e institucionales que determinan quiénes controlan y quiénes acceden a los recursos (capital, bienes, servicios e incluso recursos naturales) y al poder (formal e informal) mediante mecanismos como el presupuesto público. En tal sentido: “el riesgo de empobrecimiento de las mujeres puede ser mayor que el de los hombres en tres formas: por estar en desventaja respecto a los derechos y capacidades, por tener mayores cargas de trabajo e ingresos más bajos y por enfrentarse con restricciones de promoción debido a las barreras culturales, legales y del mercado de trabajo” (Sylvia Chant, 2001, p. 218).

Irma Arriagada sostiene que “la pobreza, vista desde una perspectiva de género plantea que las mujeres son pobres por razones de discriminación de género” (2005, p. 104). En otras palabras, y considerando la pobreza no sólo en términos de ingresos sino también desde una perspectiva de derechos y capacidades, las mujeres pobres son pobres *por ser mujeres*. De manera que son doblemente discriminadas, tanto por razones de sexo como por razones de clase o, en términos de Nancy Fraser, son discriminadas por injusticias culturales y económicas que son mutuamente dependientes y obedecen a la condición de género (1997, 15).

La bivalencia cultural y económica de la injusticia de género se manifiesta en cuatro elementos principales señalados por Joan Scott (1996): simbólicos, normativos, institucionales y subjetivos. Estos elementos se interrelacionan, se solapan y actúan en simultaneidad, manteniendo y reproduciendo el *status quo*, en el que existe “un control diferencial sobre los recursos materiales y simbólicos” que determina las relaciones de poder y mantiene a las mujeres en situación de subordinación (Lamas, 1998). Tanto los elementos institucionales (manifiestos en todo el aparato del Estado, la familia y el sector privado) como los elementos normativos (manifiestos en leyes, normas culturales y estructuras sociales) se manifiestan con claridad en el propio proceso de planificación, presupuesto y ejecución de políticas públicas. Asimismo, este proceso representa una herramienta fundamental que el Estado aplica directa e

indirectamente para la superación y/o la reproducción de la injusticia de género (mediante la redistribución de recursos y la elaboración y ejecución de políticas públicas).

Sobre la base de los programas ejecutados dirigidos a la pobreza y/o a la equidad de género a partir de 1990, Irma Arriagada propone que existen cuatro tipologías de políticas: i) Políticas universales ciegas al género; ii) Políticas redistributivas y compensatorias; iii) Políticas de derechos y reconocimiento cultural; y iv) Políticas de redistribución y de derechos económicos, sociales y culturales (2005, p.111-112). Las primeras son aquellas políticas sociales que parten de la “neutralidad” respecto al orden de género (perpetuándolo), e incluyen a la gran mayoría de las políticas públicas de las últimas décadas. El segundo tipo se presenta en programas asistenciales, generalmente relacionados con la pobreza y la pobreza extrema, focalizados en las madres o jefas de hogar en situación de pobreza, iniciados en 1980 y sostenidos hasta hoy. El tercer tipo se refiere a las políticas de derechos y reconocimiento cultural las cuales dan un viraje hacia la justicia de reconocimiento y se manifiestan en campañas comunicacionales y medidas legislativas. La cuarta tipología, también llamada por Arriagada “políticas de casillero vacío” por no haber sido ejecutadas hasta hoy, incluye las demandas de justicia redistributiva y de reconocimiento con el objetivo de “brindar más autonomía y poder a las mujeres, modificando el desequilibrio de género existente y flexibilizando los roles de género con miras a acrecentar las opciones de hombres y mujeres” (2005, p. 111).

Siendo la mayor parte de las inversiones y políticas del Estado, enfocadas en las tipologías I y II, existe la preocupación de que el reconocimiento de la subordinación de las mujeres sea incorporado como un elemento limitado a la eficiencia de las políticas públicas de combate o eliminación de la pobreza sin hacer un énfasis real en el logro de la equidad entre los sexos. El factor eficiencia es generalmente relacionado con el hecho de que las mujeres pobres son población objetivo y, a la vez, ejecutoras directas de diversas políticas de protección social que benefician a los hogares en su totalidad, pasando de beneficiarias a operadoras de la política sin reconocimiento a su trabajo ni remuneración vinculada al mismo. En tal sentido, se corre el riesgo de hacer de las mujeres pobres operadoras de políticas de alto rendimiento y muy bajo costo, sin modificar su situación de subordinación al tiempo que se transfieren beneficios a los hogares más vulnerables y se profundizan los roles de reproducción. Este riesgo implica la perpetuación de relaciones de discriminación de género y clase ya que, como establece Sweetman, “resolver la pobreza material no es algo posible para las mujeres que carecen del

poder de desafiar las políticas discriminatorias de las instituciones sociales” (En Chant, 2005, p.216). En otras palabras, se enfrentan las debilidades de las políticas denominadas afirmativas por Nancy Fraser (1997), atendiendo los resultados inequitativos de la estructura social y sus procesos sin transformarla en sentido alguno.

El fenómeno de perpetuación de la subordinación y aprovechamiento del rol reproductivo se ha hecho evidente mediante la ejecución de políticas sociales redistributivas y focalizadas, como forma de respuesta del Estado a problemáticas específicas en el marco de la era neoliberal de reducción y redireccionamiento específico del gasto social. Esta modalidad de políticas públicas, enmarcadas en la postura afirmativa descrita por Fraser, tiende a reasignar superficialmente los bienes existentes entre los grupos y reafirmar su diferenciación, sin alterar las relaciones de producción (clase) ni cuestionar las relaciones de reconocimiento (género) (1997). Un ejemplo conocido de políticas redistributivas y compensatorias son los programas de transferencias condicionadas, enfocados sobre todo en la asistencia a familias en situación de pobreza. En la mayoría de estos casos las mujeres pobres fueron identificadas como garantes de la justa distribución de estas transferencias en efectivo dentro del hogar a cambio de la asistencia de sus hijas e hijos a los planteles educativos y su chequeo médico periódico (como es el caso del programa mexicano Progres a Oportunidades y Familias en Acción en Colombia, y otros a lo largo de América Latina)<sup>2</sup> entre otras precondiciones. En estas políticas de gasto focalizado las mujeres, más que el enfoque de género, fueron incorporadas como un factor de eficiencia. De acuerdo con Maxine Molyneux: “aparentemente las políticas de transferencia de dinero efectivo dependen de la contribución no reconocida pero significativa del trabajo de cuidado de las mujeres, así como de su aporte informal a los programas en forma de tiempo. La disposición de las mujeres para involucrarse en el cuidado y la sobrevivencia del hogar, combinada con su relación precaria con la economía asalariada ayuda a hacerlas ‘disponibles’ para estos propósitos” (2009, p. 64) (traducción propia).

