

COMO ANÁLIZAR LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES DESDE EL ENFOQUE DE GÉNERO



QUÉ, PARA QUÉ Y CÓMO



Tabla de contenido

Introducción	2
Análisis de los presupuestos municipales con enfoque de género: qué, para qué y cómo	4
Propuesta metodológica para los municipios nicaragüenses	8
El contexto nacional y el marco legal municipal	13
<i>Los municipios nicaragüenses: lentos avances en la descentralización.....</i>	13
<i>2008: crisis de la institucionalidad democrática.....</i>	14
Matagalpa	17
<i>Características socio-demográficas</i>	17
<i>Contexto político</i>	20
<i>La sociedad civil</i>	20
Avances municipales en pro de la equidad de género	22
<i>Plan de Desarrollo Municipal 2005-2009.....</i>	22
<i>Secretaría de la Mujer.....</i>	23
<i>Política Municipal de Equidad de Género</i>	24
<i>Plan Estratégico Institucional 2008-2009.....</i>	24
<i>Política Institucional de Género.....</i>	25
<i>Resolución para el uso de lenguaje no sexista</i>	26
Proceso de elaboración del presupuesto municipal en Matagalpa	27
Análisis del presupuesto de ingresos y de egresos	32
<i>Ingresos.....</i>	32
<i>Egresos</i>	35
<i>Gasto etiquetado</i>	37
<i>Políticas de empleo: gasto destinado a la igualdad de oportunidades a lo interno de la Alcaldía</i>	42
Conclusiones	48
Bibliografía.....	50
<i>Bibliografía sobre presupuestos de género</i>	50
<i>Documentos de la Alcaldía de Matagalpa</i>	51
<i>Otros documentos consultados</i>	52

Introducción



El análisis de los presupuestos desde un enfoque de género es una experiencia que se inició en Australia en los años 80. En concreto, en el año 1984 el gobierno federal australiano publicó la primera auditoría global de un presupuesto de gobierno en términos de su impacto en mujeres y niñas (Budlender y Sharp 1998: 64). Este trabajo después se amplió a todos los estados y territorios del país durante el resto de la década de los 80 y los 90. En el caso australiano, el gobierno y las mujeres dentro del gobierno jugaron un papel fundamental para promover este tipo de análisis de los presupuestos.

Otro país pionero en el análisis de género de los presupuestos fue Sudáfrica donde en 1995 los parlamentarios en conjunto con algunas ONG iniciaron ese tipo de análisis. En el caso sudafricano, a diferencia del australiano, sí que las mujeres de la sociedad civil jugaron un papel importante. En Sudáfrica se trabajó a nivel nacional, pero también a nivel municipal a partir del año 1998. Además, en Sudáfrica la información generada con esta iniciativa ha sido utilizada por parlamentarios y sociedad civil como herramienta para el cabildeo.

Desde entonces éste tipo de análisis se ha venido haciendo en distintos países y usando distintas metodologías. Además, en muchos lugares ha evolucionado desde la evaluación de los presupuestos hacia la elaboración de propuestas para que los presupuestos sean sensibles al género. En otras palabras, se ha pasado del análisis a la propuesta.

En América Latina también existen diversas y ricas experiencias de análisis de presupuestos con enfoque de género. Éste se ha hecho tanto de los presupuestos nacionales como de los presupuestos municipales. Algunos de los países que destacan en este sentido son México, Brasil, Chile, Uruguay, Belice y, en la región andina, Bolivia, Ecuador y Perú. En cuanto a Centroamérica, conocemos la experiencia de El Salvador con el análisis de los presupuestos municipales desde un enfoque de género.

En Nicaragua, el centro de investigación FIDEG ha venido liderando el estudio de la economía desde un análisis de género. También la ONG CISAS ha trabajado la temática de forma sectorial con el análisis del presupuesto de salud desde un enfoque de género. Además, con la Agenda Económica de las Mujeres que promueve UNIFEM en toda América Latina, en Nicaragua se ha iniciado un análisis de los presupuestos municipales y nacional desde

un enfoque de género. Sin embargo, podríamos decir que en nuestro país este tipo de experiencias todavía están en etapa de desarrollo y no existe una metodología que haya sido especialmente diseñada para analizar los presupuestos de los municipios nicaragüenses desde un enfoque de género.

Es con esta intención que nace el presente estudio. Aquí pretendemos presentar una propuesta de metodología que sea aplicable para el caso de los municipios nicaragüenses. Así, esta investigación tiene una vocación exploratoria, de validación de una metodología que hemos aplicado para el caso del municipio de Matagalpa. El objetivo es que este primer estudio sirva como guía para poder replicar y mejorar la experiencia en otros municipios del país.

Análisis de los presupuestos municipales con enfoque de género: qué, para qué y cómo.



Según Rhonda Sharp, los presupuestos sensibles al género son “una variedad de procesos y herramientas que persiguen facilitar la evaluación de los impactos de los presupuestos gubernamentales en términos de género” (en Lewis y Peterson, 1999)-66). La razón por la que se hace este tipo de análisis es porque las políticas presupuestarias pueden tener impactos significativamente diferentes sobre las mujeres y los hombres. El hecho de no tomar en cuenta el impacto de las políticas en términos del género, no significa una neutralidad de éstas, sino que implica una “ceguera de género”. Como explica Diane Elson, si se miran de forma superficial, los presupuestos pudieran parecer neutrales al género ya que, tal y como son presentados, los vemos como “agregados financieros –totales y subtotales de gastos e ingresos y el resultante excedente o déficit presupuestario. En la forma más usual de presentación, no existe ninguna mención en particular de las mujeres, ni tampoco de los hombres” (1997a: 1). Sin embargo, como decíamos anteriormente lo que esto refleja es una ceguera de género, ya que “la forma como se formula el presupuesto nacional usualmente ignora los distintos roles, responsabilidades y capacidades de hombres y mujeres que son determinados socialmente” (1997a: 1).

Un presupuesto sensible al género no es algo por separado para las mujeres, sino que es un análisis del presupuesto del gobierno, ya sea nacional, regional o municipal, para establecer el impacto diferenciado del presupuesto sobre las mujeres y hombres. En otras palabras, como afirman Bundlender y Sharp, “un presupuesto sensible al género toma los compromisos del gobierno en materia de género y los convierte en compromisos presupuestarios” (1998: 68).

Las razones por las que es importante realizar un análisis de género de los presupuestos son básicamente dos. En primer lugar, debido al compromiso que deberían de tener los gobiernos con la equidad, tanto para reducir la marginación como para redistribuir recursos. En segundo lugar, por cuestiones relacionadas con la eficiencia. Diane Elson (1997b) explica que las desigualdades de género impactan de forma negativa en el desempeño general de los gobiernos e imponen altos costos en la sociedad en su conjunto. De esta forma vemos las desigualdades de género no sólo como injustas, sino también como costosas para la sociedad en su conjunto.

No existe una metodología o modelo único para realizar este tipo de análisis. Hay distintas formas de hacer análisis de presupuestos desde el género. Las experiencias difieren según distintas variables. Por ejemplo dependiendo de quién inicia el esfuerzo, si ONG, gobiernos, parlamentarios u otros actores. También dependiendo del alcance del análisis, de si cubre a nivel nacional, regional o municipal, de si cubre tanto gastos como ingresos o de si cubre todas las políticas del gobierno o solamente un sector, como por ejemplo la salud.

Por lo general, el punto de partida para el análisis de los presupuestos con enfoque de género es la clasificación de los gastos públicos en tres grandes categorías. Esta forma de clasificar el gasto parte de la propuesta de Rhonda Sharp, la cual se empezó a usar en el pionero caso de Australia. Estas categorías son:

- 1. El gasto etiquetado: Estos son gastos orientados a satisfacer las necesidades particulares de los hombres y las mujeres.*
- 2. El gasto destinado a asegurar que los y las trabajadores públicos tengan igualdad de oportunidades en el empleo.*
- 3. Gastos generales: Estos son gastos que ofrecen bienes y servicios a toda la comunidad, pero que también pueden ser evaluados considerando su impacto de género. Este suele ser el grueso de los gastos de los gobiernos.*

De aquí se suelen usar distintas herramientas para analizar los gastos y los ingresos desde un enfoque de género. Las más conocidas son siete herramientas que han sido recogidas por Diane Elson (1997b) y también por Budlender y Sharp (1998). Sin embargo veremos como en América Latina estas herramientas han sido debatidas y adaptadas teniendo en cuenta la realidad de la región.

Las siete herramientas propuestas son:

- 1. Evaluación de las políticas con conciencia de género: Este enfoque analiza las políticas de las diferentes carteras y programas dándole atención a los aspectos de género, tanto implícitos como explícitos.*
- 2. Evaluaciones de beneficiarios y beneficiarias desagregadas por género: Con esta metodología se pregunta a las y los beneficiarios de políticas y programas hasta qué punto estas políticas y programas responden a sus prioridades.*

3. *Análisis de incidencia del gasto público desagregado por género: Con esta herramienta se compara el gasto público para un programa específico para revelar la distribución del gasto entre las mujeres y hombres, niñas y niños.*
4. *Análisis de incidencia de impuestos desagregada por género: Esta metodología examina los impuestos directos e indirectos para calcular cuántos impuestos pagan los hombres y mujeres.*
5. *Análisis del impacto del presupuesto sobre la utilización del tiempo desagregado por género: Esta técnica de investigación observa la relación entre el presupuesto nacional (o municipal) y la forma cómo el tiempo se utiliza en las familias. El objetivo es que el tiempo invertido por las mujeres en trabajo no remunerado sea tomado en cuenta durante el análisis de las políticas.*
6. *Marco de políticas económicas a mediano plazo con conciencia de género: Se intenta incorporar el género dentro de los modelos económicos que fundamentan los marcos económicos a mediano plazo.*
7. *Estado de presupuesto con conciencia de género: Este es un proceso de rendición de cuentas en el que se puede utilizar cualquiera de las seis herramientas que acabamos de mencionar. Esta herramienta requiere de un alto grado de compromiso y coordinación en el gobierno ya que supone que los ministerios y departamentos realizan una evaluación del impacto de sus líneas presupuestarias en el género.*

De todas estas herramientas, la más utilizada ha sido la evaluación de políticas con conciencia de género.

Una investigación elaborada desde la Región Andina por Bethsabé Andía y Arlette Beltrán (2003: 13) pone de manifiesto algunas de las limitaciones que estas herramientas tienen para su aplicación en la región. Consideramos que la mayoría de estas limitaciones también son aplicables al caso Centroamericano y en concreto para Nicaragua. Para empezar, como observan Andía y Beltrán, estas herramientas son muy dispersas y están desintegradas entre sí. Como consecuencia, es imposible establecer un nexo claro entre ellas que permita relacionar y retroalimentar sus resultados. Otra gran limitante, que como veremos se manifiesta de forma severa en el caso nicaragüense, es el hecho que estas herramientas, la mayoría de las cuales se basan en la recopilación de información cuantitativa, no se pueden usar en Latinoamérica por un problema con el recojo y la sistematización de información estadística suficientemente

desagregada. Además, otra limitante identificada por Andía y Beltrán es que no hay un sustento práctico de las herramientas teóricas que se presentan. Es decir, se presenta la herramienta, pero sin poner ejemplos concretos de su aplicación. La cuarta limitante tiene que ver con que no se considera el análisis en sí de los procesos presupuestarios y sus diversas etapas, además de que tampoco se toma en cuenta cuál es la participación de la mujer en estos procesos. Finalmente, Andía y Arlette critican de estas herramientas que hablan del presupuesto como un hecho consumado, sin considerar que a veces existe una fuerte distorsión entre el presupuesto y el gasto efectivamente ejecutado.

En el siguiente apartado avanzamos una propuesta metodológica para realizar este tipo de análisis en los municipios nicaragüenses. La siguiente propuesta parte de la experiencia de otros países y retoma algunas de las observaciones hechas por Andía y Beltrán.

Propuesta metodológica para los municipios nicaragüenses



En Nicaragua, a diferencia de otros países latinoamericanos, todavía no se ha hecho mucha investigación en el campo de los presupuestos sensibles al género¹. Como veíamos en la introducción, ha habido iniciativas parciales para analizar el impacto diferenciado de la economía en el género y también el impacto diferenciado del presupuesto de salud. También tenemos conocimiento de que se ha iniciado un análisis de género de los presupuestos municipales y del presupuesto nacional a partir de una iniciativa de UNIFEM. Sin embargo, no existe un trabajo previo que haya sido sistematizado y publicado sobre el análisis de los presupuestos municipales desde un enfoque de género. Es por esta razón que la justificación de la presente investigación es avanzar una propuesta metodológica para realizar este tipo de análisis en los municipios nicaragüenses.

Esta investigación de carácter exploratorio se realizó en un periodo de tres meses (de enero a marzo de 2009) en el municipio de Matagalpa. Se inició con un trabajo de mapeo e identificación de las experiencias más relevantes sobre el tema, en especial en la región latinoamericana. Además, durante esta primera etapa exploratoria, se contactaron algunas de las expertas en este campo para América Latina². El objetivo era identificar si estas expertas tenían conocimiento de alguna experiencia nicaragüense que nosotras desconocíamos y recibir recomendaciones referentes a la metodología para realizar el análisis de presupuestos municipales desde un enfoque de género. Esta primera fase exploratoria fue de gran riqueza y se contó con una gran cantidad de respuestas por parte de las expertas contactadas, quienes compartieron documentos y su saber con nosotras. A partir de la revisión de estos documentos³ y otros fuimos perfilando la propuesta metodológica que pusimos en práctica para el caso del presupuesto del municipio de Matagalpa para el año 2008.

Así, retomando la experiencia de otros países, sobre todo de países Latinoamericanos y en concreto el caso más cercano de El Salvador, a continuación exponemos la propuesta metodológica que fue validada con el análisis del presupuesto matagalpino.

¹ Para ver ejemplos de este tipo de trabajo ver Agurto y Renzi (1997), Agurto y Guido (2001) y Espinosa (2004).

² Queremos agradecer el interés y la ayuda de Arlette Beltrán, Raquel Coello, Flérida Guzmán, Concepción Martínez, María José Martínez, Alejandra Valdés, Gina Vargas y María Carmen Zabalaga.

³ Entre los documentos que revisamos y que más ayudaron a construir nuestra propuesta se encuentran Andía y Beltrán (2003), Budlender y Sharp (1998), Martínez (2003, 2005) y Zabalaga et al. (2008).

Partimos de la premisa que para iniciar este tipo de trabajo es necesario poner en contexto los presupuestos municipales. Nos referimos a la importancia de analizar el contexto nacional en el que éstos se elaboran y también el marco jurídico que norma el quehacer municipal. Así, el punto de partida para realizar un análisis de los presupuestos municipales es el análisis del contexto político nacional y del marco legal municipal.

