

PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO EN ROSARIO: UNA MIRADA A LOS ACTORES, LOS PROCESOS Y
LAS IDEAS

A Thesis
submitted to the Department of Government
of the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences
of Georgetown University
in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Development
Management and Policy

By

María Magdalena Acuña, B.A.

Buenos Aires, Argentina

Año 2012

PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO EN ROSARIO: UNA MIRADA A LOS ACTORES, LOS PROCESOS Y

LAS IDEAS

María Magdalena Acuña, B.A.

Thesis Advisor: Ana Laura Rodríguez Gustá, Ph.D.

ABSTRACT

Public budgets are a reflection of social and economic priorities of each government. Taking into account that public policies have a differential impact on men and women, they become a key element in promoting equal opportunities and gender mainstreaming in public policies. A gender responsive budget (GRB) implies that both the goals and the budget allocation tries to meet those differing needs, generating greater transparency, accountability and a more efficient allocation of resources. However, there are yet many challenges faced when promoting them.

Rosario is a city located in Santa Fe Province, Argentina and it is the third most populated city in the country. It is also the city with the longest uninterrupted succession of socialist governments in Latin-America. It has a long story on gender policies and now GRB is in its institutional agenda. There are different actors and processes that have influenced this phenomenon: the learning process generated by the Participative Budgeting program, the incidence of the women

movement, the articulation with the global gender agenda, and the ideology of the governmental party.

The primary research question of this thesis seeks to identify how those processes and actors influenced the incorporation of GRB in the institutional agenda of Rosario City, by describing and analyzing the initiatives already undertaken. The project is conducted as a case study and the research implicated a fieldwork based on interviews with different governmental agents and other citizens.

The results obtained demonstrate that these four processes were certainly present in advancing the issue of GRB in Rosario. The analysis showed that domestic Participative Budgeting and the party ideology opened participation channels and sensitized the different actors becoming the gateway for the emergence of the issue. Meanwhile, women's movement and the gender global agenda (represented by international organizations) had a direct impact on this process, pushing the issue into the agenda. It can be said that all these processes were combined in a complex and contingent way resulting in the entrance of GRB in the Rosario Municipality agenda.

Agradecimientos

Gracias a Gala y María por ser mis compañeras de largos días de estudio, gracias a mi tutora Ana Laura por la inagotable paciencia y los grandes aportes técnicos y teóricos. Gracias a mi familia: mamá, papá, Sole y Lupe por apoyarme en todas mis iniciativas.

Muchas gracias.

MAGDALENA

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	1
Capítulo I – Marco Conceptual.....	14
Feminismos, orden de género y gobernabilidad democrática.....	14
Políticas públicas y transversalización de género	21
Literatura sobre Presupuestos Sensibles al Género	26
Agenda pública y procesos sociopolíticos vinculados con la instauración del PSG	34
Capítulo II – Políticas públicas de género y construcción de ciudadanía de mujeres en el Municipio de Rosario.....	46
Institucionalidad de género y políticas de igualdad en el Municipio de Rosario	47
La incorporación de la perspectiva de género en el Presupuesto Participativo	56
Iniciativas de Presupuesto Sensible al Género en el Municipio de Rosario	66
Capítulo III – Instauración del Presupuesto Sensible al Género en Rosario: una mirada a los actores y procesos	73
Proceso 1: Aprendizajes de los actores en el Programa de Presupuesto Participativo	77
Proceso 2: Las <i>policy entrepreneurs</i> del movimiento feminista.....	82
Proceso 3: Articulación e isomorfismo mimético con la agenda global de género	97
Proceso 4: El papel de la ideología del partido gobernante en la agenda de igualdad	102
Conclusiones	111
Recomendaciones para la implementación.....	117
Anexo metodológico.....	123

Bibliografía	128
--------------------	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Niveles de análisis e instrumentos para un PSG	31
Tabla N° 2: Organizaciones más importantes del Consejo Asesor – Área Mujer	49
Tabla N° 3: Ejes y objetivos PIO I – Municipalidad de Rosario	52
Tabla N° 4: Ejes y objetivos PIO II – Municipalidad de Rosario	54
Tabla N° 5: Presupuesto Participativo - Proyectos con perspectiva de género.....	63
Tabla N° 6: Etapas del proceso presupuestario – Municipalidad de Rosario	67
Tabla N° 7: PIO III: Objetivos Eje II – Municipalidad de Rosario.....	71
Tabla N° 8: Análisis del presupuesto con enfoque de género - Municipalidad de Rosario 2009.	88
Tabla N° 9: Matriz de pertenencia – Muestra trabajo de campo.....	126

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama N° 1: Proceso de incidencia del PP en el PSG	78
Diagrama N° 2: El papel de las <i>policy entrepreneurs</i>	83
Diagrama N° 3: Proceso de articulación con la agenda global de género.....	98
Diagrama N° 4: La influencia de las ideas partidarias	104

INTRODUCCIÓN

Históricamente, ha existido una distribución asimétrica del poder entre mujeres y varones y una clara diferenciación de roles entre éstos, relegando en la mayor parte de los casos a las mujeres al desarrollo de una vida en el ámbito privado, y dando al hombre un espacio predominante en el ámbito público. Este hecho implicó una natural limitación de la ciudadanía para las mujeres, visto que la misma solo es ejercida - y toma su pleno sentido- en el ámbito público.

Fue con las revoluciones liberales del siglo XIX, cuyos principales conceptos eran relativos a la promoción de la igualdad, que comenzaron también a surgir las primeras mujeres organizadas bregando por sus derechos. En Inglaterra y los Estados Unidos de América surgieron -atados a la corriente abolicionista de la esclavitud-, los primeros feminismos, los cuales esperaban que “la igualdad” incluyera también a las mujeres.

Sin embargo, una vez obtenida esta abolición, la misma no se extendió a la igualdad de género, por lo que las mujeres debieron iniciar su propio camino de lucha. De este modo, comenzaron a pugnar por la igualdad “de jure” (el derecho al sufragio y a la propiedad principalmente). Hacia la década de 1920 y en adelante, el movimiento feminista en distintos países comenzó a lograr su cometido en estos aspectos.

Hacia 1960 y 1970, las feministas dieron cuenta de que la igualdad formal no resultaba suficiente para cambiar la realidad de subordinación de las mujeres, por lo que reformularon y ampliaron su agenda incorporando temas como la sexualidad, la familia, el trabajo y la reproducción.

Como señala Guzmán (2003), en América Latina el movimiento se fortaleció a partir de 1980, cuando en la región regresaba la democracia y mujeres de distintos orígenes y partidos políticos comenzaron a organizarse en torno a reivindicaciones como la defensa de los derechos humanos y diversas modalidades de discriminación contra las mujeres. Algunas de las más importantes iniciativas que se promovían en esa época fueron la puesta en marcha de mecanismos de género dentro de los gobiernos, la elaboración de políticas orientadas a la redistribución de recursos y la sanción de leyes que garantizaban sus derechos políticos y de acceso a los espacios de decisión (leyes de cuotas).

Más adelante, y a partir de las distintas conferencias internacionales de mujeres (Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague o la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing – ambas en 1995-, entre otras), se comenzó a poner en el centro del debate la necesidad de establecer medidas transversales que permitieran incidir en las persistentes desigualdades entre mujeres y varones generadas por las estructuras económicas, la distribución del gasto público, los sistemas de recaudación y los sesgos en los presupuestos públicos.

Los presupuestos públicos son quizá la política más importante de un gobierno, ya que son el reflejo de las prioridades sociales y económicas que éste establece. En función de esta asignación el gobierno genera un impacto diferenciado sobre varones y mujeres que puede promover - o desfavorecer- la igualdad sustantiva o de resultados entre los géneros. Es por ello que en los últimos años se ha venido desarrollando una tendencia internacional en la agenda global de género y en el movimiento feminista relativa a la promoción de la igualdad desde el presupuesto público por la significación del mismo en la (re)distribución de recursos.

Esta nueva reivindicación es parte fundamental de la transversalización de género en las políticas públicas y es llamado Presupuesto Sensible al Género (PSG). El mismo implica que tanto las metas y objetivos, como la asignación presupuestaria, respondan a las necesidades y prioridades diferenciadas de varones y mujeres buscando asegurar una distribución de recursos más equitativa y orientada a disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y varones. El análisis presupuestario con enfoque de género favorece además una mayor transparencia y rendición de cuentas, a la vez que permite visibilizar el verdadero avance de la temática de igualdad y la incorporación efectiva de la perspectiva de género en la planificación y gestión de las políticas públicas. Es a la vez un proceso político que promueve la gobernabilidad democrática y la ampliación de la ciudadanía para las mujeres.

Se ha desarrollado variada bibliografía sobre Presupuestos Sensibles al Género. Principalmente, se han ocupado del tema los equipos técnicos del Sistema de las Naciones

Unidas y la Unión Europea (De la Cruz 2009; Guzmán 2008, Sharp 1998, Budlender 1999; Elson 2000 y 2008, por ejemplo), organismos que han tomado la temática como uno de sus ejes en la agenda de género, generando no solo conocimientos técnicos al respecto, sino también documentos sobre experiencias puntuales de implementación.

En América Latina se destacan manuales de implementación de PSG del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA), cuadernillos de experiencias de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM¹), estudios sobre PSG y gobierno municipal elaborados por el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW²) y otros sobre experiencias locales escritos desde la Unidad Temática de Género de Mercociudades³ (UTGM), entre otros. Finalmente, existen algunos documentos realizados por organizaciones locales (como el caso de la Asociación de Alcaldesas y Concejalas de Bolivia (ACOBOL) de Bolivia – que elabora sus propias guías metodológicas para la implementación en el nivel municipal- y los documentos elaborados por el Municipio de Montevideo relatando sus avances y experiencias).

¹ Organismo integrante de ONU Mujeres.

² Organismo integrante de ONU Mujeres.

³ Mercociudades es la principal red de Municipios del Mercosur. Trabaja a través de Unidades Temáticas que establecen autoridades propias y una agenda de trabajo conjunto. Así es el caso de la UTGM (Unidad Temática de Género).

En términos generales, estos documentos presentan al PSG como una herramienta técnica y analítica para los gobiernos. Pero existen escasas investigaciones orientadas a analizar los *procesos sociales y políticos* mediante los cuales los PSG comienzan a ser debatidos como una política pública legítima, buscando ingresar a la agenda pública e institucional de un gobierno.

Entendemos por procesos sociales y políticos a los conjuntos de interacciones e iniciativas que distintos actores establecen en pos de la consecución de sus objetivos normativos. Los procesos tienen diversa duración e implican constante movimiento y dinamismo en las estrategias de los actores, posibles cooperaciones o pujas entre los mismos y también distintos resultados esperados e inesperados.

Esta tesis, analizará los procesos sociales y políticos concretos que han impulsado el PSG en el caso específico del Municipio de Rosario, así como también las transformaciones y aprendizajes que éstos produjeron sobre los actores protagonistas del fenómeno.

La hipótesis del estudio sostiene que cuatro procesos puntuales y tres actores enmarcaron el PSG en Rosario. Un primer proceso estaría dado por la experiencia previa de aprendizaje de los actores a través del Presupuesto Participativo como mecanismo de participación ciudadana con perspectiva de género. Un segundo proceso sería la incidencia del movimiento de mujeres de la ciudad, entendida como una participación activa de las ciudadanas con el fin

de producir cambios en las políticas y promover la agenda de género local. Un tercer proceso sería la articulación de los distintos actores con organismos internacionales de cooperación promotores de la agenda global de género como un espacio determinante donde el PSG es discutido y promovido como buena práctica. Finalmente, un cuarto proceso estaría vinculado a la impronta ideológica del partido gobernante, cuyos principios socialistas y prácticas políticas centradas en el ejercicio igualitario de la ciudadanía y la promoción de la participación, convierten al Municipio en un terreno propicio para las políticas de género.

Asimismo, los tres actores principales que a lo largo de estos procesos se verán influenciados y a su vez influirán en el ingreso a agenda del PSG son: las *policy entrepreneurs* del movimiento de mujeres, las *policy entrepreneurs* de la gestión socialista y UNIFEM.

En la Argentina, Rosario es una de las pocas ciudades en donde la gestión tiene el PSG en su agenda institucional. Este Municipio, situado en la provincia de Santa Fe, es la tercera ciudad más poblada del país y es también una de las ciudades con la más larga sucesión ininterrumpida de gobiernos socialistas de América Latina (1989 – actualidad).

El Municipio de Rosario cuenta con un mecanismo para el adelanto de la mujer⁴ que despliega diversos programas desde hace más de 20 años. Entre ellos, se destacan los servicios de asistencia y contención a víctimas de violencia de género (prestados de forma

⁴ Haciendo referencia a los mecanismos estatales especialmente creados y dedicados a las políticas públicas de género.

articulada con la sociedad civil), y el programa Ciudadanía Activa de las Mujeres, que fortalece la participación de las mujeres en la vida pública, entre otros. Cuenta a su vez con un reconocido Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato (en adelante PIO, que ya va por su tercera edición), en el cual participan las distintas áreas de gobierno y en cuyo seguimiento se encuentran vinculadas muchas organizaciones locales de mujeres.

Asimismo, el Área de la Mujer participa activamente de instancias internacionales que promueven buenas prácticas y la agenda global de género. El Municipio, en articulación con distintas redes y organismos (UNIFEM y Mercociudades sobre todo), ha promovido e implementado políticas afines a esta agenda como ser proyectos de “Ciudades Seguras”, iniciativas sobre la trata de personas y, actualmente, el PSG.

El partido de gobierno, ha dado constantes señales de su intención de ampliar la ciudadanía y generar un gobierno abierto a la participación de la sociedad civil en las decisiones y políticas públicas. Un claro ejemplo de ello es -desde 2002 - la puesta en práctica del Presupuesto Participativo (en adelante PP) para definir las prioridades de políticas y servicios en la distribución de los recursos existentes⁵. A través de este programa, que se dio en el marco de un proceso de descentralización y modernización administrativa comenzado en 1996, se asigna entre un 3% y un 5% del total de gastos y recursos del presupuesto municipal de cada año a los proyectos aprobados a través de las asambleas barriales. Lo interesante de

⁵ Ordenanza N° 7.326/2002.

subrayar es que el programa Presupuesto Participativo fue, desde un comienzo, implementado contemplando la necesidad de ser atravesado por la perspectiva de género.

En los últimos años, y dentro de este marco, el proceso de ampliación de la ciudadanía se centró también en las mujeres, instaurándose entonces el PSG en la agenda institucional de Rosario.

Construcción del objeto de estudio

A la luz de lo expuesto, nuestro objeto de estudio será el proceso político complejo⁶ que lleva a la instauración del PSG en la agenda institucional de Rosario. Se pretenderá explicar bajo qué circunstancias fue posible esta emergencia, qué actores han participado y qué procesos políticos y sociales adicionales lo han enmarcado y cómo. A lo largo de la investigación se verá que el PSG fue resultado de una constante ampliación de la ciudadanía de las mujeres en dicho Municipio constituyéndose como un proceso político que pone en juego el reconocimiento estatal y social del derecho de las mujeres a una ciudadanía activa, y no como la mera instauración de una herramienta técnica innovadora.

Como señala De la Cruz (2009) estos presupuestos son instrumentos de una estrategia política que tiene como meta influir el proceso de diseño de las políticas públicas y revertir la

⁶ Es decir que implica interrelaciones y conexiones entre distintos actores y procesos menores que generan consecuencias concretas y determinan su instauración.

actual situación de desigualdad entre mujeres y hombres. Por lo que en última instancia, discuten y promueven directamente con el concepto de gobernabilidad democrática.

Este hecho resulta particularmente interesante visto que, como entiende Guzmán (2001), en la lucha por la igualdad “ha sido relativamente más fácil legitimar los problemas de género al interior de un discurso de vulnerabilidad y reparación que en los discursos sustentados en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres”.

El propósito de esta tesis es reconstruir el fenómeno complejo de instalación del PSG en la agenda institucional del Municipio de Rosario desde una perspectiva de procesos y actores, buscando las interrelaciones existentes entre los mismos y sus consecuencias. Para ello, se presentará un marco teórico sintético que analizará la instauración a partir de los cuatro procesos principales establecidos en la hipótesis de trabajo.

En función del análisis de estos procesos políticos y sociales y el rol de los actores, será posible establecer un conjunto de interrelaciones complejas y contingentes entre ellos que explicarán el caso concreto del PSG en Rosario.

A su vez, esta tesis podrá arrojar luz y ofrecer explicaciones razonadas sobre procesos históricos complejos para que otros fenómenos similares puedan ser explicados utilizando e identificando un marco sintético similar.

Finalmente, y dado que no existen estudios de investigación académica sobre la temática, esta tesis podrá constituirse como un aporte al conocimiento a las políticas públicas de género y a la innovación en PSG, así como también acrecentar el conocimiento de las dinámicas municipales que pueden favorecerlo.

Estrategia analítica

El estudio se centra en las iniciativas llevadas adelante por los distintos actores intervinientes en el proceso de ingreso a la agenda del PSG especialmente desde 2006 en adelante, ya que en dicho año se comienza a trabajar en la temática más específicamente de la mano de UNIFEM.

La elección del Municipio de Rosario está dada porque es el único en la Argentina que cuenta con iniciativas de PSG instauradas. En consonancia con este hecho, la investigación fue abordada como un estudio de caso y contó con un trabajo de campo realizado en la Ciudad de Rosario a fines de 2011 y principios de 2012. Fueron realizadas ocho entrevistas a actores claves del proceso elaborando una muestra intencional compuesta de funcionarias locales de distintas áreas (Área Mujer, Coordinadora del programa PP, Concejalas), una representante técnica de UNIFEM, una referente de la Universidad de Rosario y una referente de las organizaciones de mujeres. Durante el trabajo de campo se recolectó, además, información oficial y no oficial pertinente a la temática que fue analizada junto a las entrevistas realizadas y el material conceptual estudiado.

Estructura de la tesis

La tesis se encuentra estructurada en tres capítulos principales. El primero presenta un marco conceptual general referido a la temática de género. Destaca en primer lugar las luchas del feminismo, qué es el enfoque de género y como éste se relaciona con la gobernabilidad democrática. Luego, se detalla la forma en que la problemática de género ha sido incorporada en las políticas públicas en América Latina, destacando especialmente el enfoque de transversalización de género. Posteriormente, se describen las justificaciones de los presupuestos sensibles al género y se presentan brevemente las principales herramientas técnicas desarrolladas para su implementación. Finalmente, se establecen algunos conceptos teóricos relativos a la construcción de la agenda pública de género y se construye un marco teórico sintético que contiene los procesos sociales y políticos que permitirían explicar la forma en que habrían influenciado la agenda de Rosario.

El segundo capítulo describe las políticas públicas de género en la Municipalidad de Rosario. Se presentan la coyuntura institucional, las políticas de género de la Municipalidad y la normativa relacionada a la temática. A su vez, se desarrolla la participación y características de los distintos actores involucrados, así como también las acciones realizadas por cada uno de ellos en lo que refiere a las políticas de género en términos generales y al Presupuesto Sensible al Género en particular.

El tercer capítulo analiza los cuatro procesos estudiados como parte de un proceso político mayor que culminaría con la incorporación del PSG en la agenda institucional de Rosario, y los roles y dinámicas de los distintos actores en cada uno de ellos. Se repasan y analizan, a través del trabajo de campo y a la luz de argumentos teóricos, los aprendizajes obtenidos del Presupuesto Participativo, las articulaciones con la agenda global de género, la pro actividad del movimiento de mujeres – tanto desde las organizaciones sociales como desde el gobierno mismo - y la influencia de las ideas partidarias en todo el proceso.

Finalmente, se presentan las conclusiones y resultados de la investigación que evidencian que estos cuatro procesos estuvieron sin duda presentes en el avance de la temática del PSG en Rosario. El análisis permite especificar el rol y preeminencia que cada uno de ellos tuvo en el ingreso del PSG a la agenda municipal, estableciendo que el Presupuesto Participativo y la ideología partidaria fueron procesos necesarios pero no suficientes para el posicionamiento del PSG, cumpliendo un rol más bien de apertura de canales de participación y concientización para los actores. Por su parte, el movimiento de mujeres y la agenda global de género (representada por UNIFEM), tuvieron una incidencia directa y determinante impulsando y protagonizando la instauración del PSG. Puede decirse que estos procesos y actores fueron combinándose de modo complejo y contingente dando como resultado el ingreso a agenda del PSG en el Municipio de Rosario.

CAPÍTULO I – MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se desarrollará, en primer lugar, una breve presentación respecto del feminismo, la construcción del orden de género, el principio de igualdad y la gobernabilidad democrática. A continuación, se presentará cómo la perspectiva de género ha sido incorporada en las políticas públicas para combatir las desigualdades entre hombres y mujeres, haciendo especial énfasis en la transversalización de género. Luego, se dedicará un apartado al desarrollo de los conceptos relativos al Presupuesto Sensible al Género: su surgimiento y las herramientas técnicas existentes para su implementación, así como también su construcción como proceso político. Finalmente, se desplegará una sección que conceptualizará sobre cómo la problemática de género se incorpora en la agenda pública por un lado, y por el otro, cómo un conjunto de actores y procesos políticos y sociales pueden configurarse de modo tal para lograr el avance del PSG en la agenda Municipal de Rosario. Se construirá así el marco conceptual en el cual se basará el análisis de esta investigación.

Feminismos, orden de género y gobernabilidad democrática

Es posible definir los feminismos como “conjuntos de ideas que buscan transformar convenciones sociales, prácticas culturales y hábitos mentales relativos a las relaciones sociales y a las representaciones culturales de género, así como un movimiento social que se propone influir en las instituciones del Estado, la legislación, las políticas públicas y el

sistema económico”⁷. De la Cruz (2009), por su parte, sintetiza que los feminismos comprenden la subordinación y presión de las mujeres como un problema de poder político con la convicción de que para resolverlo es fundamental el desarrollo de la teoría y la práctica política.

En América Latina, los feminismos lucharon en las primeras décadas del siglo veinte por el acceso a la educación, la participación política y el derecho a voto, en un contexto donde también comenzaban a darse en varios países – Argentina, Bolivia, Venezuela, etc. - procesos de profundización democrática. Luego, hacia la década del setenta y ochenta los movimientos se transnacionalizaron y ampliaron la agenda, orientándola más específicamente hacia develar el carácter político de la subordinación de las mujeres. Esta nueva ola, estuvo signada por una orientación ideológica más bien progresista y de izquierda y, alineada con la tendencia internacional, comenzó a cuestionar la manera en que la sociedad concebía lo femenino y lo masculino (Guzmán 2001; García Prince 2011).

Como señala Molyneux (2007), este hecho fue facilitado por el contexto político de la región, ya que si bien los autoritarismos aplacaron en un primer momento la vitalidad de los movimientos sociales, se convirtieron también en generadores de nuevos espacios y organizaciones de lucha por los derechos humanos y contra el ajuste económico, entre otros.

⁷ Cano, Gabriela: “Feminismo” en Baca Olamendi, Laura et. al., *Léxico de la política*, México, FCE/FLACSO/CONACYT, México, 2000, p. 242-247.

Así, a partir de la década del ochenta no solo se conservó el activismo feminista sino que se fortaleció ampliándose también más allá de las profesionales blancas educadas, incorporando mujeres de asentamientos de bajos recursos, de comunidades indígenas y trabajadoras.

Pero, ¿cuáles son las bases conceptuales sobre las cuales los feminismos han ido apoyándose para promover la transformación de las políticas públicas y la sociedad?