---

2 Según la página oficial del gobierno colombiano el Programa Familias en Acción “es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de años que pertenezcan a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, familias en condición de desplazamiento o familias indígenas. El programa Familias en Acción consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.” <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>

A la luz de las tipologías propuestas por Arriagada, el combate de la injusticia bivalente de género requiere del impulso de políticas de derechos y reconocimiento cultural, así como de redistribución y de derechos económicos, sociales y culturales que permitan direccionar la inversión pública hacia la justicia de género. Los presupuestos públicos representan entonces un espacio de contienda para la agenda feminista.

### ***La transversalización y los presupuestos sensibles al género***

La transversalización de la perspectiva de género “consiste en transformar el orden social de género establecido en la familia y vida, mercado de trabajo y Estado a partir de incorporar la perspectiva de género en todo el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas” (Incháustegui y Ugalde, 2004). En este caso, se parte de que todas las políticas del Estado deben incorporar en sus diversas fases las diferencias sociales y ciclos de subordinación entre mujeres y hombres, tomando en cuenta los efectos “*ex ante*” y “*ex post*” de las intervenciones públicas en las relaciones de género y clase, así como la calidad de vida de los hogares y las y los sujetos. De esta manera, el concepto de transversalidad permite abordar algunos de los elementos normativos e institucionales que determinan las relaciones de género desde el punto de vista del Estado.

El ‘ciclo de vida’ de las políticas públicas consta de las siguientes fases interrelacionadas: diseño, planificación, presupuestación, ejecución y evaluación. La primera establece las prioridades y los basamentos conceptuales de una política dada; de igual forma, determina las demandas que deben ser atendidas. La segunda fase es la presupuestación, donde las demandas de la población y los objetivos de las políticas se materializan en asignación de recursos. Finalmente, la tercera y cuarta se enfocan en la propia aplicación de las políticas y su consecuente evaluación. Estas cuatro etapas son en muchos casos simultáneas y en todos los casos tienen implicaciones importantes las unas sobre las otras. Los presupuestos sensibles al género involucran estas cuatro fases, enfatizando la propia asignación, distribución y ejecución de recursos, siempre desde un enfoque de género.

De acuerdo con Diane Elson, los presupuestos sensibles al género “tienen como meta analizar cualquier forma de gasto público o mecanismo de recaudación de fondos públicos desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias e impactos en las mujeres y niñas en relación con los hombres y niños” (2003, p. 210). Elson establece una propuesta “aguas abajo” del ciclo de vida de las políticas públicas, enfocada en el impacto de la política fiscal en la



población desde una perspectiva de género, similar a lo que Ronda Sharp (1998) ha denominado auditorías presupuestarias con enfoque de género, basadas, entre otros en un análisis de gastos etiquetados. También, desde un punto de vista “aguas arriba”, los PSG ofrecen la posibilidad de incorporar elementos de género en el proceso de diseño, planificación y presupuesto de políticas, dirigiendo los esfuerzos de transversalización no sólo hacia el análisis de impacto sino hacia los procesos propios de la concepción, diseño, planificación y presupuestación de políticas. Esta última propuesta establece el proceso de implementación de PSG como acción estratégica para la transversalización de la perspectiva de género dentro de los mecanismos de funcionamiento del Estado mediante la revisión de las técnicas presupuestarias y de planificación. Esto implica un reto ambicioso dada la complejidad y gran amplitud de los sistemas nacionales de presupuesto, así como el alcance de los mismos a la totalidad de las instituciones del Estado.

Los presupuestos sensibles al género, también conocidos como presupuestos de mujeres o presupuestos pro-equidad, tienen alrededor de tres décadas de historia. Entre las principales experiencias internacionales se cuenta con el proceso desarrollado en Australia durante la década de 1980 y los avances logrados en Sudáfrica a partir del derrocamiento del *Apartheid*. En ambos casos el proceso de incorporación de la perspectiva de género en el análisis de impacto del gasto público, así como en los procesos de rendición de cuentas y de diseño de las políticas y establecimiento de prioridades del Estado dependió, en gran medida, de la existencia de voluntades y coyunturas políticas favorables a la transparencia, al reconocimiento y resarcimiento de las desigualdades y la inequidad. En América Latina se han desarrollado diversas experiencias a partir de mediados de los años 90, cuando Brasil, México y otros países iniciaron auditorías de género a los presupuestos públicos. Desde el año 2000 hasta la actualidad, diversos países de la región andina y del Cono Sur iniciaron procesos de PSG tanto desde el punto de vista de la auditoría como desde la perspectiva del diseño y la formulación. Los orígenes de las experiencias son variados, con un fuerte empuje por parte de los movimientos de mujeres locales y nacionales, algunas instituciones de gobierno y el apoyo constante de organizaciones multilaterales de cooperación tales como el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer y el Fondo de Población de Naciones Unidas. La mayoría de estas experiencias latinoamericanas de PSG han tenido un enfoque municipal, incorporando también los procesos participativos de elaboración y auditoría de políticas y presupuestos dentro de la agenda de trabajo. Los esfuerzos enfocados en el presupuesto nacional han sido

escasos con experiencias puntuales en Bolivia y Brasil, así como procesos desarrollados en Ecuador y Venezuela.

Las experiencias latinoamericanas en PSG han hecho aportes importantes en términos metodológicos, reconociendo las particularidades de la región, sus países y localidades como elementos que debían ser considerados para el éxito de las iniciativas. En este sentido, podemos señalar la importancia del análisis del contexto legal y del marco institucional en el que se desarrollan los ciclos presupuestarios, el análisis del grado en el que el presupuesto se apoya en el trabajo no remunerado, y el análisis de los mecanismos de participación en el proceso presupuestario, como herramientas metodológicas propuestas y aplicadas dentro de las experiencias de la región andina (Bethsabé Andía y Arlette Beltrán, 2004).

