



El control público como herramienta para la construcción de la equidad

Mariana Álvarez

Presentación:

Este Foro¹ tiene por convocatoria el tema “Género y Corrupción”. En consecuencia, una de las cuestiones centrales es reconocer si la corrupción tiene un impacto diferencial entre hombres y mujeres. Mi presentación realizará apuntes sobre una herramienta posible para respondernos ese interrogante. La herramienta propuesta es el control público que año tras año se realiza respecto de los presupuestos nacionales y locales. Queda expresamente sin mención el Poder Judicial de la Nación, aunque merecería un pormenorizado estudio la distribución de su presupuesto, ya que no está sujeto a con auditorías externas de forma permanente.

El objetivo es despertar el interés en el control público entre quienes trabajan, estudian y creen en el género como una perspectiva necesaria para la construcción de una sociedad cimentada con equidad.

El control público en la actualidad se encuentra diversificado en distintas agencias gubernamentales. Este trabajo se centra en el control público sobre el presupuesto anual de la administración pública y su ejecución, esto es la asignación de recursos para el desarrollo de un plan de gobierno y la inversión de los mismos. Y dado que la extensión es limitada, se concentrará en el control público a nivel del Gobierno Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires. Entiendo que esto sesga la visión federal que debiera tener pero permítanme ese límite.

No importa cuál sea la especialidad personal o de la entidad dedicada al género a la cual pertenezcamos, estamos siempre en contacto con o cuestionando alguna agencia estatal

¹ Presentación realizada en el marco del III Foro de Mujeres contra la Corrupción /1º Interamericano. 29 de septiembre 2008. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.



nacional o local en encargada de la política pública por la cual estemos trabajando: el Ministerio de Salud de la Nación, el Consejo Nacional de la Mujer, la Oficina de Atención a la Víctima, la Dirección General de la Mujer del GCBA, entre tantas. Esto implica, por un lado, que solemos pedir que se desarrolle una política pública y destine presupuesto para lograr el resultado deseado (ej. Brindar asistencia y hospedaje a las víctimas de violencia) o petitionamos para mejorar un servicio que ya existe (ej. Programa de salud sexual y reproductiva). En definitiva, el Estado Nacional o local son los garantes de los derechos de todos y todas, y por lo tanto es el interlocutor de todas las organizaciones y profesionales que se dedican a la temática de género. Esto siempre se traduce en ausencia o presencia de destinos de recursos públicos.

Nuestro país es signatario de la CEDAW. Además, la estructura burocrática nacional cuenta con el Consejo Nacional de la Mujer; también tenemos normas que obligan al cupo femenino en el Poder Legislativo nacional y local; en las últimas elecciones se han disputado la presidencia de la Nación dos mujeres; la Corte Suprema de la Nación tiene en la actualidad dos magistradas. Pero, implica todo ello compromiso gubernamental para lograr la equidad de género? O debiéramos monitorear la aplicación de fondos públicos de forma constante para conocer de forma fehaciente cuánto, cómo y en qué se gasta?

El control público -en teoría- atraviesa cualquier política pública (programa, acción): salud sexual y reproductiva, educación, violencias, recaudación, servicios públicos, vivienda, transporte etc. Esta herramienta puede proveernos de información útil para nuestra tarea puesto que revela el compromiso real del Estado con la equidad de género.

Género: de qué hablamos?

Entre tantas definiciones de género podríamos elegir la que remite a una construcción simbólica que alude al conjunto de atributos socioculturales asignados a las personas a partir del sexo y que convierten la diferencia sexual en desigualdad social. En palabras de



Marcela V. Rodríguez ²: “El género es una condición política, social y cultural que ha sido construida históricamente.”