En primera instancia es necesario desarrollar el concepto de *género*, que surge como una herramienta de análisis para comprender los procesos de desigualdad entre mujeres y varones. Esta categoría, se presenta en contra del determinismo biológico establecido por el sexo y establece que es una construcción social de representaciones y valores que determinan lo femenino y lo masculino. En palabras de Joan Scott (1986), “el núcleo de la definición se basa en una conexión entre dos proposiciones: el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basado en las diferencias percibidas entre los géneros; y el género es una primera forma de dar significado a una relación de poder”⁸. La autora atribuye al género cuatro elementos interrelacionados: primero, símbolos culturales disponibles que evocan múltiples (y a menudo contradictorias) representaciones; segundo, conceptos normativos que establecen interpretaciones sobre el significado de estos símbolos limitando y dándole contenido a sus definiciones expresadas a través de la religión, la educación, la ciencia, etc. y estableciendo el significado binario de lo masculino y femenino (eliminando toda posibilidad alternativa); tercero, la incidencia de la política y las instituciones sociales en la relación de

⁸ Traducción propia, p. 1067.

los géneros, esto es, comprender que el género se construye no solo en las relaciones de parentesco, sino también en el mercado laboral, la educación, la política, etc.; y cuarto, la identidad subjetiva, es decir, la forma en que las identidades de género son construidas sustancialmente y se relacionan con representaciones culturales e históricas específicas⁹.

En palabras de Nancy Fraser (1995), el género tiene una doble dimensión, por un lado, una político-económica referida a la distribución; por el otro, una cultural-valorativa referida al reconocimiento.

La dimensión político-económica se caracteriza a su vez por dos cuestiones, una relativa a la diferencia entre el trabajo asalariado y el trabajo reproductivo y doméstico no asalariado; y la otra, referida al trabajo bien pago y cualificado dominado por los hombres y el trabajo de baja calificación y mal pago que desempeñan las mujeres. El resultado de estas dos características es un sistema de género injusto que deviene en la marginación, deprivación y explotación de las mujeres. Visto desde esta perspectiva, las relaciones de género se convierten en un problema distributivo que requiere un abordaje enfocado en la redistribución, por lo que eliminar la injusticia de género requeriría abolir, ante todo, la división sexual del trabajo.

Sin embargo, Fraser (1995) también entiende que la injusticia de género no solo comprende esta dimensión político-económica, sino que también incluye un aspecto referido a la

⁹ Traducción propia, p. 1067-1068.

valoración cultural diferenciada entre lo femenino y masculino basada en el androcentrismo: la construcción autoritaria de normas que privilegian el trato asociado a lo masculino y la desvalorización de todo lo relativo a lo femenino. De esta manera, las relaciones de género se convierten también en un problema de reconocimiento en el que lo femenino no goza de igual privilegio que lo masculino y, como consecuencia de ello, las mujeres sufren todo tipo de menosprecio y daño.

Es decir que estas relaciones entre varones y mujeres construyen un *orden de género*: un sistema de relaciones sociales, económicas y culturales entre hombres y mujeres que parten de concepciones valorativas que asignan roles específicos a las mujeres y varones con distinta jerarquía y una distribución asimétrica del poder social (De la Cruz, 2009). Según Walby (2002)¹⁰, el orden de género imperante es el patriarcado, un sistema de dominación masculina que se da tanto en el ámbito privado como el público. En el ámbito privado, el patriarcado se refiere al trabajo doméstico, que constituye su estructura dominante (responsabilizando casi exclusivamente a la mujer del mismo y quitándole posibilidades de participación en la esfera pública) y es ejercido de forma individual por el padre o marido, es decir que proviene de la familia. Por su parte, el patriarcado público hace referencia a las instituciones públicas (Estado) y al trabajo asalariado, donde la opresión es colectiva y proviene de los hombres en general.

¹⁰ Citada en Castorena Davis, Lorella: “Los afanes: aproximaciones críticas a la tríada mujeres-trabajo y empleo en la sociedad contemporánea”, Centro de Estudios Andaluces. Acceso marzo 2012. Disponible en:

http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/trab_2.pdf

El orden de género, señala Guzmán (2002), es básicamente un orden institucional que cristaliza en acciones y prácticas sociales las concepciones y mentalidades de hombres y mujeres respecto de sí mismos y los demás, y que basado en la diferenciación sexual, ha subordinado a las mujeres históricamente. De esta forma, han desarrollado sus vidas en el ámbito privado con la responsabilidad casi exclusiva del cuidado de los hijos, enfermos y ancianos, como una prolongación del rol biológico de reproducción. Estas actividades, que regulan la división del trabajo dentro de la familia, restan a su vez tiempo a las mujeres para acceder al espacio público, mientras que liberan al hombre de estas tareas y lo convierten en proveedor y delineador de la esfera pública. Como consecuencia, las instituciones públicas, las formas de comunicación y los patrones de trabajo en el ámbito público, han sido impregnados por las necesidades e intereses de los hombres, limitando la posibilidad de acceso y las oportunidades de desarrollo en ella de las mujeres. Es decir, limitando su ciudadanía.

Los feminismos pretenden modificar este orden, incidir en las políticas públicas y de esa manera establecer nuevas modalidades de relación entre los géneros. Por ello, buscan promover una mayor *governabilidad democrática*.

Los procesos de gobernabilidad democrática reconocen y visibilizan las necesidades e intereses diferenciados de mujeres y varones para darles respuesta. Son procesos que han puesto en evidencia la necesidad de cambiar las reglas, la forma en que se relacionan el

Estado, la sociedad y la familia, proponiendo nuevas prácticas que permitan garantizar los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas e incorporar de forma sistémica la perspectiva de género en las políticas públicas.

La gobernabilidad determina el conjunto de instituciones y reglas de juego que condicionan la interacción entre las personas y resulta determinante en la reproducción o modificación de los sistemas de desigualdad. La gobernabilidad democrática busca mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública y es definida por PNUD como “la capacidad que tienen las sociedades para orientar y organizar sus instituciones públicas y sociales de modo que ofrezcan a las personas más y mejores oportunidades para llevar el tipo de vida que valoran, incluyéndolas en las decisiones que las afectan”¹¹.

Como señala García Prince (2011), la gobernabilidad democrática favorece la participación de cuatro actores en la elaboración de las políticas públicas: el Estado, la comunidad productiva, la comunidad política y la sociedad civil (que en las últimas décadas ha tomado protagonismo en procesos políticos traspasando los límites de la mera ciudadanía formal a una “ciudadanía activa”).

¹¹ Definición de PNUD citada en Nota técnica - Género y gobernabilidad. América Latina Genera. Acceso marzo 2012. Disponible en:

http://www.pnud.org.co/img_upload/196a010e5069f0db02ea92181c5b8aec/nota%20genero%20y%20gobernabilidad.pdf

Políticas públicas y transversalización de género

Las políticas de igualdad de género pueden ser clasificadas según su objetivo y modalidad. Como señala Rodríguez Gustá (2006), un primer grupo son las *políticas de acción afirmativa*, cuyo objetivo es garantizar mayores grados de participación de las mujeres en ámbitos de decisión. Un segundo grupo, las *políticas para mujeres*, que conciben que la distribución de roles y responsabilidades entre los géneros están dados, por lo que respecta a las políticas públicas “compensar” y mejorar las condiciones de las mujeres para lograr esa doble inserción trabajo-familia.

Por su parte, se encuentran las *políticas con perspectiva de género*, que son las primeras en enmarcar las necesidades de las mujeres como ciudadanas en ejercicio de sus derechos. Este enfoque se debate en términos de relaciones de género, pues tiene en cuenta la división entre lo masculino (público) y lo femenino (privado) y propone distribuir recursos materiales y simbólicos a fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres.

Finalmente, hacia fines de los años ochenta y comienzos de los años noventa surgieron las políticas de *Gender Mainstreaming*, traducido como *transversalización de género*. Este enfoque se presenta como un cambio de paradigma en la gestión de las políticas públicas para la desigualdad, pues revaloriza el concepto de igualdad de resultados a la luz de un enfoque más transformador. Según Rees (2005), éstas en lugar de focalizarse en los individuos y sus derechos (igualdad de trato) o grupos y sus “necesidades especiales” (acción

afirmativa), buscan abordar el sexismo institucionalizado¹² y promover la “igualdad de género mediante su integración sistémica en todos los sistemas y las estructuras, en todas las políticas, los procesos y procedimientos, en la organización y su cultura, en las formas de ver y hacer¹³” (Rees 2005).

De la Cruz (2009), describe la transversalización de género como un enfoque que tiene al género como perspectiva y a la igualdad como filosofía. Pues, por un lado supone modificar las características y la relación entre el mundo público y privado que ha caracterizado a la sociedad moderna y, por el otro, propone eliminar la base cultural y política que ha sustentado la jerarquía entre lo masculino y lo femenino y que ha permeado las instituciones tal cual las conocemos.

El concepto de transversalidad surge luego de la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres realizada en Beijing en 1995, donde se plasmó una Plataforma de Acción que buscaba mejorar las condiciones de las mujeres pero sobre todo transformar las relaciones de género, planteando políticas de mayor envergadura que la mera igualdad de oportunidades.

La transversalización busca que la dimensión de género sea parte integrada de los procesos de decisión y gestión. Es decir, se presenta una forma de conceptualización que analiza las situaciones desde la visión de género, desarrolla un conjunto de estrategias para que incidan

¹² Traducción propia, p. 559.

¹³ Traducción propia, p. 560.

sobre la realidad, y finalmente, plantea la ejecución concreta sobre lo que pretende transformar (De la Cruz 2009).

Rodríguez Gustá (2006) sostiene que el *mainstreaming* plantea que las políticas públicas distribuyen recursos materiales y oportunidades entre varones y mujeres por lo que no son neutrales en términos de género. De este modo, el género, se constituye como una parte integral de los procesos de cualquier organización o unidad analítica, que cobra forma a través, y en términos, de la distinción entre varones y mujeres. Por eso, las mismas no pueden ser adecuadamente comprendidas sin un análisis de género. Es decir que el Estado cristaliza en sus estructuras las construcciones culturales en torno a lo femenino y lo masculino reproduciendo las asimetrías de la sociedad en forma de reglas y procedimientos institucionales en la que los valores femeninos están subordinados a los masculinos. De hecho, señala Connell (1990)¹⁴, el Estado refracta y reproduce estas desigualdades amplificándolas e imprimiéndoles nuevos significados.

Ahora bien, la complejidad de los procesos planteados por la transversalización obliga al Estado a buscar nuevas formas de abordaje, nuevas formas de gestión y procedimientos, a la vez que nuevas formas de incorporación de mecanismos de interlocución con la sociedad. Requiere una mirada integral y no sectorial, una estrategia cuya responsabilidad es

¹⁴ En Rodríguez Gustá, Ana Laura: “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, en Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales, año 12, N° 16, Buenos Aires 2008, p. 109-129.

compartida por el conjunto del Estado. Implica, en palabras de De la Cruz (2009), el desarrollo de un proceso estratégico, sistémico y participativo.

Significa también situarse en una teoría de la democracia y en un tipo de gobernabilidad – *governance*- que asegure la participación de los distintos actores tanto en el diseño como en la implementación de las políticas, siendo ésta fundamental e inherente al proceso para la transformación social a la que se aspira.

Una de las modalidades mediante las que se pretendió comenzar a dar lugar a estos cambios de paradigma, fue a través de Planes de Igualdad. Estos planes, presuponen la implementación de políticas y acciones a largo plazo relacionadas a políticas sectoriales más amplias y con una conformación de agenda de desigualdad enmarcada en el desarrollo en general. Para su funcionamiento requieren la participación de distintas áreas de gobierno, la existencia de funcionarios y funcionarias sensibilizados en perspectiva de género, una participación activa de la sociedad civil y una dinámica aceptada entre burócratas feministas, académicas renombradas y mujeres organizadas.

Es evidente que este proceso no resulta de tan simple abordaje. La transversalidad requiere una sinergia institucional, coordinación y generación de redes que no sucede a menudo. Propone una dinámica institucional que puede desdibujar el rol de la maquinaria institucional de género y a su vez hacer perder especificidad a las cuestiones de género dentro de los objetivos de las políticas públicas en general, corriendo el riesgo de desvanecerse hasta

convertirse en una cortina de humo políticamente correcta sin contenido transformacional real (Rigat Pflaum 2008; Rees 2005; Lombardo 2006).

Asimismo, la ausencia de suficiente información contrastable y de indicadores respecto de la aplicación de las políticas de *mainstreaming* y el aún poco desarrollo teórico y técnico del mismo, dificultan su implementación (Rees 2005). Es que el enfoque atenta contra la actual coherencia interna del sistema de políticas; se choca contra la escasa institucionalidad de la región latinoamericana, evidencia la debilidad de los mecanismos de género y genera constantes dificultades logísticas. Por todo lo anterior, se entiende que el *mainstreaming* debe mantenerse como un enfoque complementario de otras políticas, ya que pretende instalar el tema por fuera de los mecanismos de igualdad y hacer políticas de igualdad que sean políticas de Estado (Rigat Pflaum 2008).

Ahora bien, otra cuestión interesante surge a la luz de este nuevo enfoque: el mismo requiere también de una aproximación más rigurosa de la asignación presupuestaria, cuyo objetivo será responder, tal señala Rees (2005): ¿cómo puede ser invertido el dinero público de una forma que promueva la igualdad de género?¹⁵

¹⁵ Traducción propia, p. 568.

Literatura sobre Presupuestos Sensibles al Género

Los presupuestos públicos reflejan las prioridades que los gobiernos establecen para la ciudadanía determinando qué políticas públicas tendrán preeminencia sobre otras, a partir de la asignación de los recursos del Estado. La forma en que un gobierno planifica la asignación de fondos y servicios terminará estipulando cuáles servicios serán brindados y, finalmente, cómo éstos incidirán en la calidad de vida de sus ciudadanos.

Como fue anteriormente señalado, todas las políticas públicas tienen un efecto diferenciado en mujeres y varones, dado que estos tienen intereses y necesidades también distintas. Este sesgo y falta de neutralidad se refleja también en el presupuesto público.

Los sesgos presupuestarios afectan directamente la desigualdad entre mujeres y varones (ampliándola o disminuyéndola) y, como señala Elson (1997)¹⁶, generan mayores probabilidades de tener resultados deficientes en las políticas públicas por la incorrecta focalización del gasto, con un consecuente menor desarrollo social y económico para un país o ciudad.

Algunos de los posibles efectos, continúa la autora, son las *falsas economías* (recortes del gasto público realizados bajo falsos razonamientos económicos que incrementan el trabajo no

¹⁶ Emakunde - Instituto Vasco de la Mujer: “Presupuestos Públicos en Clave de Género” Dossier Informativo, 2006. Ingreso febrero 2012. Disponible en: http://www.conselldemallorca.net/media/6777/pressup_genere.pdf

remunerado de las mujeres disminuyendo su disponibilidad de tiempo para el trabajo remunerado y el trabajo comunitario - ambas actividades que generan ingresos y ahorros para el Estado-) y la *pérdida de resultados* (ha sido demostrado que al no tener en cuenta el género en la asignación del gasto en educación las mujeres acceden a un menor nivel educativo y el PBI puede resultar hasta un 25% menor¹⁷ del esperado).

Es por estos motivos que se han comenzado a desarrollar los Presupuestos Sensibles al Género (PSG). Los PSG se refieren a un conjunto de herramientas que buscan evaluar los impactos de los presupuestos en términos de género para luego poder asignarlo más eficientemente contemplando este enfoque; sin embargo son, a su vez, un proceso técnico-político de alcance transversal a la totalidad del Estado y un espacio para ampliar y garantizar el ejercicio de la ciudadanía para las mujeres.

En las primeras experiencias internacionales de PSG se buscaba específicamente determinar el impacto del presupuesto sobre mujeres y niñas. Sin embargo, con el tiempo, comenzó a utilizarse el género como una categoría de análisis, lo que transformó a los PSG de una mera auditoría a un instrumento de una estrategia política que pretende influir en el diseño de las políticas públicas para transformar la situación de desigualdad entre varones y mujeres.

¹⁷ Emakunde - Instituto Vasco de la Mujer: “Presupuestos Públicos en Clave de Género” Dossier Informativo, 2006. Ingreso febrero 2012. Disponible en: http://www.conselldemallorca.net/media/6777/pressup_genere.pdf

La primera experiencia del mundo se realizó en Australia en 1985, donde la maquinaria de género propuso e implementó este mecanismo articulando el proyecto y generando un diálogo entre las agencias de gobierno pertinentes y organizaciones de la sociedad civil interesadas. Posteriormente, hacia 1997, el Secretariado del Commonwealth comenzó a promover esta iniciativa en los gobiernos de Sri Lanka, Sudáfrica y Fiji, entre otros. También en la misma época surgieron iniciativas promovidas por la sociedad civil y el movimiento de mujeres en países como Reino Unido y Canadá. Fue recién hacia mediados del 2000 que el PSG llegó a América Latina, sobre todo de la mano del sistema de Naciones Unidas: UNIFEM y PNUD.

Los Presupuestos Sensibles al Género se constituyen también como una forma de favorecer el crecimiento y la democracia, promueven un presupuesto responsable que asegure el uso efectivo de los recursos públicos en pos de una mejor calidad de vida para los ciudadanos y ciudadanas. Esto es porque, como señala De la Cruz (2009) a partir del informe de PNUD sobre Presupuestos Nacionales con enfoque de género (El Salvador, 2005), los presupuestos tal y como son comúnmente planteados mantienen invisible el aporte de las mujeres a la sociedad y a la economía, no consideran sus capacidades y responsabilidades sociales, no contemplan la situación de desventaja que éstas presentan, ni el impacto diferencial de las políticas públicas sobre ellas.

Es importante señalar que los Presupuestos Sensibles al Género no implican un mayor presupuesto público, así como tampoco la existencia de un presupuesto diferenciado para las

mujeres. Aunque en la mayoría de los casos así sucede, ni siquiera requieren necesariamente asignar más presupuesto a las políticas específicas dirigidas a mujeres. Por el contrario, suponen una evaluación presupuestaria para favorecer una correcta asignación del gasto e inversiones, analizando las prioridades diferenciadas de toda la ciudadanía de modo transversal, reorientando los programas y evitando así el sesgo de género.

Expertas como Elson (1998, 2002, entre otros), Carrasco (1999), Sharp (1998) y Budlender (1999) entre otras, que han estudiado casos puntuales de PSG, destacan que son varias las ventajas identificadas en su utilización para un gobierno. Por un lado, favorecen el cumplimiento de los planes de acción y compromisos adquiridos en Conferencias internacionales referidos a la igualdad de género; por otro, permiten evidenciar la existencia de una verdadera preocupación del gobierno por la igualdad. En términos técnicos, permiten identificar las contradicciones en lo que refiere a los objetivos de políticas de igualdad y su dotación presupuestaria, así como también sirven como instrumento financiero para evitar pérdidas económicas producidas por una falta de planificación adecuada.

Finalmente, y de igual importancia, es necesario destacar que contribuyen a fortalecer la gobernabilidad democrática, incorporando a la sociedad civil y demás actores en el desarrollo de los mismos, abriendo la información a la ciudadanía y de esta manera, convirtiéndose en un proceso político de ampliación y ejercicios de los derechos ciudadanos.

Para comprender la importancia del proceso presupuestario y la necesidad de analizarlo desde un enfoque de género, es determinante tener en cuenta que las economías de un país o ciudad están formadas por tres componentes básicos: por un lado, el sector público, por el otro, el sector privado y, finalmente, la economía de la reproducción social.

Las dos primeras economías son las más comúnmente conocidas, mientras que la economía reproductiva es generalmente ignorada. Esta incluye la economía doméstica y la del cuidado y es la única que no es remunerada, así como también es llevada adelante casi exclusivamente por mujeres. En términos generales, esta tercera economía no es contemplada por las agencias públicas a la hora de elaborar el presupuesto, tomándola como dada y generando muchas veces importantes desajustes en la economía local -por ejemplo, esto sucede cuando son recortados los servicios sociales sin prever la recarga que esto significa para las mujeres-.

Ahora bien, ¿cómo se hace un PSG? Diversos autores han desarrollado herramientas para analizar el presupuesto desde un enfoque de género; entre las más reconocidas y utilizadas se encuentran las presentadas por D. Elson (1998, 2000, 2008, entre otros).

Esta autora organiza las herramientas siguiendo tres niveles de análisis de las actividades económicas. El primero se refiere a la estrategia macroeconómica agregada, el segundo, a la composición de los gastos e ingresos y, el tercero, a la eficiencia en la prestación de servicios. Estos tres niveles están compuestos a su vez por distintos elementos de análisis -

que conllevan una mayor o menor dificultad en su implementación- . En términos generales y prácticos, vale decir que el primer nivel ha sido escasamente implementado, a pesar de su relevancia en el mediano y largo plazo. A continuación, se describen los mismos:

Tabla N° 1: Niveles de análisis e instrumentos para un PSG

Niveles de análisis e instrumentos para un PSG	
Nivel	Instrumentos
1	1. Análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo, que busca poner de manifiesto las implicaciones macroeconómicas del trabajo doméstico no remunerado. Al realizarse este estudio, suele concluirse que resulta contraproducente reducir el gasto público en las áreas de servicios públicos para la comunidad.
	2. Marcos de política económica a mediano plazo con conciencia de género: busca identificar los comportamientos diferenciados de mujeres y hombres respecto al ahorro y como esto incide en la productividad.
2	1. Análisis de la incidencia del gasto público: compara el gasto de un determinado programa diferenciando la distribución del mismo entre mujeres y varones.
	2. Análisis de la incidencia del ingreso público: analiza impuestos directos e indirectos calculando cuanto pagan las diferentes categorías de personas.
3	1. Evaluación de las políticas con perspectiva de género: es decir, identificar los probables impactos de las políticas en mujeres y hombres, definiendo si amplían, reducen o mantienen las desigualdades de género.
	2. Evaluación de necesidades diferenciadas: Busca establecer que servicios son necesitados por quién.
	3. Análisis de calidad del servicio.
	4. Análisis de los costos invisibles (tanto los monetarios como los relacionados al uso del tiempo).
	5. Análisis de la política de subcontratación del sector público.
	6. Evaluación de personas beneficiarias: analiza las opiniones de mujeres y varones respecto de los servicios públicos y políticas, identificando si satisfacen o no sus necesidades.
	7. Informe de presupuesto con enfoque de género: busca identificar las consecuencias del gasto en términos de desigualdad de género. Para este análisis es necesario desagregar los gastos públicos según categorías relevantes al género.

Fuente: Elaboración propia con base en Elson¹⁸.

Como se desprende de la tabla anterior, el primer nivel de análisis pretende evaluar la integración del género en la estrategia económica del mediano y largo plazo. Mientras tanto, el segundo se relaciona a los gastos e ingresos del gobierno y el tercero supone herramientas que analizan la eficiencia en la prestación de servicios, evaluando sus costos y resultados obtenidos.

Sin embargo, realizar informes de presupuesto de género presenta además una complejidad adicional relativa a la forma en que son desagregados los gastos, es decir, sin contemplar el enfoque de género. Es por ello que diversas autoras (entre otras Elson, Sharp, Budlender, anteriormente citadas) desarrollaron también un conjunto de categorías posibles para agrupar gastos e inversiones desde una perspectiva de género. Por ejemplo, Simel Esim et. al. (1999)¹⁹, presenta las siguientes posibilidades: gastos dirigidos hacia la igualdad de género - exclusivos para mujeres-, servicios públicos con prioridad para las mujeres pero no específicos, sistema de gestión de género en el gobierno -presupuesto para el mecanismo de género, entre otros-, transferencias de ingresos con prioridad para las mujeres, equilibrio de

¹⁸ Categorías resumidas en Jubeto, Yolanda: “Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”, Cuadernos de trabajo de Hegoa, N° 43, Febrero 2008.

¹⁹ Simel Esim citada en: Emakunde - Instituto Vasco de la Mujer: “Presupuestos Públicos en Clave de Género” Dossier Informativo, 2006. Ingreso febrero 2012. Disponible en:
http://www.conselldemallorca.net/media/6777/pressup_genere.pdf

género en el sector público- proporción de varones y mujeres y nivel de ingresos promedio por género- , equilibrio de género en el apoyo empresarial – proporción de gastos para hombres y mujeres en apoyo empresarial sea agricultura, industria o servicios-, equilibrio de género en los contratos del sector público y, finalmente, tasa de reducción de la desigualdad de género.

Como puede observarse, la evaluación de un presupuesto gubernamental desde un enfoque de género cuenta con una riqueza innegable, a la vez que presenta una importante complejidad técnica para su realización. Las herramientas teóricas desarrolladas por distintos autores, deben ser entonces seleccionadas y adaptadas por los y las funcionarias locales a fin de ser lo suficientemente adecuadas a la realidad de cada gobierno (nacional o subnacional). Este paso resultará fundamental para la viabilidad de un proyecto de PSG. Asimismo, las expertas anteriormente presentadas, destacan que para el éxito del proceso, es clave contar con información clara y fiable respecto de los pasos presupuestarios así como también con datos estadísticos desagregados por sexo como condición previa a cualquiera de estas iniciativas.