Más recientemente, distintos colectivos de mujeres bolivianas y el Ministerio de Justicia mediante su Viceministerio de Igualdad de Oportunidades desarrollaron nuevas categorías de análisis del gasto basadas en las experiencias de las mujeres, la realidad de Bolivia y la agenda feminista. Sobre la base de la metodología de análisis del gasto etiquetado desarrollada por Sharp, las bolivianas construyeron nuevas categorías de análisis que buscan tanto auditar el gasto ejecutado como dar direccionalidad a los gastos que se presupuestan. Estas categorías se proponen para ser aplicadas tanto al análisis del gasto ejecutado como para la asignación de recursos y fuentes de financiamiento para políticas específicas, y se refieren a: 1) Inversión Focalizada en Mujeres para cerrar brechas de desigualdad (FM), 2) Inversión en Corresponsabilidad Social y Pública en el Cuidado de la Familia y la Reproducción de la Fuerza de Trabajo (CSCF), 3) Inversión para la Descolonización y Construcción de Cultura de Igualdad (CI) y 4) Inversión en Redistribución Social con Condiciones para la Igualdad de Género (RSIG) (Ministerio de Justicia, 2009).

Las investigaciones realizadas en el marco de la experiencia venezolana partieron de los avances metodológicos de la región andina sistematizados por Andía y Beltrán, así como sobre los fundamentos previamente establecidos por Elson y Sharp, entre otras.

### ***La experiencia venezolana***

La experiencia venezolana de implementación de PSG surge en el año 2005 sobre la base de los avances legislativos, políticos e institucionales en materia de equidad de género en el país. A su vez, nacen como resultado de las diversas actividades de cabildeo y abogacía realizadas por mujeres líderes de gobierno así como de la cooperación internacional. El proceso se inicia formalmente mediante un Punto de Cuenta Presidencial elevado por el entonces Ministro de

Finanzas, Nelson Merentes, en el cual se estableció la instrucción de incorporar el enfoque de género en el presupuesto nacional de 2006 (Ministerio de Finanzas, 2005).

A partir de la aprobación de este Punto de Cuenta por parte del Presidente Hugo Chávez comienza el proceso de implementación de PSG, el cual busca posicionarse como estrategia concreta para la transversalización de la perspectiva de género en la institucionalidad del Estado venezolano. El proceso venezolano ha contado con una multiplicidad de estrategias “aguas arriba” y “aguas abajo” tales como la investigación propositiva, la formación técnica, la articulación interinstitucional, la auditoría de presupuestos de gastos con enfoque de género y la consulta con mujeres organizadas tanto a nivel local, como en torno a políticas sectoriales de Estado. Los ámbitos de acción de la experiencia son el nacional, desarrollando experiencias sectoriales y colocando especial énfasis en el impacto a los órganos rectores del sistema de planificación y presupuesto; y el municipal, desarrollando una experiencia piloto en el municipio Caroní del estado Bolívar.

El caso venezolano ha sido ejecutado mayormente desde la institucionalidad dedicada a las políticas de igualdad de género en el país junto con diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas en el país. También participan como actores clave el Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas<sup>3</sup>, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), , así como el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Los primeros pasos de la experiencia venezolana estuvieron enfocados en el desarrollo de investigaciones diagnósticas sobre el estado del arte del sistema de planificación y presupuesto, en estas se identificaron los actores institucionales clave, los instrumentos legales relacionados y las propuestas iniciales de trabajo. A partir de la elaboración del diagnóstico nacional se realizaron investigaciones en el ámbito nacional con un enfoque sectorial, al igual que en el municipal sobre la base de metodologías de investigación propuestas por Diane Elson, Rhonda Sharp, Bethsabé Andía y otras, enfatizando el análisis de gastos etiquetados, el análisis de políticas, la consulta con beneficiarias y/o operadores/as de las políticas, así como el análisis del marco institucional (Elson 2003) (Andía y Beltrán 2004).

### ***Aguas arriba y aguas abajo: El presupuesto participativo como herramienta para el ejercicio de derechos***

---

<sup>3</sup> Este ministerio de reciente data es el producto de la convergencia de los antiguos Ministerios del Poder Popular para las Finanzas y para la Planificación y el Desarrollo.

El proceso de implementación de PSG en el municipio Caroní inició en junio de 2006. Caroní fue de los primeros municipios en implementar los presupuestos participativos en Venezuela (a partir de 1995) mucho antes de que esta modalidad de planificación fuera establecida por la Ley del Poder Público Municipal. Caroní también fue pionero al abrir una de las primeras Casas Municipales de la Mujer de Venezuela en la década del noventa. Diversas administraciones del gobierno municipal han mantenido una gestión abierta a nuevas modalidades de trabajo participativas y a favor del fortalecimiento del ejercicio de derechos y su equipo se mostró dispuesto a explorar las posibilidades de incorporar PSG en su gestión.

Además, Caroní se presentó como una localidad de interés para este tipo de propuestas por contar con una historia importante de presencia de movimientos y organizaciones populares de mujeres. El trabajo en el ámbito municipal permitió también colocar un mayor énfasis en la participación de beneficiarias y mujeres organizadas en todas las etapas de la investigación.

La investigación diagnóstica para la implementación de PSG en el municipio Caroní, desarrollada por Solana Simao, contó entre sus características principales con la consulta a diversas organizaciones de mujeres, la revisión del plan municipal de desarrollo y el análisis de gastos etiquetados, así como la revisión de los niveles de participación de mujeres y hombres en las jornadas de presupuesto participativo. Esta investigación permitió evidenciar la presencia del supuesto de “neutralidad” de las estrategias de desarrollo municipales, la falta de formación del personal técnico en materia de género y planificación pública, así como un alto nivel de agregación de los presupuestos de gastos que impedía un análisis a profundidad del gasto presupuestado tanto a nivel de objetivos, como de población beneficiaria. El análisis del gasto etiquetado demostró que sólo un 0,05% del total del gasto presupuestado de la alcaldía estaba dirigido a la equidad de género durante los años observados (2004-2005) (Simao 2006).