Un segundo paso para la elaboración de este tipo de análisis es la caracterización del municipio en cuestión. Aquí deberíamos incluir su caracterización socio-económica, un breve contexto político y el análisis de la situación de la sociedad civil, en especial del movimiento de mujeres, en el municipio en cuestión. Esta breve caracterización es importante para ubicar el presupuesto en un contexto municipal. Además, es necesario caracterizar la sociedad civil y el movimiento de mujeres para poder evaluar la capacidad que éstos tienen para ejercer la contraloría social.

El tercer paso es el análisis de las políticas rectoras del municipio desde un enfoque de género. Este sería el equivalente de la primera herramienta, de la lista de siete que vimos. En esta categoría entran el Plan de Desarrollo Municipal, los planes y políticas institucionales de la Alcaldía y cualquier ordenanza, plan, resolución o similar que tenga relación con la temática de género. Con esto se pretende analizar el trabajo realizado por la Alcaldía y/o Gobierno Municipal en materia de género en lo que se refiere a políticas y planes.

Sin embargo, para ver si estos compromisos se traducen en un presupuesto hay que hacer un análisis lo más exhaustivo posible del presupuesto municipal. En esta dirección, el cuarto paso de la metodología propuesta consiste en analizar el procedimiento que se sigue para la elaboración de los presupuestos. Este paso viene a llenar uno de los vacíos identificados por Andía y Beltrán (2003) en las siete herramientas. De esta forma, se pretende analizar cuál es la participación de la mujer en los procesos de diseño y formulación del presupuesto municipal. Teniendo en cuenta que los presupuestos municipales nicaragüenses por ley deben ser consultados con la población, lo que se analiza es cómo se incluye la equidad de género y a las mujeres en particular en todo este proceso de consulta presupuestaria en el municipio analizado.

El quinto paso de la metodología propuesta se centra en el análisis de lo que son los ingresos y los egresos. En lo que se refiere a los ingresos, raramente vamos a encontrar información estadística desagregada por sexo para poder realizar un análisis de género. Si dispusiéramos de esta información, aplicaríamos la herramienta número cuatro de la lista. Sin embargo, aunque no contemos con mucha información es importante incluir una breve descripción de los ingresos para entender cuáles son las principales fuentes de recursos de cada municipio. Esto es relevante ya que algunos fondos vienen ligados

a unas condiciones, mientras que otros, como los fondos propios, pueden invertirse de forma más libre, reflejando así de forma más clara la voluntad política del gobierno municipal.

En cuanto a los egresos, el punto de partida es la clasificación del gasto en las tres categorías propuestas por Rhonda Sharp: gasto etiquetado, gasto para la igualdad de oportunidades en el empleo y gastos generales. Veremos que con el problema grave que existe para la recopilación de información en nuestro país, lo más probable es que terminemos usando estas tres categorías adaptándolas a la información de la cual disponemos. En algunos municipios es probable que podamos realizar un análisis del gasto etiquetado bastante completo.

También dentro de los egresos se analizan las políticas de equidad dentro de la Alcaldía. La información para este análisis puede ser bastante limitada, pero se puede hacer un análisis con la información que se consiga. Aquí entraría un análisis del organigrama de la Alcaldía y de las planillas, teniendo en cuenta categorías laborales y salariales, así como la calidad del trabajo (temporales versus permanentes). Además, en este punto deberíamos incluir cualquier política de la Alcaldía para facilitar el trabajo de la mujer – centros infantiles, etc-.

Finalmente, para el gasto general es bastante probable que no exista información desagregada procesada sobre los beneficiarios de las políticas y proyectos. Sin embargo, parece que esto se está empezando a hacer en algunos municipios, así que podría ser información disponible para ser analizada en los próximos años. Asimismo, otra forma de realizar este tipo de análisis cuando se disponga de tiempo es con entrevistas a beneficiarios de las políticas y proyectos de la Alcaldía. Esta sería la herramienta número 2 de la lista que vimos en el apartado anterior.

En la aplicación de esta propuesta metodológica en Matagalpa, entre los meses de enero y marzo de 2009, las herramientas usadas para el análisis fueron entrevistas con personal de la Alcaldía, revisión de documentos de la Alcaldía y del Gobierno Municipal, revisión de las leyes que conforman el marco legal nicaragüenses, y la observación participativa. En concreto, se realizaron entrevistas con la Secretaria de la Mujer, con la actual Secretaria del Concejo Municipal quien anteriormente fue funcionaria de la Alcaldía, primero como Directora de Relaciones con la Comunidad y después como Secretaria de la Mujer, con la Directora de Planificación y con el Director Financiero. Además, revisamos todos los documentos pertinentes a los que pudimos tener acceso⁴.

⁴Para más información sobre los documentos que revisamos se puede ver la bibliografía al final de este documento.

Asimismo, asistimos al cabildo de rendición de cuentas para el año 2008, realizado a finales de febrero de 2009. En este cabildo pudimos observar las dinámicas de participación en este tipo de espacios. Si hubiéramos dispuesto de más tiempo, hubiera sido interesante poder participar en algunas de las sesiones que se hacen en comunidades y barrios para el proceso de consulta del presupuesto. También hubiera sido enriquecedor para el análisis participar en los cabildos consultivos, especialmente en el de mujeres. Por el tiempo en el que se realizó esta investigación, que repetimos es de carácter exploratorio, no fue posible participar en estos eventos.

En cuanto a los problemas que encontramos para la aplicación de la metodología propuesta, uno de los más importantes, y que ya identificaban Andía y Beltrán (2003) fue la recopilación y sistematización de información estadística desagregada. Esta es una limitante que dependerá de la voluntad política de las Alcaldías para mejorar la recopilación de información, incluyendo el género como variable imprescindible.

Sin embargo, algo que vino a dificultar todavía más la recopilación de información fue el hecho que esta investigación generara desde la sociedad civil. En el contexto actual nicaragüense esta fue una variable que no ayudó a abrir las puertas de información. La desconfianza del actual gobierno hacia la sociedad civil tuvo un impacto directo sobre el acceso a fuentes de información que según la Ley de la Información deberían ser públicas. Afortunadamente, la buena voluntad y compromiso de algunas funcionarias de la Alcaldía de Matagalpa facilitaron el acceso a parte de la información necesaria para el análisis.

Finalmente, la variable tiempo también fue un limitante importante. Idealmente, este proceso de contraloría social debería iniciar a la par que se inicia el proceso de formulación del presupuesto. De esta forma, se facilitaría la observación del proceso de elaboración y consulta del presupuesto, a la vez que la evaluación de su ejecución, posiblemente permitiendo realizar parte del análisis del gasto general a partir de grupos focales y entrevistas con los beneficiarios de políticas y proyectos. Esto requeriría que el análisis de los presupuestos desde un enfoque de género se realizara a lo largo de los casi dos años que dura el ciclo presupuestario: desde su formulación hasta su evaluación.

En las páginas que siguen presentamos el resultado de este esfuerzo piloto para implementar la metodología propuesta en los municipios nicaragüenses. Elegimos el caso de Matagalpa para esta primera investigación por dos razones. En primer lugar, porque Matagalpa tiene el reconocimiento a nivel nacional por ser uno de los municipios nicaragüenses donde más se ha trabajado en pro de la equidad de género. De esta forma, este es un reconocimiento a los avances hechos en Matagalpa, a la vez que es un intento de tener una

mirada un poco más crítica sobre estos avances, siempre con la intención de mejorar el trabajo por la equidad de género. En segundo lugar, existe una razón de carácter más práctico que tiene que ver con la cercanía de la Alcaldía de Matagalpa y el conocimiento previo del trabajo que ésta viene realizando en esta dirección. Esta razón viene ligada a la corta disponibilidad de tiempo con la que se contaba para hacer esta primera investigación.

El contexto nacional y el marco legal municipal



Los municipios nicaragüenses: lentos avances en la descentralización

En la actualidad, Nicaragua se encuentra dividida administrativamente en 12 departamentos y dos Regiones Autónomas. Estos departamentos y regiones están compuestos por 152 municipios. Los Gobiernos Municipales están formados por el alcalde, el vice-alcalde y los concejales. Los Concejos Municipales están compuestos por de diez a cinco miembros, dependiendo del tamaño del municipio. Todos sus miembros se eligen por voto directo cada cuatro años. Según la ley, el concejo municipal es la máxima autoridad de los municipios.

Las competencias municipales son: promover la salud y la higiene comunal, estar a cargo de los mercados, rastros y mataderos, administrar el registro de vehículos, administrar los cementerios, la planificación y regulación del uso de la tierra y planificación rural y urbana, promover la cultura, los deportes y las actividades recreativas, dar a la población los servicios básicos de agua, electricidad y alcantarillado, estar a cargo de temas medioambientales, promover el turismo sostenible, promover el respeto a los derechos humanos y en especial de la mujer y desarrollar y controlar el transporte y las carreteras.

En Nicaragua, los procesos de descentralización se iniciaron en los años 80, pero no fue hasta con el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro que se empezó a hablar de estrategias de descentralización. En el país, la descentralización ha sido más bien tímida, y más que de descentralización podríamos hablar de deconcentración y privatización. En ninguno de los gobiernos de las últimas dos décadas ha habido una clara voluntad para descentralizar, obedeciendo al miedo del Gobierno Central a la pérdida de poder político. Como resultado, el marco legal de la descentralización es más bien incompleto. Hay un gran problema en la definición de competencias que le toca asumir al Gobierno Central y a los gobiernos locales y los recursos económicos con los que cuentan las Alcaldías son muy limitados en comparación con los de otros países⁵.

Las leyes más importantes por las que se rigen los municipios nicaragüenses son, en primer lugar, la Constitución Política del país. En el año 1995, durante la administración de Chamorro, ésta se reformó y los alcaldes, vice-alcaldes y concejales pasaron a ser electos por voto directo. Además se introdujo un sistema proporcional para la elección de los concejales. Otro cambio introducido

⁵Hasta el año 2004 no entró en vigencia la Ley de Transferencias.

con la reforma de la Constitución fue que el término de Gobierno Municipal pasó de seis a cuatro años, siendo en el año 2000 cuando por primera vez las elecciones municipales tuvieron lugar por separado de las nacionales. Finalmente, la reforma establecía que las transferencias municipales debían estar regladas por ley (Ortega and Navas 2000: 35). Todos estos cambios requerían la revisión de la Ley de Municipios del año 1988. Sin embargo, la reforma de la Ley de Municipios no tuvo lugar hasta el año 1997.

La Ley de Municipios se elaboró en el año 1988 durante el gobierno revolucionario. Sin embargo, después de la reforma de la Constitución del año 1995, la ley original fue reformada, introduciéndose algunos cambios importantes. Los más significativos fueron la ampliación de las competencias municipales y la afirmación de que los cabildos podían ser también convocados por los ciudadanos. Sin embargo, esta reforma dejó de lado la necesidad de reglar las transferencias municipales.

En el año 2001 se aprobó una ley de gran importancia para los municipios, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal. Esta ley regla la elaboración de los presupuestos así como el destino de los ingresos. Además, la Ley de Régimen Presupuestario Municipal establece la obligatoriedad de realizar consultas con la población para la elaboración de los presupuestos municipales.

La Ley de Transferencias, la elaboración de la cual se requería desde la reforma constitucional de 1995, no fue aprobada hasta el año 2003. Esta ley estableció que a partir del año 2004 un 4% del presupuesto nacional sería transferido a los municipios. Este porcentaje iría en aumento hasta llegar a la meta del 10% en el año 2010. La ley además establece qué porcentaje del dinero transferido puede ser usado en gastos corriente y qué porcentaje en inversiones, dependiendo del tamaño del municipio.

La Ley de Participación Ciudadana, también aprobada en el año 2003, es la ley que hasta el año 2007 vino a normar los espacios de participación ciudadana a nivel municipal. Esta ley regla la existencia de los cabildos, de los CDM y de los concejos comunales y comarcales. Sin embargo, como veremos a continuación, el decreto presidencial de creación de los Concejos del Poder Ciudadano (CPC) de junio de 2007 ha restado gran importancia a los espacios que prevé la Ley de Participación Ciudadana. Los CDM y concejos comunales y comarcales están en muchos municipios desapareciendo. El conflicto legal entre la Ley de Participación Ciudadana y el decreto de creación de los CPC no está resuelto.

2008: crisis de la institucionalidad democrática

El año en el que se centra la presente investigación, 2008, fue un año muy “movido” para Nicaragua y para los nicaragüenses. En noviembre de 2006,

después de 16 años en la oposición, el FSLN ganó las elecciones nacional. En Matagalpa sin embargo desde el año 2001 los Sandinistas estaban a cargo de la Alcaldía y el Gobierno Municipal.

Desde que el gobierno de Daniel Ortega asumió el poder, han sido muchas las críticas recibidas. En lo que se refiere a los derechos de las mujeres, la abolición del aborto terapéutico durante la campaña electoral en clara alianza con la jerarquía de la Iglesia Católica y su ratificación un año más tarde con la aprobación del nuevo código penal ha puesto más que en duda el compromiso del partido de gobierno con los derechos de la mujer. Esto a pesar de que este gobierno ha promovido una política para aumentar la participación de las mujeres en altos cargos políticos.

La institucionalidad democrática también ha sufrido serios reveses desde que el FSLN asumió el poder, muchos como consecuencia final del Pacto firmado entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega en el año 2000. La separación entre los poderes del estado, principio básico de cualquier régimen democrático está cada vez más comprometida. Además, desde que Ortega asumió la presidencia, hay una clara unión entre estado y partido, evidente, por ejemplo, en la fusión entre la Presidencia y la sede del FSLN en un mismo edificio.

El año 2008, segundo año de la administración Ortega y año que aquí nos incumbe, fue un año duro para la democracia en Nicaragua. Para empezar, ese año se le canceló la personería jurídica a dos de los partidos que habían presentado listas para las elecciones municipales a tener lugar en noviembre: el Partido Conservador y el Movimiento de Renovación Sandinista. A esto siguió el fraude masivo que se dio en las elecciones municipales de noviembre y el conflicto social que estalló en las calles. Además, paralelamente, con especial virulencia a partir de septiembre, se dio una persecución política por parte de las instituciones del estado hacia las ONG, pero especialmente en contra del movimiento de mujeres. Esto distanció todavía más al movimiento de mujeres, el cuál ya había criticado duramente al gobierno por su papel en la abolición del aborto terapéutico.

En lo que afecta más directamente al ámbito municipal, ya desde el primer año de gobierno hubo un claro ataque a la participación ciudadana con el establecimiento de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC). En Matagalpa, en particular, se había establecido un modelo de participación ciudadana con el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) y las asambleas de pobladores que era visto como ejemplo por los demás municipios del país. Los CPC, creados por decreto presidencial en junio de 2007, fueron tomando el espacio que desde el año 2000 iban afianzando los Comités de Desarrollo Municipal. Estos nuevos espacios entran en contradicción con los avances de los últimos años en

participación ciudadana tanto en la práctica como en materia legal⁶ . Los CPC se caracterizan por su centralismo, clientelismo y subordinación al ejecutivo y aparato partidario del FSLN, y poco tienen que ver con la participación pluralista y apartidaria que, a pesar de sus carencias, caracteriza el modelo de participación ciudadana que abanderan los CDM.