En las últimas décadas, en América Latina, el impulso para la introducción de los PSG a la agenda de los gobiernos fue llevado adelante fuertemente por agencias de las Naciones Unidas como PNUD y UNIFEM, cuyos fondos, conocimientos técnicos y legitimidad los posicionó frente a los gobiernos participantes. Sin embargo, las experiencias demuestran que resulta determinante la participación e incorporación de distintos actores para el éxito del

proceso: los movimientos de mujeres, los parlamentos (por su incidencia en la normativa presupuestaria), los sectores académicos locales, las funcionarias de los mecanismos de género, pero también de las áreas de finanzas; todos ellos, apoyados por una decisión política de llevar a adelante este desafío (Elson 1998; Carrasco 1999; Sharp 1998 y Budlender 1999).

Lo cierto es que un enfoque de transversalidad en la planificación de las políticas públicas significará sin falta una (re)asignación presupuestaria más equitativa y eficiente contemplando las necesidades de mujeres y varones. Normativamente, se espera que una evaluación y análisis del presupuesto público con perspectiva de género se convierta en un insumo fundamental de información para la mejora de la elaboración de políticas públicas en pos de la igualdad.

Agenda pública y procesos sociopolíticos vinculados con la instauración del PSG

Los Presupuestos Sensibles al Género son una política innovadora²⁰, pues son el resultado de un proceso de transformación e invención política que busca cambiar la combinación de antiguos patrones en lo que refiere a la planificación presupuestaria para combinarlos de nueva forma y así plantear soluciones alternativas para el problema de la desigualdad de

²⁰ El PSG es una política innovadora en la agenda global de género así como también en su implementación en América Latina y Argentina. Sin embargo, como se verá en la investigación, en el caso de Rosario resulta innovadora como herramienta técnica pero se constituye en sí como el resultado de un proceso político y social concreto.

género. Como tal, implican cambios en los hábitos y en las normas expresas y tácitas de funcionamiento en las instituciones estatales, así como también en la estructura del sistema político²¹.

Desde este punto de vista, resulta entonces interesante poder determinar en qué contextos y bajo qué procesos políticos y sociales es posible que esta política innovadora emerja y se instale en la agenda. Es posible recurrir a diversas corrientes explicativas para dar cuenta de estos procesos que conducirían en última instancia a la incorporación del PSG en la agenda institucional y a su instauración como política pública.

En una primera instancia, es posible realizar un análisis de la modalidad en que un problema ingresa a agenda. De acuerdo con Guzmán (2001), los problemas públicos son el resultado de un proceso sociopolítico en el cual entran en juego las distintas concepciones e interpretaciones de una realidad compleja, así como también el conjunto de relaciones de poder entre actores y sujetos sociales.

Un problema se convierte en un tema de agenda pública cuando es reconocido por la mayoría de los miembros de la comunidad como un asunto de legítima preocupación y merecedor de la atención pública. Sin embargo, un problema puede encontrarse en la agenda pública pero no necesariamente ser abordado por un gobierno mediante acciones específicas en pos de una solución. Por ello, puede decirse que un problema ingresa a la agenda institucional cuando

²¹ En base a Arnoletto, E.J.: Glosario de Conceptos Políticos Usuales, Ed. EUMEDNET 2007, texto completo en <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>. Ingreso marzo 2012.

existe una demanda de la comunidad y, a su vez, una decisión explícita del gobierno de convertir dicho problema en un área de acción concreta²².

Asimismo, los problemas públicos pueden entrar y salir de la agenda institucional en función de la prioridad y urgencia que los agentes políticos decidan darle. Esto depende de muchos factores, como las habilidades y recursos que los actores tengan para la incidencia, las características del sistema político (apertura y mecanismos de participación), el liderazgo de quienes propugnan el problema, la opinión pública, etc. (García Prince 2011).

Los problemas que tienen mayor probabilidad de ingresar a las agendas de gobierno son aquellos que son movilizados por los denominados actores centrales (como por ejemplo los propios poderes públicos -agencias ejecutivas o legislativas del gobierno- y/o grupos de interés con marcado poder de incidencia en determinados temas), también los que cuentan con mayor consenso social respecto de su legitimidad, y finalmente aquellos que surgen de una polémica. Cobb, J. Ross y M. Ross (1976)²³, además, distinguen tres dinámicas de construcción de las agendas públicas: el modelo de movilización, el de acceso interno y el de iniciativa externa.

²² Cobb, J. Ross y M. Ross (1976) citados en Guzmán, Virginia: “La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”, Serie Mujer y Desarrollo N° 32, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

²³ Citados en Guzmán, Virginia: “La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”, Serie Mujer y Desarrollo, N° 32, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

El modelo de movilización da cuenta del paso de un tema desde la agenda institucional a la agenda pública por parte de actores políticos e institucionales. Es decir, un actor político toma un tema y se esfuerza por hacerlo público y legitimarlo como un problema que primeramente instauró en la agenda institucional.

El modelo de acceso interno, en cambio, da cuenta de las dinámicas dentro de la agenda política institucional, donde distintos grupos de interés de distintas unidades gubernamentales presionan para una resolución en su favor. En este tipo de dinámicas suelen ser necesarias transacciones y acuerdos a fin de obtener los apoyos necesarios para la resolución del conflicto y el ingreso del problema a la agenda.

Finalmente, la iniciativa externa implica la participación de actores colectivos- como organizaciones sociales, iglesias, movimientos de mujeres, sindicatos - con visibilidad pública que pretenden incidir en la definición política de un problema en función también de sus motivaciones particulares. En términos generales, esta modalidad de ingreso a agenda se da con temáticas nuevas que nunca antes fueron abordadas como problema público. Sin embargo, una vez iniciado el proceso, suelen surgir nuevos actores como los partidos políticos y los funcionarios/as para apropiarse del mismo y darle nuevos significados.

En el caso de la problemática de género, puede decirse que han estado – y continúan estando - presentes las tres dinámicas de acceso, según el momento y la cuestión específica de la que se esté hablando. Por ejemplo, las leyes de cuotas, que implican la presencia de mujeres en

espacios de decisión como las legislaturas, han permitido el ingreso de temas a la agenda institucional con modalidad de acceso interno ampliando la agenda de debate a preocupaciones anteriormente no valoradas por parte de los legisladores varones, como ser cuestiones asociadas con la reproducción social y el cuidado (Borner et.al. 2009).

El caso del sufragio femenino y/o las presiones por el matrimonio igualitario se corresponden con el modelo de iniciativa externa, ya que fueron principalmente promovidos por la sociedad civil (en el caso de Argentina en el año 2010, por ejemplo, la legislación del matrimonio igualitario fue impulsada por la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans). Finalmente, en algunos casos, se ha dado que a partir de una iniciativa de un actor político (el mecanismo de género o bien una legisladora, por ejemplo), se ha instalado un tema, lo que podría decirse que se correspondería con el modelo de movilización (ejemplo de esta situación sería el Plan de Igualdad de Oportunidades de la Ciudad de Buenos Aires, que surgió como iniciativa legislativa de diputadas feministas). De todas maneras, es dable destacar que la modalidad de ingreso a agenda nunca suele corresponderse con uno de los modelos puros, sino que más bien responde a un conjunto de estos factores.

Ahora bien, tal como describe Guzmán (2001), las posibilidades de legitimar las desigualdades de género y sus implicancias como un problema público en determinada sociedad, están condicionados económica, política, legal e institucionalmente, ya que no se dan en el vacío, sino en una sociedad concreta, con un sistema político e instituciones específicas y en una cultura con características propias.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible pasar a una segunda instancia de análisis que se basa en el estudio de los actores y procesos políticos y sociales que conducen un tema hacia la agenda pública e institucional de un gobierno.

Esta segunda instancia será la que principalmente desarrollaremos en la presente investigación. Es decir, daremos una mirada a los actores y procesos políticos y sociales que protagonizaron y condujeron al ingreso a agenda del PSG en el caso del Municipio de Rosario.

Para ello, construiremos lo que Loveman²⁴ (1998) describe como un *marco teórico sintético*, que permita incorporar múltiples variables – procesos y actores - cuya influencia en las instancias particulares del ingreso a agenda del PSG se relacionen de forma compleja (interrelaciones cruzadas) y contingente. Esta aproximación permitirá establecer cómo una configuración particular de variables determinará el resultado del fenómeno, permitiendo dirigir la atención a cómo las relaciones entre los procesos sociales en los distintos niveles mejoran la comprensión del mismo y el porqué surge el PSG y se instaura en la agenda municipal de Rosario.

²⁴ En “High –Risk Collective Action: Defending Human Rights in Chile, Uruguay y Argentina” la autora no habla de género pero tomamos su aporte en lo referido a la construcción de un marco teórico sintético para aplicarlo a este análisis.

Los marcos teóricos sintéticos, continúa Loveman, permiten identificar una multiplicidad de variables y/o procesos que se interrelacionan e influyen mutuamente de manera particular generando consecuencias no observables a primera vista, en función también de la situación histórica donde se desarrollan. De esta manera, nuestra investigación, permitirá identificar aquellos procesos particulares que influenciaron la emergencia del PSG en la agenda institucional de la ciudad.

Como señala Rueschemeyer (2006), este tipo de marcos teóricos resultan de suma utilidad cuando se trata de investigaciones empíricas, visto que permiten una correcta adecuación a la realidad estudiada. Se constituye un marco teórico que consiste en un número de conceptos que claramente define lo que será explicado e identifica un conjunto de factores relevantes para la explicación. Ofrece de esta manera, una justificación para la conceptualización particular que se propone así como también argumentos apoyando la selección de los factores causales relevantes y las interrelaciones lógicas entre ellos.

Finalmente, continúa Rueschemeyer, la utilización de este tipo de marcos teóricos es beneficiosa en dos sentidos. Por un lado, dan crédito a un marco particular y pueden convertirse en un soporte para que otros autores puedan utilizar una estrategia teórica similar. Por el otro, ofrecen una explicación razonada sobre desarrollos históricos complejos, con la posibilidad de que en el largo plazo, y habiéndose explorado otros casos similares, resulten en un marco teórico más definitorio acerca de este cierto tipo de desarrollos, es decir el ingreso del PSG a una agenda local.

El marco teórico sintético propuesto por este estudio, se compone de cuatro procesos políticos y sociales principales (aprendizajes a través del Presupuesto Participativo, incidencia del movimiento feminista y las mujeres organizadas, la articulación con la agenda global de género y las prácticas políticas de la gestión del Partido Socialista) y tres actores fundamentales (movimiento de mujeres organizadas, UNIFEM y mujeres de la gestión socialista). Las interrelaciones entre ellos, explicarán el proceso político mayor de ampliación de ciudadanía e instauración del PSG en la agenda municipal de Rosario.

Asimismo, recurriremos a distintos autores para la incorporación de factores causales adicionales que influenciaron los procesos. En primer lugar, tomaremos lo que True y Mintron (2001) estudian en su artículo “Transnational Networks and Policy Diffusion: The case of Gender Mainstreaming”, donde exponen cómo los actores transnacionales no estatales (especialmente las agencias para las mujeres del sistema de Naciones Unidas) han sido las fuerzas primarias de difusión de los mecanismos de *gender mainstreaming* en el nivel nacional. Mediante una comparación de casos demuestran que los actores locales que han formado parte de redes transnacionales han sido capaces de lograr un impacto significativo en las políticas domésticas locales de género. Estas redes les han brindado no solo conocimientos técnicos sobre el tipo de políticas, sino también nuevas estrategias sobre cómo promover el cambio e innovación política. Asimismo, han demostrado que los países donde el sistema político ha sido más abierto a las nuevas voces e ideas, así como brindado espacios de participación ciudadana, han sido los que más han implementado políticas innovadoras.

Describen así, por un lado, las cuestiones internas de una jurisdicción, que pueden – o no – elevar la probabilidad de que se adopten determinadas políticas. Por el otro, un conjunto de factores exógenos a la red local que consisten en las varias formas de comunicación social que relacionan a la jurisdicción con una comunidad más amplia.

En lo que refiere a los procesos exógenos – no estatales - , señalan que si bien el movimiento de mujeres estuvo organizado por más de 150 años, fue recién cuando la temática ingresó en la agenda de Naciones Unidas que se inició una nueva era en el activismo transnacional feminista. Los autores explican que a partir de ese momento, se generaron nuevas redes de mujeres que participaron y organizaron los encuentros y el seguimiento de las distintas Conferencias Mundiales de Mujeres, que se convirtieron en instancias de intercambio de información y recursos y sirvieron para compartir estrategias de movilización social y de presión a los gobiernos para el ingreso a agenda de las temáticas de género.

En el nivel local – *state-based explanations* -, True y Mintron (2001) señalan que la incidencia más significativa en la difusión del *gender mainstreaming* estuvo dada por la apertura democrática del gobierno local. Es decir, cuanto más abierto estuviera el gobierno a nuevas ideas y nuevas voces, más probable resultaba la existencia de políticas de género innovadoras. Del mismo modo, se evidenció que la presencia de mujeres en el ejecutivo local era un factor de incidencia en esta agenda de género.

En síntesis, los autores afirman que en las últimas décadas las redes transnacionales construidas entre las organizaciones de mujeres, los gobiernos democráticos y abiertos y la pro actividad de las organizaciones internacionales (como las Naciones Unidas, la Unión Europea, entre otras) han generado el *momentum* político y la presión social necesaria para un cambio institucional significativo en el nivel doméstico favoreciendo la emergencia de políticas innovadoras de género (True y Mintron, 2001).

En segundo lugar, tomaremos el concepto desarrollado por Mintron (1997) de *policy entrepreneurs*. Son actores capaces de incidir en la agenda de innovación política ya que pueden cumplir un rol importante en la identificación de un problema y en el posicionamiento del mismo entre los actores políticos y no políticos clave para el avance de una política innovadora que dé respuesta al mismo. Estos actores son, en muchos casos, capaces de organizar y articular a otros actores en torno de un problema público difundiendo el mismo a través de su liderazgo y generando redes alrededor y por fuera del gobierno.

En tercer lugar, evidenciaremos en nuestro estudio lo que Forni y Leite (2006) describen como *isomorfismo*, un proceso caracterizado por la homogeneización de prácticas y mitos en búsqueda de la legitimación de una institución, sea ésta una organización social o el mismo Estado. En América Latina y Argentina, este proceso tuvo características particulares, dando lugar a la categoría de *isomorfismo periférico*. Este, se distinguió por la dependencia económica del Estado y de las organizaciones sociales de los organismos internacionales

(Banco Mundial, agencias de las Naciones Unidas, etc.), por lo que debieron adaptarse a las presiones que de forma directa o indirecta estos imponían.

La modalidad en que se “homogeneizaron”, fue por un lado a través del isomorfismo institucional mimético, tanto gerencial (sobre todo en la década de los noventa), es decir copiando modelos de *management* estadounidenses para lograr eficiencia que dadas las características locales se vio marcadamente reducida; como temático; ya que para asegurar la supervivencia financiera de la organización debieron ser flexibles y acompañar las cambiantes modas y temas a abordar que promovían los organismos internacionales, volviendo a las organizaciones vulnerables y dependientes de una construcción externa de agenda en vez de centrarse en proyectos que buscaran solucionar problemas de la comunidad.

En cuarto y último lugar, incorporaremos algunos conceptos relativos a las prácticas políticas de los partidos, que serán de interés para explicar el caso del socialismo en Rosario. En este sentido, Desai (2002) en su estudio “The Relative Autonomy of Party Practices: A Counterfactual Analysis of Left Party Ascendancy in Kerala, India, 1934–1940”, describe cómo las prácticas partidarias contribuyen a la conformación de clivajes que luego favorecen tanto al ascenso como a la hegemonía de un partido político. El argumento sostiene que la conformación de los partidos como grupos colectivos compuestos por individuos que comparten las mismas circunstancias es contingente en como el mismo resolverá posteriormente los procesos políticos.

Para realizar esta tesis, se establecerá primeramente una descripción de las iniciativas de género en el municipio de Rosario, presentando los actores principales, sus relaciones y las acciones realizadas por cada uno de ellos (capítulo II). Luego, se realizará el análisis del marco teórico sintético aquí presentado, desarrollando las interrelaciones entre los procesos políticos y sociales y actores identificados, así como también incorporando factores causales y estableciendo las relaciones que resultaron necesarias para el surgimiento e instauración del PSG en el Municipio de Rosario.

CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA DE MUJERES EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO

Este capítulo tiene como objetivo describir las diversas iniciativas realizadas por el gobierno del Municipio de Rosario en materia de políticas públicas de género y participación ciudadana. Como se verá, las mismas están íntimamente vinculadas con la introducción del Presupuesto Sensible al Género en la agenda municipal.

La descripción de las distintas acciones resultará determinante para luego poder identificar los actores fundamentales y comprender los procesos sociales, políticos e incluso institucionales que habilitaron la puesta en agenda e instauración del PSG en el Municipio de Rosario.

En Argentina, el Municipio de Rosario ha sido el único en realizar avances sustantivos en lo que refiere a comenzar a analizar el presupuesto con enfoque de género evaluando sus prioridades y efecto diferenciado. A fin de comprender cómo y por qué esta forma de presupuesto llega a la agenda institucional y se instaura como política pública local, debemos comprender el papel que han tenido las políticas públicas de género en el Municipio y las prácticas de construcción de ciudadanía implementadas en este marco.

Institucionalidad de género y políticas de igualdad en el Municipio de Rosario

El Municipio de Rosario cuenta con un mecanismo institucional para el adelanto de las mujeres con más de 20 años de trayectoria e innovación en políticas de género. El mismo es el responsable de diseñar y ejecutar un abanico de acciones afirmativas, políticas con enfoque de género y políticas para mujeres, etc., y además de liderar el proceso de transversalización de género en todas las políticas del Municipio.

El mecanismo de género surge en 1988 como fruto del impulso del movimiento de mujeres de Rosario que reclamaba la creación de un área específica en el gobierno local para la defensa y promoción de los derechos de las mujeres. Esta área toma en un primer momento formato institucional de Dirección General de la Mujer, Minoridad y Familia²⁵ dependiente de la Secretaría de Promoción Social. Dentro de ésta Dirección, existían departamentos para cada uno de los temas, siendo uno de ellos el Departamento de la Mujer - que en 1995 cambió su nombre a Área de la Mujer²⁶-. Sus objetivos eran el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, incorporando la capacitación laboral, la atención a enfermedades específicas (particularmente las vinculadas con la salud sexual y reproductiva), la difusión de derechos, la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, entre otros.

²⁵ Ordenanza N° 4.367/1988. Cabe destacar que las ordenanzas son la norma jurídica dictada por la máxima autoridad local cuyo ámbito de aplicación se circunscribe al municipio.

²⁶ El Departamento de la Mujer pasa a llamarse Área de la Mujer en 1995 a partir de una modificación del organigrama. Este cambio no fue formalizado en disposición legal.

Bajo el gobierno socialista, el trabajo del Municipio ha estado estrechamente vinculado a las demandas del movimiento feminista y las organizaciones de mujeres, hecho que quedó plasmado e institucionalizado también en 1988 a través de la creación del Consejo Asesor de Apoyo del Departamento de la Mujer²⁷.

Actualmente, el Consejo del Área de la Mujer está compuesto por alrededor de 35 organizaciones sociales que participan activamente en la elaboración y ejecución – mediante trabajo en el territorio - de los distintos programas del área, entre ellos, el Programa Ciudadanía Activa de las Mujeres y en lo que ha sido la elaboración de tres planes igualdad.

En este Consejo participan las organizaciones de mujeres más activas y entre ellas se encuentran:

²⁷ Ordenanza N° 4.367/1988 y modificatoria N° 4.407/1988. Cabe destacar que todas las áreas de la Municipalidad cuentan con un Consejo conformado por organizaciones sociales y referentes relacionados con las temáticas de cada organismo, que funciona como ente consultor y fuente de propuestas, iniciativas y actividades de interés de la ciudadanía, siendo esta una instancia formal más de participación de la sociedad civil en el gobierno municipal).

Tabla N° 2: Organizaciones más importantes del Consejo Asesor – Área Mujer

Organizaciones de mujeres
Asociación Casa de Luxemburgo
Casa de la Mujer
Centro Desarrollo para la Familia y la Mujer (CEDEIFAM)
CLADEM Regional
Desde el PIE
Foro de Mujeres Cristianas Evangélicas de Rosario (FOMUCER)
Instituto de Estudios Jurídico Sociales de la Mujer (INDESO Mujer)
Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR)

Fuente: Elaboración propia con base a información web oficial municipal. Consultada en 2012. Disponible en: http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge_4

Además de este Consejo, el Departamento de la Mujer realiza articulaciones para efectuar distintas actividades con alrededor de otras 50 instituciones de la sociedad civil. En suma, hay diversidad de vínculos entre el Estado y la sociedad civil de mujeres, así como un trabajo mancomunado con diferentes tipos de organizaciones.

Las primeras iniciativas del Departamento de la Mujer tuvieron que ver con la puesta en marcha de un Teléfono Verde para la asistencia de mujeres víctimas de violencia doméstica, un servicio brindado por el mismo organismo. Este programa evidenció también la articulación con la sociedad civil, visto que dichas mujeres si se encontraban en riesgo de vida, eran derivadas a Refugios – subsidiados por el Municipio – gestionadas por el movimiento de mujeres. Posteriormente, hacia 1995, se abrió el Hogar de Tránsito “Alicia Moreau de Justo” para mujeres víctimas de violencia dependiente de la Municipalidad. Con

el pasar de los años, se creó el Programa de Violencia y fueron ampliándose los servicios, brindando atención psicológica en los distintos distritos municipales, con la apertura de un nuevo Refugio – Casa Amiga – y realizando capacitaciones en prevención de la violencia.

Desde 2004 el Área Mujer lleva adelante una importante política de acción afirmativa: el programa Ciudadanía Activa de las Mujeres. El mismo tiene como objetivo promover la participación de los grupos tradicionalmente excluidos en los espacios de poder. Desde sus comienzos, trabaja articuladamente con el Programa de Presupuesto Participativo-dependiente de la Secretaría General - capacitando a las mujeres para que éstas tengan mayor capacidad de incidencia en el proceso.

También fueron desarrollándose nuevas actividades, por ejemplo, la capacitación en oficios tradicionales y no tradicionales, y también la investigación y producción de materiales no sexistas, políticas de género para adolescentes y madres adolescentes y diversas tareas de inclusión social familiar.

También, el Área de la Mujer ha trabajado en tres Planes de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones (PIO). Estos son planes plurianuales, integrales y transversales en los que participan las distintas áreas de gobierno y la sociedad civil, buscando establecer políticas públicas con metas estratégicas y articuladas que permitan promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y varones en el municipio. De esta manera, se plantean ejes de trabajo, objetivos y acciones desde las distintas áreas de

gobierno procurando incorporar la perspectiva de género en la totalidad de las políticas públicas llevadas adelante por ellas.

El primer PIO de Rosario se llevó adelante en los años 2001/2004 – siendo uno de los primeros del país- y fue iniciado en el marco de la sanción de un decreto²⁸ del Honorable Concejo Municipal, que crea la “Comisión Ad-Hoc para la elaboración preliminar del Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones”. Contó con la consultoría técnica y apoyo de la Fundación Fredrich Ebert²⁹ y el proceso buscó involucrar a la mayor cantidad de actores posibles: funcionarios y funcionarias de carrera y políticas, organizaciones de mujeres, académicas, concejalas, entre otras.

Este PIO no contaba con mecanismos de seguimiento ciudadano. Sin embargo, la Municipalidad por medio de decreto³⁰ encomendó al Área de la Mujer realizar una evaluación del mismo. Esta debió incluir en forma sistematizada el proceso social y gubernamental en el que se desarrolló la ejecución del PIO, evaluar el cumplimiento de las

²⁸ N° 15.322/1998.