La escasa asignación de recursos a los problemas de género contrastaba con la alta asistencia de las mujeres en relación a los varones en las jornadas de presupuesto participativo, la cual era particularmente pronunciada en las parroquias urbanas y de mayores niveles de pobreza como Unare y Vista al Sol. Por el contrario, la asistencia de las mujeres en relación a los varones disminuyó en las parroquias rurales.

El contraste entre la alta asistencia de mujeres a las jornadas de presupuesto participativo y los escasos recursos destinados a sus intereses estratégicos (tales como salud sexual y reproductiva y generación de empleos con una política de equidad de género) impuso la necesidad de distinguir analíticamente entre asistencia y participación. Se descubrió entonces que las mujeres tendían a asistir en grandes números más no a participar en la misma proporción dentro de las

mesas técnicas donde se toman las decisiones finales en torno a la asignación de presupuesto. Al ser consultadas al respecto, mujeres líderes comunitarias y beneficiarias de políticas públicas indicaron la escasez de tiempo para participar en las mesas de trabajo. Esta escasez era atribuida en la mayoría de los casos a deberes dentro de los hogares tales como la preparación de alimentos, el cuidado de familiares y la llegada de los esposos al final de la jornada laboral. Es por esto que a partir del año 2007 se variaron las horas de convocatoria y se incorporaron actividades dirigidas a las hijas e hijos, nietas y nietos de las y los participantes de las jornadas participativas de manera que contaran con las condiciones necesarias para permanecer durante la totalidad de las jornadas de toma de decisión. Para las consultas de ese año se observó una mayor paridad en la participación de hombres y mujeres en las mesas de trabajo y se logró la incorporación de la asignación de recursos al Hospital Materno-Infantil del municipio entre las prioridades del Presupuesto Participativo.

A pesar de que las mujeres se incorporan en mayor proporción dentro de las mesas técnicas, se observó que al participar las mujeres priorizaban las necesidades de sus cónyuges, hijos e hijas y familia en general, dejando a un lado sus necesidades estratégicas y reproduciendo el rol reproductivo en el ámbito comunitario (Simao 2006). Esta tendencia a la invisibilización de las reivindicaciones y demandas de género parecen obedecer a lo que Nussbaum denomina “preferencias adaptativas” según las cuales la elaboración de demandas “de mujeres” en el ámbito público no parecía ser parte de las capacidades y oportunidades imaginadas por las propias sujetas (2007, p. 85). Igualmente, esta tendencia refleja la impronta cultural de los roles de género y la reproducción social (dentro de los ámbitos familiares y comunitarios).

Una manifestación clara de las preferencias adaptativas ocurrió durante las jornadas de presupuesto participativo en el año 2006, cuando el propio gobierno municipal incorporó la violencia intrafamiliar como una de las prioridades a consultar con la población. Este tema había surgido como una prioridad marcada en talleres de consulta exclusivamente con mujeres de las comunidades que componen el municipio y dentro de la propia práctica de la Casa de la Mujer del Municipio. No obstante, esta prioridad de inversión en política pública fue removida en las asambleas participativas por parte de la propia ciudadanía (y sustituida por demandas relacionadas con mejoras al urbanismo de las comunidades a pesar del alto número de demandas al respecto realizadas por las mujeres (participantes de las jornadas de discusión del presupuesto) en talleres de discusión. En este caso, la participación dentro del espacio público y las esferas de toma de decisión no implicó la “reestructuración profunda de las relaciones de

producción” o de las “relaciones de reconocimiento” tal y como lo plantea Fraser (p. 30) sino más bien reafirmó los roles de género establecidos por las convenciones sociales.

A la luz de esta experiencia se experimentó con la realización de asambleas participativas específicamente de mujeres durante el año 2009 para la formulación del año fiscal 2010 con el objetivo de fomentar la participación activa de las mujeres en las esferas de toma de decisión trayendo la esfera privada al espacio público. Esto permitió orientar las discusiones del presupuesto municipal a los problemas de las mujeres, e implicó la incorporación de prioridades de política pública al presupuesto municipal vinculadas con la problemática de las mujeres consultadas: el embarazo en adolescentes, violencia contra la mujer, y promoción de derechos de las mujeres (difusión de instrumentos jurídicos existentes). Si bien esta medida puede ser evaluada como una que profundiza y apoya la diferenciación entre grupos (en este caso las mujeres) y la “sedimentación y congelamiento de las diferencias de género” (Fraser, p. 32) la misma permitió construir reivindicaciones políticas por parte de las mujeres que permitieran, al menos temporalmente, poner en entredicho la dicotomía entre lo público y lo privado, así como incorporar sus propias demandas como sujetas políticas y de desarrollo.

De acuerdo con Carmen Alicia Jiménez (2008), ex-directora de la Casa de la Mujer del Municipio Caroní, entre los años 2005 y 2008 el presupuesto pasó de 3.000 bolívares fuertes (2006) a 20.000 (2007) y luego de 20.000 a 50.000 (2008), aumentando tanto en términos absolutos como relativos durante los años en cuestión. Si bien este aumento no satisfizo la totalidad de las demandas de la institución y del movimiento de mujeres, el mismo correspondió con el proceso de sensibilización y formación sobre equidad de género al personal del gobierno municipal, así como con la movilización de las organizaciones de mujeres y de base respecto al presupuesto participativo. Simultáneamente a este aumento progresivo se incorporaron variaciones dentro de los procesos de elaboración de presupuesto por parte del personal técnico municipal tales como la desagregación por sexo de metas, objetivos y descripción de los programas con enfoque de género, lográndose un impacto tanto aguas arriba (a nivel de técnica presupuestaria y de planificación), como aguas abajo (al lograr impacto en la propia distribución del presupuesto de gasto).