⁶Por ejemplo, entran en contradicción con la Ley de Participación Popular, aprobada el año 2003 y vigente desde el año 2004. Además, en la actualidad también violan la Ley de Municipios, usurpando la autoridad del concejo municipal.

Matagalpa



Características socio-demográficas

El municipio de Matagalpa es la cabecera del departamento que lleva el mismo nombre. Se encuentra situado en la región norte de Nicaragua, la cual se caracteriza por el cultivo del café. Está ubicado a 132 Km al norte de la capital del país, a 681 metros por encima del nivel del mar, y es un municipio colindante con Sébaco, Jinotega, San Ramón, El Tuma-La Dalia, Muy Muy, Esquipulas y San Dionisio.

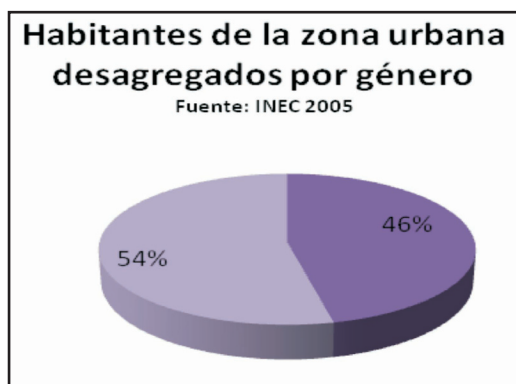
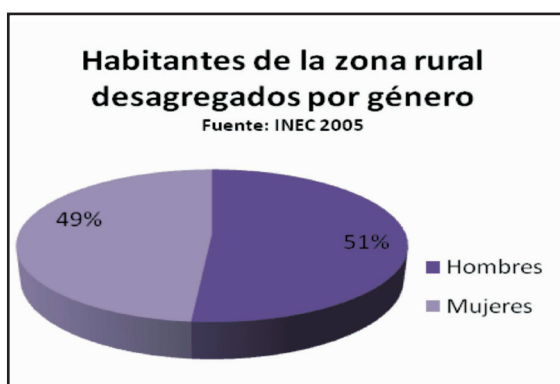
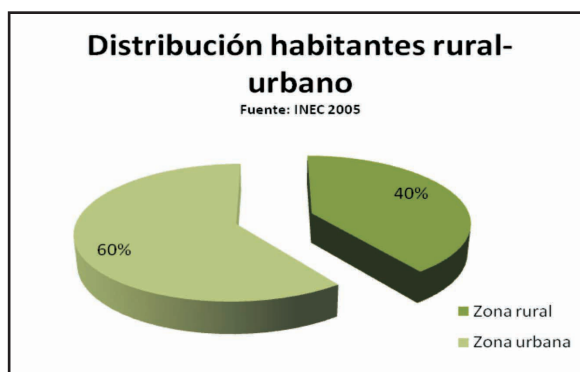
El departamento de Matagalpa cuenta con 469,172 habitantes y es el segundo departamento en población del país (INEC 2005). En cuanto a la ciudad de Matagalpa, ésta es la cuarta ciudad más grande del país con 133,416 habitantes (INEC 2005) y un área de 640.65 km². En cuanto a los habitantes desagregados por género, encontramos una mayoría de mujeres, 64,589 hombres y 68,827 mujeres, aunque en la zona rural los hombres son la mayoría (INEC 2005).

Tabla de población urbana y rural desagregada por género a 2005

	Hombres	Mujeres	Total
Zona rural	27,365	25,823	53,188
Zona urbana	37,224	43,004	80,228
Total	64,589	68,827	133,416

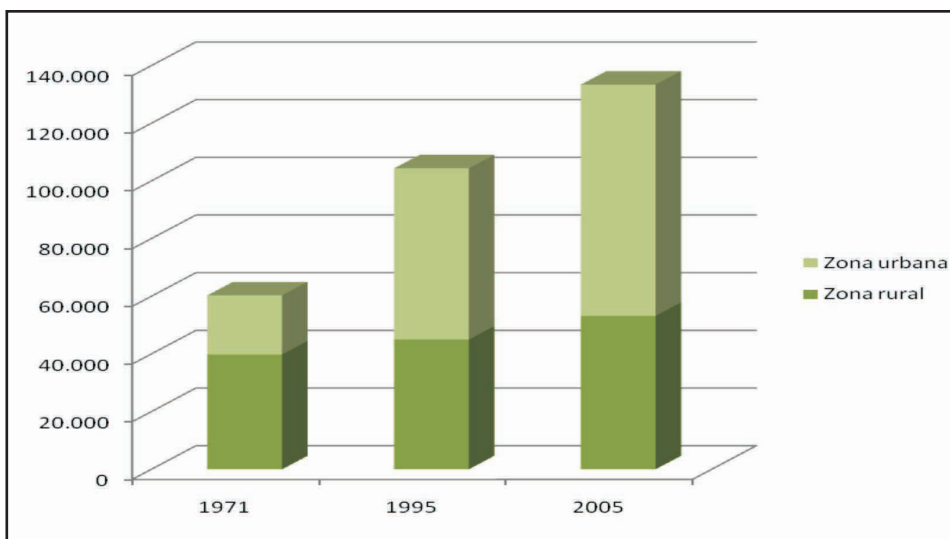
Fuente: INEC 2005

El municipio está organizado en 88 barrios - que conforman la zona urbana - y 104 comunidades – la zona rural. El 60% de la población de Matagalpa vive en la zona urbana, mientras que el restante 40% vive en comunidades y caseríos de la zona rural.



La población de Matagalpa creció rápidamente en los años 80 como resultado de la llegada de personas del campo que huían de la guerra con la contra. Así, si el censo de población de 1971 recoge que la ciudad tenía 60,325 habitantes, para el año 1995, después de la década revolucionaria y de la guerra con la contra, la población había aumentado a 104,381 habitantes. El proceso de rápido crecimiento de la ciudad además fue acompañando de un rápido proceso de urbanización. En el año 1971, solamente el 34% de la población vivía en la zona urbana. Sin embargo, en 1995 esto había aumentado al 56.9% (INEC 1971, 1995). Desde el año 1995 la población siguió creciendo a un ritmo rápido, llegando a los 133,416 habitantes, según los datos confiables más recientes (INEC 2005). El proceso de urbanización fue paralelo al proceso que se observa en toda América Latina durante estos años. Pero además fue resultado de la crisis del café consecuencia de la caída del precio internacional de éste desde el año 2000. Esta crisis afectó gravemente al departamento de Matagalpa y dio lugar a una segunda ola de migración del campo hacia la capital del departamento.

Proceso de crecimiento y urbanización de Matagalpa (1971-2005)



Fuentes: INEC 1971, 1995, 2005

Si nos remontamos a su historia, Matagalpa es un pueblo indio, invadido por los españoles a la fecha del descubrimiento y conquista de Nicaragua. Inicialmente la ciudad se estructuraba en tres pueblos indígenas “Pueblo Grande” o Matagalpa, Solingalpa y Molagüina, y sus habitantes eran los indios Matagalpas, quienes tenían grandes conocimientos de agricultura. Sus principales cultivos eran el maíz, los frijoles, los plátanos y el cacao. El 5 de abril de 1851, Matagalpa fue elevada a villa, y no fue hasta 11 años más tarde, el 14 de febrero de 1862, que fue elevada a ciudad.

Matagalpa representa la segunda área poblacional y productiva del país, siendo el principal rubro económico del municipio el café, el cual genera gran parte de los ingresos. La producción básica lo constituyen el frijón y el maíz, en menor cantidad las hortalizas, y en los últimos años se ha empezado a incursionar en la floricultura. Además, la ciudad posee un comercio fluido y cuenta con tres mercados.

En cuanto a la prestación de servicios como son la educación y la salud, en la ciudad existen aproximadamente siete universidades y un centro de enseñanza técnica, con diversas opciones profesionales. Dentro del área urbana existen un total de 53 centros de enseñanza clasificados en preescolar, primaria y secundaria. Además, se cuenta con un Hospital Regional que presta los servicios a las comunidades y barrios del municipio y el departamento.

Contexto político

Para el año 2008, en el que estamos analizando el presupuesto municipal de Matagalpa, la ciudad contaba con un Gobierno Municipal liderado por el FSLN. Este gobierno se formó a partir de los resultados obtenidos en las elecciones municipales de noviembre del 2004. De estas elecciones salió un Gobierno Municipal mayoritariamente sandinista, liderado por el alcalde Nelson Artola. Sin embargo, en el año 2007, cuando el FSLN asumió el poder a nivel nacional, el alcalde Artola obtuvo un cargo nacional en el Fondo de Inversión Social y de Emergencia (FISE) y dejó su puesto de alcalde vacante. Tal y como mandata la Ley 40 de Municipios, el vice-alcalde, Gonzalo Navarro, pasó a asumir como alcalde de la ciudad. De esta forma, para el periodo que aquí estamos analizando, Gonzalo Navarro era el alcalde y el Gobierno Municipal estaba además conformado por 5 concejales del FSLN y 3 concejales del PLC⁷. Además, en cuanto a la composición por género del Concejo Municipal, durante el periodo 2005-2009, había una mujer concejala por el FSLN y dos mujeres como concejalas suplentes –una por el FSLN y otra por el PLC-.

Este gobierno municipal (2005-2008) era el segundo que asumía el FSLN desde la derrota de la revolución en 1990. En el año 2000, la primera vez que se celebraron elecciones municipales separadas de las nacionales, el sandinista Sadrachs Zeledón resultó ganador de las elecciones en la ciudad y fue el primero en conformar un Gobierno Municipal de mayoría sandinista desde el año 1990. En la actualidad, a 2009, el Gobierno Municipal de Matagalpa vuelve a ser de mayoría sandinista y Sadrachs Zeledón es de nuevo el alcalde.

La sociedad civil

Matagalpa es bien conocida en Nicaragua por su activa sociedad civil. Según el Plan Estratégico Municipal hecho por la Alcaldía en el año 2002, en la ciudad operaban treinta y seis ONG – dieciséis internacionales, siete nacionales y trece locales, seis asociaciones gremiales y catorce cooperativas. Algunos de los sectores más activos de la sociedad civil matagalpina son las cooperativas de transporte, las ONG que trabajan con la niñez, los ambientalistas, los discapacitados y las mujeres.

En cuanto al movimiento de mujeres matagalpino, tradicionalmente éste ha sido muy activo, tanto a nivel local como nacional. Desde medianos de la década de los 80, grupos autónomos de mujeres empezaron a desarrollarse en la ciudad. Estos grupos aparecieron en un momento en el que algunos sectores del movimiento de mujeres empezaban a ser cada vez más críticos con

⁷En las elecciones municipales del año 2004 resultaron electos 5 concejales del FSLN y 4 del PLC. Sin embargo, a 2007, por la renuncia de un concejal del PLC, el número de concejales de esta formación se había reducido a 3.

AMNLAE, el movimiento de mujeres organizado por el gobierno revolucionario. El primer grupo autónomo de mujeres que se conformó en la ciudad fue el Grupo Viernes. Este grupo estaba conformado por mujeres de la ciudad que se reunían todos los viernes para organizar talleres y otras actividades dirigidas al empoderamiento de las mujeres (Colectivo de Mujeres de Matagalpa 1994: 40). De aquí y de otros espacios, una docena de feministas empezaron a organizar actividades culturales y educativas.

La primera organización de mujeres autónoma que se creó formalmente fue el Colectivo de Mujeres de Matagalpa en 1989. Dos años más tarde, en 1991 se formó una segunda organización feminista bajo el nombre de Grupo Venancia. Estas dos son las organizaciones feministas que existen en la ciudad. Sin embargo, hay otras ONG en Matagalpa que también trabajan la problemática de la mujer y que han incorporado un enfoque de género en su trabajo. Algunas organizaciones trabajan por la salud de las mujeres, otras trabajan con mujeres rurales y otras tienen programas específicos para las mujeres, pero son organizaciones mixtas. Además de las dos organizaciones auto-definidas como feministas, en Matagalpa existe la Red de Mujeres de Matagalpa, espacio en el que se articulan mujeres a título individual o representando a una organización, y que también se auto-define como feminista.

El movimiento de mujeres matagalpino, sobre todo a partir del año 2001 en el que asumió el primer gobierno sandinista de Sadrachs Zeledón, ha jugado un papel muy importante en la promoción de la equidad de género desde la alcaldía y el gobierno municipal. En concreto, el movimiento de mujeres fue uno de los actores más activos en la conformación del Comité de Desarrollo Municipal de Matagalpa (CDeMat) en el año 2003, y gracias a sus esfuerzos se logró crear la Comisión de Equidad de Género del CDeMat. Desde entonces, el movimiento ha venido jugando un rol muy activo a lo interno de esta Comisión.

Sin embargo, con la imposición de un modelo de “participación ciudadana” que desacredita al CDM y a sus comisiones, y con la persecución política que el gobierno de Daniel Ortega ha desatado en contra de ONG, pero en particular de organizaciones de mujeres, ha habido un distanciamiento por parte del movimiento de mujeres matagalpino de esos espacios en los que se había venido trabajando, a la par del Gobierno Municipal y la Alcaldía, en pro de la equidad de género en el municipio.

En el próximo apartado se analizan algunos de los avances que se lograron en Matagalpa en pro de la equidad de género en los últimos años. Como veremos, muchos de estos avances son el resultado de los esfuerzos hechos desde el movimiento de mujeres a través de la Comisión de Equidad de Género del CDeMat.

Avances municipales en pro de la equidad de género



Matagalpa en los últimos años ha sido reconocida como una de las ciudades a la vanguardia de la promoción de la equidad de género en Nicaragua. Como ejemplo se ponen una serie de avances en materia de institucionalidad. Si bien es cierto que ha habido avances, sobre todo en lo que se refiere a planes y políticas, hay que ir más allá de éstos para analizar cómo estos compromisos se traducen en materia presupuestaria. La voluntad política es importante, pero tiene que concretarse en acciones específicas con sus pertinentes asignaciones presupuestarias para ser implementadas.

En este apartado iniciamos el análisis de la primera parte, aquella que tiene que ver con la institucionalización de la perspectiva de género, campo en el que Matagalpa es uno de los municipios pioneros de Nicaragua. A continuación identificamos algunos de los mayores logros acontecidos durante el periodo municipal en el que estamos realizando el análisis del presupuesto.

Plan de Desarrollo Municipal 2005-2009

Durante el año 2004, el primer gobierno de Sadrachs Zeledón, organizó la revisión del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2000-2004. Este proceso de revisión, iniciativa del CDeMat, tuvo un alto carácter participativo. Este PDM supuestamente ha orientado el actuar del gobierno municipal 2005-2008. Sin embargo, no sabemos cuál fue el grado de apropiación de dicho PDM, ya que fue elaborado y aprobado por el Gobierno Municipal anterior.