²⁹ La Fundación Fredrich Ebert es una fundación del Partido Socialdemócrata Alemán dedicada a promover los valores de la socialdemocracia en todo el mundo. Uno de sus ejes fundamentales es relativo a las políticas de género, y esta fundación trabajó en los últimos años en la promoción de los Planes de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones a nivel local con muchos Municipios argentinos, como la Ciudad de Buenos Aires, el Municipio de Morón y el de Rosario, entre otros.

³⁰ N° 25.788/04.

acciones propuestas en los distintos ejes temáticos y conocer el impacto social producido en la comunidad rosarina.

Los principales contenidos del PIO I estuvieron centrados en los siguientes ejes temáticos:

Tabla N° 3: Ejes y objetivos PIO I – Municipalidad de Rosario

PIO I	
Eje	Objetivos
1 Comunicación y difusión	Reformar el lenguaje utilizado en la comunicación municipal y promover una imagen no estereotipada de las mujeres
2 Educación, cultura y recreación	Realizar acciones tendientes a la participación de las mujeres en ámbitos culturales y recreativos
3 Trabajo, formación ocupacional y empleo	Promover espacios de formación no tradicionales para las mujeres así como también generar políticas de empleo para ellas
4 Participación en el ámbito público	Promover la participación de las mujeres en el Presupuesto Participativo y demás ámbitos de decisión
5 Salud	Favorecer la promoción de la salud en igualdad de oportunidades
6 Urbanismo: hábitat, vivienda y servicios	Activar la participación de las mujeres en el cuidado del ambiente y favorecer el acceso a la vivienda
7 Violencia familiar	Realizar acciones de capacitación y sensibilización así como también de promoción de una vida sin violencia

Fuente: Elaboración propia con base en documentación oficial del PIO I, Municipalidad de Rosario.

Como es posible observar, los ejes proponían diverso tipo de políticas de género, de acción afirmativa, políticas con perspectiva de género, y finalmente de transversalización, lo que resulta interesante es que ya en este PIO aparece la iniciativa de incorporar al Presupuesto Participativo, que resultará en un proceso importante y antecedente del PSG.

En el año 2005 se elaboró el segundo Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones 2005/2009. Este nuevo plan presentó ciertas modificaciones en su planificación, estructura y ejecución. Se definió hacer más hincapié en la transversalidad de la perspectiva de género, lo que requirió trabajar no solo por ejes temáticos (como en el PIO anterior), sino también por programas municipales de las distintas áreas de gobierno. Es decir, se establecieron ejes de trabajo en materia de igualdad de género y luego las distintas áreas comprometieron medidas concretas de sus programas que se correspondieran con cada uno de los ejes. Los ejes del segundo PIO fueron:

Tabla N° 4: Ejes y objetivos PIO II – Municipalidad de Rosario

PIO II			
	Eje	Secretarías / Programas	Objetivos
1	Trabajo, formación ocupacional y autonomía económica	Secretarías de la Producción, Promoción del Empleo y Comercio exterior; Secretaría de Promoción Social (Área de la Mujer y Dirección de Empleo)	Empleabilidad de las mujeres, proyectos de emprendedorismo, perspectiva de género y capacitaciones
2	Participación de la mujer en el ámbito público	Secretaría General (a través del programa de Presupuesto Participativo)	Participación de las mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos ganadores
3	Uso de la ciudad desde una perspectiva de género	Secretarías de Servicio Público de la Vivienda, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Servicios Públicos y Subsecretaría de Medio Ambiente	Acceso a la vivienda y apropiación del espacio público por parte de las mujeres
4	Cultura y educación	Secretarías de Promoción Social (Área de la Niñez, Área de la Mujer, Dirección General de Recreación y Deportes), Secretaría de Cultura y Educación y Dirección de Planeamiento Cultural	Generar espacios de inclusión y recreación para niñas y niños, promover los noviazgos sin violencia, y generar espacios de interacción social a través de actividades culturales
5	Salud	Secretaría de Salud Pública y Secretaría General	Promover la salud con equidad y respeto por las diferencias
6	Comunicación	Secretaría de Comunicación	Generar jornadas de reflexión sobre estereotipos y roles

Fuente: Elaboración propia con base en el documento oficial PIO II, Municipalidad de Rosario.

Este nuevo plan previó, además, acciones de capacitación y sensibilización del personal de los programas en perspectiva de género así como mecanismos de seguimiento y monitoreo de la ejecución del mismo coordinados por el Área de la Mujer. Este seguimiento fue realizado por una Comisión de Igualdad especialmente conformada para dicho fin -también

coordinada por el Área de la Mujer- y compuesta por representantes de las distintas Secretarías participantes, representantes del Concejo deliberante y del Consejo Asesor de Apoyo del Área de la mujer (representantes de la sociedad civil). El funcionamiento se basó en reuniones semestrales de evaluación y la solicitud de informes a las distintas áreas.

El tercer plan de igualdad, en cambio, no fue pautado para los años subsiguientes, sino que el mismo fue trabajado y planificado recién en el año 2011. Es decir, que el mismo se llevará adelante entre 2011/2015. Vista la incidencia del mismo en el proceso de ingreso a agenda del PSG, los detalles de su contenido serán señalados más adelante.

En la actualidad, el Área de la Mujer ha logrado posicionarse como un mecanismo referente en lo que concierne a la promoción de derechos de las mujeres. Acompañando la agenda global de género y las demandas de la sociedad civil, ha pasado a desarrollar tareas de transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. En este sentido, en el año 2011 se realizaron elecciones en el Municipio, por lo que el 10 de diciembre de 2012, con la asunción del nuevo gabinete de gobierno local, se institucionaliza la creación del Instituto Municipal de la Mujer. Este mecanismo reemplaza la otrora Área de la Mujer en las tareas concernientes a la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y la promoción de la igualdad, así como también en la generación de conocimiento. Este Instituto dependerá directamente de la Intendencia. En este sentido, también es de destacar, que los programas de servicio y atención de la violencia de género permanecerán en el ámbito de la Secretaría de Promoción Social. El cambio de status de Área a Instituto eleva

la jerarquía del organismo, lo que permitiría evidenciar una muy buena señal en la significación de la igualdad de género en las políticas del Municipio y resultará promisorio para el PSG.

La incorporación de la perspectiva de género en el Presupuesto Participativo

En Rosario el enfoque de género fue incorporado en el PP. Los Presupuestos Participativos (PP) son una política pública con la que los gobiernos municipales promueven la participación directa de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto público. Los mismos funcionan a través de asambleas barriales en las que los vecinos y vecinas presentan y elaboran proyectos basados en sus demandas de obras y servicios, que luego son sometidos a votación para ser incorporados al presupuesto municipal. Los Presupuestos Participativos favorecen no solo una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, sino que incentivan una mayor responsabilidad pública de la ciudadanía, fortaleciendo en última instancia los procesos democráticos.

El gobierno socialista del Municipio de Rosario ha dado siempre señales y generado espacios de articulación y participación con la sociedad civil, sea ésta organizada o no. Desde 2002 ha puesto en práctica el Presupuesto Participativo³¹ para definir junto con la ciudadanía las prioridades de políticas y servicios en la distribución de los recursos existentes. Los Presupuestos Participativos son una herramienta de democracia directa que permite a los

³¹ Ordenanza N° 7.326/2002.

ciudadanos y las ciudadanas definir, a partir de su participación, presentación de proyectos y votación de los mismos, la asignación de una parte de los recursos municipales. Este programa se dio en el marco de un proceso de descentralización y modernización administrativa comenzado en 1996 -que, entre otras cuestiones, divide a la ciudad de Rosario en seis distritos³²-, y asigna entre un 3% y un 5% del total de gastos y recursos del presupuesto municipal de cada año a los proyectos ganadores presentados por la ciudadanía.

El Presupuesto Participativo incluye procesos de participación directa de los vecinos y las vecinas mediante la elección de delegadas y delegados que conforman Asambleas distritales y posteriormente Consejos Participativos, donde presentan, evalúan y votan proyectos, así como también un mayor control de la gestión de gobierno por parte de ciudadanas y ciudadanos y un compromiso gubernamental de aceptar e implementar las prioridades fijadas por los vecinos y vecinas.

Uno de los desafíos de los Presupuestos Participativos es la inclusión efectiva de los distintos sectores de la sociedad, sobre todo de los tradicionalmente excluidos, como las poblaciones con derechos vulnerados, las minorías étnico-raciales y las mujeres.

³² Los distritos son las áreas de influencia de cada uno de los seis Centros Municipales de Distrito, que desarrollan tareas de desconcentración funcional y operativa de servicios, coordinan actividades de las distintas áreas de gobierno a nivel distrital, y organizan las estructuras comunitarias, entre otras cuestiones.

En este sentido, y como todas las políticas públicas, el Presupuesto Participativo no es neutral en términos de género y requiere de un tratamiento especial para favorecer y asegurar la voz de las mujeres en sus procedimientos y resultados así como la representación de los intereses de mujeres en los proyectos.

Las posibilidades y capacidad de participación e incidencia de las mujeres tienden a estar limitadas por varios motivos; por un lado, por las habilidades no desarrolladas de participación y la costumbre de que los hombres tomen las decisiones; por el otro, por cuestiones de tiempo (dadas las responsabilidades asignadas socialmente a las mujeres en sus hogares y el cuidado de la familia); y también, porque frecuentemente, y más allá de que se logre la presencia femenina en los espacios decisorios, se tiende a reproducir un rol subordinado y plantear temas vinculados con la familia y los hijos en lugar de sus derechos.

Asimismo, en los proyectos seleccionados en el proceso de participación, suele ignorarse el impacto diferenciado sobre mujeres y varones, no se desagregan los beneficiarios por sexo, no tienen en cuenta la situación de desigualdad entre mujeres y varones y, además, no suelen valorar la carga de trabajo no remunerado que su implementación puede significar para las mujeres.

Con estas tensiones en mente, el Presupuesto Participativo de Rosario fue pensado, desde un comienzo, contemplando la necesidad de incorporar la perspectiva de la igualdad de género, convirtiéndose en la primera herramienta institucional que el gobierno municipal implementó

en lo que refiere a la participación de las mujeres en la asignación presupuestaria. Esta intención fue visibilizada, primeramente, en una acción afirmativa para garantizar la representación de mujeres³³. Así, se estableció que las Asambleas distritales de vecinos que elegían consejeros/as votaran tres candidatos/as respetando la proporcionalidad de género de un tercio. Si bien esta primera iniciativa no incorporaba la perspectiva de género en el contenido de las propuestas a someter a votación, pretendía al menos asegurar la presencia de mujeres en este espacio de decisión.

En el año 2006, y en el marco del Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género, UNIFEM Latinoamérica se acercó al Municipio para trabajar con la temática de PSG, en principio, mediante el programa de Presupuesto Participativo.

Este organismo lleva a cabo, desde el mismo año, el Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género, cuyo objetivo es incorporar la dimensión de género en los procesos presupuestarios locales y promover el conocimiento sobre PSG para facilitar buenas prácticas. Este proyecto se lleva adelante en Argentina (aunque solamente en Rosario), Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay, y desarrolla estrategias locales y regionales que promueven la articulación y el intercambio entre Municipios.

³³ Resolución N°006/2003, Secretaría General.

Según la técnica local de UNIFEM entrevistada³⁴, el Municipio de Rosario fue seleccionado porque la coordinación regional consideró la existencia de Presupuestos Participativos como una buena vía de ingreso para el PSG. Asimismo, según la opinión de la técnica, Rosario contaba con otros elementos que favorecieron su incorporación en el proyecto, a saber, que era un Municipio con un mecanismo de género con trayectoria en la temática, que el gobierno en general resultaba abierto a la misma y que la ciudad contaba con un movimiento de mujeres organizado.

Así es que UNIFEM, junto con la organización de la sociedad civil el Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur (CICSA)³⁵ como contraparte local, comenzó a trabajar con el Área de la Mujer de Rosario y la Coordinación de Presupuesto Participativo en el marco del programa “Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres”, parte del Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres 2005/2009.

³⁴ Técnica local de UNIFEM - Entrevista personal – Diciembre 2011.

³⁵ CICSA es una organización de la sociedad civil con sede en Ciudad de Córdoba que trabaja en todo el país comprometida con la promoción y capacitación en la elaboración de políticas públicas sobre problemáticas urbanas y sociales desde una perspectiva de género. Trabaja en alianza con numerosas organizaciones internacionales, siendo contraparte en gran cantidad de proyectos locales y municipales en Argentina, muchos de ellos junto a UNIFEM. En este marco, participa de distintas actividades con el Municipio de Rosario.

Como fue antedicho, este programa local tiene como objetivo promover la participación de las mujeres en el ámbito público y, más especialmente, en el Presupuesto Participativo. Según señalara la Coordinadora del Área de la Mujer:

“Lo que se intentó es justamente darle una herramienta a esas mujeres para que ellas pudieran sostener un debate y todo lo que implica participar como mujeres en un espacio social donde normalmente es para varones, [...] y por el otro lado, cómo ellas podían descubrir y presentar sus propias necesidades y no las necesidades del conjunto de la sociedad, que es lo que normalmente tendemos a generar las mujeres: pensar en los hijos, pensar en la familia y no pensar en nosotras mismas.”³⁶

De esta manera, había dos cuestiones que promover desde la visión de UNIFEM. Por un lado, que el funcionamiento del programa de Presupuesto Participativo tuviera perspectiva de género, y por el otro, que los proyectos que surgieran también la tuvieran. Lo primero, se lograría a través de una modificación de la normativa y también brindando capacitación a los equipos del PP – tanto la coordinación como los cuadros técnicos de cada distrito-; lo segundo, tanto a través de la capacitación de los/las concejeras/os distritales, como mediante la evaluación técnica de los proyectos. Se buscó entonces implementar distintas estrategias que favorecieran estas dos cuestiones, impulsadas primeramente mediante los compromisos del Presupuesto Participativo en el segundo Plan de Igualdad.

³⁶ Coordinadora Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario – Entrevista personal – Diciembre 2011.

En este sentido, en 2006 se comenzó a implementar el índice de carencias³⁷ elaborado por el Poder Ejecutivo municipal para la distribución de los recursos en los distintos distritos, estableciendo que el presupuesto asignado al Presupuesto Participativo sea distribuido un 50% en igual proporción a todos los distritos y el restante 50% en función del índice de carencias, que toma en cuenta los indicadores de vulnerabilidad de los distritos (en salud, educación, vivienda, ingresos y género).

Asimismo, se realizaron capacitaciones al equipo del programa de PP y también al del Área de la Mujer, por parte de los equipos de UNIFEM, expertos internacionales y académicos/as de la Universidad de Rosario. Se impulsó el criterio de paridad en la conformación de las asambleas distritales³⁸. También se comenzaron a implementar ludotecas para los niños y niñas de las concejeras participantes. A su vez, se desarrolló un plan de capacitación en género para las concejeras y se previó la utilización de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio e imágenes no estereotipadas en todas las comunicaciones oficiales del Programa.

³⁷ Ordenanza N° 7.869/2005.

³⁸ La nueva normativa (Ordenanza N° 8.007, Julio de 2006) se incorporó a la ordenanza original de Presupuesto Participativo N° 7.326/2002, modificando su artículo 4, que quedó redactado de la siguiente forma: "Artículo 4: En el mecanismo que se implemente para la participación ciudadana la proporción de mujeres y varones que lo integren será paritaria es decir que la representación se conformará con un 50% de mujeres y un 50 % de varones."

En lo que refiere a la capacitación de las mujeres de los distintos barrios, su objetivo fue brindarles herramientas -tanto a las consejeras como a otras mujeres que, no siendo consejeras, participaban-, para ampliar su aporte y aumentar su incidencia en las distintas etapas del PP. Las mismas fueron dictadas por distintas organizaciones sociales de género con reconocida trayectoria y los ejes temáticos fueron: identidad femenina – sistema sexo / género, participación – estereotipos y subjetividad, problemáticas sociales de las mujeres – discriminación positiva, violencia familiar, uso del espacio público, y elaboración de proyectos – presentación, acuerdos y consensos.

Los resultados obtenidos con estas iniciativas resultaron alentadores en lo que refiere a los proyectos con perspectiva de género, cuya cantidad y presupuesto fueron aumentando paulatinamente con el correr de los años según refleja la siguiente tabla:

Tabla Nº 5: Presupuesto Participativo - Proyectos con perspectiva de género

Presupuesto Participativo - Evolución proyectos con perspectiva de género				
Año	Cantidad de distritos con proyectos con enfoque de género	Cantidad de proyectos aprobados	Monto asignado a los proyectos	Monto total PP
2003	0	0	0	\$ 24.295.661
2004	3	0	0	Sin dato
2005	5	7	\$ 357.000	\$ 24.835.863
2006	6	17	\$ 731.810	\$ 25.000.000
2007	6	15	\$ 1.003.548.	\$ 25.000.000
2008	6	19	\$ 2.310.800.	\$ 30.000.000
2009	6	15	\$ 2.043.000	\$ 31.585.000
2010	6	21	\$ 2.376.000.	\$ 28.800.000
2011	6	18	\$ 2.180.000	\$ 36.000.000

Fuente: Elaboración propia con base en información de la web oficial municipal. Consultada en 2012. Disponible en: http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge_4

Como puede observarse, en los años 2003 y 2004 no hubo proyectos aprobados con enfoque de género, sin embargo, en 2004 hubo 3 propuestas pero no fueron aprobadas. Las mismas formulaban: 1. Ampliar los servicios de violencia (distrito oeste); 2. Crear un servicio de violencia familiar en un Centro Crecer (Distrito sudoeste); 3. Realizar una campaña masiva de procreación responsable, sida y adicciones (distrito sur). En 2005, en todos los distritos donde se presentaron proyectos con enfoque de género, éstos resultaron aprobados. A partir de 2006, se presentaron proyectos con enfoque de género en todos los distritos y la cantidad de éstos casi se triplicó. En 2007, se mantuvo la cantidad de proyectos y aumentó el monto asignado a cada uno de éstos. Respecto a 2008, el monto asignado a los proyectos se duplicó y en ese mismo año comenzaron a dictarse las capacitaciones a las consejeras en el marco del Programa de PSG de UNIFEM. Estas capacitaciones continuaron en el año 2009. En el año 2010, si bien fue en el que menor cantidad de recursos se asignaron al PP, fue también en el que más dinero se asignó a proyectos con enfoque de género y más cantidad de proyectos resultaron aprobados.

Es dable observar que existe un salto significativo en la cantidad de proyectos con enfoque de género entre los años 2005 y 2006, hecho que podría explicarse por la puesta en marcha del proyecto de PSG en conjunto con UNIFEM. Tanto las capacitaciones a las concejeras como también la modificación de la Ordenanza del PP respecto a las asambleas barriales, quitando la cuota de 1/3 de mujeres y pasando a la paridad en la conformación de las mismas, fueron seguramente disparadores de este hecho. A su vez, a partir de 2008 tanto los montos

asignados a proyectos con perspectiva de género como también la cantidad de proyectos se mantuvieron relativamente estables.

En síntesis, la incorporación de la perspectiva de género en el funcionamiento del PP ha favorecido la mayor participación de mujeres en el programa y también generado un aumento significativo en los proyectos aprobados que contemplan las necesidades diferenciadas de mujeres y varones.

Iniciativas de Presupuesto Sensible al Género en el Municipio de Rosario

Tanto UNIFEM, el movimiento de mujeres y el Área de la Mujer comenzaron a visualizar la importancia de trabajar el tema de PSG por fuera de los Presupuestos Participativos, ya que los mismos se limitaban a un porcentaje muy pequeño del presupuesto. El trabajo de los últimos años había permitido sensibilizar y capacitar a los distintos actores en género de la ciudad y la demanda por una ampliación del trabajo relativo al PSG al resto del presupuesto municipal comenzó a hacerse lugar.

Para comprender las iniciativas llevadas adelante orientadas al PSG, es necesario esbozar el proceso presupuestario del Municipio. El presupuesto municipal³⁹ se despliega en cuatro etapas: formulación, presentación, ejecución y control.

En lo que refiere a la formulación del presupuesto, la normativa indica que cada repartición debe preparar un anteproyecto presupuestario de su área estableciendo tanto los ingresos como egresos. Este anteproyecto debe ser presentado por dichas áreas a la Dirección de Presupuesto, que los unifica y en el mes de agosto de cada año los eleva a la Secretaría de

³⁹ La normativa presupuestaria del Municipio de Rosario está determinada por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2.756; la Ordenanza de Contabilidad y el Reglamento de Compras Directas y Concursos de Precios - Decreto N° 438/1998 y sus modificaciones; la Ordenanza Anual de Presupuesto; el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Rosario; la Ordenanza de Presupuesto Participativo N° 7.326; y la ley de Responsabilidad Fiscal de la Provincia de Santa Fe N° 12.397.

Hacienda y Economía. Es esta Secretaría la que con base en los documentos recibidos prepara el “Anteproyecto del presupuesto general” y lo somete a consideración del Departamento Ejecutivo. Una vez aprobado por éste, el Anteproyecto es enviado al Concejo Deliberante para su consideración, teniendo la capacidad de aprobarlo o rechazarlo antes del inicio del ejercicio siguiente.

El ejercicio presupuestario comienza el 1° de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año, e incluye la efectiva percepción de recursos y el compromiso, liquidación y pago de los gastos públicos. Finalmente, anualmente se realiza un control del ejercicio presupuestario por parte de cada una de las áreas y otro, formalmente, por parte de la Dirección General de Auditoría. Los informes resultantes son entregados al Tribunal Municipal de Cuentas, que realiza el control de legalidad de los gastos realizados, así como también la comparación entre la planificación y la ejecución efectiva de los mismos. A continuación se presenta un resumen de este proceso:

Tabla N° 6: Etapas del proceso presupuestario – Municipalidad de Rosario

Etapas del proceso presupuestario - Municipio de Rosario	
Etapas	Características
1. Formulación	Cada área elabora su anteproyecto presupuestario y lo gira a la Secretaría de Hacienda. Esta lo unifica y arma el anteproyecto presupuestario.
2. Presentación	El proyecto es presentado ante el Concejo Deliberante, que puede aprobarlo ó no.
3. Ejecución	El ejercicio presupuestario comienza el 1° de enero de cada año y finaliza el 31 de diciembre.
4. Control	Control de ingresos y gastos a cargo de la Dirección General de Auditoría. Entrega de informes al Tribunal Municipal de Cuentas.

Fuente: Elaboración propia con base en Moncalvillo y Suarez: “Presupuestos públicos, el presupuesto de la ciudad de Rosario”, INDESO. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en: http://www.indesomujer.org.ar/imagen/cd_psg/psg.html

El proceso arriba descrito, genera como resultado el presupuesto anual, que contiene básicamente un inconveniente para evaluar su impacto en términos de género: el sistema de nomencladores y clasificadores de los ingresos y gastos.

Los nomencladores y clasificadores son el conjunto de categorías por las cuales se identifican y agrupan los ingresos y gastos. Puntualmente, son una herramienta técnica- metodológica fundamental en los procesos presupuestarios que permite programar y registrar las asignaciones del gasto público según criterios preestablecidos. En términos generales, estos clasificadores no contemplan la diferenciación de beneficiarios (por sexo u otra categoría social significativa) de modo explícito, lo que implica una enorme dificultad a la hora de evaluar un presupuesto en términos de género. Los avances internacionales están orientados a presentar propuestas que modifiquen estos clasificadores, incorporando nuevos códigos que permitan evidenciar el gasto orientado a la promoción de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres.

En el caso de Rosario, tanto desde el Área de la Mujer, como desde la sociedad civil, se realizaron análisis de los presupuestos municipales, buscando identificar los gastos orientados a las mujeres y a la promoción de la igualdad de oportunidades. Asimismo, en 2011 se implementó una prueba piloto de incorporación de la perspectiva de género en la elaboración presupuestaria de dos Secretarías (Promoción Social y Obras Públicas) a la hora

de planificar los programas y políticas. El resultado de este trabajo, sería presentado e implementado a partir del año 2012.

Ahora bien, uno de los hechos determinantes en lo que refiere a la apropiación de la temática de PSG en el Municipio de Rosario, fue la planificación y futura implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2011/2015. Como fue señalado con anterioridad, una vez finalizado el Segundo Plan de Igualdad (2005/2009), se lo evaluó mediante una asistencia técnica que brindó recomendaciones de cómo mejorarlo y a su vez como incorporar la problemática presupuestaria.