La misma autora cita a Alda Facio y Lorena Fries cuando señalan: “la identidad de género no se construye aislada de otras categorías sociales como la raza/etnia o la clase socioeconómica y es calificada por la edad, la orientación sexual, el grado de capacidad/habilidad, la nacionalidad, etcétera”.³ Y, para completar los argumentos que hacen imprescindible al género como catalizador de políticas públicas en sociedades con pretensiones de república democrática: “La relación intergenérica debe verse como un sistema social y jerárquico, un sistema de poder.”⁴

En sintonía con ello, María Rigat-Pflaum entiende que para la mayoría de los feminismos el concepto refiere a: “(...) una construcción social, a un proceso social interactivo que ocurre en una historia y en una geografía y que tiene determinadas consecuencias para varones y mujeres en términos de roles y jerarquías. El género es algo que se hace, no es algo que se es.”⁵

Si verdaderamente queremos una sociedad justa, equitativa, democrática y respetuosa de los derechos humanos de todos y todas, utilizar al género como una de las variables implicar en cada política pública es ineludible.

Corrupción: qué es?

Para poder contestarnos si la corrupción afecta de forma diferencial a hombres y mujeres, tenemos que ponernos de acuerdo en alguna definición sobre corrupción.

² “Reformas judiciales, acceso a la justicia y género”, pág. 8, Dir. Marcela V. Rodríguez, Ciepp con el apoyo de la Fundación Ford, Buenos Aires, 2007.

³ Ídem nota al pie 1.

⁴ Ídem nota al pie 1, pág. 9.

⁵ “Gender Mainstreaming: Luces y sombras de un enfoque para la igualdad de los géneros”, María Rigat-Pflaum, Fundación Friedrich Ebert en Argentina, noviembre 2007, pág. 8.



Carlos S. Nino la ha definido como “(...) la conducta de quién ejerce una cierta función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado en esa función, y no cumple con aquellas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un cierto beneficio para él o para un tercero, así como también la conducta del tercero que lo induce a o se beneficia con tal incumplimiento”⁶.

En el interesante trabajo “Resetear la sociedad. Ideas de los jóvenes sobre la corrupción”⁷, se citan, entre otras, dos definiciones más para apreciar. Para el Banco Mundial la corrupción es “el abuso del funcionario público para beneficio privado” Y para Transparencia Internacional es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios particulares” (Pág. 19).

En el terreno de lo jurídico debemos referirnos a lo siguientes marcos normativos. La Convención Interamericana Contra la Corrupción (Ley 24.759), de la cual nuestro país es parte, si bien no define el concepto de corrupción, describe como actos constitutivos de ella, en su art. VI los siguientes: “a). El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b). El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c). La realización por parte de un funcionario público o

6 “Un país al margen de la ley”, pág. 112, Carlos S. Nino, Ed. Emecé, Buenos Aires, 1992.

7 Publicación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Oficina Anticorrupción: Embajada Británica, PNUD, Buenos Aires, 2007.



una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d). El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e). La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.”

Simplificando -probablemente en exceso-, señalo que la Convención ordena a los países firmantes que adecuar sus ordenamientos jurídicos a la misma.

Nuestro país ,desde antes de la firma de la Convención, contenía en el Código Penal diversos artículos que tipifican como delitos las conductas antes señaladas. En la actualidad, en los artículos contenidos en el Libro Segundo, Capítulo XI del Código Penal de la Nación se tipifican los delitos contra la Administración Pública (art. 237 al 281 bis). Por otra parte, la ley de Ética Pública (Ley N° 25.188) establece obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades para todos aquellos que se desempeñen en la función pública.

Ahora bien, como puede apreciarse, todas las definiciones hasta ahora expuestas o bien encuadran dentro de un tipo penal o de una irregularidad sancionada por normas administrativas. Esto implica que para poder decidir que alguien es culpable de algún hecho tipificado por delito o falta administrativa debe atravesarse o bien un proceso penal o bien uno administrativo.