Una de las cinco líneas estratégicas que este PDM recoge es la equidad de género. En concreto, se incluyen cuatro objetivos:

1. *Establecer una política de Equidad de Género Municipal y Garantizar el presupuesto para su ejecución. (Como veremos en la siguiente página, esta meta se ha cumplido dentro del plan. Este objetivo incluye además como acción la institucionalización de la Secretaría de la Mujer, la cual se creó en el año siguiente, como también vemos a continuación.)*
2. *Ampliar y potenciar la participación de las mujeres en espacio de toma de decisión y la incorporación de sus necesidades y demandas prácticas y estratégicas en los presupuestos municipales.*

3. *Reducir la violencia contra las mujeres, la niñez y las personas con discapacidad.*
4. *Promover el respeto al principio constitucional de laicidad del estado (este objetivo se incluyó gracias al cabildeo fuerte de un grupo de mujeres, sin embargo su cumplimiento ha sido mínimo).*

Secretaría de la Mujer

En el año 2004, durante la campaña electoral para las municipales de noviembre, en una sesión con los candidatos a alcalde convocada por AMPDI (Asociación de Mujeres Profesionales por el Desarrollo Integral), el candidato Nelson Artola, quien finalmente resultó electo, se comprometió con la creación de la Secretaría de la Mujer si resultaba electo como alcalde. Ésta se creó formalmente a inicios de 2005 gracias a la insistencia de la Comisión de Equidad de Género del CDeMat.

En palabras de la actual Secretaria de la Mujer, Meybol Quintana: “La Secretaria Municipal de la Mujer se creó en el 2005, como un compromiso de campaña de los entonces candidatos a la Alcaldía de Matagalpa. Nosotras como mujeres organizadas en la Asociación de Mujeres Profesionales por el Desarrollo Integral (AMPDI) unimos esfuerzos con otras organizaciones, y hicimos nuestra agenda de mujeres para presentársela a los candidatos de las diferentes ideologías políticas, quienes se comprometieron, firmaron y dijeron que si en su momento ganaban el Gobierno Local pues abrirían la oficina de la mujer. Posteriormente cuando ya el Frente Sandinista ganó las elecciones, como un saludo al día Internacional de La Mujer del 8 de Marzo del 2005, se inauguró la Secretaría Municipal de la Mujer, asignándole de paso el presupuesto del 1% de los ingresos corrientes para proyectos y los gastos administrativos del funcionamiento de la oficina.” (Quintana 2009)

Como explica la misma Quintana, “los objetivos para la cual fue creada la oficina eran promover la participación real y efectiva de la mujer en todos los espacios de consulta, los planes, proyectos y presupuesto con el enfoque y el eje transversal de género” (2009).

Desde su creación, la Secretaría de la Mujer ha trabajado de forma estrecha con la Comisión de Género del CDeMat. Algunos de los avances que se presentan a continuación han sido el resultado del trabajo de esta institución a lo interno de la Alcaldía.

La Secretaría cuenta con tres trabajadoras y uno de sus mayores limitantes es la falta de recursos, ya que cuenta con poco personal y muy pocos recursos económicos para realizar el trabajo asignado.

Política Municipal de Equidad de Género

La elaboración de la Política Municipal de Género, que finalmente se aprobó en el año 2008, tiene una larga historia. Esta política fue desde el inicio una demanda de la Comisión de Equidad de Género del Comité de Desarrollo de Matagalpa (CDeMat). En una resolución aprobada durante el Gobierno Municipal 2001-2004, a finales del 2004, el Gobierno Municipal ya se comprometía a su elaboración. Después esta demanda fue recogida también en el PDM 2005-2009.

El primer paso que se hizo en esta dirección fue la elaboración de la Agenda de las Mujeres en el año 2007, la cual fue elaborada con la participación de 287 mujeres. Esta Agenda fue el principal insumo para redactar la Política Municipal de Género del municipio de Matagalpa. Ernestina Vega, quien por entonces era la Secretaria de la Mujer, explica:

“Trabajamos con la metodología con los grupos focales, con quince sectores trabajamos: educación, salud, mujeres comerciantes, empresarias, profesionales, jóvenes, productoras, campesinas, obreras, policías. Cada sector iba pues planteando sus necesidades, y eso nos llevó a formar una agenda de mujeres que fue el insumo para elaborar la Política de Género Municipal” (Vega 2009)

Inicialmente la Comisión de Equidad de Género del CDeMat se involucró directamente en la redacción de la Política Municipal de Género, pero al final se resolvió contratar a una experta en género que le diera forma. Así, finalmente la política fue aprobada en junio del 2008.

Los ejes de la política de género son cinco: la gestión municipal con equidad de género, la prevención de la violencia hacia la mujer, el acceso a recursos, la salud y la educación. Además, la política establece que el Gobierno Municipal debe elaborar un plan operativo de esta política e incorporar sus actividades al presupuesto municipal. Una comisión tripartita entre el Concejo Municipal, la Secretaría de la Mujer y la Comisión de Equidad de Género será la encargada de darle seguimiento y evaluar su aplicación. El presupuesto del 2009 ya incluye un rubro de 280,000 córdobas para su divulgación y aplicación.

Plan Estratégico Institucional 2008-2009

Este Plan Estratégico se elaboró en el año 2007 para ser implementado entre 2008 y 2009. Tanto en la misión como en la visión de la institución que se recogen en el plan se menciona la necesidad de tener una perspectiva de género. Además, la equidad de género es uno de los valores institucionales que establece el plan.

En concreto este plan tiene un objetivo sobre la equidad de género que lee: “implementar una cultura y práctica efectiva de género en el municipio”. Este objetivo se especifica en dos objetivos: “desarrollar e implementar una política de equidad de género a lo interno de la Alcaldía” –el cual se concretó ese mismo año con la aprobación de la Política Institucional de Género- y “fomentar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la participación e incidencia en los procesos de toma de decisión de la municipalidad” –objetivo que tiene que ver con la aplicación del enfoque de género en la elaboración del presupuesto participativo. Como veremos a continuación, en alguna medida estos dos objetivos se cumplieron para el año 2008. Sin embargo, la Política Institucional de Género, aunque elaborada y aprobada, todavía está pendiente de implementación.

Política Institucional de Género

En el mes de febrero de 2008 se aprobó por resolución la Política Institucional de Género de la Alcaldía. Esto era algo que estaba previsto en el Plan Estratégico Institucional 2008-2009 y que también aparece en el Presupuesto Oficial del 2008 como meta presupuestaria: “aprobar y ejecutar la Política de Género Institucional”.

La Secretaria de la Mujer, Meybol Quintana, explica cómo fue el proceso de elaboración de esta política:

“La Secretaría fue la parte principal para la elaboración de esa Política Institucional de Equidad de Género porque nosotros para darle cumplimiento al Plan Estratégico Institucional, primeramente teníamos que trabajar en base a una encuesta. Después hicimos una sub-comisión de apoyo a la Secretaría de la Mujer compuesta por cada responsable de área y distribuimos las encuestas. Después eso lo procesamos dando como resultado que tenemos inequidades, que las comunicaciones eran verticales, no horizontales, lo que nos trajo como consecuencia hacer acciones para disminuir estas desigualdades” (Quintana 2009)

La encuesta que menciona Quintana se entregó a 104 mujeres empleadas de la Alcaldía y se obtuvieron 84 respuestas. Los resultados de la encuesta sirvieron como línea de base para elaborar la Política Institucional de Género.

La Política recoge tres componentes: recursos humanos, laboral y cultura institucional y comunicación. Dentro del componente de recursos humanos algunas de las acciones que se incluyen son: la promoción del 50% de mujeres en cargos y promociones, iniciar un sistema de información desagregado por sexo en recursos humanos y hacer mayor énfasis en la promoción en base a

las capacidades de las mujeres. En cuanto al componente laboral, algunas de las acciones que se incluyen son garantizar condiciones de trabajo a mujeres embarazadas, mujeres con capacidades diferentes y de distintas etnias y la difusión de un cuadernillo con los derechos de las mujeres a nivel institucional. Finalmente, algunas de las acciones que se incluyen en el componente de cultura institucional y comunicación son: utilizar lenguaje no sexista (esto viene de la resolución de lenguaje no sexista que detallamos a continuación), la conformación de un Comisión de Género Institucional para apoyar a la Secretaría de la Mujer y llevar información desagregada por sexo en todos los proyectos.

Sin embargo, según información de la Secretaría de la Mujer, un año después de su aprobación, todavía no se habían tomado pasos para su aplicación.

Resolución para el uso de lenguaje no sexista

A la par que se trabajó la elaboración de la Política Institucional de Género, también se avanzó con la aprobación, en diciembre de 2007, de una resolución para el uso de lenguaje no sexista a lo interno y a lo externo de la Alcaldía. Esta resolución también queda recogida en la Política Institucional de Género.

Como dice la resolución, el objetivo de ésta es “normar las comunicaciones internas y externas que emitan las y los miembros del Gobierno Municipal, funcionarios y funcionarias, garantizando que éstas contengan enfoque de género” y “promover el uso de lenguaje no sexista en las comunicaciones verbales y escritas a nivel interno, externo y todo tipo de publicaciones que realice el personal de la Alcaldía de Matagalpa”. Además, la resolución prevé que ésta pasará a formar parte de la Política Institucional de Género de la Alcaldía.

La Secretaria de la Mujer, valora que esta resolución ha tenido consecuencias positivas a lo interno: “En la parte institucional nosotros hemos logrado que nuestros funcionarios y funcionarias en las comunicaciones verbales y escritas también vayan con enfoque de género. Al igual todos los informes que se elaboren vayan con esto del enfoque de género” (Quintana 2009).

Como hemos visto en este apartado, los avances en materia de planes, políticas y resoluciones en Matagalpa son numerosos. Sin embargo, como decíamos al inicio, estos avances sólo demuestran una voluntad política que de poco sirve si no se traduce en asignaciones presupuestarias para la implementación de dichos planes, políticas y resoluciones. En los próximos apartados seguimos analizando el presupuesto de Matagalpa del 2008 centrándonos en la parte más cuantitativa del presupuesto.

Proceso de elaboración del presupuesto municipal en Matagalpa



El proceso de elaboración o formulación del presupuesto municipal, como explica el Director Financiero, Marlon Gómez, tiene tres etapas: “la formulación se define en tres grandes componentes: lo que es proyección de ingresos, lo que es proyección de gastos operativos y lo que son los proyectos o acciones de desarrollo en el municipio”. El proceso de consulta con la población empieza en la tercera parte del proceso de formulación: “lo que es ingreso y gastos corrientes lo hace internamente la Alcaldía para funcionar, y la etapa consultiva corresponde específicamente a los proyectos o acciones de desarrollo” (Gómez 2009).

En Matagalpa la elaboración del presupuesto municipal viene realizándose de forma participativa desde el año 2002. Como explica Ernestina Vega, quien para aquel entonces era la Directora de Relaciones con la Comunidad:

“No iniciamos directamente con el enfoque de género sino más bien era buscar cómo darle más elementos a la población para su participación en algunas de las decisiones. Porque no fue todo lo que se consultó desde el inicio. Se comenzaron a hacer las consultas a los barrios con los líderes de los barrios y de las comunidades, haciendo asambleas puntuales en cada barrio y cada comunidad, planteándoles todo. Tomamos el modelo de Puerto Alegre, en Brasil”. (Vega 2009)

Empezar a implementar el proceso de consulta en los barrios y comunidades fue por sí mismo un proceso de aprendizaje. Vega comparte cómo fueron esos primeros pasos:

“Ellos mismos decidían. Por ejemplo, decía otro ‘yo necesito la calle pero ellos necesitan las letrinas que es de mayor urgencia’, entonces ellos mismos iban tomando un poco de conciencia alrededor de las necesidades de los otros barrios. Luego de esas asambleas zonales, se formaba una asamblea municipal. Ya en esa asamblea municipal venían aquí los líderes representando la zona. Elegían a un delegado y estos delegados iban a la asamblea municipal a negociar. Ahí ya se negociaba la parte rural con la parte urbana, entonces creo que ya en ese año, en el año 2003 más o menos, los líderes decidieron pues, porque el ingeniero decía que todo tenía que ser equitativo, entonces del presupuesto que había disponible para inversiones se decidió el 50% para la zona urbana y el 50% para la zona rural” (Vega 2009).

Fue en el año 2004 cuando por primera vez se empezó a considerar la inclusión de la equidad de género en el proceso de consulta al presupuesto, proceso que por aquel entonces ya tenía dos años de venirse realizando. Esta fue una demanda que surgió de la Comisión de Equidad de Género del CDeMat, la cual se había conformado el año anterior gracias a la insistencia del movimiento de mujeres local. En el año 2004 había que hacer no sólo el Plan de Inversiones Anual (PIA), sino también el Plan de Inversiones Multianual (PIMM). La Comisión de Equidad de Género pidió una reunión con la Directora de Relaciones con la Comunidad (encargada de la consulta al presupuesto) e hizo una serie de propuestas sobre cómo empezar a incluir la equidad de género en el mismo proceso, para así, en el largo plazo, lograr que las demandas que surgieran de la población también incluyeran un enfoque de género. Las sugerencias que hizo la Comisión de Equidad en ese momento fueron en el sentido de garantizar la discusión separada de hombres y mujeres sobre las demandas a priorizar por comunidad y barrio, a la vez que elegir una representación equitativa (un hombre y una mujer) para representar los intereses de los barrios y comunidades en la asamblea municipal.

Como explica Meybol Quintana, Secretaria de la Mujer, esta metodología se ha ido mejorando y el INIFOM apoyó en la definición de ésta para incluir el enfoque de género en la consulta al presupuesto:

“El enfoque de género nosotros lo hemos trabajado desde una metodología que se trabajó en coordinación con el INIFOM. Esta metodología mete a las mujeres, a los hombres, a los niños, a las personas de la tercera edad, para que también ellos demanden qué otros proyectos priorizan para cada año y para los próximos cuatro años que tiene de administración el gobierno local” (Quintana 2009)

Esta metodología se ha ido refinando con la práctica y para el año 2007 la consulta presupuestaria se estaba haciendo de la siguiente manera. Inicialmente, el alcalde conforma una Comisión Especial del Concejo Municipal para la consulta del presupuesto. En la consulta del año 2007, para el presupuesto del año 2008, esta comisión fue integrada por cuatro concejales, una mujer entre ellos. Además, en esta comisión participaron como asesores técnicos el Director Financiero y la Directora de Proyectos. También la Secretaría de la Mujer es parte integral de la comisión técnica:

“La Secretaría somos parte del equipo técnico para la consulta al Plan de Inversión Anual, y este equipo técnico lo aprueba el concejo municipal, donde quedan tres hombres y tres mujeres para que se le de seguimiento a los equipos de trabajo de la consulta al presupuesto tanto del Plan de Inversión Anual como del Plan de Inversión Multianual.” (Quintana 2009).

También es trabajo del Gobierno Municipal, previo al proceso de consulta, definir las políticas y las metas presupuestarias. Así, como explica Larissa Padilla, Directora de Proyectos, antes de empezar la consulta “ya la Alcaldía tiene definido un porcentaje del Plan de Inversión Municipal que va a ser dirigido a mujeres. Nosotros como Alcaldía hemos elaborado lo que es la política municipal del plan de inversión” (Padilla 2009).