Las modificaciones implementadas por el gobierno municipal a nivel de las modalidades de consulta y la técnica presupuestaria (metodologías, formatos, data producida) resultaron en gran parte de un proceso constante de cabildeo y formación tanto a los equipos técnicos como a las autoridades municipales. En tal sentido, parte importante de los avances realizados dependen en gran medida de la voluntad política de las personas que ocupen los cargos de decisión. A partir

de las elecciones municipales de 2009, una nueva administración asumió la gestión de la alcaldía de Caroní incorporando nuevas autoridades, variaciones en los equipos técnicos y las alianzas sociopolíticas que se tradujeron, entre otras cosas, en el cambio de la organización no gubernamental a cargo de la regencia de la Casa de la Mujer de Caroní. Estos cambios han requerido entonces el reinicio de actividades de cabildeo y formación y, a su vez, han puesto en evidencia la fragilidad de estas iniciativas por su alta dependencia de la voluntad política.

La incidencia en el presupuesto municipal ha supuesto un proceso de movilización y formación de distintos colectivos de mujeres de base. Esta movilización se ha enfocado en la justicia de reconocimiento en el marco de un ejercicio de justicia redistributiva como lo es el presupuesto participativo, ya que la participación sin la identificación de la subordinación y los ciclos de discriminación por parte de las sujetas involucradas ha redundado en la reproducción del orden de género vigente, constatando la necesidad de abordar desde el reconocimiento las políticas de redistribución.

### ***Lo nacional y lo sectorial, locus de invisibilidad***

El primer producto de la exploración del sistema venezolano de planificación y presupuesto desde una visión de género se llamó “Estudio diagnóstico y propuesta preliminar: Implementación de la perspectiva de género en el sistema de Presupuestos de la República Bolivariana de Venezuela” (Masaya Llaveneras Blanco 2006). Esta investigación, basada en la herramienta de análisis del marco legal y del contexto institucional, sirvió de base para el establecimiento de las primeras alianzas entre instituciones clave para el desarrollo exitoso del proyecto. Este informe identificó una serie de líneas de trabajo entre las cuales se ha trabajado el análisis presupuestario de gastos etiquetados en relación a dos presupuestos sectoriales; la visibilización de tendencias existentes en gastos operativos, enfocando en el presupuesto de gastos de personal del sector público; y la incorporación de variables de género en la plataforma de planificación pública centralizada “Nueva Etapa”. Igualmente, se desarrolló una fuerte línea de trabajo en torno a la formación en presupuesto y género tanto de personal técnico como de decisoras y decisores.

Este primer estudio planteó la necesidad de observar el sesgo de género del sistema de planificación y presupuesto en casos concretos. Se trabajó entonces con dos ministerios dedicados a la elaboración y ejecución de políticas de particular relevancia para las mujeres: empleo y cooperativismo, y protección social respectivamente. En términos generales, estos estudios de caso nos permitieron observar las estructuras institucionales, identificar actores y espacios de incidencia clave para la incorporación de la equidad de género, así como explorar

la carga de género presente en los presupuestos y políticas de los sectores estudiados. En particular, se pudo observar la interacción de las injusticias de redistribución y reconocimiento, así como la fuerte impronta de la reproducción en la concepción de las políticas públicas así como en la propia vida de las mujeres.

Se realizó un análisis de gastos etiquetados a nivel del gasto dirigido a políticas públicas e instituciones adscritas. En cuanto al primer rubro, se observó que la mayoría de las asignaciones se presentan con un elevado nivel de agregación en los formatos de formulación presupuestaria, así como dentro de Leyes y Proyectos de Ley de Presupuesto. Esto limita las posibilidades de observar aquellas asignaciones que puedan ir dirigidas a las necesidades específicas de mujeres y hombres, así como a la eliminación de distintas formas de discriminación, o cualquier otro detalle que de cuenta de la base socio-político de la inversión desde un punto de vista de justicia de reconocimiento. Esta característica también presenta limitaciones importantes para el ejercicio de la contraloría social (o control del gasto público por parte de la ciudadanía).

Al aplicar la metodología de gastos etiquetados en ambos casos de estudio se observó que los únicos gastos destinados de manera específica a políticas públicas para la equidad de género eran transferencias a instituciones adscritas. En uno de los ellos, la asignación al gasto etiquetado no representaba ni siquiera el 1 por ciento de los gastos dirigidos a proyectos y entes adscritos del ministerio en cuestión. En ambos casos se demostró que para el período de estudio las asignaciones dirigidas a la equidad de género eran focalizadas dentro de instituciones adscritas, y se mantenían ausentes de las políticas ejecutadas por los propios ministerios, dando cuenta de una excesiva focalización del gasto que además mantenía la equidad de género como un objetivo al marginal de los procesos de elaboración de políticas propias de los ministerios en cuestión. En otras palabras, la justicia de género no se incorporó como eje central de la gestión de estos sectores sino como un área miscelánea en políticas de empleo y protección social delegadas a instituciones adscritas. No obstante, parte importante de la información presente en los formatos de presupuesto observados tenía implicaciones relevantes de clase, dirigiendo la mayoría de las acciones a personas en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica evidenciando un énfasis claro en la justicia redistributiva mucho mayor a cualquier consideración a la justicia de reconocimiento o a la interacción entre ambas formas de justicia.

Aparte del análisis documental de los gastos formulados a nivel sectorial se realizaron consultas con mujeres beneficiarias y/o operadoras de las dos principales políticas públicas ejecutadas por los ministerios estudiados. Esta consulta nos permitió identificar necesidades propias de las



mujeres, en su mayoría relacionadas con los roles de reproducción y la escasez de ingresos propios que afectaban el desempeño y efectividad de las políticas en cuestión.