La utilización generalizada del término corrupción trasciende estos esquemas formales. Suele ser un término o concepto cargado de impresiones y pareceres. En distintos ámbitos sirve para describir no sólo inconductas de los funcionarios, sino ineficiencias estatales, usos y costumbres, pautas de comportamiento, etc. La coincidencia es que la corrupción se “percibe” como una cuestión generalizada pero inasible jurídicamente, sino



es a través de un caso concreto cuando el mismo es denunciado, probado y luego sancionado.

Lo expuesto implica que, para el castigo de un hecho de corrupción, el daño a la sociedad ya fue cometido y que su reparación no es posible, aún en sistemas con procesos de juicios de responsabilidad que pueden incluir reparaciones económicas. En palabras de Zaffaroni: "(...).El poder punitivo no resuelve los conflictos porque deja a una parte (la víctima) fuera del modelo. Como máximo puede aspirar a suspenderlos, dejando que el tiempo los disuelva, lo que dista mucho dista mucho de ser una solución, pues la suspensión fija el conflicto (lo petrifica) y la dinámica social, que continúa su curso, lo erosiona hasta disolverlo."⁸

Si un/a funcionario/a o varios/as son los/as encargados/as del Programa de Salud Sexual y Reproductiva no llevan a cabo alguna o ninguna de sus competencias, difícilmente sean condenados /as por algún delito salvo una flagrancia manifiesta (ej.. Compra con sobreprecios; librar un cheque sin norma que lo sustente o justifique). En general, suelen ser objeto de denuncias por incumplimiento de deberes pero rara vez se tiene por configurado el delito. Es muy difícil distinguir cuál era el deber que es/a funcionario/a debía cumplir. Parte del motivo de esta falta de comprobación es la nula descripción de responsabilidades, de misiones y funciones, de metas físicas de los programas, etc. En casi ningún ámbito de la administración pública existen manuales de procedimiento o descripción orgánica de obligaciones de cada uno de los/as que manejan presupuestos y programas de gobierno. Si se recorren varios informes de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires⁹, se podrá leer que la primera observación que contienen todos ellos es la falta de estructura formal del organismo que se trate ,un ejemplo es la falta de manuales de procedimientos y circuitos administrativos. En pocas palabras, todos/as son

⁸ "Derecho Penal. Parte General.", Zaffaroni, Raúl E.; Alagia, Alejandro; Skolar, Alejandro, Buenos Aires, Ediar 2da. Edición, 2002, pág. 6.

⁹ www.agcba.gov.ar



responsables pero nadie lo es en particular y los procesos se llevan adelante bajo una excesiva discrecionalidad.

Además, debe agregarse, que en particular los/as jueces/zas y fiscales que investigan delitos contra la administración pública suelen estar sujetos/as a presiones de toda índole. Ello conlleva a habituales sospechas sobre estos procesos, que son en general extensos y con poca cantidad de condenas efectivas. No escapa a nadie que hay que revisar todos estos delitos y volverlos a considerar a la luz de la experiencia de las últimas décadas. Pero siempre debemos recordar que también los/as penalistas nos enseñan que las estadísticas dictan que el endurecimiento de penas o multiplicación de tipos penales no asegura, de ningún modo, investigaciones exitosas, condenas, prevención o reparación. Las percepciones más generalizadas sobre corrupción (ej. Impresión de comisión sistematizada de hechos delictuales por parte de los/as funcionarios, ineficiencia, incapacidad, inacción) podrán tener una condena social cuando la administración política de turno se manifieste exageradamente incumplidora del bien público o bien cuando haya sido sujeta de profusas denuncias penales aunque no tengan condena (ej. No reeligiendo por el voto). Pero igualmente esta condena social puede llevarse a la práctica cada tanto y no repara el daño, al menos no el corto plazo. La utilización de los recursos de forma espuria o deficiente es una oportunidad perdida, que difícilmente regresa. Los programas que tengan por meta, por ejemplo, brindar vivienda a sectores vulnerables deben ser llevados a la práctica en término porque la urgencia de las personas involucradas no puede esperar un cambio de gobierno, y si así sucede el resultado intermedio es que familias enteras son postergadas para tener condiciones de vida digna. Si hay personas sin acceso a la educación o a la salud, el problema sucede hoy y no puede esperar.