Una vez definidas metas y políticas presupuestarias, e integrado el comité técnico, se da inicio al proceso de consulta con la población. Por un lado, se realizan cabildos sectoriales: el cabildo de la mujer, el cabildo infantil y el cabildo de jóvenes. En concreto, el cabildo de la mujer viene realizándose desde el año 2004 y lo que se hace es “escuchar las demandas de las mujeres” (Padilla 2009).

Además se hace un proceso de consulta con la población en los 88 barrios y las 104 comunidades del municipio de Matagalpa. Se inicia haciendo asambleas en las comunidades y barrios. La Comisión técnica delegada para realizar la consulta se divide en equipos de trabajo y llega a los barrios y comunidades a presentar las competencias municipales según la Ley 40 de Municipios. Sin embargo, en este proceso, a veces se terminan incluyendo demandas que no son competencia directa municipal. Como explica la Directora de Proyectos: *“a veces la Alcaldía es un poco flexible y si la comunidad por ejemplo necesita agua potable, aunque no es competencia municipal, ellos deciden como pobladores”* (Padilla 2009).

Haciendo un breve paréntesis, esta flexibilidad la ha usado la Alcaldía para apoyar con dinero del presupuesto la renovación y construcción de iglesias, lo cual no es competencia municipal y viola directamente el principio constitucional de laicidad del estado. El respeto por la laicidad del estado es una de las demandas clave del movimiento de mujeres nicaragüense y cada vez que la Alcaldía de Matagalpa financia a las iglesias está violando ese principio constitucional.

Siguiendo con el proceso de consulta al presupuesto, en los barrios y comunidades los pobladores se reúnen en cuatro sectores: hombres, mujeres, niños y la tercera edad. En estas reuniones se hace una lluvia de ideas sobre las prioridades de su comunidad o barrio. Después cada sector prioriza una demanda. Finalmente se reúnen todos los sectores y ordenan la prioridad de las demandas y proyectos planteados. Una vez hecho este trabajo de priorización, cada comunidad o barrio elige un representante mujer, hombre y joven para representar estas demandas en las asambleas zonales.

En las asambleas zonales se reúnen los y las representantes de comunidades o barrios cercanos. Allí de nuevo se hace un ejercicio de priorizar las demandas y proyectos. De nuevo, se eligen a tres representantes por zona (una mujer, un hombre y un/a joven).

Finalmente todos los representantes zonales se reúnen en la asamblea municipal. Anteriormente a esta asamblea, los técnicos de la Alcaldía han analizado y preparado la propuesta de los proyectos viables discutidos en las asambleas zonales. Esto se hace para saber el coste aproximado de cada uno de los proyectos que los representantes zonales traen a la asamblea municipal. Además, en la asamblea municipal se toman en cuenta las demandas presentadas por las mujeres, jóvenes y niños en sus cabildos sectoriales. La asamblea municipal se inicia con la presentación del Director Financiero de las metas presupuestarias (las cuáles son decisiones políticas) y la viabilidad y coste de los proyectos que demandan las zonas. De allí se pasa a la discusión sobre cómo priorizar los proyectos, cuáles incluir en el presupuesto y cuáles dejar para otros años.

En cuanto a las demandas de las mujeres, se incluyen el número de proyectos demandados directamente por las mujeres, ya sea en el cabildo de mujeres o en las asambleas comunitarias o de barrios en las que las mujeres se reunieron aparte, para cumplir con la meta presupuestaria definida por el Gobierno Municipal. Como explica Padilla, “se trata también de insertar las demandas de las mujeres que hicieron en el cabildo y hacer una concertación de todas las demandas en el cabildo. Se trata de darle una prioridad especial a esos proyectos de mujeres, lógicamente que hasta donde se pueda, porque el presupuesto es tan reducido que no podemos cubrirlo todo” (Padilla 2009).

Para el año 2008 la meta era del 4% de ingresos corrientes “en proyectos y acciones orientadas a la mujer”. Además también se incluía otra meta que decía “aprobar y divulgar la política municipal de equidad de género”. La primera parte de esta meta se cumplió, ya que el año 2008 se aprobó la política municipal de género. Sin embargo, la parte de la divulgación quedó pendiente para el año 2009 y fue retomada en el presupuesto del siguiente año.

Después de realizada la asamblea municipal en la que ya se hace un primer proyecto de presupuesto, la consulta sigue con las siguientes actividades: consulta con el CDeMat, consulta con otras instituciones del estado, audiencias al público, cabildo ordinario, trabajo interno de la comisión especial para procesar información y preparar el informe, conclusión y revisión del informe, y finalmente la presentación del informe en una sesión extraordinaria al concejo municipal.

En concreto, en el cabildo ordinario, que se realiza en noviembre, se informa a los pobladores sobre el proyecto de presupuesto. Los pobladores pueden todavía hacerle revisiones y el presupuesto oficial no queda aprobado hasta que se realiza una sesión extraordinaria del concejo municipal antes de terminar el año.

Este proceso consultivo que como comentábamos se ha ido enriqueciendo con la práctica de los años, está a punto de cambiar radicalmente. Siguiendo las instrucciones del gobierno central de la administración Ortega sobre el modelo del “Poder Ciudadano”, a partir de ahora, la Alcaldía Sandinista de Matagalpa consultará el presupuesto con los Gabinetes del Poder Ciudadano, y las asambleas territoriales y alcaldes auxiliares dejarán de existir. Todavía no queda claro que pasará con el CDeMat, pero nos podemos imaginar que pasará a ser substituido por el GPC Municipal. Está por ver cómo se va a incluir a las mujeres en este nuevo modelo.

Análisis del presupuesto de ingresos y de egresos

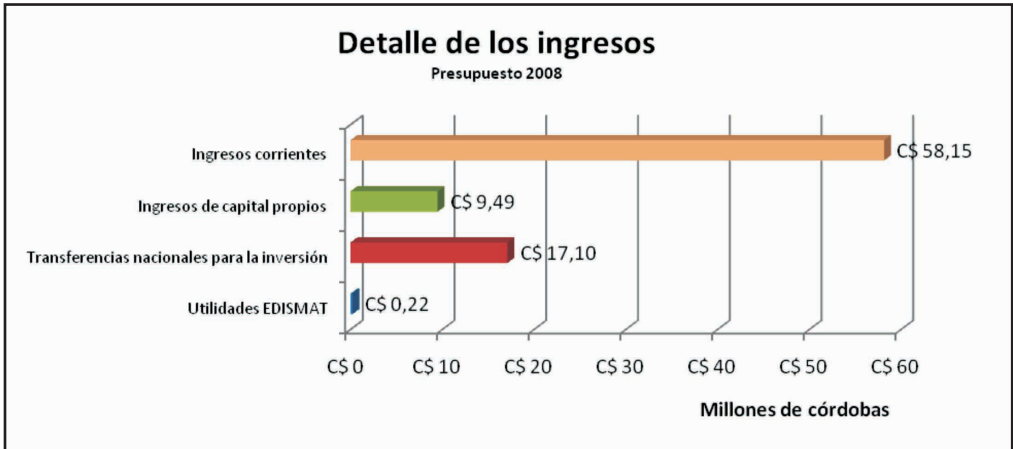


En este apartado, después de analizado el trabajo cualitativo en lo que se refiere a políticas, programas y resoluciones, y la forma cómo se elabora el presupuesto y cómo las mujeres se incluyen en este, pasamos a analizar los ingresos y egresos del presupuesto 2008 de la Alcaldía de Matagalpa. El objetivo es verificar cómo se visibilizan las estrategias municipales definidas en el apartado 6 del presente documento en el presupuesto municipal. Como describimos en la parte metodológica, para realizar este análisis usamos la clasificación de Rhonda Sharp para dividir los egresos en tres grandes grupos: gasto etiquetado para mujeres, gasto dedicado a la igualdad de oportunidades en la alcaldía, y gastos generales, analizados según su impacto diferencial de género. Como ya anunciamos, el análisis que aquí realizamos se centra en las dos primeras categorías. Además, como ya se explicó, en su aplicación se adaptan a la información de la que disponemos.

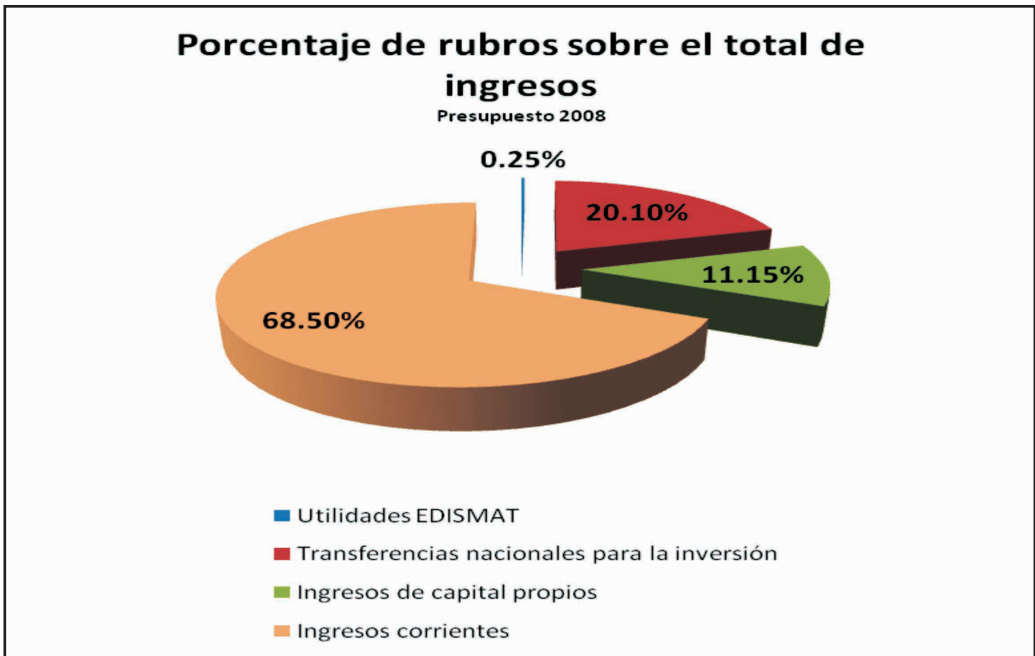
Antes de pasar al análisis quisiéramos hacer otra aclaración. Andía y Beltrán critican de las siete herramientas que vimos en un inicio que presentan el presupuesto como si fuera un hecho consumado, es decir, “sin considerar que puede existir una fuerte distorsión entre éste y el gasto efectivamente ejecutado” (2003: 13). Aquí consideramos esta crítica como necesaria. Sin embargo, por el carácter exploratorio de esta investigación, en el análisis que hacemos a continuación nos ceñimos al análisis del presupuesto oficial 2008 y no de su ejecución. Este análisis es totalmente necesario si se quiere profundizar en la exploración de los presupuestos municipales desde la perspectiva de género.

Ingresos

El total de ingresos de la Alcaldía de Matagalpa para el año 2008 fue de 84,959,939.35 córdobas. La mayoría de estos los ingresos, un 74.6%, fueron ingresos propios. El presupuesto de ingresos se divide en cuatro tipos de rubro: ingresos corrientes, ingresos de capital propios, transferencias para inversión y utilidades de la empresa municipal EDISMAT. Dentro de los ingresos corrientes se incluyen ingresos por impuestos, multas, tasas por servicios además de las transferencias del Gobierno Municipal destinadas a gastos corrientes. En los gráficos inferiores vemos como los ingresos corrientes son la gran mayoría de los ingresos, seguido de las transferencias nacionales para la inversión. El rubro de ingresos corrientes representa un 68.50% de los ingresos totales.

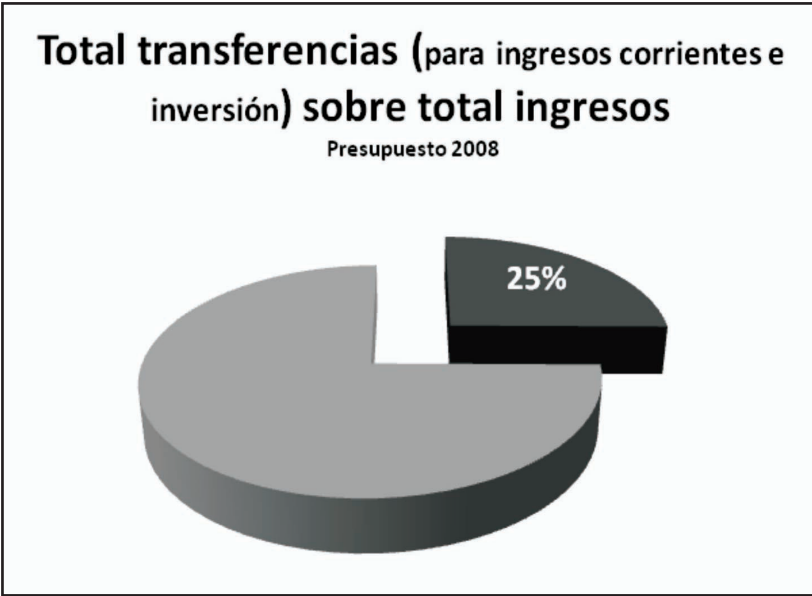


Fuente: Presupuesto Oficial 2008

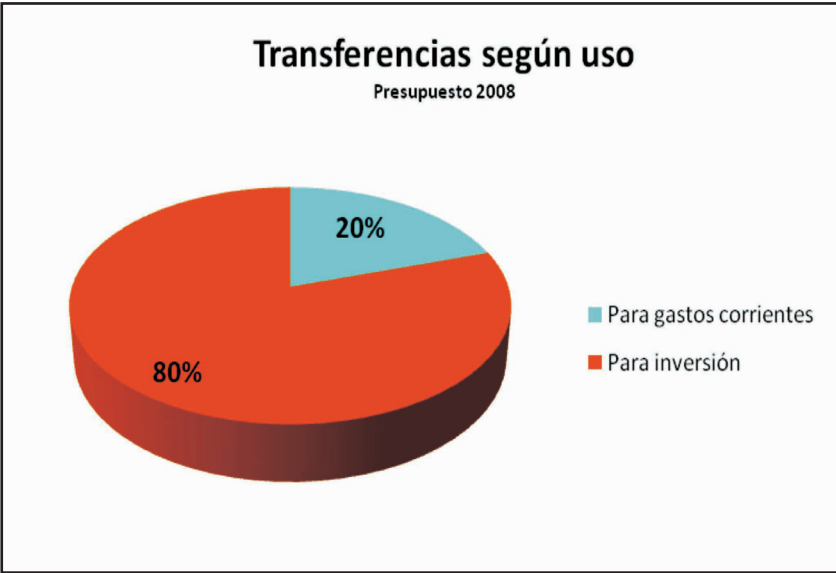


Fuente: Presupuesto Oficial 2008

En cuanto a las transferencias del Gobierno Nacional, éstas representan un 25% del total de ingresos, 21,368,903 córdobas. Como se puede ver en el gráfico en esta página, un 20% de las transferencias son para gastos corrientes (para el pago de personal, donaciones, etc), y van incluidos en el rubro de ingresos corrientes, y el otro 80% son para inversión.