Entre las principales necesidades se encuentra la de facilitar el traslado de las beneficiarias de su área de residencia al lugar donde se desarrollaba la política pública, esto en el caso de empleo. El tiempo dedicado por las mujeres al traslado hogar-lugar de trabajo, así como la ausencia de medios de transporte adecuados dificultaban la participación de las beneficiarias, en particular por las altas cargas de trabajo dentro de sus grupos familiares. En este sentido manifestaron con claridad la necesidad de servicios de conciliación de roles. Lejos de mostrar rechazo a las políticas públicas por el conflicto de tiempo y trabajo que les generaba, las mujeres consultadas indicaron necesitar mayores servicios de cuidado para sus hijos e hijas así como para las y los adultos mayores que les permitiera reducir sus cargas de trabajo reproductivo no remunerado y aumentar su participación en el trabajo de desarrollo comunitario y particularmente su capacidad de generación de ingresos mediante el trabajo remunerado. Igualmente, la consulta con voluntarias y operadoras de políticas de protección social manifestaron agotamiento por las fuertes cargas de trabajo (dentro del hogar y a nivel comunitario en el marco de la política pública) así como su falta de acceso a ingresos propios. Así, vinculaban su participación en las políticas de protección como un espacio de aprendizaje pero también de sobrecarga. En ambas consultas la escasez de tiempo y el exceso de trabajo, generalmente no remunerado y/o no reconocido fueron las principales preocupaciones de las usuarias y/o operadoras de las políticas. En el caso de las políticas de empleo y generación de ingresos las beneficiarias se veían reivindicadas en términos de la justicia redistributiva sin que su carga cultural de género fuese reconocida. Por otra parte, con las mujeres voluntarias de la política de protección social se manifestó tanto la injusticia distributiva como de la reconocimiento, al carecer de tiempo y de ingresos propios así como limitar su participación no remunerada a la protección social a nivel comunitario, es decir, se extendía su rol de cuidadora dentro del hogar a la comunidad en general.

Los análisis aguas abajo a nivel nacional y sectorial generaron nuevas líneas de trabajo y acciones relacionadas con las metodologías de planificación y presupuesto así como sobre el propio contenido de las políticas con la intencionalidad de incorporar la justicia de género (tanto de reconocimiento como de distribución) dentro de las acciones diseñadas y ejecutadas por el Estado. Entre las acciones tomadas en torno a la alta agregación de la información se propuso ubicar temas relativos a la igualdad de género entre los objetivos generales y específicos de los formatos de planificación, así como la incorporación de nuevas unidades de

medida sobre el alcance de metas que consideren a la población desagregada por sexo y permitan realizar el seguimiento a lo largo de la ejecución de las políticas públicas. Es así como durante el año 2006 se incorpora la desagregación por sexo de los gastos de personal del sector público como mecanismo para cuantificar la participación de mujeres y hombres así como para observar las condiciones en las que participan y los niveles de gasto que representan. A lo largo del año 2007, en el marco de la formulación presupuestaria del año siguiente se incorporó el concepto de igualdad de género en los lineamientos de planificación para el Plan Operativo Nacional, particularmente en el marco de los lineamientos relacionados con la Nueva Ética Socialista y la Suprema felicidad social (ambos forman parte de los objetivos del Plan de Desarrollo de la Nación 2007-2013). A partir del proceso de planificación para el año 2009, se incorpora la utilización de unidades de medida desagregadas por sexo en todas las políticas públicas que midan su ejecución física en base a personas beneficiadas, así como se desagrega por sexo de los gastos de personal trabajador y gerencial. Además, se exigió a todos los organismos centralizados que presenten al menos una política con enfoque de género en su Plan Operativo Anual (POA) mediante la siguiente instrucción: “Todos los órganos del poder central, conjuntamente con sus entes adscritos, deberán presentar al menos un proyecto que contenga la perspectiva de género, como una iniciativa para sensibilizar y potenciar las capacidades de funcionarios y funcionarias del sector público hacia el tratamiento de la igualdad de género, no solamente enfocados hacia las comunidades, sino también dentro de las instituciones del Estado” (MPPPD, 2008). Esta instrucción produjo las condiciones necesarias para realizar un mayor seguimiento al gasto desde un enfoque de género. De acuerdo con el análisis de la información presentada por los organismos al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo se cargaron 163 proyectos identificados como “proyectos con enfoque de género” por parte de siete ministerios y treinta y nueve entes adscritos dentro del sistema de planificación y presupuesto. Después de una revisión de la información presentada sólo el 43% de estos proyectos fueron calificados como políticas relacionadas con la igualdad de género mientras que el resto quedaron descalificados. El total de la inversión en políticas de género formulada para el año 2009 fue de Bs. 10,100.028.772, o el 6 por ciento del total del gasto ordinario presupuestado (MPPPD, 2008) (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 5900 2008).

Durante la revisión de los 163 proyectos presentados como pro-equidad de género se pudo observar que la gran mayoría de las asignaciones planteadas no visibilizaban necesidades específicas de mujeres u hombres para el logro de la equidad de género o incluso proponían

acciones que reproducían el orden de género existente. Igualmente, las propias políticas categorizadas como políticas relacionadas con la igualdad de género presentaban visiones marcadas por la injusticia bivalente, atendiendo sobre todo el aspecto redistributivo y muy escasamente el factor de reconocimiento. Si bien se había dado un paso hacia la visibilización de las mujeres dentro de las políticas redistributivas, a nivel simbólico se había logrado menos. En términos de Fraser, se había avanzado en una visión afirmativa de la justicia redistributiva sin lograr ningún alcance relevante en la justicia de reconocimiento (ni en su vertiente multicultural ni en la desconstructiva).

### ***Llegando al corazón de la política fiscal, aún en busca del núcleo de la desigualdad***

A partir del año 2005 se incorporaron cambios en el sistema de planificación y presupuesto nacional en función de implementar los PSG en el país. El primero de ellos fue la incorporación de un apartado de género en la exposición de motivos del proyecto de presupuesto que se presenta ante la Asamblea Nacional a mediados de octubre de cada año. Desde ese momento, todas las leyes de presupuesto elevadas ante el Poder Legislativo han incorporado un apartado dedicado al tema de género como determinante del gasto público y prioridad de Estado. Los avances en la incorporación del tema en la agenda pública y en los propios procesos de planificación han generado además una cantidad de información importante de la cual no se disponía antes de 2005 en relación a la distribución de recursos públicos tanto en materia de políticas públicas como en materia de salarios y remuneraciones a trabajadoras y trabajadores públicos. Gracias a esta información es que se logró calcular que el seis por ciento del gasto formulado para 2009 tenía contenido pro-equidad de género.