No estoy desdeñando el derecho penal o el administrativo sancionador o el poder de la voluntad popular con su voto, sino resaltando las limitaciones o circunstanciales oportunidades que podemos tener si sólo participamos de estas instancias para abogar



por la equidad de género. Entiendo que existen oportunidades intermedias para abogar por este objetivo. Y dado que es un objetivo importante y llevamos muchas décadas sosteniéndolo, es bueno buscar más ocasiones para llevarlo a cabo.

Sintetizando, corrupción puede entenderse en sentido estricto como cualquiera de los delitos tipificados en el Código Penal o reglamentos administrativos sobre incompatibilidad o conflicto de intereses; o bien puede tomarse como la descripción generalizada de inoperancia, inacción, burocracia paralizante, sensación de comisión masiva de delitos por parte de funcionarios/as. Volviendo a la pregunta que nos convoca: si quisiéramos saber si la corrupción impacta de forma diferente a hombre y mujeres, necesitamos información sobre el presupuesto público y su ejecución cualquiera sea la acepción de corrupción queelijamos. Y aún para referirnos a la corrupción en un sentido estrictamente jurídico es útil conocer cómo se gastan los recursos públicos.

Qué es un presupuesto?

El motivo de introducir la variable del presupuesto público en este trabajo es que involucra la necesidad de información. Es un elemento descriptivo del gobierno de turno. Cuanto más desagregado se exponga podremos considerar que ese gobierno tiene serias intenciones de ser transparente y por lo tanto pasible de ser evaluado.

El presupuesto público puede ser tomado como un simple instrumento financiero estatal, o como un reflejo real de las políticas públicas del gobierno nacional o local. La definición depende del Estado que queremos. Entiendo que para nuestro sistema republicano de gobierno el presupuesto público es mucho más que un reflejo de montos sancionados, devengados y ejecutados, de gastos y egresos y equilibrio fiscal. Tal como lo consideran Barraza y Shafrik¹⁰, “El presupuesto es, ante todo, un acto de definición política,

¹⁰ “El control de la Administración Pública”, Javier Indalecio Barraza y Fabiana Haydeé Schafrik, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.



constituye la pieza fundamental de las decisiones; y su puesta en ejecución permite que el Estado realice su indelegable cometido que es la procura del Bien Común.”

Nuestra Constitución Nacional, en su artículo 75 inc. 8 ordena al Congreso Nacional: *Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo¹¹, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.*

Lamentablemente, es público y notorio que durante los últimos años el Congreso Nacional cada vez que vota el Presupuesto Anual para la Administración Pública aprueba la delegación de facultades en el Jefe de Gabinete de Ministros. Esto implica que el presupuesto no es estático, sino que sufre modificaciones durante el año. Muchas veces éstas no son constitucionales.

Cabe preguntarse si se diseña un verdadero plan de gobierno o, como señalan los/as especialistas en presupuesto público, cada unidad gubernamental se hace responsable del uso de determinada porción de los insumos sin visión estratégica conjunta. Las miradas críticas sobre el diseño de los presupuestos nacionales explican que no hay una real identificación de necesidades/demandas ni de sus causas, no hay criterios claros de

11 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.



asignación territorial, no se pueden conocer los costos unitarios de cada uno de los productos finales o intermedios de los programas, no hay un plan integral de recaudación, no se muestran datos con desagregación útil.

A esto se le suma que durante el transcurso del año pueden traspasarse partidas de algunos programas a otros por cuestiones de urgencias o imprevistos, y la elección del programa a ser reducido presupuestariamente es muy discrecional. Por lo tanto, puede que un programa de gobierno con grandes intenciones sea sancionado con recursos suficientes pero habrá que seguirlo periódicamente para conocer su real funcionamiento.