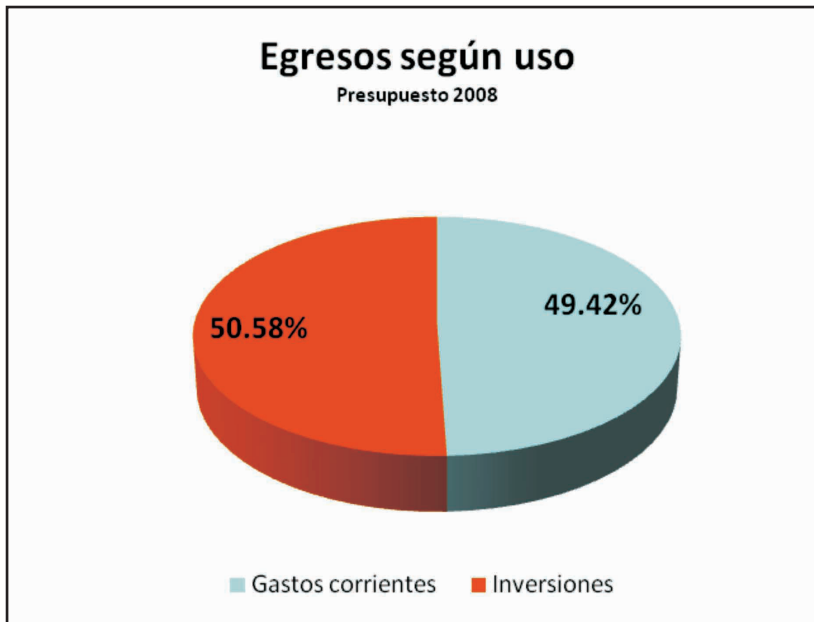
Fuente: Presupuesto Oficial 2008



Fuente: Presupuesto Oficial 2008

Egresos

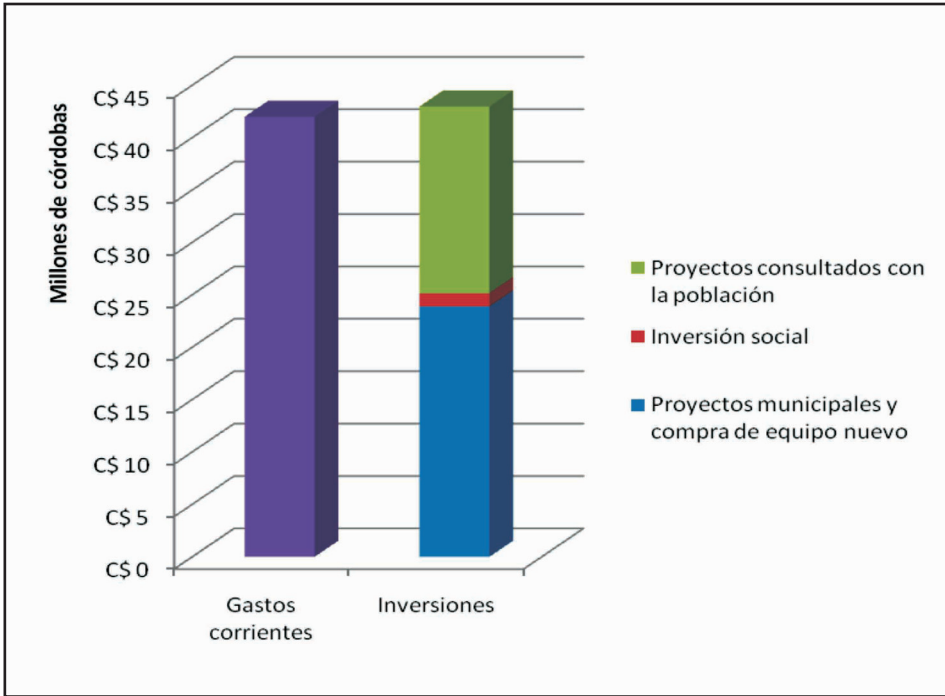
El total de egresos para el año 2008 según el Presupuesto Oficial fue de 84,959,939.35 (cifra idéntica al total de ingresos). Los egresos se dividen en dos grandes rubros: gastos corrientes y gastos para la inversión. Como vemos en el gráfico inferior, el gasto para inversiones es levemente superior al de gastos corrientes.



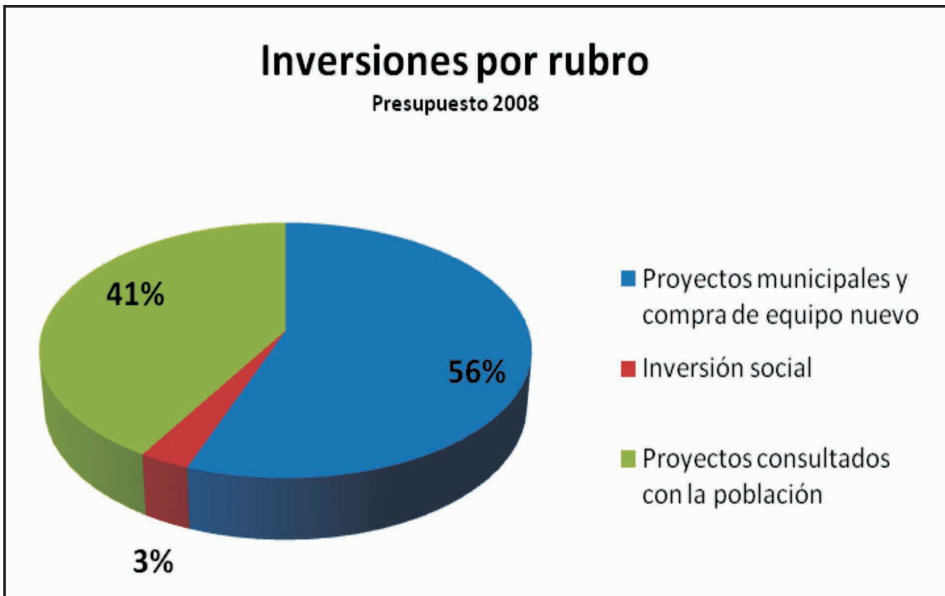
Fuente: Presupuesto Oficial 2008

Los gastos corrientes son gastos destinados al pago del personal, al pago de diferentes servicios, papelería, combustible, gastos financieros, donaciones a personas, deudas de periodos anteriores e imprevistos. En cuanto al gasto para inversión éste se divide en tres grandes rubros: proyectos municipales y compra de equipo nuevo, inversión social y proyectos consultados con la población. Como se observa en los gráficos de la próxima página, los proyectos municipales y la compra de equipo nuevo se llevan un 56% del gasto en inversión. Los proyectos consultados con la población representan un 41% de las inversiones.

Gastos corrientes y gasto para inversión



Fuente: Presupuesto Oficial 2008



Fuente: Presupuesto Oficial 2008

Gasto etiquetado

Tal y como describimos en la parte metodológica de este documento, el gasto etiquetado para mujeres es la cantidad de recursos que el gobierno municipal destina a programas, proyectos y acciones que benefician directamente a las mujeres.

Matagalpa, dentro de sus metas presupuestarias incluye una meta que para el presupuesto del 2008 decía: “Destinar el 4% de los Ingresos Corrientes 2008 en Proyectos y Acciones orientadas a la Mujer”. Esta meta empezó a aparecer en el presupuesto del 2005 con un 1%, y ese porcentaje ha ido aumentando. Para el presupuesto 2009 la meta habla de un 6%.

Para empezar, deberíamos subrayar que ese 4% es sobre los ingresos corrientes propios y no sobre los gastos totales. Y ¿por qué esa meta se calcula sobre los ingresos corrientes propios? Ernestina Vega, actual Secretaria del concejo municipal, nos explica:

“Los ingresos corrientes son los que nosotros mismos pagamos, como impuestos, que es lo más seguro que podemos decidir verdad. Están las transferencias del Gobierno Central, pero esos ya vienen destinados: tanto para inversión, tanto para gastos corrientes. Vienen donaciones; vienen las otras fuentes del Ministerio de Hacienda, que vienen sólo para proyectos; vienen fondos del FISE para proyectos. Entonces los ingresos corrientes son propios de la municipalidad con los cuales podemos contar, con los cuales podemos decidir. Estos sí podemos repartirlos” (Vega 2009)

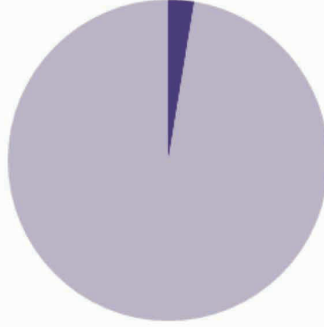
Es por esta razón que la meta es sobre los ingresos corrientes propios. Sin embargo, para que tengamos más claro qué porcentaje del gasto representa este 4% identificado por la Alcaldía (que en su aplicación para el 2008 fue un 4.08%), deberíamos calcular cuánto es sobre el total de egresos y sobre el total de inversiones.

Si calculamos lo que representan los 2,200,263.01 córdobas que el presupuesto oficial del 2008 identifica como proyectos para mujeres (este monto incluye 32 proyectos y los gastos de la Secretaría de la Mujer) sobre el total de egresos, estaríamos hablando de un 2.59% sobre el total de egresos.

Proyectos para mujeres (según Alcaldía), sobre total de egresos

Presupuesto 2008

2,59%



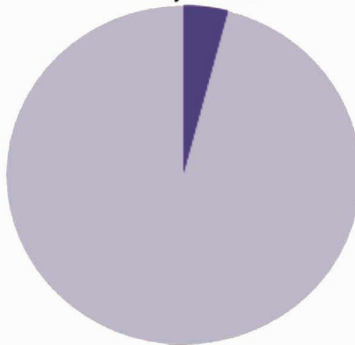
Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Oficial 2008

Nota: Este 4.08% incluye los proyectos que se identifican en el Presupuesto Oficial como proyectos para mujeres así como los gastos de la Secretaría de la Mujer.

Proyectos para mujeres (según Alcaldía), sobre ingresos corrientes propios

Presupuesto 2008

4,08%

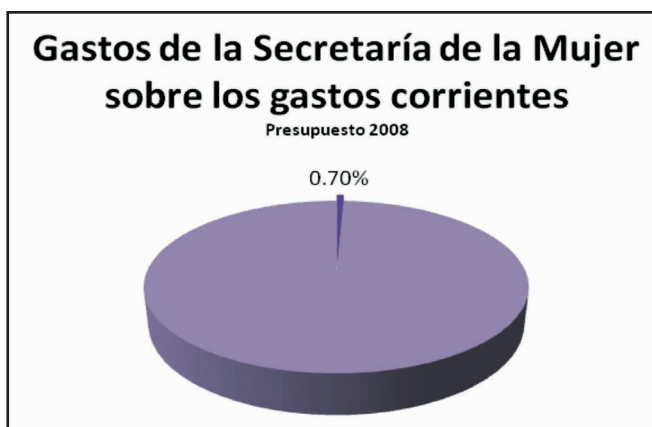


Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Oficial 2008

Nota: Este 2.59% incluye los proyectos que se identifican en el Presupuesto Oficial como proyectos para mujeres así como los gastos de la Secretaría de la Mujer.

Además, si calculamos el total de proyectos para mujeres identificados por la Alcaldía, sin contar los gastos de la Secretaría de la Mujer, 1,908,151.65 córdobas, sobre el total de gastos en inversiones (42,969,468.57 córdobas), estaríamos hablando del 4.44%.

En cuanto al presupuesto destinado a los gastos corrientes de la Secretaría de la Mujer (que como hemos visto, la Alcaldía incluye en su cálculo del 4.08% sobre ingresos corrientes propios), para el año 2008 se presupuestaron 292,111.36 córdobas. Esto solamente representa un 0.70% del total de los gastos corrientes de la Alcaldía.



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Oficial 2008

La Secretaría de la Mujer cuenta con tres trabajadoras: la responsable de la Secretaría, una promotora y una secretaria. Como podemos ver en el gráfico, sus gastos para el funcionamiento son mínimos en relación a los gastos corrientes de la Alcaldía. Aún y así, la actual Secretaria de la Mujer identifica el hecho que estos gastos se incluyan en la meta presupuestaria para acciones a favor de la mujer como una limitante:

“Uno de los obstáculos es que no hemos logrado que ese porcentaje sea directamente sólo para mujeres, sino que nosotros mismos tenemos que cubrir nuestros gastos administrativos. Dentro de ese 1% sale mi pago, el de la secretaria, el de la promotora. Entonces esas son dificultades.” (Quintana 2009).

A parte de la limitante que identifica la Secretaria de la Mujer sobre la aplicación de la meta presupuestaria a favor de la mujer, aquí identificamos otro problema. Tal y como se presenta esa meta, pensaríamos que ese 4.08% del año 2008 es gasto etiquetado para mujeres tal y como lo hemos descrito al inicio de este documento. Pero si analizamos en más detalle, nos damos cuenta de que no es así. Ese 4.08% se destina a proyectos que surgen como demandas de las

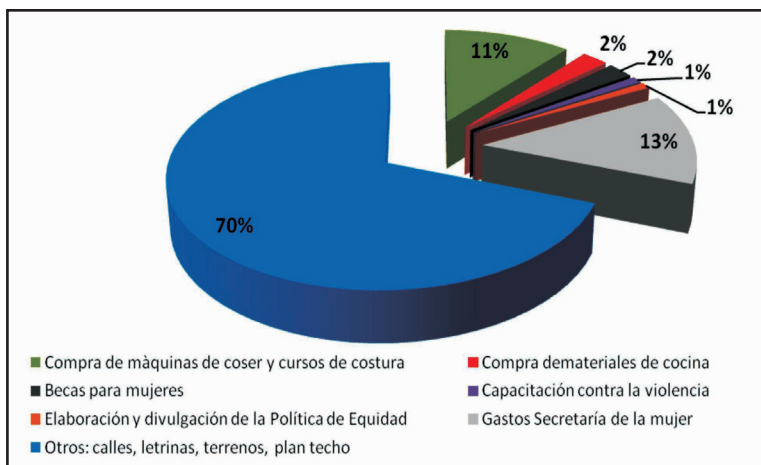
mujeres (en especial de esas que surgieron del cabildo de mujeres), pero no es necesariamente gasto etiquetado, ya que entre los proyectos que se incluyen hay construcción de calles, compra de bombas de agua y otros similares, que entrarían dentro de la clasificación de gasto general. Lo que encontramos es una confusión entre lo que son demandas hechas por las mujeres y lo que es gasto destinado (etiquetado) para las mujeres. Las dos cosas son distintas, ya que hay muchas demandas de las mujeres que no necesariamente son gasto etiquetado. Eso lo explica la Directora de Proyectos, Larissa Padilla, *“las mujeres por lo general están pidiendo, aunque no lo creamos caminos. [Piden] que se mejore el camino porque eso les facilita a ellas el acceso a la educación, el acceso a ir a traer el agua” (Padilla 2009).*

Visibilizar las demandas que han surgido desde las mujeres es una buena idea. Según Ernestina Vega es por esta razón que en el documento del presupuesto oficial se identifican esas demandas que surgieron en el cabildo de mujeres y que fueron incorporadas en el presupuesto, así como esas demandas que surgieron en los grupos de discusión que las mujeres tuvieron aparte de los hombres en sus comunidades y barrios. Sin embargo, hay que ir con cuidado de no confundir esas demandas con lo que es estrictamente gasto etiquetado para las mujeres.