Sin embargo, en relación a la producción de información presupuestaria con enfoque de género quedan dos retos importantes: impulsar la divulgación de información y un mayor desarrollo de las categorías e indicadores. Es vital que todos los datos producidos sean divulgados y presentados en formatos de fácil comprensión y divulgación que permitan fomentar la movilización y organización social en torno a la distribución de los recursos públicos desde un enfoque de género. A su vez, la forma en que se clasifican los gastos con enfoque de género requiere una mayor afinación, direccionalidad y seguimiento. No es suficiente llegar a calcular cuánto del presupuesto se formula con enfoque de género, sino también verificar cómo se ejecutan los recursos y qué impacto tienen en la población.

Por otra parte, el análisis de la experiencia venezolana nos indica que es relevante no sólo realizar análisis cuantitativos sino también cualitativos que permitan acercarnos al contenido

propio de las políticas públicas financiadas. En este sentido, la posibilidad de incorporar la perspectiva de género en todos los planes operativos de las instituciones del Estado presenta una oportunidad para transversalizar este enfoque en el aparato estatal venezolano y ampliar las visiones de la política social, de género y de eliminación de la pobreza más allá de las políticas focalizadas. De esta manera se trasciende a “las mujeres” como únicas sujetas de las políticas de género, y se contrarresta lo que Chant ha denominado la “feminización de la responsabilidad y la obligación” (2005, p. 226). Además esto implica la necesidad de que: 1) las políticas públicas ejecutadas reconozcan el trabajo no remunerado de las mujeres y lo incorpore entre los factores adscritos de la propia condición de género y/o de pobreza; 2) que los organismos de Estado no sustenten la eficiencia y eficacia de sus políticas en el trabajo no remunerado de las mujeres; y 3) que las políticas públicas busquen intervenir en las dinámicas internas de los hogares y las familias generando las condiciones para la reasignación e incluso la recomposición de roles.

Esta visión se tornaría operativa mediante la asignación de recursos públicos a políticas de reconfiguración de las relaciones de producción, modificando las desigualdades de acceso y control sobre los recursos económicos, naturales y políticos, mientras se dirigen recursos también a políticas de reestructuración de las relaciones subjetivas o de reconocimiento, todas afectadas directa o indirectamente por los roles de reproducción (Fraser 1997) (Benería 1984). Ambas perspectivas deben incluso confluir en políticas que permitan facilitar el acceso a los recursos económicos (el poder material) y al reconocimiento (el poder simbólico). De acuerdo con Arriagada (2005), “estas políticas deberán brindar más autonomía y poder a las mujeres, modificando el desequilibrio de género existente y flexibilizando los roles de género” (Arriagada, 2005, p.211).

La realidad observada en esta investigación no ha sido la de este modelo ya que las políticas públicas estudiadas tienden a favorecer una sola forma de justicia, generalmente la redistributiva, o incluso a favorecer ninguna de ellas como es el caso de las voluntarias de políticas de protección social quienes señalaron vivir una sobrecarga de trabajo remunerado y no remunerado en sus hogares y comunidades. Por otra parte, la aproximación observada a la justicia redistributiva se asemeja más a la justicia afirmativa, ejecutada en el modelo del Estado benefactor y no al modelo socialista-transformador planteado por Fraser. No obstante, según esta última “tanto las políticas culturales de la deconstrucción feminista como las políticas económicas del feminismo socialista, están muy alejadas de las identidades e intereses inmediatos de la mayoría de las mujeres, tal y como actualmente estos son construidos

culturalmente” (Fraser 1997, p. 32). Cabe entonces preguntarse hasta qué punto las propuestas elaboradas al margen de los intereses inmediatos de las mujeres tienen el potencial real de transformar la cotidianidad de las mujeres, y en particular de las mujeres en situación de pobreza. Por otro lado, ¿es posible avanzar hacia la justicia de reconocimiento y redistribución para las mujeres partiendo de sus realidades concretas a pesar de la persistencia de las preferencias adaptativas? Desde la experiencia municipal venezolana se ha intentado partir desde sus realidades al tiempo que se llama a re-examinar y cuestionar las preferencias adaptativas, abriendo procesos de identificación de la propia condición de subordinación.

En este escenario, el presupuesto público se presenta como una herramienta útil para la justicia de reconocimiento y redistribución para las mujeres. Sin embargo, es una herramienta que requiere de una clara agenda política a favor de los derechos de las mujeres, trascendiendo las etapas diagnósticas y transformando estructuras a través de la direccionalidad del gasto. Una necesidad metodológica clara en este caso es el desarrollo de categorías de análisis e indicadores presupuestarios que permitan dar un seguimiento riguroso al gasto, su direccionalidad y efecto sobre la calidad de vida de la población.

Las recientes innovaciones metodológicas bolivianas se presentan con un potencial importante para abarcar las desigualdades de género tomando en cuenta la bivalencia señalada por Fraser. Particularmente, la desagregación del gasto etiquetado en inversión focalizada (dirigida a políticas de acción positiva exclusivas para las mujeres en todas las etapas de la vida); la inversión en la socialización de los roles de cuidado y reproducción históricamente asignados a las mujeres; y finalmente la inversión en el desarrollo de una cultura de igualdad; se plantea como mecanismo para incidir en el gasto (en el marco del Anteproyecto de Ley de Inversión Pública de equidad social y de género) y analizar lo gastado desde una perspectiva crítica de la injusticia de género que aborda tanto su aspecto económico como su carga cultural. Es interesante, además, que el abordaje a la injusticia de género propuesto desde Bolivia se plantea desde la deconstrucción de las estructuras económicas y culturales existentes, más allá del Estado de bienestar liberal y el multiculturalismo convencional.<sup>4</sup>

---

4 Nancy Fraser define multiculturalismo convencional como la reasignación superficial de respeto a identidades existentes de grupos existentes que apoya la diferenciación entre grupos. Por otra parte, se refiere al Estado de bienestar liberal como uno enfocado en la reasignación superficial de bienes existentes; que apoya la diferenciación entre grupos y puede generar falta de reconocimiento

Las experiencias internacionales de presupuestos pro-equidad han progresado en contextos históricos de reconfiguración de fuerzas políticas y sociales, como lo demuestra el caso emblemático de Sudáfrica así como los propios avances logrados en Bolivia. La República Bolivariana de Venezuela también ha avanzado en este proceso. Sin embargo, la institucionalización de estos mecanismos es un paso vital para su sustentabilidad así como para la garantía de un ejercicio de derechos progresivo que difícilmente sea reversible. Sin embargo se enfrentan dos riesgos fundamentales: por un lado existe una alta dependencia de la voluntad política para mantener los procesos iniciados no vinculantes por medio de instrumento jurídico alguno; y por otro, se corre el riesgo de perpetuar desigualdades mediante políticas enmarcadas en el orden de género existente. Este riesgo, de implicaciones importantes para la justicia de reconocimiento, puede generar la “reasignación superficial de respeto entre las identidades existentes” e incluso, relaciones de irrespeto sustentadas sobre la interpretación de las políticas afirmativas típicas del Estado benefactor como dádivas y privilegios.