La elaboración del PIO, se realiza a través de una mesa de trabajo con representantes de distintas áreas del Municipio, donde se presentan y debaten intereses y acciones a seguir que luego son plasmados en forma de ejes temáticos y finalmente en acciones puntuales de cada una de las áreas que se comprometen formalmente a realizar en el período de ejecución del PIO. Esta mesa (como en los anteriores PIO) estuvo conformada por organizaciones miembro del Consejo Asesor del Área de la Mujer y representantes de las distintas Secretarías de gobierno. En distintas rondas de trabajo, se debatieron las principales inquietudes y temáticas que se esperaba abordar en el nuevo PIO. En primer lugar, se establecieron los ejes a trabajar y luego se buscó llegar a un consenso con cada una de las áreas respecto de que programas participarían y con qué acciones.

El principal logro de este nuevo PIO, sería que se sentaran por primera vez en la mesa de debate miembros de la Secretaría de Hacienda, encargados de la elaboración de los

anteproyectos presupuestarios anuales y una de las áreas fundamentales a la hora de incorporar la perspectiva de género en el presupuesto municipal.

Como corolario de este trabajo, el tercer Plan de Igualdad- lanzado formalmente el 8 de marzo de 2012 – establece un eje temático de trabajo específico orientado al PSG, en el que distintas Secretarías se comprometieron a trabajar durante los siguientes cuatro años. Este eje, según presenta el documento oficial del PIO III, *“apunta a que el proceso presupuestario reconozca las desigualdades entre mujeres y varones y aporte los recursos necesarios para abordarla a través de la realización de un análisis de género del presupuesto municipal. Es decir, que se reconozca el enfoque de género en el proceso de elaboración presupuestaria previendo los gastos e inversión necesaria para favorecer una mayor igualdad de oportunidades a la vez que se reconozca el impacto diferenciado de las políticas públicas en varones y mujeres”*⁴⁰.

Es decir que el PIO III establece el PSG, y contaría con la participación de la Secretaría de Hacienda, Secretaría General, la Secretaría de Producción y la Secretaría de Promoción Social en su implementación.

⁴⁰ La información citada en este apartado fue extraída de un documento oficial del PIO III brindado por el Área de la Mujer de la Municipalidad de Rosario. Sin publicación al momento de elaboración de esta tesis.

Tabla N° 7: PIO III: Objetivos Eje II – Municipalidad de Rosario

PIO III - Eje II		
Secretarías	Objetivo general	Objetivos específicos
Secretaría de Hacienda	Analizar e implementar el Presupuesto Municipal con criterios de Equidad de Género, promoviendo la participación de las mujeres en el proceso de formulación del mismo.	1. Mejorar el acceso a la información presupuestaria; 2. Mejorar el proceso de planificación; 3. Mayor capacidad institucional en relación a los PSG; 4. Incorporar perspectiva de género en cada anteproyecto; 5. Establecer metas de acción, con perspectiva de género; y 6. Sensibilizar y capacitar al personal.
Secretaría General (Programa de Presupuesto Participativo)	Fortalecer el trabajo en la temática, profundizando en la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos elaborados.	1. Mayor empoderamiento de las mujeres consejeras; 2. Plan de capacitación; 3. Rediseñar ficha de proyecto; 4. Elaborar materiales pedagógicos; 5. Reuniones periódicas con áreas técnicas; 6. Control y seguimiento de la metodología de votación de proyectos; 7. Implementar ludotecas; 8. Reuniones de Consejos para evaluar ludotecas; 9. Análisis de la metodología de implementación del PP; 10. Reuniones con referentes de áreas técnicas; y 11. Capacitaciones para empoderamiento de las Consejeras.
Secretaría de Producción (Programa de Emprendedores/as)	Visibilizar los recursos financieros del programa destinados a las emprendedoras mujeres.	1. Sensibilizaciones y sobre la perspectiva de género a funcionarias/os; y 2. Implementar y publicar en el sitio web informe actualizado de los activos movilizados en el sostenimiento de las acciones propuestas con perspectiva de género.
Secretaría de Promoción Social (Área de la Mujer).	Aportar al enfoque de género en el presupuesto municipal.	1. Sensibilizaciones a ONGs; 2. Articulación para promover PSG; 3. Sensibilizar sobre la perspectiva de género a agentes; 4. Facilitar intercambios entre agentes; 5. Talleres periódicos de sensibilización por distritos para ONGs; y 6. Acciones mancomunadas con ONGs para promover PSG.

Fuente: Elaboración propia con base al Documento Oficial de planificación PIO III. Eje 2. Sin publicación al momento de presentar esta tesis.

El PIO III es la evidencia y cristalización de la incorporación del PSG en la agenda del Municipio de Rosario. Puede decirse que las políticas de género previas formaron parte de un proceso de sensibilización que en la actualidad permite comenzar a trabajar más fuertemente en la posibilidad no solo de analizar el presupuesto municipal en términos de género, sino también de establecer criterios que permitan distribuir el gasto promoviendo la igualdad de oportunidades.

Todo este proceso estuvo acompañado muy fuertemente por el movimiento de mujeres organizadas de Rosario. Este hecho estuvo dado por la histórica apertura del Municipio respecto a la participación ciudadana y la articulación con la sociedad civil, por un lado y por el otro, por el constante apoyo e interés que UNIFEM, desde el proyecto de PSG, brindó al mismo.

CAPÍTULO III – INSTAURACIÓN DEL PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO EN ROSARIO:

UNA MIRADA A LOS ACTORES Y PROCESOS

Este capítulo pretende presentar y comprender los procesos sociales y políticos que favorecieron el ingreso a agenda del Presupuesto Sensible al Género en el Municipio de Rosario, al punto de instaurarse en el marco del nuevo Plan de Igualdad de la ciudad.

Los procesos políticos y sociales que aquí analizaremos hablan de un conjunto de relaciones, acciones y decisiones de actores portadores de ideas comprometidas normativamente con la igualdad entre varones y mujeres. Dentro de este marco, participan y establecen alianzas y articulaciones estratégicas de modo cooperativo para promover la agenda de género.

Resulta necesario retomar a los actores claves del proceso político del PSG. Por un lado, se encuentra el Partido Socialista y su gestión municipal. El Municipio de Rosario ha sido gobernado ininterrumpidamente por el Partido Socialista (PS) desde 1989 al presente. Este partido, según refleja su historia, ha tenido un importante protagonismo de las mujeres: ya hacia el 1900 surgían en sus filas las primeras socialistas, encabezadas por Alicia Moreau de Justo, en la lucha por los derechos civiles y políticos de las mujeres del país.

Asimismo, según presenta en su ideario, el PS ha históricamente proclamado la *“libertad e igualdad de mujeres y varones en una sociedad democrática y solidaria”*, estableciendo

como parte de los ejes de esta sociedad la “*equidad de género*” y la “*eliminación de todo tipo de discriminación*”⁴¹. Estos ejes incluyen la promoción de cuestiones como la paridad en la participación política, igual remuneración por igual trabajo, garantía de todos los derechos humanos de las mujeres, tareas familiares distribuidas equitativamente, la despenalización del aborto y el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo. El gobierno del PS cuenta con numerosas funcionarias mujeres y feministas que se convertirían en protagonistas del PSG.

El segundo actor fundamental es el movimiento de mujeres organizadas de Rosario. El mismo ha sido uno de los pioneros en el país y uno de los más importantes para el avance de demandas feministas planteadas desde los años ochenta. Siendo Rosario una de las ciudades más pobladas del país, tuvieron eco allí las diversas movilizaciones y reclamos de la época. Un claro ejemplo de ello fue que en 1986 Rosario fue sede del IV Encuentro Nacional de Mujeres.

En la década del ochenta las mujeres feministas de Rosario comenzaron a organizarse y establecerse en instituciones de distinta índole defendiendo y promoviendo los derechos de las mujeres. Acompañando siempre la agenda internacional, se comprometieron a ampliar la ciudadanía de las mujeres, promover los derechos a la salud sexual y reproductiva y procurar la erradicación de la violencia contra las mujeres.

⁴¹ Programa del Partido Socialista. Apartado III. Una Sociedad libre, igualitaria y solidaria. Acceso febrero 2012. Disponible en: <http://www.partidosocialista.com.ar/PS/seccion.php?go=ps&t=pa>

A la vez que estas mujeres se fortalecían, las distintas organizaciones feministas (y de mujeres, más ampliamente) pretendieron incidir en la agenda pública. Según documentos de la Municipalidad⁴², en 1988 el movimiento fue el principal propulsor de la creación de un área dentro del gobierno municipal que se ocupara específicamente de trabajar por sus derechos. Este impulso culminó en la creación del primer mecanismo de género de la ciudad, la Dirección General de la Mujer, la Minoridad y la Familia, que sería llevada adelante por feministas. Inmediatamente, el constante apoyo y la articulación entre el movimiento de mujeres y el gobierno local se cristalizaría en la creación del Consejo Asesor del Área.

En suma, desde el surgimiento del área de género en la ciudad de Rosario, el movimiento de mujeres y el gobierno municipal han trabajado conjuntamente en una agenda de políticas públicas de género. Las mujeres de este movimiento, tanto desde las organizaciones sociales como desde el mismo gobierno, se conformarán en *policy entrepreneurs* o promotoras de políticas innovadoras con capacidad de incidir en su instauración en agenda a través de los distintos procesos que conducirían al PSG.

Finalmente, el tercer actor determinante de los procesos analizados en esta investigación: UNIFEM. Este organismo internacional ha sido el que ha motorizado en toda la región latinoamericana la temática de Presupuesto Sensible al Género mediante un proyecto regional particular impulsado desde el año 2006 llamado “Fortaleciendo la gobernabilidad

⁴² Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario: “Construyendo Equidad”. Acceso febrero 2012. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=3209&tipo=objetoMultimedia>

democrática a nivel local: Iniciativas de presupuestos sensibles al género en América Latina.”

En el marco de este proyecto, UNIFEM ha promovido diversas actividades e iniciativas locales y también regionales. En el nivel regional, por ejemplo, ha trabajado junto a la Unidad Temática de Género de Mercociudades, que inclusive, desde el año 2008, ha establecido en sus ejes de trabajo la promoción del PSG en los municipios participantes (incluyéndose allí numerosos municipios argentinos que están comenzando a ser sensibilizados en la temática). El Municipio de Rosario participa de Mercociudades y fue ciudad coordinadora de la UTGM entre 2004 y 2007.

Ahora bien, como fue señalado en el capítulo I, es posible estudiar el ingreso del PSG en la agenda de Rosario teniendo en cuenta distintas perspectivas. En lo que refiere a los modelos de acceso a agenda pública hemos identificado los siguientes: acceso interno, iniciativa externa o bien por movilización. Se sostendrá que el PSG fue, simultáneamente, una iniciativa externa –del movimiento de mujeres y las agencias internacionales – y de acceso interno –de las funcionarias feministas.

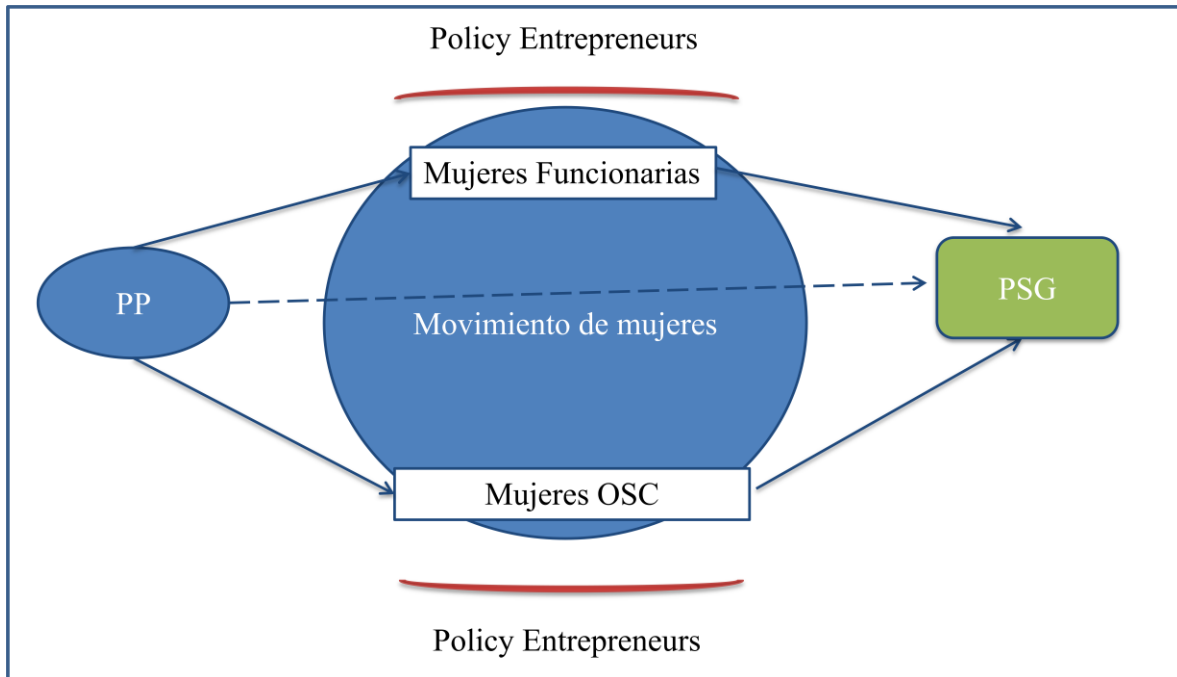
Sin embargo, como se postuló con anterioridad, a fin de interpretar el ingreso a la agenda del PSG, estudiaremos aquí en detalle los procesos de formación de ideas y de planteo de iniciativas. En este sentido, se analizarán en este capítulo los aprendizajes realizados por los actores en las prácticas del presupuesto participativo, las actividades de incidencia del

movimiento feminista en el gobierno municipal, la articulación de feministas del gobierno y de la sociedad civil con la agenda global de género y, finalmente, el papel de la ideología del Partido Socialista en los procesos de debate de la iniciativa del PSG. Se examinarán las iniciativas e influencias de las *policy entrepreneurs* del movimiento de mujeres, de la gestión socialista y de UNIFEM.

Proceso 1: Aprendizajes de los actores en el Programa de Presupuesto Participativo

El Programa de Presupuesto Participativo de Rosario cuenta con una perspectiva de género, como fue señalado en el capítulo anterior. ¿De qué manera influye esta experiencia en la posterior elaboración de una propuesta de PSG y su incorporación en el tercer Plan de Igualdad de Oportunidades del Municipio? A continuación se presenta un diagrama que resume las dinámicas producidas en el marco de este proceso:

Diagrama N° 1: Proceso de incidencia del PP en el PSG



Fuente: Elaboración propia.

Hubo al menos cuatro procesos de aprendizaje por parte de los actores involucrados: primero, mediante la práctica y participación de las mujeres en la esfera pública en temáticas que no son tradicionalmente afines (economía y presupuestación pública). Segundo, mediante el desafío de incorporar la mirada de género al momento de elaborar los proyectos del Presupuesto Participativo sometidos a votación. Tercero, mediante la ampliación de la agenda de las organizaciones de mujeres a la materia presupuestal. Cuarto, mediante la sensibilización y capacitación que fueron adquiriendo funcionarios y funcionarias del Municipio respecto de la problemática presupuestaria y la necesidad de atravesarla con la perspectiva de género.

En primer lugar, el PP implicó el ejercicio de ciudadanía por parte de mujeres. En este sentido, el movimiento de mujeres resultó ser un actor fundamental y el aprendizaje desarrollado en este marco resultaría clave para el impulso dado al PSG.

Estas mujeres participaron activamente de las asambleas distritales como consejeras y promotoras de la agenda de género en los proyectos. Además, las organizaciones de mujeres fueron aliadas del gobierno local, brindando las capacitaciones en temáticas de género en el territorio e implementando muchos de los proyectos ganadores. Las organizaciones de mujeres reconocen este rol estratégico y se visualizan a sí mismas como promotoras del PSG precisamente por la experiencia adquirida en las prácticas del presupuesto participativo. De hecho, señalan que sólo una vez que estuvieron involucradas con el PP fueron capaces de evaluar la importancia del presupuesto en la gestión de las políticas de igualdad e identificar la insuficiencia de recursos obtenidos mediante el PP:

*“Para nosotros el Presupuesto Participativo, considerarlo sensible al género es muy limitante porque es un porcentaje muy pequeño de dinero que se dedica.”*⁴³ [Haciendo referencia al porcentaje del PP respecto del presupuesto general del Municipio].

Las organizaciones de mujeres tomaron conciencia entonces de la necesidad de asegurar una mayor asignación presupuestaria en temas de igualdad, un hecho que podría ser posible mediante un PSG.

⁴³ Referente del movimiento de mujeres, INDESO Mujer - Entrevista personal – Diciembre 2011.

El presupuesto participativo tuvo otro importante efecto: favoreció la elección del Municipio por parte de UNIFEM para trabajar hacia un PSG. Como opina la referente de este organismo:

“Desde la coordinación regional del Programa de PSG basada en Ecuador se consideró que los espacios de Presupuesto Participativo eran una buena puerta de entrada de la temática en las localidades. Los resultados logrados mostraron esa efectividad. Sin embargo, con el correr de los años se visualizó la importancia de comenzar a trabajar por fuera de los Presupuestos Participativos ya que los mismos se limitaban a un porcentaje muy pequeño del presupuesto. En este sentido, a mi parecer son una buena forma de comenzar a instalar el tema y con posibilidad de resultados favorables a corto plazo. Su limitada incidencia hace necesario avanzar en el trabajo con los entes rectores y demás jurisdicciones.”⁴⁴

En la percepción de los técnicos de UNIFEM, la experiencia del Presupuesto Participativo tiene incidencia sobre los PSG y su ingreso en la agenda pública. UNIFEM reconoce que esta experiencia potenció, por un lado, la participación de las mujeres en la esfera pública reforzando su ciudadanía, y por el otro, concientizó tanto a funcionarios/as como a ciudadanos/as respecto de la cuestión presupuestaria en sí y su relevancia para la igualdad de género.

⁴⁴ Técnica local de UNIFEM - Entrevista personal – Diciembre 2011.

La Coordinación del Programa de Presupuesto Participativo señala que la incorporación de la perspectiva de género en el PP y las capacitaciones brindadas a funcionarios y funcionarias generaron un espacio interesante de reflexión e intercambio que permitió nuevas ideas, iniciativas y una mayor sensibilización respecto a la igualdad entre hombres y mujeres. Es decir, la incorporación del enfoque de género en el PP habría permitido aumentar la conciencia y la sensibilidad respecto de la necesidad de contar con un presupuesto institucional trazado desde la perspectiva de género, ampliando así los marcos de sentido de las políticas públicas.

Coincidentemente, funcionarias del Área de la Mujer también visualizan a la experiencia con el presupuesto participativo como un primer acercamiento a temáticas estratégicas, particularmente, al PSG. Según señala la Coordinadora:

[El PP] “de alguna manera fue la previa. Fue el paso previo para empezar a meternos en el presupuesto municipal. Si bien yo creo que el Municipio y la mayoría de nosotras e incluso el movimiento de mujeres no estábamos especializadas... [...] necesitábamos empezar a armar cosas estratégicas como para poder incorporarles la perspectiva de género.”⁴⁵

El PSG aparecía entonces como la posibilidad de comenzar a incidir en políticas innovadoras y de mayor alcance institucional. Por ende, el proceso de aprendizaje y reflexión iniciado por el PP fue una oportunidad significativa para plantearse un PSG.

⁴⁵ Coordinadora Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario – Entrevista personal – Diciembre 2011.

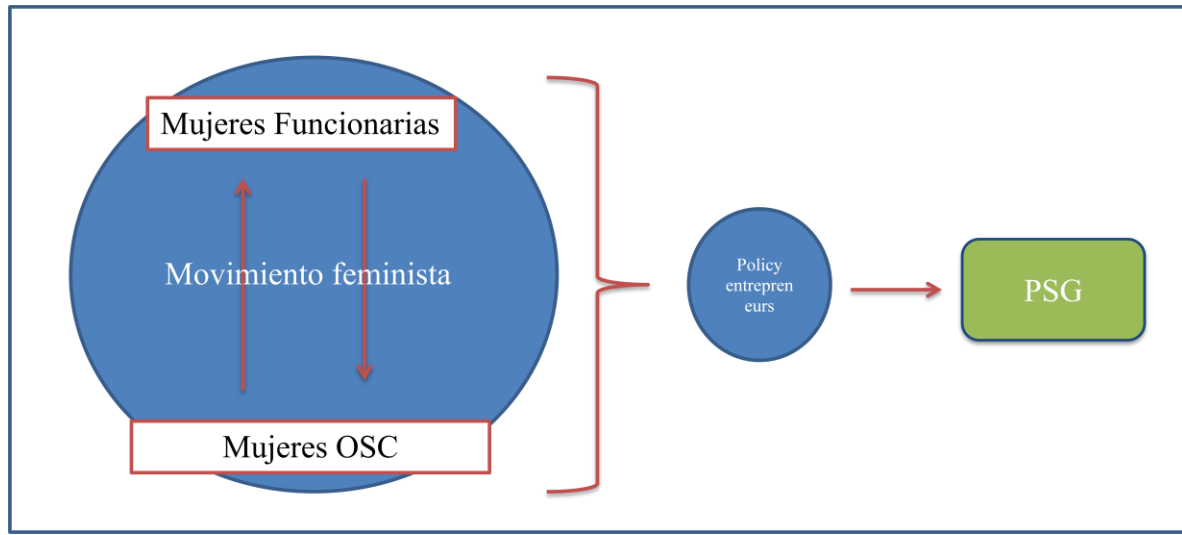
En suma, la participación y el trabajo en los proyectos del programa de Presupuesto Participativo ha sido durante los últimos años un espacio legítimo y activo de trabajo en temáticas novedosas y vinculadas a materia presupuestal por parte de las mujeres de las organizaciones sociales, del Municipio y de las organizaciones de cooperación internacional como UNIFEM. El PP fue un “paso previo”. La sensibilización generada por este programa, así como también el apoyo brindado por UNIFEM, ha permitido tanto al Área de la Mujer como al movimiento de mujeres, identificar la necesidad estratégica de abordar y atravesar el género en el presupuesto municipal si lo que se busca es la verdadera promoción de la igualdad de oportunidades y de trato.

Sin embargo, la experiencia del Presupuesto Participativo fue una condición necesaria pero no suficiente, ya que no se tradujo, automáticamente, en la instalación del PSG en el Municipio.

Proceso 2: Las *policy entrepreneurs* del movimiento feminista

Hay una significativa presencia de referentes del movimiento feminista tanto en las organizaciones sociales de mujeres como en la misma gestión socialista. Fueron estas referentes las que se convirtieron en *policy entrepreneurs* y promovieron desde afuera y desde adentro de la institucionalidad pública el PSG hasta lograr instaurarlo en agenda.

Diagrama N° 2: El papel de las *policy entrepreneurs*



Fuente: elaboración propia.

En lo que refiere a las organizaciones de mujeres, puede decirse que a partir de la experiencia con el Presupuesto Participativo y en vistas de la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el presupuesto institucional, las *policy entrepreneurs* decidieron organizarse e involucrarse activamente.

En un principio, las organizaciones participaron de las capacitaciones a las que UNIFEM las convocó, así como también de las organizadas por la Universidad de Rosario – en alianza con dicho organismo-. Luego, en 2008, y al haber “*quedado entusiasmadas*”⁴⁶ se organizaron en un grupo con feministas de distintas organizaciones llamado “Mujeres por un PSG”. Según explica la principal promotora del grupo y Presidente de una de las organizaciones de mujeres más importantes de Rosario:

⁴⁶ Referente del movimiento de mujeres, INDESO Mujer – Correo electrónico – Marzo 2012.