Según el documento del Presupuesto Oficial, para el año 2008 se presupuestaron 32 proyectos para mujeres. Como acabamos de explicar, estos 32 proyectos en el presupuesto 2008 incluyen, no solamente lo que se entiende como gasto etiquetado para mujeres, sino también todas las demandas que surgieron de las mujeres. Entre los proyectos incluidos, a parte del gasto para el funcionamiento de la Secretaría de la Mujer, encontramos: compra de bomba de agua, plan techo, compra de máquinas de coser, cursos de costura, compra de banda musical, compra de terreno para lotificación, compra de materiales de cocina, construcción de cunetas, construcción de letrinas, becas para mujeres, apoyo y capacitación contra la violencia intrafamiliar por parte de la Secretaría de la Mujer, la elaboración y divulgación de la Política de Equidad de Género Municipal, reparación y mantenimiento de caminos y calles. De entre todos estos proyectos, los que aquí identificamos como gasto etiquetado son la compra de máquinas de coser y cursos de costura, la compra de materiales de cocina, las becas para mujeres, la capacitación sobre violencia intra-familiar y la elaboración y divulgación de la Política Municipal de Género. Además, la Alcaldía, como ya veíamos, también contabiliza los gastos de la Secretaría de la Mujer dentro de este rubro. Los demás proyectos que están en la lista no son solamente para las mujeres y por lo tanto no entraría como gasto etiquetado. Sin embargo, podría ser que un análisis de beneficiarios –el cuál escapa de nuestra capacidad por ahora- revelara que las mujeres fueron las más beneficiadas por estos proyectos.

Destino de los gastos que la Alcaldía identifica como proyectos para mujeres

presupuesto 2008

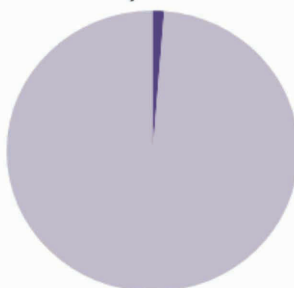


Si observamos la gráfica vemos como la mayoría de los proyectos que la Alcaldía incluye dentro del 4.08% de los ingresos corrientes para proyectos y acciones orientados a la mujer no es en realidad gasto etiquetado. De esta forma, si solamente contabilizamos los proyectos que son gasto etiquetado y los gastos de la Secretaría de la Mujer, vemos como ese 4.08% sobre los ingresos corrientes queda reducido a un 1.25%.

Gasto etiquetado para mujeres sobre ingresos corrientes propios

Presupuesto 2008

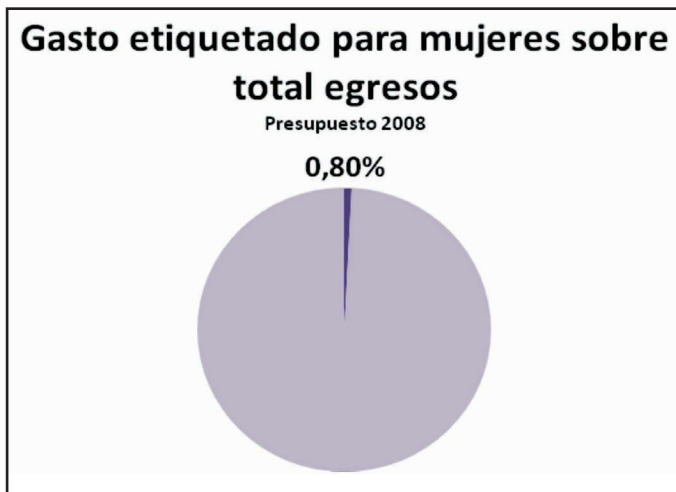
1,25%



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Oficial 2008

Nota: Este 1.25% es el gasto etiquetado como lo hemos definido en la metodología.

Además, si queremos calcular qué representa este 1.25% de gasto etiquetado sobre el total de egresos, según observamos en el gráfico inferior, se trataría de un 0.80%.



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto Oficial 2008

Nota: Este 2.59% incluye los proyectos que se identifican en el Presupuesto Oficial como proyectos para mujeres así como los gastos de la Secretaría de la Mujer.

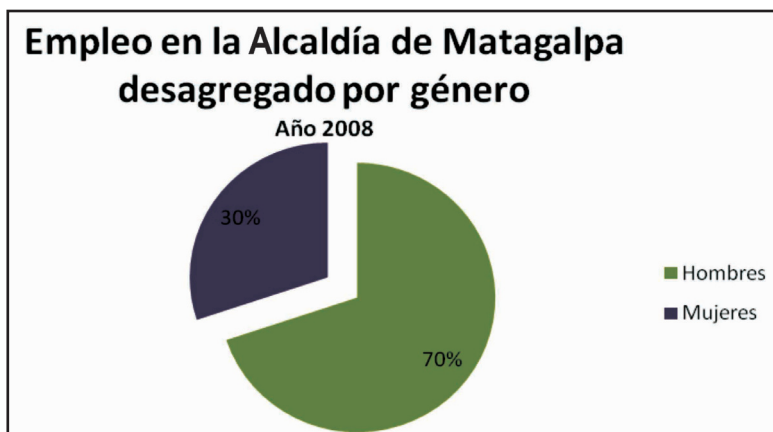
Finalmente, deberíamos retomar la limitante identificada por la responsable de la Secretaría de la Mujer y analizar qué porcentaje del gasto destinado a las mujeres va en gastos administrativos de la Secretaría. Si usamos el rubro que la Alcaldía identifica como gastos orientados para la mujer, ya vimos que un 13% de esos 2,200,263.01 córdobas (el 4.08% que identifica la Alcaldía) va a gastos de la Secretaría. Ahora, si usamos la clasificación de gasto etiquetado que aquí estamos proponiendo, ese porcentaje aumenta. Así, sobre el gasto etiquetado como nosotras lo definimos (674,611.36 córdobas) un 43.30% de ese presupuesto va destinado a los gastos administrativos de la Secretaría de la Mujer.

Políticas de empleo: gasto destinado a la igualdad de oportunidades a lo interno de la Alcaldía

El objetivo de esta herramienta tal y como la describimos en la metodología es determinar el gasto dedicado a la igualdad de oportunidades en la Alcaldía. En este sentido, se busca identificar todas aquellas acciones que los gobiernos llevan a cabo para promover la equidad entre los géneros y la igualdad de oportunidades a lo interno de la Alcaldía. Normalmente, este tipo de gasto es destinado a aplicar el principio de igual salario por igual trabajo, a la implementación de acciones afirmativas en la contratación de personal, a crear

servicios para disminuir la carga doméstica de las mujeres trabajadoras (por ejemplo con guarderías o comedores en la Alcaldía), o/y a dar capacitaciones para mejorar las capacidades de las mujeres trabajadoras. Como explicamos en la metodología, aquí lo que hacemos es adaptar esta idea a la información de la que disponemos. En el apartado 6 del presente documento vimos como cuando se aplique la Política Institucional de Género de la Alcaldía de Matagalpa se podrá contar con más y mejor información para realizar un análisis en más profundidad. Somos conscientes que este es solamente un primer acercamiento a este análisis.

En la Alcaldía de Matagalpa, en el periodo que estamos estudiando (el año 2008), según la Memoria de Gestión y Traspaso 2005-2008 elaborada por la Alcaldía, había 485 empleados. De éstos, 146 eran mujeres y 339 eran hombres. En porcentajes, esto representa un 30.10 % de mujeres y un 69.90 % de hombres.



Fuente: Elaboración propia de Memoria Gestión y Traspaso 2005-2008

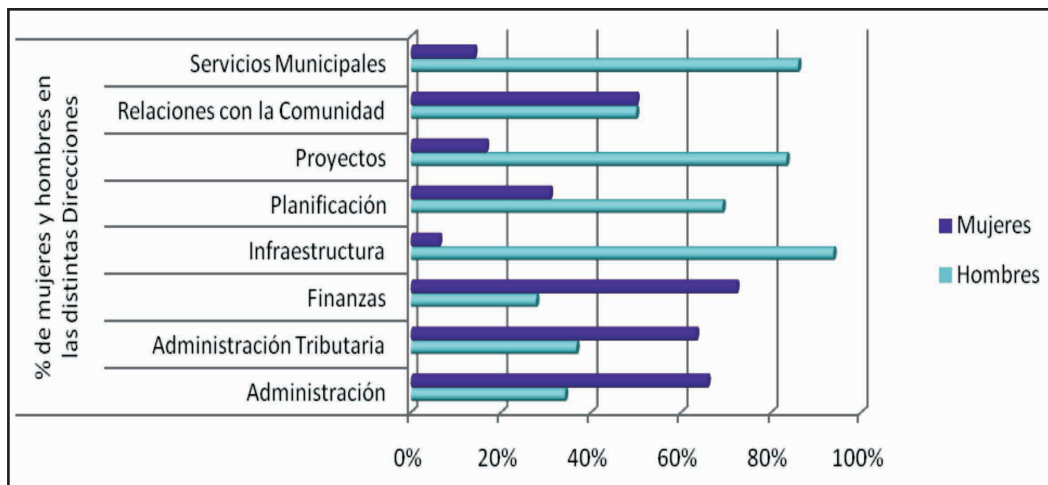
Sobre esta situación, la Directora de Proyectos comenta:

“Ok, hemos trabajado con equidad de género, pero nosotros internamente realmente estábamos en desventaja, pues no habemos la misma cantidad de hombres, no hay 50 y 50. Pero también hacíamos un análisis, bueno es que los trabajos que se realizan, son trabajos realmente pesados, por que nosotros estamos conscientes que la fuerza que se necesita tal vez como mujeres, no es que no lo podamos hacer sino que se nos hace un poquito más dificultosa” (Padilla 2009).

Lastimosamente, este tipo de argumentos sobre la fuerza física del hombre y la desventaja de la mujer, se siguen utilizando para justificar la participación desigual de la mujer en los puestos de trabajo.

Como vemos en el gráfico en la siguiente página, en concreto hay cuatro Direcciones, de las ocho presentes en el organigrama del 2008, donde hay una gran proporción de hombres en comparación con la proporción de mujeres. En particular, la Dirección de Servicios Municipales cuenta con el 86% de hombres

Trabajadores desagregados por género en las ocho Direcciones

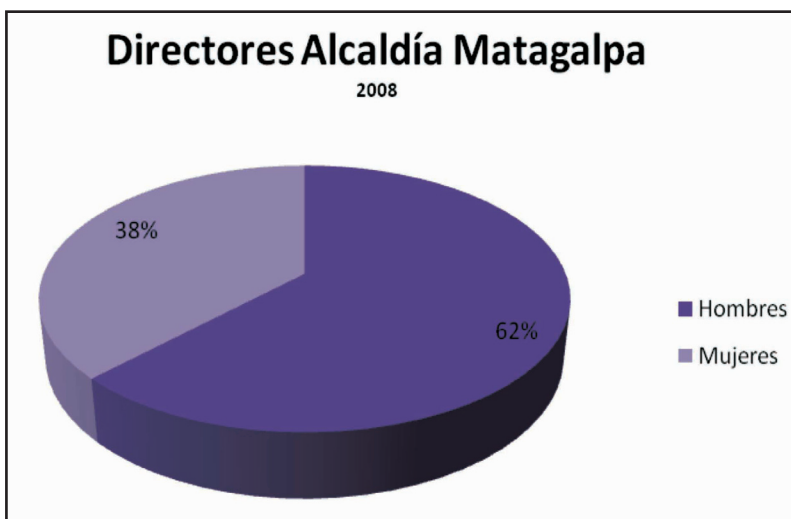


Fuente: Elaboración propia de Memoria Gestión y Traspaso 2005-2008

La Dirección donde la proporción de hombres y mujeres es más equitativa es en Relaciones con la comunidad, donde hay 50% y 50%. Después hay tres Direcciones donde encontramos a más mujeres que a hombres. Estas son la Dirección Administrativa donde hay 65.80% de mujeres y un 34.20% de hombres. En la Dirección de Finanzas hay un 72.20% de mujeres y un 27.80% de hombres. Y finalmente en la Dirección de Administración Tributaria hay un 63.26% de mujeres y un 36.74% de hombres.

Lo curioso es que en muchas de las Direcciones donde encontramos una gran proporción de hombres, la persona a cargo de la Dirección es una mujer. Como comenta la Directora de Proyectos, Larissa Padilla, “durante todo este transcurso de estos años, la que era tanto la directora de infraestructura como la directora de proyectos, las áreas donde hay más hombres, las directoras somos mujeres. Puede haber muchos varones, pero las directoras somos mujeres” (Padilla 2009).

En el 2008, de las ocho Direcciones, solamente 3 estaban dirigidas por mujeres, lo que representa un 38%. En concreto, había mujeres al frente de la Dirección de Administración, la Dirección de Proyectos y la Dirección de Infraestructura. Las dos últimas Direcciones veíamos que tienen en su gran mayoría trabajadores del sexo masculino.



Fuente: Elaboración propia de Memoria Gestión y Traspaso 2005-2008

En cuanto a las Secretarías, en el 2008 había 5: la Secretaría de Transporte, la de la Mujer, la de Divulgación y Prensa, la de Cooperación Externa y la de Turismo. De estas cinco Secretarías, solamente 2 estaban dirigidas por mujeres: la de la Mujer y la de Turismo.

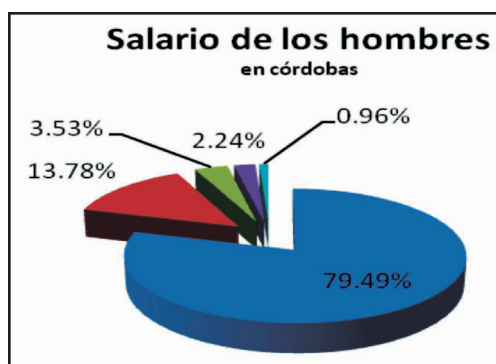
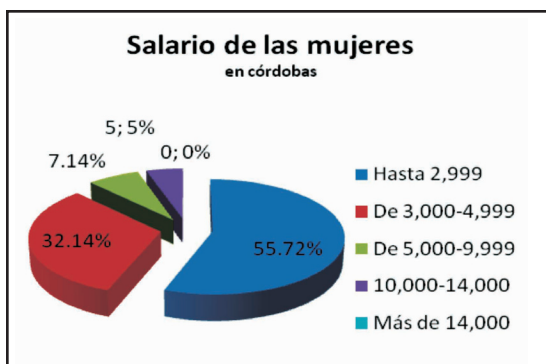
En cuanto a los salarios percibidos por los trabajadores de la Alcaldía de Matagalpa, como se puede ver en los gráficos a continuación, no hay grandes diferencias salariales entre hombres y mujeres. Entre los hombres, la gran mayoría (casi un 80%) se colocan en el nivel salarial inferior, por debajo de los 3,000 córdobas. Esto se debe a que, como veíamos anteriormente, muchos de los trabajadores de la Alcaldía son basureros y obreros de la construcción y éstos son los que perciben un menor salario. Como podemos ver, hay una mayor proporción de mujeres que ganan por encima de los 10,000 córdobas que hombres.