Asimismo es importante asumir el reto de crear categorías de análisis relacionadas con la realidad específica de los contextos en los que se aplican y sobre todo con el objetivo no sólo de diagnosticar o retratar una situación presupuestaria, sino también de transformarla incidiendo en la propia lógica de distribución de los recursos públicos con el objetivo de transformar la realidad. Si bien los presupuestos sensibles al género representan una estrategia real y concreta para la transversalización de la justicia de género y clase en el quehacer del Estado, no debemos perder de vista que el contenido sociopolítico y cultural de las políticas a las cuales se asignen recursos tiene implicaciones importantes tanto para el avance de la justicia de reconocimiento y redistribución como para perpetuar la exclusión.

## **Referencias**

Andía, Betsabé, y Arlette Beltrán (2004). “Análisis del presupuesto público con enfoque de género: el caso de Villa El Salvador, Lima, Perú. Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad, presupuestos sensibles al género en la región andina, pp. 293-390, UNIFEM Región Andina, Quito.

Andía y Beltrán (2004) “Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica” Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad, presupuestos sensibles al género en la región andina, pp 33-88 , UNIFEM Región Andina, Quito.

Arriagada, Irma, (2005): “Dimensiones de la Pobreza y políticas desde una perspectiva de género”. Revista de la Cepal 85, pp. 101-113, Santiago.

Benería, Lourdes (1984): "Reproducción, producción y división sexual del trabajo", Programa de Capacitación, pp. n/d. ILPES CMD13, Santiago.

Bustamante Olivera, Mercedes (s/f): "Discriminaciones de género y etnia." Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas. México.

Chant, Sylvia (2005): "¿Cómo podemos hacer que la "feminización de la pobreza" resulte más relevante en materia de políticas? ¿Hacia una feminización de la responsabilidad y la obligación?" En Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público, de Tania Rorher, Luis Mora y Ma. José Moreno Ruiz, UNFPA, GTZ, México D.F.

Chant, Sylvia (2001) "Hogares encabezados por mujeres ¿los más pobres entre los pobres?" En Globalización a qué precio: el impacto en las mujeres del norte y del sur, de Paloma Villota. Icaria, Barcelona.

Elson, Diane (2003) "Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones claves y ejemplos prácticos" En Economía y Género: Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres, de Paloma de Villota. Icaria, Barcelona.

Fraser, Nancy (1997). "Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista"" Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2008) No. Extraordinario 5899, Ley especial de endeudamiento para el ejercicio fiscal 2009, Caracas, Venezuela.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (2008), No. Extraordinario 5900, Ley de Presupuesto Nacional 2009, Caracas, Venezuela.

Incháustegui, Teresa, y Yamileth Ugalde (2004). "Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género." INMUJERES, México.

Jiménez Carmen Alicia (2008) Entrevista realizada en agosto 2008. Ciudad Guayana.

Lamas, Marta (1998) "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género." En <http://www.udg.mx/laventana/libr1/lamas.html>, visitada el 01 de junio 2008.

Llavaneras Blanco, Masaya (2006) "Estudio diagnóstico y propuesta preliminar: Implementación de la perspectiva de género en el sistema de Presupuestos de la República Bolivariana de Venezuela". INAMUJER, BANMUJER, UNIFEM, UNFPA, PNUD, GTZ, Caracas.

Ministerio de Finanzas, 17 de mayo de 2005. "Punto de Cuenta Presidencial No. 273."

Caracas.

Molyneux, Maxine, (2009) "Conditional Cash Transfers: Pathways to women's Empowerment?", Research Paper, IDS Series on Social Policy in Developing Countries, Reino Unido.

Monge, Guillermo (2005). "Guía para evaluar el impacto de programas presupuestarios estatales sobre la igualdad de género". GTZ, CEPAL, INAMU, PROCESOS, México.

Nussbaum, Martha (2007) "Las Fronteras de la justicia" Ediciones Paidós, Barcelona.

Scott, Joan (1996) "El género: Una categoría útil para el análisis histórico" En El género: la construcción cultural de la diferencia sexual, de Marta Lamas, 265-302. PUEG México.

Sharp, Ronda, Debbi Budlender (1998) "Como realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas", Londres.

Simao, Solana (2006) “Estudio Diagnóstico de características participativas y propositivas del gasto programado y ejecutado en el Presupuesto de los Organismos adscritos a la Coordinación de Desarrollo Social y de Promoción Económica de la Alcaldía del Municipio Caroní”, Ciudad Guayana, Venezuela.

Viceministerio de Planificación y Desarrollo Económico (2008), Lineamientos para la elaboración del Plan Operativo Anual Nacional 2009 (POAN 2009), y Planes Operativos Anuales Institucionales 2009 (POAI 2009), Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, Venezuela:  
[http://www.mpd.gob.ve/poan2009/LINEAMIENTOS\\_POAN\\_2009.pdf](http://www.mpd.gob.ve/poan2009/LINEAMIENTOS_POAN_2009.pdf) (visitado el 29 de abril de 2010).

Viceministerio de Igualdad de oportunidades (2009) “Reporte de l análisis y evaluación de género en los presupuestos públicos municipales” Ministerio de Justicia, Bolivia.

Viceministerio de Planificación y Desarrollo Económico (2008), Plan de articulación institucional para la implementación de presupuestos sensibles al género en la República Bolivariana de Venezuela, presentación ante el II Foro Latinoamericano de Economía, Caracas, Venezuela.