“[...] Es una cuestión de incidencia, si vos mirás a futuro, vos no la podés hacer sola, la incidencia la hacés con otras organizaciones. Entonces nosotras dentro del grupo que está analizando el presupuesto tenemos que tener gente de otras organizaciones, que después a la hora de incidencia incidamos todas, pero a su vez, fijate vos, que cada organización después comienza a expandir lo que sabe con otras organizaciones, se te multiplica más fácilmente. Y bueno, entonces cuando conformamos, llamamos a mujeres de distintas organizaciones y nos conformamos.”⁴⁷

“Mujeres por un PSG” realiza actividades de monitoreo y seguimiento del presupuesto municipal, impulsando la incorporación de la perspectiva de género en el mismo. Llevan a cabo actividades de difusión hacia la sociedad civil y capacitaciones para comprender los procesos técnicos y normativos de la elaboración presupuestaria. Gracias a esta capacitación han generado los primeros análisis presupuestarios con perspectiva de género y conformado espacios de reflexión con diferentes actores.

Durante 2010 y con base en información del presupuesto planificado 2009, “Mujeres por un PSG” hizo la primera experiencia de monitoreo del presupuesto municipal. La evaluación permitiría visualizar las verdaderas “prioridades” de la gestión en función de la asignación de los recursos disponibles.

⁴⁷ Referente del movimiento de mujeres, INDESO Mujer - Entrevista personal – Diciembre 2011.

Las categorías utilizadas para dicho análisis fueron establecidas con base en las recomendaciones de UNIFEM relativas a la experiencia de Cochabamba, Bolivia⁴⁸ y fueron: a) inversión directa para la equidad e igualdad de género (inversión focalizada en mujeres, inversión en corresponsabilidad social del cuidado de la familia e inversión en cultura de la igualdad), y b) inversión con impacto indirecto en género (inversión no focalizada estratégica).

Este trabajo, según relatan tanto referentes de las organizaciones de mujeres participantes como técnicas de UNIFEM, fue de una enorme dificultad visto que la planificación presupuestaria municipal se realiza puertas adentro y los procesos no resultan claros. Asimismo, la información que publica el Municipio hace referencia a los presupuestos planificados, resultando para “Mujeres por un PSG” imposible acceder a la información del presupuesto ejecutado en dicho año, aun a pesar de contar con buena relación con las áreas de gobierno. También surgió la cuestión técnica relativa a la modalidad en la que es elaborado el Presupuesto: es mayormente presentado por tipo de gasto y no por actividad o categoría programática, lo que no permite visibilizar y transparentar la inversión realizada en políticas de igualdad de género. Por último, se identificaron algunas dificultades para el

⁴⁸ “Identificación de datos en la información existente en los presupuestos Municipales y Prefecturales”, Tania Sánchez. Cochabamba 2008 – Guía para el recojo y sistematización de información de género en Presupuestos Municipales y Prefecturales, Consultoría para el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades apoyada por UNIFEM: Diseño de Instrumentos de recojo de información para el sistema de seguimiento y monitoreo. Tania Sánchez y Mirela Armand Ugon, IFFI. La Paz, Marzo 2009.

análisis en función de deficiencias en el organigrama del ejecutivo local que impiden conocer qué gastos corresponden a cada área; y algunas carencias en el sistema de información presupuestal de las mismas.

La principal conclusión de este primer ejercicio realizado por “Mujeres por un PSG” fue que los objetivos esbozados en el discurso de presentación presupuestario no se condecían con la verdadera asignación de los recursos. Es decir, que si bien en la presentación del presupuesto la gestión señalaba como principio la igualdad y la participación de la ciudadanía en la orientación del gasto público, este hecho no se veía reflejado en la final ordenanza presupuestaria.

Ejemplo de lo anterior es que, según presentan las autoras en el “Ensayo sobre el enfoque de género del Presupuesto Municipal 2009”, la finalidad del presupuesto 2009 era *“garantizar el modelo de ciudad planteado, preservando los principios de eficiencia, equidad en el reparto y legalidad de los instrumentos utilizados”*⁴⁹. Sin embargo, de la distribución de los gastos evaluada se desprende una inequidad del reparto presupuestario dado los reducidos porcentajes destinados a las políticas públicas con perspectiva de género.

⁴⁹ Presupuesto de Recursos y Gastos Ejercicio 2008. Tomo I- Mensaje del Departamento Ejecutivo. En “Ensayo sobre enfoque de género del Presupuesto Municipal 2009”, Mujeres por un PSG – con apoyo de ONU Mujeres, Gobierno Vasco y AECID.

Por un lado, el estudio muestra la evolución del gasto asignado a PP como un gasto que no forma estrictamente parte del análisis de PSG, pero que, como fuera señalado anteriormente, incide en la asignación final del gasto con enfoque de género. Denotan así que desde el 2002 (año en que éste se implementó por primera vez) el monto total asignado al programa PP representa un porcentaje cada vez menor en relación al presupuesto municipal anual. En 2005 fue un 5,18%, en 2006 un 4,29%, en 2007 un 3,63%, en 2008 un 3,28% y, en 2009, solamente un 2,58%.

Por el otro, se analizó la inversión en género en tres Secretarías seleccionadas, según establecen, *“por su finalidad social explícita, considerando que las mismas pueden desarrollar algunos programas y actividades relacionadas con temáticas de género”*⁵⁰. Estas Secretarías son: la Secretaría de Promoción Social⁵¹, la Secretaría de Salud Pública y la Secretaría de Cultura y Educación. El presupuesto de estas tres Secretarías, tomadas conjuntamente, representa un 38,76% del presupuesto total municipal en el año 2009.

El resultado de este trabajo fue contundente. En la categoría “inversión focalizada en mujeres”, se encontró que la Secretaría de Promoción Social refleja en su presupuesto un

⁵⁰ Presupuesto de Recursos y Gastos Ejercicio 2008. Tomo I- Mensaje del Departamento Ejecutivo. En “Ensayo sobre enfoque de género del Presupuesto Municipal 2009”, Mujeres por un PSG – con apoyo de ONU MUJERES, Gobierno Vasco y AECID. p. 14.

⁵¹ Cabe destacar que dentro de la Secretaría de Promoción Social se encuentra el presupuesto asignado al Área de la Mujer.

solo programa exclusivamente orientado a mujeres (“capacitación en derechos de las mujeres”), al cual se destina el 0,52% del presupuesto total. Las otras dos Secretarías no reflejan ningún programa de esta categoría. En la categoría “inversión en corresponsabilidad social del cuidado de la familia”, se encontró que la Secretaría de Salud Pública destina una inversión del 0,41%, la de Promoción Social un 1,65% y la Secretaría de Cultura y Educación, un 0,01% en este tipo de programas. En lo que refiere a la “inversión en cultura de igualdad”, los números resultan también similares, siendo que la Secretaría de Salud Pública invierte un 0,59%; la de Promoción Social un 0,22%, y la Secretaría de Cultura y Educación un 0,04%. Finalmente, en la categoría “inversión no focalizada estratégica”, la Secretaría de Salud Pública invierte un 2,09%, la Secretaría de Promoción Social un 32,06%, y la de Cultura y Educación no realiza este tipo de actividades (Véase tabla N° 8).

Tabla N° 8: Análisis del presupuesto con enfoque de género - Municipalidad de Rosario 2009

Presupuesto Municipio de Rosario – 2009			
Categoría	Secretaría de Promoción Social	Secretaría de Salud Pública	Secretaría de Cultura y Educación
Inversión Focalizada en mujeres	0,52%	0	0
Inversión en corresponsabilidad social del cuidado de la familia	1,65%	0,41%	0,01%
Inversión en cultura de igualdad	0,22%	0,59%	0,04%
Inversión no focalizada estratégica	32,06%	2,09%	0
Total (% del total del presupuesto por Secretaría)	34,45%	3,09%	0,05%

Fuente: Elaboración propia con base en estudio presentado.

Estos números permiten vislumbrar que el gasto que el Municipio realiza en temáticas de género sería ínfimo, pero además, que la modalidad de presupuestación no permite reflejar claramente las inversiones que el Municipio sí realiza en este sentido y que sin embargo no se desprende de la elaboración y rendición de cuentas presupuestaria.

Haciendo referencia a esto último, la presidenta de INDESO⁵² señala:

*“cuando vos ves el presupuesto municipal, vos decís pero acá falta un montón de programas, que nosotras sabemos que existen. [...] Hay un desglose absoluto del ingreso, pero no de los gastos... entonces cuando lo pedíamos nos lo mandaban por rubro y escuchame... no se podía ver por programa. Que lo hagan como se les dé la gana para los contadores, administradores... pero para el público, por programa.”*⁵³

Paralelamente, las “Mujeres por un PSG” comenzaron tareas de promoción y sensibilización sobre la temática distribuyendo folletos explicativos de qué es un presupuesto sensible al género y la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario a fin de promover el enfoque de género.

⁵² INDESO Mujer es una asociación civil rosarina fundada en 1984 que encabeza el colectivo “Mujeres por un PSG”, además de trabajar de forma articulada y constante con el Municipio tanto desde el Consejo Asesor del Área de la Mujer, como desde otros programas y actividades.

⁵³ Referente del movimiento de mujeres, INDESO Mujer - Entrevista personal – Diciembre 2011.

Los mismos fueron impresos y repartidos en distintas actividades e instancias de participación promovidas por las organizaciones y también en los espacios de PP, buscando generar mayor conciencia pública de la problemática. Este material fue elaborado conjuntamente por las organizaciones y pretende ser un modo fácil de acercar la temática presupuestaria a la ciudadanía. Cuenta con información básica y de simple lectura explicando qué es un presupuesto, por qué debe ser analizado en términos de género, qué proyectos e iniciativas hay en Rosario y el rol que debe cumplir la sociedad civil y la ciudadanía respecto al mismo.

A fines de 2010, el colectivo “Mujeres por un PSG” presentó un proyecto a UNIFEM cuyos objetivos eran desarrollar actividades de sensibilización y capacitación en la temática a distintos actores de la sociedad civil, comprometer a las autoridades municipales a hacer más transparente y accesible a la ciudadanía la información presupuestaria municipal y continuar con las tareas de monitoreo del presupuesto municipal -esta vez para el presupuesto ejecutado 2009 y 2010-. Este proyecto se encuentra actualmente en ejecución.

En función de este proyecto, “Mujeres por un PSG” ha impulsado propuestas normativas en el marco del Concejo Deliberante orientadas a favorecer la modificación del proceso presupuestario para incorporarle el enfoque de género. Así, el rol fundamental del movimiento de mujeres en la incorporación del PSG en la agenda local es también identificado por las concejalas (tanto del partido de gobierno como de la oposición) quienes

recibieron reiteradas visitas por parte del colectivo. La concejala opositora (Frente para la Victoria) entrevistada señaló:

“[...] hasta que nosotros -los concejales- no modifiquemos la elaboración del presupuesto – la ordenanza de presupuesto – no vamos a poder incidir o influir efectivamente. Por eso es que las chicas de INDESO a partir de todas estas cosas están trabajando con una modificación de la ordenanza general de presupuesto, que por supuesto, nos han convocado a Mariana [Concejala del PS] y a mí [...].⁵⁴”

Según relatan en las entrevistas, una de las integrantes de “Mujeres por un PSG” es también asesora de esta concejala⁵⁵, lo que ha hecho posible que en diciembre de 2011 se presentara la primera iniciativa relativa al PSG en el Concejo Deliberante: un proyecto de Resolución para la creación de una Comisión Especial de Estudio y Seguimiento del Presupuesto anual de gastos de la ciudad con Perspectiva de Género⁵⁶.

⁵⁴ Concejala FPV – Opositora – Entrevista personal – Diciembre 2011. Cabe destacar que de las entrevistadas, es una de las únicas que no se considera parte del movimiento feminista, sino que acompaña las iniciativas y comparte las ideas por el hecho de ser mujer.

⁵⁵ Se trata de una Concejala del mayor partido opositor del gobierno local, Frente para la Victoria y su mandato es 2009 – 2013.

⁵⁶ Las Comisiones Especiales son instancias formales dentro del Concejo Deliberante propuestas y aprobadas por resolución del mismo que tienen como función monitorear y/o evaluar el desarrollo de alguna temática particular que no esté siendo contemplada por las comisiones existentes. La resolución de creación establece tanto sus funciones específicas como la conformación de la misma, pudiendo contar con representantes del

Si bien esta Comisión no se encuentra aún en funcionamiento ni tuvo ninguna incidencia en la incorporación del PSG en el PIO III, la misma se presenta como un antecedente a lo que en un futuro puede ser el rol del Concejo deliberante en la implementación del PSG.

Esta iniciativa es vista por las Concejales y, sobre todo, por el colectivo “Mujeres por un PSG” como un paso previo a la presentación de proyectos que planteen la modificación de la Ordenanza Presupuestaria y demás normativas relativas, que prevean la revisión de los nomencladores y clasificadores presupuestarios - o bien la incorporación de algunos nuevos - contemplando la perspectiva de género. En este sentido, fue comprobado que las organizaciones de mujeres ya se encuentran trabajando en diversas propuestas.

Poder Ejecutivo municipal, de la sociedad civil, entre otros, además de Concejales/as. La “Comisión Especial de Estudio y Seguimiento del Presupuesto anual de gastos de la ciudad con Perspectiva de Género”, estará compuesta por tres miembros del Concejo Municipal, un representante del área de género, uno del área de hacienda, y representantes de organizaciones de mujeres. Según presenta la resolución de conformación, sus funciones son: 1. Analizar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de Gastos y Recursos de la ciudad de Rosario, y elaborar un informe que será remitido al Concejo Municipal para su tratamiento; 2. Analizar anualmente el Presupuesto ejecutado, comparando la correspondencia entre lo proyectado y lo ejecutado en cada materia; 3. Elaborar propuestas tendientes a hacer más equitativa la asignación presupuestaria desde la perspectiva de género; 4. Elaborar un informe que refleje los logros y falencias de la asignación presupuestaria a lo largo de la historia de la ciudad; 5. Trabajar conjuntamente con la Comisión Especial para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer que funciona en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos del Concejo Municipal; 6. Proponer las adecuaciones legislativas necesarias en la Ordenanza General de Presupuesto desde la perspectiva de género.

Las *policy entrepreneurs* de las organizaciones de mujeres trabajan también en forma mancomunada con el ejecutivo local. Con el Área de la Mujer mediante su participación en el Consejo Asesor y también mediante diversos trabajos en territorio (en su mayoría solicitados y subsidiados por el área). Con el Programa de Presupuesto Participativo, mediante capacitaciones dictadas a las consejeras y consejeros pero a su vez, mediante la participación directa de algunas de las mujeres del movimiento como consejeras del PP.

Es decir que en las políticas de género del Municipio las mujeres organizadas desempeñaron un papel clave. Ellas tienen acceso al Municipio de distintas maneras – a través de órganos consultivos, asistencias técnicas y demás – y son convocadas por el Municipio para realizar tareas concretas en territorio que el área de género solicita. Se generan así espacios de reflexión e incidencia, sobre todo a partir de los lazos interpersonales que se generan y/o preexisten.

Teniendo en cuenta lo anterior, los vínculos entre las mujeres de las organizaciones, la institucionalidad y los propios partidos políticos resultaron fundamentales para entender el proceso de instalación en agenda e instauración del PSG.

Sobre esto opina la concejala del partido de gobierno y ex Coordinadora del Área Mujer:

*“Un poco la idea de lucha de las organizaciones por visibilizar problemáticas y la idea de lucha de las organizaciones para incorporar en agenda esto. Yo le decía a INDESO, bueno, miren: este proyecto preséntenlo y lúchenlo ustedes, como siempre se ha luchado.”*⁵⁷

Las *policy entrepreneurs* del movimiento de mujeres se constituyen entonces como promotoras de las iniciativas, convirtiéndose en actores principales en los procesos con mayor incidencia en el acceso a agenda del PSG, de la mano siempre de las funcionarias feministas de la gestión, es decir las *policy entrepreneurs del gobierno*.

El factor predominante parece ser la militancia en el feminismo, que modifica y estructura las acciones de estas mujeres. Cuando la “voluntad política” depende de ellas – cuando la implementación responde a la esfera de su influencia -, las políticas de género son llevadas adelante. Extractos de la entrevista realizada a la referente de INDESO justifican esta afirmación⁵⁸:

“[...] militantes - funcionarias que estaban y están en el poder. Pero tiene mucho que ver de estas militantes porque hacia dentro del partido es la que va produciendo cambios.”

“En ese sentido esta bueno porque nosotras podemos tener un diálogo, y un diálogo más allá de funcionarias. Sino de militante feminista a militante feminista.”

⁵⁷ Concejala oficialista y ex Coordinadora del Área Mujer – Entrevista personal – Diciembre 2011.

⁵⁸ Referente del movimiento de mujeres, INDESO Mujer - Entrevista personal – Diciembre 2011.

“[...] el Área de la Mujer siempre estuvo formada por mujeres militantes y que conocían bastante el tema”.

Del mismo modo, las distintas funcionarias, que si bien en principio destacan el rol de la ideología partidaria en el avance del PSG, rescatan constantemente el accionar de mujeres - militantes feministas que desde sus funciones ejecutivas y legislativas han promovido el avance de la agenda de género. Es evidente que el círculo de mujeres líderes de la agenda de género es pequeño pero activo.

Las funcionarias, se identifican como parte del movimiento de mujeres, motivo por el que también escuchan y acompañan las iniciativas que éste presenta, según describe la Coordinadora del Área de la Mujer:

“La alianza política entre el movimiento de mujeres y el partido de gobierno viene de muchos años, entonces estas mujeres políticas también son parte del movimiento de mujeres [...] Nosotras ya venimos del movimiento de mujeres y además somos mujeres políticas, en nuestro trabajo está incorporado todo esto, entonces cada acción que lleva adelante el Municipio fue una apuesta, un reclamo del movimiento de mujeres, del cual nosotros somos parte y hay que hacerlo.”⁵⁹

⁵⁹ Coordinadora Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario – Entrevista personal – Diciembre 2011.

En síntesis, es posible relacionar a las políticas de género con un conjunto de nombres, de mujeres líderes feministas que son parte del movimiento de mujeres que llevan las temáticas a la agenda y a su vez las que las implementan. La “pertenencia” al movimiento feminista atraviesa y se sobrepone por las demás pertenencias: sean funcionarias, del Partido Socialista o de las organizaciones de la sociedad civil.

Aquí ingresa también la cuestión de los lazos interpersonales, relacionado con el tamaño relativamente pequeño del aparato estatal y el número reducido de actores clave en los procesos de género, que tienden a favorecer la prevalencia del trato personal por sobre el institucional, evidenciando un proceso más bien artesanal en la elaboración de las políticas públicas de género municipales.

Así, la mayoría de los acuerdos e iniciativas realizadas comienzan a partir de esta relación interpersonal entre las mujeres protagonistas. Al ser también un Municipio pequeño, las personas se conocen entre sí y las articulaciones son generadas de manera informal, sin mediar procesos o procedimientos formales. En el caso del PSG, fue posible avanzar en la institucionalización de algunos procesos a través de su incorporación al Plan de Igualdad de Oportunidades. Estos elementos evidencian la capacidad del movimiento de mujeres de negociar y acordar las iniciativas que se llevan adelante, por lo menos desde el Área de la Mujer.

Es posible decir que el movimiento feminista atraviesa las barreras municipales y se conforma junto a él. Resulta evidente que las promotoras de la innovación son en realidad mujeres que se convierten en *policy entrepreneurs*, que movilizan la temática hacia afuera y hacia adentro del Municipio, teniendo la capacidad suficiente para definir el problema e identificar formas para abordarlo. En el caso de las funcionarias mujeres, además, se da el mismo proceso que identifican True y Mintron (2001) respecto al *gender mainstreaming* como política innovadora, es decir que su existencia en el ejecutivo local facilitó, sin duda, la instauración del PSG.

En suma, la modalidad de ingreso a agenda del PSG estuvo signada directamente por las *policy entrepreneurs* del movimiento de mujeres desde la sociedad civil y UNIFEM (iniciativa externa), y a partir de las *policy entrepreneurs* y funcionarias feministas del gobierno (acceso interno). El movimiento de mujeres de Rosario ha resultado un actor clave, y a través de las iniciativas que ha realizado durante su proceso de incidencia, fue fundamental para posicionar la temática de PSG en la agenda institucional mediante diferentes procesos de aprendizaje y vinculación.

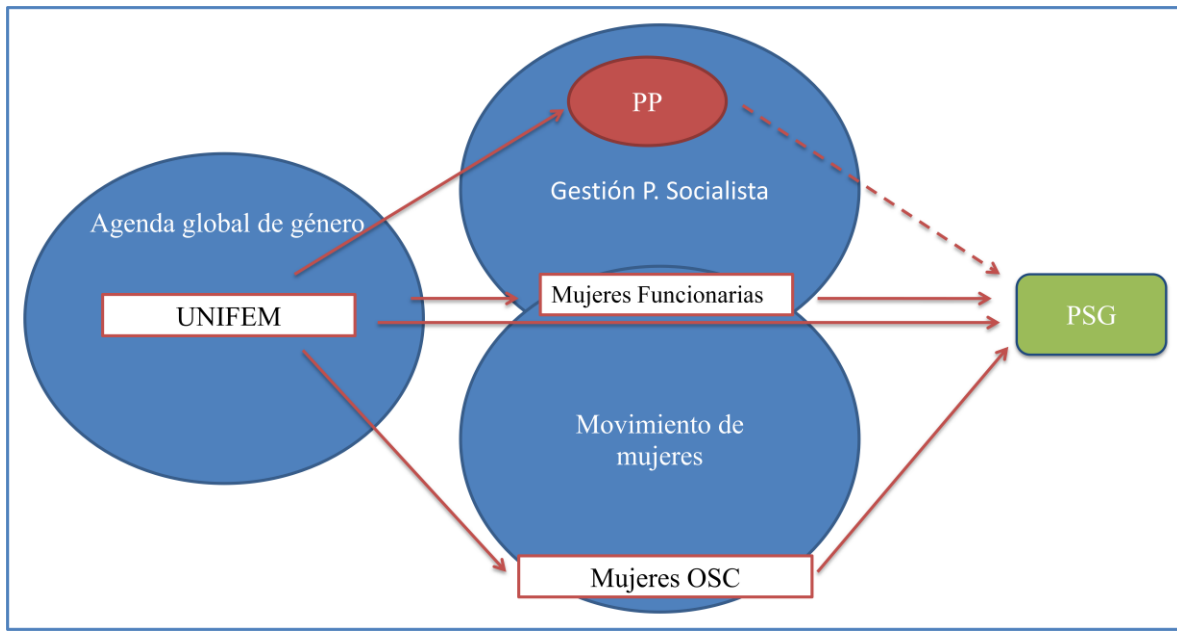
Proceso 3: Articulación e isomorfismo mimético con la agenda global de género

La agenda global de género se ha instalado en las últimas décadas gracias a la constante incidencia de los organismos internacionales en su promoción. En los últimos años la misma se ha expandido y ha recibido cada vez más atención y financiamiento. En este sentido, ONU

Mujeres, a través de UNIFEM y otras agencias ha tenido un rol prominente en la región y el mundo, aunque otras redes transnacionales también se han creado y establecido.

En el caso de Rosario, las relaciones establecidas entre UNIFEM y el Municipio, así como también con el movimiento de mujeres organizadas, han resultado determinantes en la instauración del PSG (Véase el diagrama N° 3).

Diagrama N° 3: Proceso de articulación con la agenda global de género



Fuente: Elaboración propia.

Desde el año 2006 UNIFEM realiza junto con el Municipio de Rosario diversas actividades de sensibilización y promoción en torno al PSG. Estas actividades han incluido la

capacitación y participación de funcionarios/as en encuentros internacionales, organización de cursos, generación de espacios de intercambio con otros Municipios, producción de material propio respecto a la experiencia local con el PP, asistencia técnica en las primeras experiencias de PSG, entre otros.

La técnica local de UNIFEM, al ser consultada respecto al motivo por el que fue seleccionado el Municipio de Rosario como único participante argentino en el proyecto de PSG, destacó:

“Los criterios utilizados para la elección de la ciudad fueron que contara con instancias formales de participación de la población respecto del presupuesto (específicamente la existencia del Presupuesto Participativo), que fuera un Municipio abierto a la temática de género (Rosario cuenta con un área de la Mujer de más de veinte años y es conocida por ser innovadora en ese aspecto) y que contara con un movimiento de mujeres organizado.”⁶⁰

Se desprende de lo anterior que UNIFEM ha incorporado a Rosario por ser un Municipio permeable a la temática, y también por la existencia de otros actores de interés, como el movimiento de mujeres y la Universidad de Rosario, con quienes también ha establecido líneas de trabajo en torno al PSG.