Tabla de categorías salariales de mujeres y hombres en la alcaldía de Matagalpa 2008

	% Mujeres	% Hombres
Hasta 2,999	55.72	79.49
De 3,000-4,999	32.14	13.78
De 5,000-9,999	7.14	3.53
10,000-14,000	5	2.24
Más de 14,000	0	0.96
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la planilla 2008

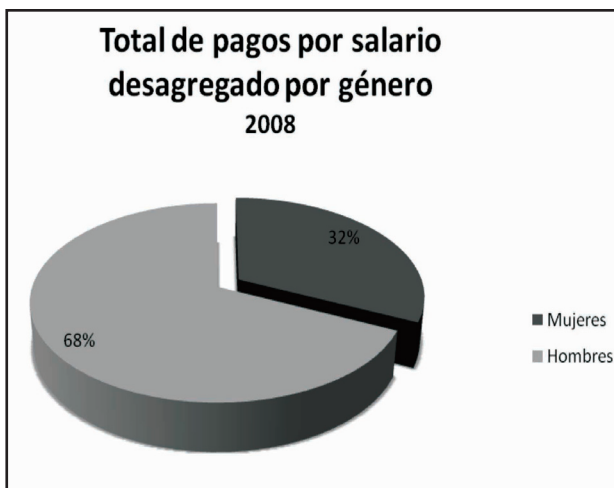
Revisando la planilla, podemos afirmar que se aplica el principio de igual trabajo igual salario, ya que, por ejemplo, todos los Directores perciben el mismo salario. Además, observamos que el salario promedio de las mujeres es superior al de los hombres trabajadores de la Alcaldía, a pesar que son tres hombres los que tienen los salarios más altos de la Alcaldía: el alcalde, el vice-alcalde y el secretario del Concejo Municipal. Aún así, el salario promedio de las trabajadoras de la Alcaldía es de 3,130.25 córdobas, mientras que el de los trabajadores es ligeramente inferior, 2,949.68 córdobas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la planilla 2008

Sin embargo, cuando sumamos el total de salarios pagados a mujeres y el total pagado a hombres, la situación cambia radicalmente, ya que se evidencia una gran desigualdad. Como vemos en el gráfico inferior, del presupuesto destinado

a salarios para trabajadores de la Alcaldía, solamente un 32% van destinados a las mujeres. En números absolutos, de los 30,644,079.79 córdobas que se destinaron a egresos de personal en el presupuesto del 2008, esto representa 9,806,105.53 córdobas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la planilla 2008

En cuanto al tipo de contrato de los trabajadores, la Alcaldía de Matagalpa en el año 2008 inició un proceso para hacer permanentes la gran mayoría de trabajadores temporales. Se acordó promocionar los cargos temporales a permanentes, como resultado de las negociaciones con sindicatos y la voluntad expresa del Gobierno Municipal (según Manual de Gestión y Transferencia). Eso hizo que aumentara el número de trabajadores en plantilla, reduciéndose drásticamente el número de empleados temporales.

Si en el año 2005 había un total de 328 trabajadores permanentes y 104 temporales, en el año 2008 solamente había 8 trabajadores temporales y 472 permanentes. La tendencia hacia reducir la precariedad laboral ha sido muy marcada. Sin embargo, no podemos analizar cómo ha afectado esto a las trabajadoras mujeres de la Alcaldía, ya que en este sentido no existe información desagregada por género. Aunque no contemos con esta información, sí sabemos que la mayoría de trabajadores que se beneficiaron de esta política fueron de la Dirección de Servicios Municipales y de la Dirección de Infraestructura, dos de las Direcciones con una menor proporción de mujeres. Así, podemos deducir que la gran mayoría de beneficiados fueron hombres.

Finalmente, en cuanto al nivel académico del personal, tampoco contamos con información desagregada por género. Lo que sabemos es que un 49% de los trabajadores de la Alcaldía tienen cargos comunes, un 34% tienen un nivel de técnico y un 17% tienen un nivel académico superior.

Conclusiones



Este documento es el resultado de una primera aproximación al análisis de los presupuestos municipales desde un enfoque de género en Nicaragua. Hemos empezado haciendo un breve repaso a lo que son los presupuestos sensibles al género, a por qué se hace este tipo de análisis y cómo se ha venido haciendo. Después de hecho este primer mapeo del trabajo elaborado hasta la fecha en este campo, especialmente en América Latina, hemos presentado una propuesta metodológica de cinco pasos para realizar este tipo de análisis en los municipios nicaragüenses. La aplicación de esta propuesta al caso de Matagalpa nos da luces sobre cómo realizar este tipo de investigaciones en Nicaragua.

La segunda parte de este documento precisamente recoge el análisis del presupuesto municipal de Matagalpa para el año 2008. Iniciando con un breve análisis del contexto nacional nicaragüense en dicho año y del marco legal en el que operan los municipios, hemos analizado los avances en materia de género a nivel de políticas, ordenanzas, instituciones y resoluciones de la Alcaldía de Matagalpa. Este análisis nos ha mostrado que en la ciudad ha habido voluntad política para avanzar a favor de la equidad de género. Sin embargo, para no quedarnos con una declaración de intenciones, hemos seguido con el análisis. El siguiente paso ha sido revisar el proceso de elaboración del presupuesto municipal en el municipio, analizando cómo se incluyen las mujeres en el proceso y qué tanto se tiene en cuenta el principio de equidad de género en dicho proceso. Hemos observado cómo se viene realizando un esfuerzo, desde el año 2004, por incluir la variable género en todo el proceso de consulta ciudadana. Además hemos constatado la existencia de un espacio en este proceso únicamente para las mujeres.

En lo que se refiere a los ingresos, aquí hemos presentado los mayores rubros para el municipio de Matagalpa en el año 2008. Aunque no hemos podido realizar un análisis de género de los ingresos, sí hemos visto que un 74.6% éstos fueron ingresos propios y un 25% transferencias del gobierno nacional.

En cuanto a los egresos, sí hemos podido realizar una primera aproximación al análisis de género. En referencia al gasto etiquetado, hemos encontrado que la Alcaldía tiene una confusión entre lo que son las demandas que hacen las mujeres en las asambleas de comunidades y barrios y cabildos, y lo que es propiamente gasto etiquetado. De esta forma, hemos visto como la meta presupuestaria del 4% que se incluye en el presupuesto oficial del 2008 en realidad no se cumple.

Además, otro problema observado es que gran parte del gasto destinado a las mujeres (lo que sería gasto etiquetado) en realidad se destina al funcionamiento de la Secretaría de la Mujer. Esta es una debilidad que la misma Secretaria

de la Mujer identifica. Sin embargo, y a pesar de lo que acabamos de decir, el presupuesto de la Secretaría es demasiado bajo para poder realizar de forma efectiva su trabajo.

En lo que se refiere a políticas de empleo, hemos observado que las mujeres son una minoría en la Alcaldía. Ellas representan un 30.10% del total de empleados. Se respeta el principio de igual salario por igual trabajo, pero el total de presupuesto destinado al pago de planillas de hombres es muy superior debido a que éstos representan la mayoría de trabajadores. Además, en el año 2008, los mejor pagados (que son los cargos políticos) eran todos hombres. En el lado positivo, si nos fijamos en el salario promedio de hombres y mujeres, parece que las mujeres trabajando en la Alcaldía son mayoritariamente cualificadas ya que su salario promedio es superior al de los hombres. En cuanto se empieza a aplicar la Política Institucional de Género, que fue aprobada en el año 2008, puede haber grandes mejoras en la distribución igualitaria de este tipo de gasto.

Para concluir, podríamos decir que todavía queda mucho por hacer. A nivel de políticas, planes y resoluciones vemos que los avances han sido significativos. Sin embargo, éstos necesitan ir acompañados de una asignación presupuestaria. En este sentido, el municipio de Matagalpa todavía tiene mucho trabajo que hacer.

Finalmente, hemos constatado que el clima político actual nicaragüense no acompaña para realizar este tipo de investigaciones. Afortunadamente, nos damos cuenta de que todavía tenemos aliadas dentro de las Alcaldías. Sería recomendable que las mujeres que están dentro de las Alcaldías y Gobiernos Municipales (ya sean funcionarias o concejalas) fueran las que iniciaran este ejercicio de contraloría. Un esfuerzo en conjunto entre mujeres que están “dentro” y mujeres que están “fuera” podría ser muy fructífero.

Además, como recomendaciones para futuras investigaciones en esta dirección, sería interesante poder dar seguimiento a todo el ciclo presupuestario, desde su formulación hasta su evaluación, incluyendo el análisis del gasto ejecutado. Igualmente, se recomienda hacer un primer intento de análisis del gasto general. Esto se podría hacer centrándose en un solo programa del gobierno municipal y realizando entrevistas con grupos de beneficiarios.

Como decíamos al inicio, el presente documento refleja un primer intento de realizar en Nicaragua un análisis de género de los presupuestos municipales. Sin embargo, este es un ejercicio exploratorio que debe ir mejorándose con la práctica. Es necesario que invirtamos esfuerzos en realizar este tipo de análisis ya que éstos son herramientas útiles para ejercer cabildeo en nuestros municipios. Además, en el futuro nos pueden dar pautas para pasar del análisis a la propuesta.

Bibliografía



Bibliografía sobre presupuestos de género

Anchundia, M. (2003). Salitre: análisis y propuestas para un presupuesto municipal con enfoque de género. UNIFEM, Salitre, Ecuador.

Andía, B. y A. Beletrán (2003). Documento Metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género: Sistematización de las experiencias en la Región Andina. UNIFEM.

Budlender, D. y R. Sharp (1998). Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas. Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional y Secretaría de la Mancomunidad Británica, Canberra y Londres.

Elson, D. (1997a). "Gender Neutral, Gender Blind, or Gender Sensitive Budgets?: changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care" Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures. Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.

Elson, D. (1997b) "Gender and Macroeconomic Policy", Link into Gender and Development, nº2, verano, pp12-14.

Hofbauer, H. (2003). Gender and Budgets. Overview Report. BRIDGE, IDS, University of Sussex, Brighton.

Hofbauer, H. y C. Vinay (2002). Presupuestos Sensibles al Género: herramientas metodológicas. FUNDAR, México DF.

Martínez, M^a C. (2003). Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género. INDESOL, México DF.

Martínez, M^a C. (2005). Análisis comparativo desde la perspectiva de género del presupuesto municipal de Cojutepeque 2004-2005. Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes, Las Mélicas, Diakonia, San Salvador.

Martínez, M^a C. (2005). Análisis comparativo desde la perspectiva de género del presupuesto municipal de Santa Tecla. Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes, Las Mélicas, Diakonia, San Salvador.

Martínez, M^a C. (2005). Análisis desde la perspectiva de género del presupuesto municipal de Zacatecoluca. Asociación Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes, Las Méridas, Diakonia, San Salvador.

UNIFEM (2007). Análisis Presupuestario, Incidencia Política en Normas Legales y Control Social sobre Presupuestos con Enfoque de Género, en el Municipio de Cercado (Cochabamba, Bolivia). UNIFEM, Quito.

Zabalaga, C. et. Al. (2008). Herramientas para impulsar e institucionalizar el enfoque de género. La Planificación, presupuestación y control social. UNIFEM, Cochabamba, Bolivia.

Documentos de la Alcaldía de Matagalpa

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2004). Plan Estratégico de Desarrollo del Municipio de Matagalpa 2005-2009. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2004). Presupuesto Oficial 2005. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2005). Presupuesto Oficial 2006. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2006). Presupuesto Oficial 2007. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2007). Presupuesto Oficial 2008. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa y Concejo Municipal (2007). Resolución Municipal 181207-54: Integración del Enfoque de Género en las Comunicaciones Internas de la Alcaldía de Matagalpa y Gobierno Municipal. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa y Concejo Municipal (2008). Resolución Municipal 260208-56: Política Institucional de Género. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2008). Plan Estratégico Institucional 2008-2009. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2008). Política Municipal de Equidad de Género Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2008). Memoria Gestión y Traspaso 2005-2008. Matagalpa.

Alcaldía Municipal de Matagalpa (2008). Presupuesto Oficial 2009. Matagalpa.

Otros documentos consultados

Agurto, S. y M. R. Renzi (1997). La esperanza tiene nombre de mujer. FIDEG, Managua.

Agurto, S. y A. Guido (2001). Mujeres. Pilares Fundamentales de la economía nicaragüense. FIDEG, Managua.

Colectivo de Mujeres de Matagalpa (1994). “Ser autónomas, en medio de la guerra y cuando nadie lo es”, en La Corriente (comp.) Lo que siempre quisiste saber sobre feminismo en Centroamérica y nunca te atreviste a preguntar. Centro Editorial de la Mujer: Managua.

Espinosa, I. (2004). Perfil de Género de la Economía Nicaragüense en el nuevo contexto de la Apertura Comercial. UNIFEM, Managua.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1971). Censo Nacional de Población 1971. INEC: Managua.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1995). VII Censo Nacional de Población y III de Vivienda 1995. INEC: Managua.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2005). VIII Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 2005. INEC: Managua.

Gobierno de Nicaragua (2002) Ley de Municipios y su Reglamento. Impresiones “La Universal”, Nicaragua.

Gobierno de Nicaragua (2003) Ley de Participación Ciudadana, nº 475. La Gaceta, diario oficial, Managua.

Gobierno de Nicaragua (2004) Reglamento de la Ley nº 475. La Gaceta, diario oficial, Managua.

Ortega Hegg, M. and Navas Morales, J. (2000) Nicaragua: Descentralización y Asociacionismo Municipal. CASC-UCA: Managua.

Listado de personas entrevistadas

Gómez, Marlon. Director Financiero Alcaldía de Matagalpa. Matagalpa, marzo 2009.

Quintana, Meybol. Responsable Secretaría de la Mujer Alcaldía de Matagalpa. Matagalpa, febrero 2009.

Padilla, Larissa. Directora de Proyectos Alcaldía de Matagalpa. Matagalpa, marzo 2009.

Vega, Ernestina. Secretaria del Concejo Municipal Alcaldía de Matagalpa. Matagalpa, marzo 2009.

Investigación: Edurne Larracochea Bohigas

Revisión de texto: Geni Gómez López

Diseño y diagramación: Ediciones Gráficas
“Las Lilas”

Grupo Venancia

Iglesia de Guadalupe 1 1/2 cuerdas al sur.
Barrio Guanuca, Matagalpa.

Teléfono: 2772 3562 - Telefax: 2772 4971
apartado postal: 102
correo electrónico: venancia9@turbonett.com.ni
pagina web: www.grupovenancia.org