Para la gestión municipal el apoyo de UNIFEM ha sido clave:

⁶⁰ Técnica local de UNIFEM - Entrevista personal – Diciembre 2011.

“Lo que pasa es que la cooperación internacional bien entendida fortalece la acción estatal. Es realmente un plus. [...] Porque no solamente marcas agenda, sino que las mismas ciudades se ayudan entre ciudades... A fortalecer, innovar, diversificar políticas. [...] es un ámbito de capacitación de funcionarios y de recolección de buenas prácticas locales. Eso es un insumo muy valioso, te ahorra un recorrido de tiempo muy valioso.”⁶¹

Asimismo, destacan un interesante efecto que genera la articulación y trabajo con un organismo internacional: consiguen mayor legitimidad hacia adentro del Municipio y mayor alcance hacia afuera del mismo para implementar medidas innovadoras. Este también es el caso del PSG:

“No es lo mismo no tener un espacio internacional donde te sentís respaldada y que a su vez en algún momento tenés que dar cuenta de si avanzas o no. [...] se juega todo, nosotros también hacíamos Actas Acuerdo, que las firmaba el Intendente... entonces ayudas también internamente a que esas áreas de género locales se posicionen. Hay que saber aprovechar las oportunidades.”⁶²

Finalmente, un factor que las funcionarias no dejan de resaltar a la hora de hablar de los beneficios de trabajar en alianza con un organismo internacional, es el financiamiento.

⁶¹ Concejala oficialista y ex Coordinadora del Área Mujer – Entrevista personal – Diciembre 2011.

⁶² Concejala oficialista y ex Coordinadora del Área Mujer – Entrevista personal – Diciembre 2011.

Describen que, de hecho, sin el apoyo económico - al menos inicial - de UNIFEM muchas de las políticas innovadoras de género no hubieran podido ser llevadas adelante, lo que se aplicaría tanto a los PIO como al actual PSG.

Entonces, se podría recurrir en el caso de Rosario a lo que Forni y Leite (2006) definen como un proceso de isomorfismo mimético tanto en el nivel del Estado municipal como en el nivel de las organizaciones de mujeres. Estos procesos, hacen que la agenda local se homogenice en torno a las temáticas que UNIFEM promueve, en este caso el PSG.

Este hecho se evidencia en los relatos de los distintos actores, dada la relevancia que dan a la legitimación que brinda el apoyo internacional para la instalación de temas pero también en que tanto el gobierno como las organizaciones de la sociedad civil “dependen” de los fondos de estas instituciones para llevar adelante los proyectos de políticas de género innovadoras, como es el PSG.

Es decir que UNIFEM favorece la legitimación mediante la homogenización de temáticas a abordar y los procesos institucionales a adoptar, dando forma a un proceso de isomorfismo periférico. Sin embargo, es necesario matizar este concepto en vistas que la construcción de la agenda en Rosario no resulta directamente de una imposición de la agencia internacional, sino de una evolución y construcción conjunta entre la agencia UNIFEM, el movimiento de mujeres y el Municipio (*policy entrepreneurs*).

También, y en lo que refiere a la agenda de las propias organizaciones de mujeres, las mismas forman parte del movimiento activista transnacional feminista, que les brinda un marco de sentido, legitimidad y también establece la agenda de innovación. Esta pertenencia es a su vez, como afirman True y Mintron (2001), uno de los factores exógenos más importantes que permiten a los actores locales la instalación de políticas innovadoras en un contexto municipal.

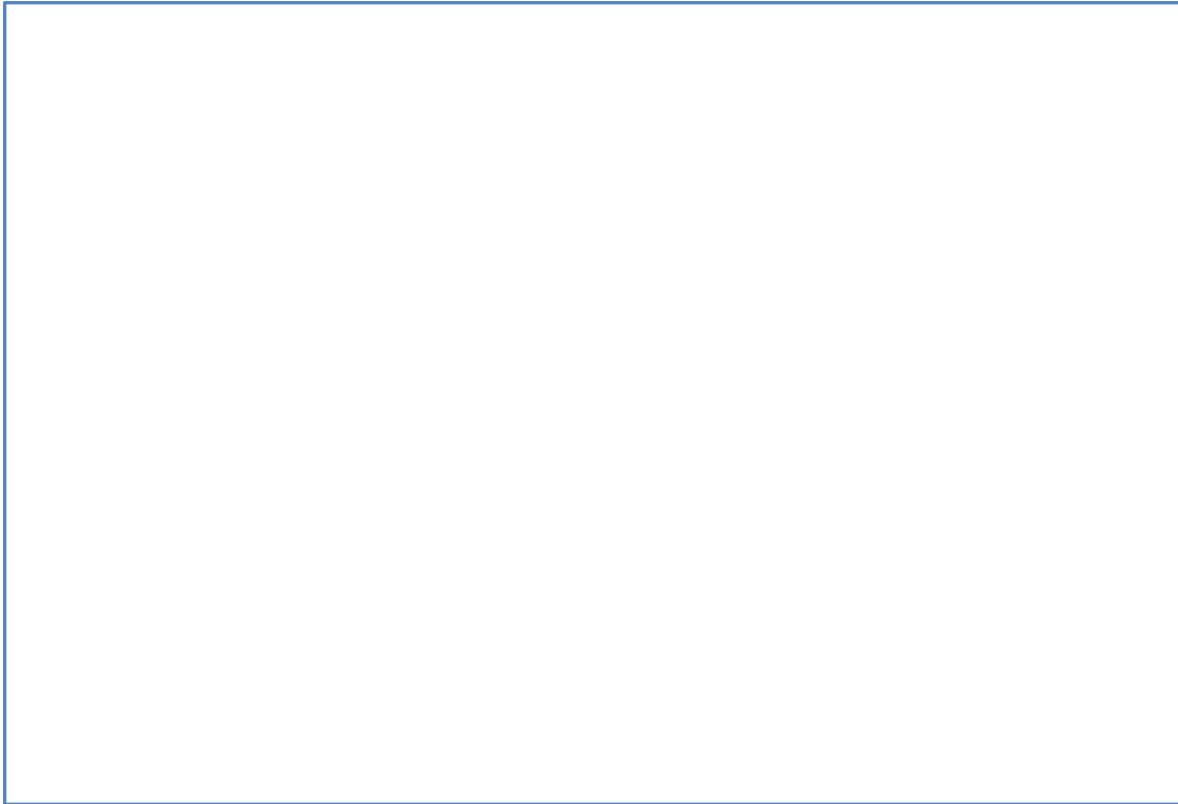
En síntesis, el proceso de articulación con la agenda global de género funciona como un factor potenciador de la agenda del gobierno local con incidencia directa sobre las *policy entrepreneurs* del movimiento de mujeres y del gobierno municipal, como así también combinándose con los procesos que éstas protagonizan, como el aprendizaje con el PP, las actividades de incidencia del movimiento feminista y el papel de la ideología partidaria.

Proceso 4: El papel de la ideología del partido gobernante en la agenda de igualdad

El Partido Socialista ha gobernado la ciudad de Rosario por más de 20 años, de esta manera, ha consolidado su hegemonía y ha establecido prácticas políticas que favorecieron la participación ciudadana, la articulación con la sociedad civil y también la ampliación de la ciudadanía de las mujeres. Ahora bien, ¿es posible que las ideas socialistas y afines a la igualdad de género del partido de gobierno hayan facilitado el ingreso a agenda de la temática de Presupuesto Sensible al Género?

El siguiente diagrama presenta las relaciones entre procesos y actores establecidas a partir de la ideología socialista:

Diagrama N° 4: La influencia de las ideas partidarias



Fuente: Elaboración propia.

Al examinar la opinión de las diferentes personas entrevistadas, hay dos cuestiones a destacar. En primer lugar, algunas de las entrevistadas hacen referencia a la incidencia directa de las “ideas” o “ideología” partidaria como facilitador de la agenda de género. En segundo lugar, se vuelve a evidenciar al analizar este proceso, la importancia de la pertenencia de las funcionarias socialistas al movimiento feminista.

En lo que refiere a la influencia de las ideas políticas del Partido Socialista, las funcionarias entrevistadas destacan su rol definitorio en la promoción y ejecución de la agenda de género.

En esta línea se expresa la concejala del PS, ex coordinadora del Área de la Mujer:

*“En el ideario socialista, la tenés a Alicia Moreau de Justo y a partir de ahí, claro, toda la discusión. Rosario tiene una marca registrada en salud pública, en espacios de participación, descentralización municipal, espacios públicos y un trabajo sostenido, permanente en políticas de género.”*⁶³

En la misma línea se expresa la actual Coordinadora del Área de la Mujer:

*“Bueno mira, primero hay un compromiso de la gestión y de las personas, porque si bien la gestión es una cuestión así como abstracta, las personas que están involucradas, que se han involucrado tanto en el PSG como en el Área de la Mujer, justamente tienen una estrecha vinculación de poder generar y trabajar lo que es la participación; incorporar la participación como una herramienta de transformación de la sociedad y justamente en esa participación cómo se incorpora la cuestión de género.”*⁶⁴

Las funcionarias hablan de la ideología como una *“forma de llevar adelante un Municipio”*⁶⁵, parte de un modo de gestionar que incluye prácticas políticas concretas en torno a la

⁶³ Concejala oficialista y ex Coordinadora del Área Mujer – Entrevista personal – Diciembre 2011.

⁶⁴ Coordinadora Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario – Entrevista personal – Diciembre 2011.

⁶⁵ Coordinadora Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario – Entrevista personal – Diciembre 2011.

participación ciudadana, la descentralización y las políticas de género. Entienden que con el tiempo, estos ejes se han transformado en políticas públicas institucionalizadas que, difícilmente, puedan revertirse por un partido de gobierno de distinto color político.

Resulta interesante la posición de la Coordinadora del Área de la Mujer, que si bien rescata las ideas partidarias, presenta al movimiento de mujeres como la clave del avance de la agenda de género. Entiende el compromiso partidario como una base fértil para la temática, pero más definitoria aún la alianza entre el movimiento de mujeres (civiles) y mujeres políticas (que son socialistas, funcionarias y feministas):

*“Mucha [incidencia de las ideas partidarias] pero también hay un trabajo del movimiento de mujeres, muy comprometido en la ciudad y de mucho tiempo y que también viene llevando adelante estas ideas. El hecho del compromiso partidario de un partido en este caso, la alianza entre este movimiento y las mujeres políticas por otro lado, también generó esta posibilidad de que se lleven adelante un montón de actividades y acciones que hoy pone en mira a la ciudad”.*⁶⁶

Las iniciativas de las funcionarias cobran aún más fuerza cuando se ven acompañadas por el movimiento de organizaciones de mujeres y la agenda global de género. A su vez, la pertenencia a redes transnacionales permite legitimar el accionar de las funcionarias en el marco también de su partido político y dentro del marco estatal. Inclusive, la referente de las organizaciones de mujeres hace referencia a este hecho:

⁶⁶ Coordinadora Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario – Entrevista personal – Diciembre 2011.

“Yo creo que fue una combinación de un montón de cosas (el ingreso a agenda del PSG). [...] A su vez, el gobierno socialista ha sido un gobierno... te digo por las militantes- tienen muchas militantes feministas-. Entonces en ese sentido, han sido una punta que también ha empujado el carro para que haya una determinada perspectiva de género.”⁶⁷

Las mujeres socialistas han podido incorporar el clivaje de género y feminista dentro del partido, constituyéndolo como una herramienta para incorporar demandas sociales. Del mismo modo, se han desarrollado prácticas políticas específicas que referencian las relaciones entre el partido político y la sociedad civil, que en el caso de Rosario hablan de una interacción constante e incorporación de las demandas e intereses de las organizaciones sociales en el proceso de las políticas públicas.

Hay una enorme coincidencia entre las entrevistadas en reconocer la permeabilidad del gobierno en recibir demandas de la sociedad civil, favorecer la articulación con instancias internacionales y la avidez de conocimientos técnicos y apoyo económico para impulsar políticas innovadoras y la generación de espacios de participación. Puede decirse que la mayor democracia y apertura a la diversidad facilitada por el PS favoreció el ingreso del PSG a la agenda institucional.

⁶⁷ Referente del movimiento de mujeres, INDESO Mujer - Entrevista personal – Diciembre 2011.

Pero las ideas del partido – abiertas a las políticas de género – toman fuerza cuando se combinan también con el movimiento de mujeres, es decir, cuando las funcionarias además de socialistas, son feministas; y cuando hay vínculos entre la institucionalidad de género del Municipio y las organizaciones de mujeres.

Puede concluirse entonces que la ideología partidaria juega un rol muy importante en el posicionamiento del PSG. La apertura a la participación ciudadana y promoción de mayor democracia, así como también la asignación de mujeres feministas en cargos ejecutivos (Mintron y True, 2001) - que permitió tomar en cuenta los clivajes internos del partido y de la sociedad para incorporar sus intereses como problemáticas de las políticas públicas - hicieron posible escuchar nuevas voces y favorecer la innovación política, en última instancia, el PSG.

Como ha podido observarse a lo largo de este capítulo, los cuatro procesos presentados han sido necesarios para la instauración del PSG en Rosario. El aprendizaje realizado por las *policy entrepreneurs* de las organizaciones de mujeres y del gobierno socialista a lo largo del presupuesto participativo, la alianza estratégica entre estas mujeres y las consecuentes iniciativas y acciones realizadas en pos del avance del PSG, la articulación con UNIFEM y la permeabilidad de la ideología socialista para con la temática se han ido entrelazando de modo complejo y generando consecuencias no observables a primera vista que luego resultarían en el impulso del PSG como proceso político en el Municipio de Rosario. Puede concluirse también que el PSG, si bien es una herramienta técnica innovadora, ha formado parte de un

proceso político de ampliación de ciudadanía de las mujeres que se ha venido desarrollando en el municipio a lo largo de años de desarrollo de una agenda de género comprometida.

CONCLUSIONES

La agenda global de género ha ido avanzando marcadamente en las últimas décadas. Asimismo, fueron evolucionando y cambiando las políticas públicas diseñadas para abordar estas problemáticas. Primero el surgimiento de las políticas afirmativas, luego las políticas para mujeres, las políticas con perspectiva de género y finalmente el enfoque de “*gender mainstreaming*”.

Fue el “*gender mainstreaming*” el que puso en el tapete la necesidad de enfocar la temática de género de forma integral y de modo transversal incorporarla en la totalidad de las políticas públicas en pos de la igualdad. Este cambio de paradigma, que significa incorporar la perspectiva de género en la planificación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, evidenció que para lograrlo es necesario modificar el funcionamiento del Estado, comprometiendo a todas las áreas de forma articulada y con un mismo fin.

Dentro de este marco, surgen los Presupuestos Sensibles al Género. Una herramienta que pretende analizar e incidir en el presupuesto público como política determinante en el establecimiento de prioridades que afectan la igualdad de oportunidades de mujeres y varones, y a la vez, un proceso político complejo. Si bien estas iniciativas son relativamente nuevas, han comenzado a desarrollarse experiencias en distintos países y Municipios del mundo y América Latina.

Esta tesis, pretende contribuir al entendimiento de los procesos sociales y políticos que envuelven el surgimiento e instauración en agenda de los Presupuestos Sensibles al género. En este sentido, puede decirse que es uno de los primeros estudios académicos que analizan en el nivel municipal las dinámicas y actores capaces de envolver y convertir en un proceso político posible al PSG.

El análisis realizado en este documento, podría también constituirse como un puntapié inicial para la mejor comprensión del avance de las políticas de género innovadoras en contextos municipales brindando herramientas concretas.

El Municipio de Rosario es el único en Argentina que está trabajando en la temática y ha anunciado el uso del PSG en marzo de este año. Es por ello que resulta interesante analizar qué procesos que no se dan de forma aislada sino en una realidad concreta con condiciones institucionales específicas (Guzmán, 2001), hicieron posible este acceso a la agenda institucional a través del tercer Plan de Igualdad.

La hipótesis de este trabajo es que existieron al menos cuatro procesos políticos y sociales principales que en su complejidad y complementariedad resultaron en la emergencia del PSG como proceso político, parte también de un ciclo constante de ampliación de la ciudadanía de las mujeres en Rosario. El aprendizaje de los actores a través del Presupuesto Participativo, la incidencia del movimiento de mujeres, la articulación con la agenda global de género y finalmente, el papel de la ideología partidaria en el debate del PSG, fueron procesos que se

entrecruzaron generando consecuencias concretas e influyendo a los actores en sus acciones y alianzas cooperativas para impulsar el PSG. A su vez, distintos actores fueron identificados en la investigación como protagonistas de la emergencia del PSG: mujeres feministas de organizaciones de mujeres, mujeres feministas y funcionarias del gobierno socialista y UNIFEM.

En lo que refiere al proceso de aprendizaje de los actores a través del Presupuesto Participativo, es posible afirmar que el mismo se constituyó como un antecedente necesario pero no suficiente para el PSG. En este sentido, los aprendizajes que brindó a los distintos actores resultarían fundamentales para el posterior posicionamiento de los mismos respecto de la temática de PSG. A través del PP las organizaciones de mujeres fueron capaces no solo de ejercer su ciudadanía y acercarse a cuestiones no tradicionales – como el presupuesto público – sino que además les permitió percibir la necesidad de ampliar el gasto público municipal de género y darse cuenta que la forma de hacerlo era mediante un PSG. A su vez, el PP resultó fundamental para que UNIFEM trajera la temática al Municipio de Rosario, acercando de esta manera a la agenda local el PSG brindando también recursos técnicos y económicos. Finalmente, para el caso de la gestión socialista, el PP se constituyó como un espacio de reflexión y capacitación de funcionarios y funcionarias que luego visualizarían la posibilidad y necesidad de comenzar a incidir en temas estratégicos como el presupuesto público.

Los diversos procesos de aprendizaje que los actores atravesaron gracias a la existencia del PP, serían fundamentales para la toma de conciencia e ingreso del PSG a su agenda. Gracias a esta etapa, las *policy entrepreneurs* del gobierno y de las organizaciones de mujeres tomarían la decisión de impulsar la temática hacia la agenda municipal.

Por su parte, el movimiento feminista compuesto tanto por mujeres de las organizaciones de mujeres como por funcionarias locales, desarrolló actividades e influencias que resultaron fundamentales para el avance del PSG en el Municipio. Concretamente, las *policy entrepreneurs* de las organizaciones de mujeres y las funcionarias locales serían las protagonistas del proceso que directamente concluiría en la incorporación del PSG en el PIO III.

Las mujeres organizadas – “Mujeres por un PSG” -, una vez que fueron sensibilizadas por UNIFEM y habiendo tomado conciencia de su importancia a través del programa de PP, comenzaron a buscar diversos mecanismos de promoción e incidencia desde la sociedad civil para que el PSG ingresara en la agenda institucional del Municipio. Realizaron el primer análisis del presupuesto municipal con perspectiva de género, promovieron normativa en el Concejo deliberante y generaron espacios de reflexión e incidencia en el ejecutivo local.

Este proceso fue facilitado, por un lado, por la gran cantidad de mecanismos de participación ciudadana del Municipio que implica que las mismas organizaciones formen parte de numerosas políticas. Por el otro, por la pertenencia al movimiento feminista de las

funcionarias locales y los lazos interpersonales entre estas mujeres. Se generó así una alianza estratégica entre las *policy entrepreneurs* de las organizaciones y las del gobierno que impulsaría con más fuerza el PSG desde adentro y desde afuera del Municipio hasta lograr instaurarlo en la agenda local.

La articulación con la agenda global de género también resultó determinante a la hora de posicionar la temática frente a los distintos actores, desarrollando UNIFEM alianzas con todos ellos para incorporarlos en el trabajo sobre PSG.

Se convirtió así en el actor aglutinador de las acciones, trabajando tanto con el Municipio, como con el movimiento organizado de mujeres y la universidad de Rosario, entre otros. Este hecho, se vio facilitado por un proceso de isomorfismo institucional por el cual, a través de fondos y capacidad técnica favoreció la legitimidad de la temática y cooperó en la construcción de la agenda de género de los actores clave en torno al PSG. Una vez que el mismo estuvo en la agenda de las *policy entrepreneurs* de las organizaciones y del gobierno, UNIFEM promovería también la incorporación del mismo en la agenda municipal.

El papel de la ideología partidaria también se presenta como un elemento fundamental. Sin duda, la cantidad de años en que el Partido Socialista se hizo cargo del gobierno de Rosario y las prácticas políticas que éste instrumentó como parte de su ideología política – promoción de la participación ciudadana, apertura a la agenda de género y articulación con las organizaciones sociales – generaron un espacio permeable para la instauración del PSG. Las

alianzas generadas entre el Municipio y las organizaciones de mujeres y la existencia de feministas en cargos ejecutivos resultaron determinantes para la construcción de un espacio de acción para las *policy entrepreneurs* del PSG. La ideología funciona así como un proceso facilitador sin el que no hubiera sido posible el ingreso a agenda del PSG.

Por último y retomando la bibliografía de agenda pública, puede decirse que en este caso el ingreso a la agenda institucional de Rosario cuenta con elementos del modelo de acceso interno, dado que existen actores internos, especialmente funcionarias del mecanismo de género como también del Concejo Deliberante que pujan en favor del ingreso de la temática. Y a su vez, algunos elementos de iniciativa externa, en tanto el movimiento organizado de mujeres y UNIFEM como actores externos al Municipio promueven y legitiman la temática incidiendo en los distintos organismos de gobierno para el ingreso de la temática en la agenda.

Puede concluirse que los cuatro procesos sociales y políticos identificados han tenido particular relevancia en la instauración del PSG en la agenda municipal de Rosario. Estos, han resultado determinantes en las transformaciones y aprendizajes de los actores y las consecuentes acciones que éstos realizaron en pos del PSG. Puntualmente, las *policy entrepreneurs* protagonizaron cada uno de los procesos así como la introducción del PSG en la agenda. Estas mujeres comparten las ideas de género y su pertenencia al movimiento de mujeres resultó más definitoria que las demás variables que las atravesaban (OSC, funcionarias, socialistas). Es por esto que fueron clave en la identificación del problema y

también en la generación de redes que promovieran el tema y finalizaran en la incorporación del PSG en la agenda institucional de Rosario.

Ahora bien, como fue evidenciado, en el Municipio de Rosario se ha venido trabajando desde hace varios años en la temática de PSG, y es recién en este momento que el mismo ha ingresado en agenda más fuertemente sobre todo a través del PIO III. Puede decirse que las experiencias anteriores formaron parte de un proceso de sensibilización de todos los actores que en la actualidad permite comenzar a trabajar en la posibilidad no solo de analizar el presupuesto municipal en términos de género, sino también de establecer criterios que permitan distribuir el gasto promoviendo la igualdad de oportunidades. La innovación de la herramienta técnica del PSG es sin embargo resultado de un proceso de ampliación de la ciudadanía de las mujeres que se ha venido desarrollando en más de veinte años de políticas de género y articulación con el movimiento feminista.

A continuación se realizará un breve repaso de recomendaciones que podrían tenerse en cuenta para analizar y evaluar las posibilidades de implementación del PSG en el Municipio de Rosario.

Recomendaciones para la implementación

Para comenzar, y en función del análisis realizado en esta tesis, la implementación del PSG en Rosario dependerá seguramente de la fortaleza del movimiento de mujeres – las *policy*

entrepreneurs del gobierno y de las organizaciones - para continuar “empujando” la temática hacia un proceso de normativización e institucionalización de un conjunto de procedimientos presupuestarios que modifiquen los actuales e incorporen la perspectiva de género. Ellas son las que llevan hoy la bandera del PSG y las principales protagonistas del cambio en la política pública de género de Rosario.

Sin embargo, además de este hecho, es posible identificar un conjunto de oportunidades que parecen factibles de favorecer el avance concreto del tema.

Un primer hecho que se destaca es la expectativa puesta en la asunción de la nueva Intendente – primera vez que el Municipio estará en manos de una mujer-, quien promete potenciar las temáticas de género, siendo ejemplo de ello la conversión del mecanismo de género rosarino de Área a Instituto independiente. La Intendente cuenta con el capital político necesario para promover el PSG en forma efectiva. Cabe destacar, sin embargo, cierta incertidumbre también identificada sobre todo en la referente de la sociedad civil, quien teme respecto a perder lo ya avanzado.

En segundo lugar, se presenta como oportunidad la generación de conocimiento ya iniciada. Es decir, la importancia del rol de la Universidad en la creación de información importante respecto a la temática, que podría resultar determinante a la hora de la implementación del PSG. Sin embargo, como fuera señalado, actualmente esta información aparece como iniciativas aisladas de la universidad apoyadas por UNIFEM, sin un trabajo conjunto y

articulado con el Municipio; consecuentemente el mismo no es necesariamente aprovechado por este para el mejoramiento de las políticas públicas de género. Sin embargo, resultará determinante lograr la articulación y unión de esfuerzos de todos los actores para que el PSG continúe avanzando en la agenda.

En tercer lugar, puede decirse que la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario no presenta actores que se resistan. Ninguna de las personas entrevistadas pudo identificar a actores que consideraran este proceso como ilegítimo. Sin embargo, para el avance de la temática se deberá contemplar, como la mayoría de las temáticas de género innovadoras, la cuestión cultural que las envuelve: por un lado, el desconocimiento de la ciudadanía y de los mismos técnicos/as presupuestarios respecto de la problemática de género, y la consecuente falta de reconocimiento de la misma como prioritaria; por el otro, y atado a este hecho, la inercia institucional propia de los procesos estatales o públicos, cuyos procedimientos son poco estandarizados y sin embargo preestablecidos.

Ahora bien, también existen un conjunto de desafíos que será necesario enfrentar para lograr el PSG en Rosario.

Por un lado, se requerirá una verdadera “voluntad política” que permita continuar avanzando este proceso. En este sentido y como demuestra el informe realizado por INDESO respecto del presupuesto 2009, los hechos concretos en lo que refiere al presupuesto público del Municipio, evidencian hasta hoy que si bien de modo discursivo el presupuesto está

orientado a la promoción de la igualdad, esto no se refleja en la asignación presupuestaria. No es posible ignorar este hecho cuando se habla de la distancia entre el discurso político y el accionar político. Entre lo políticamente correcto y las verdaderas prioridades de gestión.

Por el otro, resultará fundamental el desarrollo de capacidades estatales acordes y necesarias para el mismo. Como fue evidenciado en la tesis, existe un proceso presupuestario normativo claro y concreto y sin embargo, a través de las entrevistas se evidenció cierta resistencia a brindar la información por parte de las áreas pertinentes así como también poca claridad en los procesos. A su vez, cierta informalidad en el proceso presupuestario, escasa participación de las áreas en la conformación de los mismos, inexistencia de técnicos/as y especialistas, y la falta de disponibilidad de datos son, entre otros, algunos de los escollos con los que se enfrentará el Municipio a la hora de transversalizar el enfoque en el presupuesto. Por lo tanto, el fortalecimiento de las capacidades estatales resultará fundamental para una final implementación de esta política pública en la Ciudad de Rosario.

Será necesario continuar capacitando a técnicos presupuestarios para que estos estén preparados para realizar un análisis de género serio, así como también a los demás funcionarios y técnicos de las distintas Secretarías para que sean capaces de asignar prioridades presupuestarias acordes a las necesidades de mujeres y varones.

También que se unifiquen y articulen esfuerzos, se tome el tema por el conjunto del Estado como una prioridad, una verdadera decisión de modificar y transformar las relaciones de

género que implicara modificaciones de cómo funciona el Estado actualmente. Desarrollar una institucionalidad de red, articulada tanto entre las áreas de gobierno, entre los poderes y también con la sociedad civil y la academia.

Para concluir, en lo que hace a las perspectivas de implementación del PSG, podría esbozarse que se encuentran presentes en este caso ciertos elementos que podrían favorecerla: en primer lugar, que la temática ya se encuentra en agenda con experiencias y aprendizajes ya obtenidos; en segundo lugar, que el cambio de gestión de gobierno en diciembre de 2011 no implicó un cambio de partido político, lo que favoreció la mantención en cargos de jerarquía a las mujeres involucradas dentro de este proceso. Sin embargo, para llegar a buen puerto, también es de resaltar que será necesario no solo continuar sensibilizando a los actores clave menos permeables a la temática (como las áreas de finanzas y demás funcionarios de alta jerarquía), sino también continuar desarrollando capacidades estatales que permitan enfrentar un proceso de esta envergadura. Para ello, los próximos años de gestión y la voluntad política de los nuevos funcionarios/as será determinante.

ANEXO METODOLÓGICO

La principal pregunta de investigación busca identificar los procesos y actores que favorecieron la incorporación del Presupuesto Sensible al Género en la agenda institucional de la ciudad de Rosario. En este sentido, el estudio analiza el proceso complejo y contingente por el cual el PSG entró en la agenda institucional, explicando las iniciativas ya emprendidas y estableciendo las relaciones e incidencias cruzadas que cada uno de los procesos y actores desempeñó.

Las variables identificadas en la hipótesis son: a. los aprendizajes de los actores a través del Presupuesto Participativo, b. la incidencia del movimiento de mujeres, c. la articulación con la agenda global de género, y d. el papel de las ideas del partido gobernante. A su vez, los actores principales son las policy entrepreneurs del movimiento de mujeres, las policy entrepreneurs de la gestión municipal y la agencia internacional UNIFEM.

El proyecto se llevó a cabo como un estudio de caso y el proceso de rastreo fue el procedimiento analítico principal. La investigación implicó un trabajo de campo basado en entrevistas con agentes gubernamentales, técnicos y académicos, así como también con ciudadanas de los movimientos sociales que están involucrados en el proceso.

La investigación incluyó tanto tareas descriptivas como analíticas. El estudio se inicia con una sección orientada a establecer un marco conceptual que implicó una revisión de la literatura académica sobre género, presupuestos sensibles al género, políticas públicas y género, así como con respecto a la construcción de la agenda pública y otras teorías afines que pueden apoyar la explicación de los procesos identificados en la investigación constituyéndose en un marco teórico sintético específico para el caso. Todo esto se llevó a cabo a partir de fuentes secundarias.

La siguiente sección aborda el caso de la ciudad de Rosario. El capítulo es empírico y descriptivo y se basa no sólo en fuentes secundarias (documentos oficiales, especialmente del Municipio y de las organizaciones participantes, así como los documentos sobre el caso producidos por especialistas y organizaciones internacionales, etc.), sino también en fuentes primarias (información obtenida durante el trabajo de campo).

El último capítulo presenta una descripción y análisis de cada uno de los actores y procesos identificados en la hipótesis y su papel en el proceso más amplio de implementación del PSG basado en el trabajo de campo (entrevistas grabadas) y la información recogida de fuentes secundarias relacionadas con el marco conceptual precedente.

Finalmente, se establecen algunas conclusiones y comentarios. Por un lado, sobre el caso específico de Rosario y los hallazgos encontrados en el caso del PSG, y por otro, algunas recomendaciones factibles de tener en cuenta para la futura implementación del mismo.

Sobre el trabajo de campo

Se realizaron ocho entrevistas a personas involucradas en el proceso estudiado. Las mismas fueron seleccionadas por su participación y pertenencia a distintos organismos y organizaciones protagonistas del mismo. A continuación se caracteriza a cada una de estas personas entrevistadas:

Tabla N° 9: Matriz de pertenencia – Muestra trabajo de campo

Matriz de pertenencia				
Referente	Partido Socialista	Movimiento feminista	Funcionaria	Mujer
Coordinadora PP	X	X	X	X
Coordinadora Área Mujer	X	X	X	X
Coordinadora Programa Ciudadanía Activa	X	X	X	X
Concejala oficialista	X	X		X
Concejala oposición				X
Secretaria académica Universidad de Rosario	X		X	X
Técnica UNIFEM				X
Referente INDESO Mujer – OSC		X		X

Fuente: Elaboración propia.

Las ocho personas entrevistadas resultaron ser mujeres. De ellas, cuatro actualmente ocupan posiciones políticas en la gestión; 2 de ellas en el poder legislativo (una de ellas en la oposición). Dos son independientes del gobierno, una representante técnica de UNIFEM y otra referente del género desde la sociedad civil. Finalmente, como se puede observar, cinco de las ocho personas entrevistadas se autodenominó miembro del movimiento feminista.

Las entrevistas se llevaron adelante cara a cara en la ciudad de Rosario a fines de 2011 y principios de 2012. Para ello, la investigadora viajó a la ciudad de Rosario para hacerlas sin ningún intermediario ni asistente.

Todas las personas entrevistadas consintieron formalmente participar y ser grabadas, así como también acordaron poder ser citadas en la investigación por tipo de cargo / organización. Las entrevistas fueron guiadas por un conjunto de preguntas sencillas y específicas relacionadas en el proceso de incorporación de PSG en la agenda de la ciudad de Rosario, incluyendo secciones relativas a cada uno de los procesos y actores identificados en la hipótesis. Sin embargo, las mismas tuvieron formato de diálogo semiestructurado permitiendo adaptar las preguntas a las respuestas e información que las entrevistadas fueron presentando. Cabe destacar que no se recabó información personal o sensible sobre las personas participantes. Finalmente, vale decir que el documento final será enviado a todos los partícipes que así lo han requerido.

Por cuestiones de tiempo no se realizó pre-test.

BIBLIOGRAFÍA

- Acker, Joan: **“Hierarchies, jobs, bodies: a theory of gendered organizations”**, Gender and Society, Vol. 4, N° 2, Junio 1990, p. 139-158.
- Alonso, Mariana: **“Hacia la transparencia y gobernabilidad democrática. Municipios y presupuestos sensibles al género: el caso de la ciudad de Rosario”**. Ponencia en I Foro Interamericano de Mujeres contra la Corrupción. Buenos Aires, 2008. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en:
http://www.muji.es/en/igualdad.org.ar/pdf/CD_ForoIII/Derechoseconomicos.pdf
- Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario: **“Construyendo Equidad”**. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en:
<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=3209&tipo=objetoMultimedia>
- Área de la Mujer, Municipalidad de Rosario: **“Presupuesto Participativo desde una perspectiva de género”**. Rosario, 2007.
- Astelarra, J.: **“Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina”**, Serie Mujer y Desarrollo 57, CEPAL, Santiago de Chile 2004.
- Barrig, Maruja y Vargas, Virginia: **“Fortaleciendo la gobernabilidad democrática a nivel local: Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género en América Latina”**, Informe de Evaluación, UNIFEM – AECID, Julio 2008.

- Battista, Susana; Campari, Susana y Mondino, Silvana: **“La equidad de género como eje orientador de la políticas estatales”**, Grupo mujer y gobierno. Consultado en 2011. Disponible en:

http://www.cnm.gov.ar/generarigualdad/attachments/article/300/Equidad_genero_como_eje_orientador_politicas_estatales.pdf
- Borner, Jutta (et. al.): **“Ideas, presencia y jerarquías políticas: claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina”**, Prometeo Libros ed. – Buenos, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2009.
- Budlender, Debbie y Sharp, Rhonda: **“Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas”** - Secretaría de La Mancomunidad Británica – AUSAID. Ingreso 2012. Disponible en:

<http://www.cisas.org.ni/genero/Marco%20Teorico/Documentos%20en%20PDF/Como%20realizar%20 analisis%20 presupuesto%20 sensible%20 genero.pdf>
- Bustelo, María y Lombardo, Emanuela: **“Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política”**, Revista Española de Ciencia Política. N° 14, Abril 2006, p. 117-140.
- Cano, Gabriela: **“Feminismo”** en Baca Olamendi, Laura et. al., Léxico de la política, México, FCE/FLACSO/CONACYT, México, 2000, p. 242-247.
- Castorena Davis, Lorella: **“Los afanes: aproximaciones críticas a la tríada mujeres-trabajo y empleo en la sociedad contemporánea”**, Centro de Estudios Andaluces. Consultado en 2012. Disponible en:

http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/trab_2.pdf

- Ciciliani, Graciela: **“Presupuesto Participativo “Genre-Based Participatory Budget” The Experience in Rosario – Argentina”**. Ponencia en Foro “Gender Equality and Government in the Americas”, Atlanta, USA, septiembre 2007.
- Connel, R.W: **“La organización social de la masculinidad”**, en Valdés, Teresa y Olavarría José: Masculinidad/es: poder y crisis, cap. 2, FLACSO, ediciones de las mujeres N° 4, p. 31-38.
- Connel, R.W: **“The state, gender and sexual politics”**. Theory and Society, Vol. 19, N° 5, Octubre 1990.
- Concejo Deliberante Municipio de Rosario: Proyecto de resolución **“Comisión Especial de Estudio y Seguimiento del Presupuesto anual de gastos de la ciudad, con Perspectiva de Género”**, Concejo Municipal de Rosario, sin publicación, diciembre 2011.
- Consejería presidencial para la equidad de la mujer, UNIFEM-Región Andina y PNUD Colombia: **“Propuestas y recomendaciones para incluir la perspectiva de género en los procesos de Presupuestos Participativos”**. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en:
http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&catid=25&sobi2Id=261&Itemid=200020

- Desai, Manali: **“The Relative Autonomy of Party Practices: A Counterfactual Analysis of Left Party Ascendancy in Kerala, India, 1934–1940”**, American Journal of Sociology, University of California, 2003.
- De la Cruz, Carmen: **“¿Cómo ha evolucionado el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) a Género en el Desarrollo?”**, Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo, Emakunde – Instituto Vasco de la Mujer, Victoria-Gasteiz, 1999.
- De la Cruz, Carmen: **“La planificación de género en las políticas públicas”**, Marta Aparicio García, Begoña Leyra Fatou, Rosario Ortega Serrano (Editoras), Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación, Universidad Complutense de Madrid/Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, 2009, p. 55.
- Elson, Diane: **“Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos”**, Cuadernos de trabajo de Hegoa, N° 43, Febrero 2008.
- Elson, Diane: **“Presupuestos con enfoque de género para realizar derechos económicos y sociales”**, ponencia en VI curso internacional “Mujer y derechos humanos”, UNIFEM, Lima, 2000. Disponible en: <http://www.unifemandina.org/IDEAS.html>

- Emakunde - Instituto Vasco de la Mujer: **“Presupuestos Públicos en Clave de Género”** Dossier Informativo, 2006. Consultado en febrero 2012. Disponible en: http://www.conselldemallorca.net/media/6777/pressup_genere.pdf
- Forni, Pablo y Leite Lucimeire, Vergilio: **“El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de isomorfismo periférico”**, Artigo, Sociologías, Año 8, N° 16, Porto alegre, julio/diciembre 2006, p. 216-249.
- Fraser, Nancy: **“After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State”**, Political Theory, Vol. 22, No. 4, 1994, p. 591-618.
- Fraser, Nancy: **“From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Post-Socialist’ Age”**, revised version of a lecture presented at the University of Michigan at the Philosophy Department’s symposium on Political Liberalism. 1995.
- Fraser, Nancy: **“Rethinking recognition”**, New Left Review, N°3, may- jun 2000, p. 107–120.
- García Prince, Evangelina: **“Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual”**, Edición revisada y actualizada, PNUD, 2011.
- Gogna, Mónica: **“Mujeres y Sindicatos en la Argentina Actual, en Participación Política de la mujer en el Cono Sur”**, Tomo I, Fundación Friedrich Naumann, Buenos Aires, 1987. Consultado en 2011. Disponible en: <http://www.eurosur.org/FLACSO/mujeres/argentina/orga-1.htm>

- Guzmán, Virginia: **“Género en las Políticas Públicas”**, ponencia expuesta en “Sistema de equidad de género en el programa de mejoramiento de gestión - SERNAM”, SERNAM, Chile, Marzo 2002.
- Guzmán, Virginia: **“Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”**, Serie Mujer y Desarrollo, Vol. 48, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.
- Guzmán, Virginia: **“La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”**. Serie Mujer y Desarrollo 32. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
- Jubeto, Yolanda: **“Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”**, Cuadernos de trabajo de Hegoa, N° 43, Febrero 2008.
- Kingdon, J.W.: **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Little, Brown, and Company. 1984.
- Lechner, Norbert: **“Tres formas de coordinación social. Un esquema”**. Revista de la CEPAL, 61, Abril 1997.
- Loveman, Mara: **“High Risk collective action: defending Hyman Rights in Chile, Uruguay and Argentina”**, AJS, Vol. 104, N° 2, septiembre 1998, p. 477-525.
- Martínez Medina, Ma. Concepción: **“Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género”**. Honduras, 2005. Consultado en 2011. Disponible en: <http://genero.bvsalud.org/lildbi/docsonline/5/6/1265-ID6133CIEMAV3672.pdf>

- Massolo, Alejandra: **“El gobierno municipal y la equidad de género”**. En Barrera Bassols et. al. Guía para la equidad de género en Municipios. Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, trabajo y pobreza. México, Diciembre 2004.
- Massolo, Alejandra: **“Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal”**. En Bassols y Massolo (comp): El Municipio: un reto para la igualdad entre hombres y mujeres. Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza. México, Julio 2003.
- Mintron, Michael: **“Policy Entrepreneurs and the diffusion of innovation”**, American Journal of political Science, Vol. 41, N° 3, Julio 1997, p. 738-770.
- Molyneux, Maxine: **“Reconfigurando la ciudadanía. Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y el Caribe”**, en *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*, en Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh (editores), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), New Delhi y Ottawa, 2007 p.47-91.
- Moncalvillo y Suarez: “Presupuestos públicos, el presupuesto de la ciudad de Rosario”, INDESOM. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en: http://www.indesomujer.org.ar/imagen/cd_psg/psg.html
- Montevideo Mujer: **“El presupuesto departamental: una herramienta fundamental para la equidad de género”**, resumen ejecutivo de “Investigación sobre la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de la intendencia de Montevideo”, Montevideo, 2010.

- Mujeres por un PSG: **“Ensayo sobre enfoque de género del Presupuesto Municipal 2009”**, ONU MUJERES, Gobierno Vasco y AECID, 2009.
- Mujeres por un PSG: **“Mujeres por un PSG: mejorando el acceso a la información presupuestaria y monitoreando la inversión pública en políticas de género”**, Proyecto presentado a UNIFEM, sin publicación, 2010.
- Municipalidad de Rosario, **Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres- 2005-2009**.
- Municipalidad de Rosario, **Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres- 2011-2015**. Sin publicación.
- _____ **“Nota técnica - Género y gobernabilidad. América Latina Genera”**. Consultado en 2011. Disponible en:

http://www.pnud.org.co/img_upload/196a010e5069f0db02ea92181c5b8aec/nota%20genero%20y%20gobernabilidad.pdf
- Rees, Teresa: **“Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe”**, International Feminist Journal of Politics 7:4, diciembre 2005.
- Rico, María Nieves: **“Capacidades institucionales y liderazgo para políticas de equidad de género en América Latina. Los mecanismos para el avance de la mujer”**, ponencia en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 – 7 de noviembre de 2008.

- Rigat- Pflaum, María: **“A 15 años de Beijing. Un balance de las políticas públicas con perspectiva de género en algunos Municipios de Argentina”**, octubre 2010. Consultado en 2011. Disponible en:

http://www.fesgenero.org/uploads/documentos/politicas_publicas/rigat_municip.pdf
- Rigat- Pflaum, María: **“Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”**, Revista Nueva Sociedad N° 218, noviembre – diciembre 2008.
- Rigat- Pflaum, María: **“Las tensiones implícitas en la transversalización de la perspectiva de género”**, noviembre 2009. Consultado en 2011. Disponible en:
http://www.fesgenero.org/uploads/documentos/gendermainstreaming/Ponencia_Rigat_2010.pdf
- Rodríguez Ávila, Sandra Patricia: reseña del libro de Wallach Scott, Joan: **“Gender and the politics of history”**, Revista Tabula Rasa, N° 3, 2005. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en: <http://www.revistatabularasa.org/numero3.html>
- Rodríguez Gustá, Ana Laura: **“¿Qué nos dicen los planes de igualdad de oportunidades de América Latina? Una reflexión en torno a las construcciones textuales de la desigualdad de género, la ciudadanía de mujeres y la participación”**. Documento de Trabajo del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio, 2009.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura: **“Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado”**, Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Año 14, N° 25, Buenos Aires 2008, p.53 – 70.

- Rodríguez Gustá, Ana Laura: **“Las políticas locales de género desde el punto de vista de las capacidades del Estado”**. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en:
<http://www.uimunicipalistas.org/redes/redgenero/data/1248690016.pdf>
- Rodríguez Gustá, Ana Laura: **“Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”**, en Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales, año 12, N° 16, p. 109-129, Buenos Aires 2008.
- Rueschemeyer, Dietrich: **“Why and How Ideas Matter”**, en Godin y Tilly (ed.): The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, Oxford University Press, 2006, p. 227-251.
- Scott, Joan: **“Gender: A Useful Category of Historical Analysis”**, The American Historical Review, Vol. 91, N°. 5, 1986, p. 1053-1075.
- Tamayo, Manuel; Carrillo, Ernesto: **“La formación de la agenda pública”**. Foro Internacional, Vol. XLV, N° 4, octubre-diciembre 2005, El Colegio de México, México 2005, p. 658-681.
- Tilly, Charles: **“To explain political processes”**, AJS, Vol. 100, N° 6, 1995, p. 1594-1610.
- True, Jacqui y Mintron, Michael: **“Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming”**, International Studies Quarterly, N° 45, 2001, p. 27-57.
- Villanueva, Luis F.: **“Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio”**, Miguel Angel Porrúa grupo Editorial, México 1993.

- UNFPA – PNUD: **“Los presupuestos sensibles al género en la práctica: manual de capacitación”**, New York 2006. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en: http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2006/gender_manual_spa.pdf
- UNIFEM: **“Aportes a los Presupuestos Sensibles al Género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”**. Programa Presupuestos Sensibles al Género – Brasil y Cono Sur, Brasilia 2008.
- UN-INSTRAW: **“Descentralización y presupuestos sensibles al género en el ámbito municipal latinoamericano”**. Documento de políticas, mesa redonda virtual de especialistas. Consultado en 2011 y 2012. Disponible en: <http://www.uninstraw.org/data/media/documents/Presupuestosgenero.pdf>
- UTGM – UNIFEM: **“Sistematización sobre PSG en quince Municipios miembros de la UTGM”**. Proyecto “Gobiernos locales con presupuestos sensibles al género”, 2010.
- Wasieleski, David: **“Agenda-building Theory: A Stakeholder Salience Approach for Determining Agenda Placement”**, the Journal of Behavioral and Applied Management, Vol. 2(2), Winter/Spring 2001, p. 113.

Sitios Web:

- **Bien Temprano** - <http://www.bientemprano.com/?noticia=se-abrira-el-nuevo-instituto-de-la-mujer> – Consultado en diciembre 2011.
- **INDESO Mujer** - <http://www.indesomujer.org.ar/> - Consultado en 2011 y 2012.
- **Municipalidad de Rosario** – <http://www.rosario.gov.ar> – Consultado en 2011 y 2012.
- **Página 12** - <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-31549-2011-12-05.html> - ingresado 19/02/12 - Consultado en diciembre 2011.
- **Partido Socialista** – <http://www.partidosocialista.com.ar/PS/seccion.php?go=ps&t=pa> – Consultado en 2012.
- **Presupuesto y género** - <http://www.presupuestoygenero.net/> - Consultado en 2011 y 2012.
- **Radio Nacional de Rosario** - <http://www.nacionalrosario.com.ar/?p=2558> – Consultado en diciembre 2011.
- **UNIFEM** – <http://www.unifem.org> – Consultado en 2011 y 2012.

Normativa municipal:

- Decreto Concejo Municipal N° 15.322/1998
- Decreto Concejo Municipal N° 25.788/2004
- Ordenanza N° 4.367/1988

- Ordenanza N° 4.407/1988
- Ordenanza N° 7.326/2002
- Ordenanza N° 7.869/2005
- Ordenanza N° 8.007/2006
- Resolución N° 006/2003