Debemos entonces admitir que nos integramos con el planteo de introducción de perspectiva de género en una situación instaurada de deficiente planificación y diseño presupuestario. Pero el punto es que si lográramos comenzar a debatir esta idea durante el diseño de los planes y programas de gobierno y en el armado del presupuesto, probablemente estaríamos aportando una herramienta de mejora a todo el sistema.

“(…), las políticas públicas que incorporan la perspectiva de género parten de la premisa de que las instituciones estatales son partícipes de la construcción política y social de los géneros y, por lo tanto, pueden combatir la inequidad y desigualdad entre varones y mujeres”.¹²

Quienes son competentes para diseñar planes de gobierno tienen la potestad y oportunidad única de diseñarlos con perspectiva de género. Rigat-Pflaum, refiriéndose al desarrollo del mainstreaming de género, apunta con cierta agudeza que: “(…) si la perspectiva de género se transversaliza para que esté en todas partes se corre el riesgo de que no esté en ninguna parte. También es cierto que si el objetivo político de la igualdad de género es responsabilidad de todos (y todas), puede ser que ninguno sea finalmente responsable”.¹³

12 Op. Cit. Nota al pie 1, pág. 264.

13 Op. Cit. Nota al pie 4, pág. 10.



Aún ante una visión así de pesimista, entiendo que debemos abogar por la transversalidad institucional en paralelo con las acciones puntuales. De otro modo, siempre estaremos dependiendo de la voluntad de la autoridad de turno para lograr algún programa específico.

Existen experiencias mundiales de presupuestos sensibles al género, también llamados Presupuestos con Enfoque de Género, a los cuales me referiré muy brevemente para poder relacionarlo con el control público.

El documento “Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: investigaciones y prácticas contemporáneas”¹⁴ es una guía útil para listar algunas cuantas experiencias. Estos trabajos se inician en la década del 80, básicamente en Australia, el Reino Unido y algunos países africanos. Señalo este dato porque la Argentina, con la Reforma Constitucional de 1994 y la Asamblea Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996 tuvo la oportunidad de incorporar algunos conceptos pero, no lo hizo.

Sucintamente se señala que un presupuesto sensible al género es aquel que desagrega o desglosa del presupuesto general de gobierno conforme al impacto sobre hombres y mujeres y distintos grupos de hombres y distintos grupos de mujeres. Es decir, nos brinda mejor información sobre el uso de los recursos públicos. A mayor y mejor información se pueden tomar decisiones más certeras y perdurables en sus consecuencias.

Del trabajo citado son muy acertadas dos ideas que se relacionan con lo expuesto en anteriores párrafos: “La forma como se formula el presupuesto nacional usualmente ignora los distintos roles, responsabilidades y capacidades de hombres y mujeres que son determinados socialmente”.¹⁵ La otra es la que plantea que: “Se necesita información desagregada para desmitificar la neutralidad aparente y, más específicamente, la

¹⁴ “Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas”, Debbie Budlender y Rhonda Sharp con la colaboración de Kerri Allen, Secretaria de la Mancomunidad Británica, AUSAID. Puede leerse en la Biblioteca virtual en www.presupuestoygenero.net.

¹⁵ Op. Cit. Nota al pie 13, pág. 67.



neutralidad de género del presupuesto. Esto demostrará cómo las tarifas, las relaciones industriales, los impuestos, la educación, el empleo o la política industrial impactan en las mujeres, debido a su ubicación diferente dentro de la familia y la economía.”¹⁶ Las especialistas en presupuestos sensible al género en lugar de considerar que quienes diseñan los presupuestos asumen la neutralidad del concepto, hablan de “ceguera” frente al mismo. La pretendida neutralidad o ceguera se amplía respecto de la clase social, raza, radicación, edad, condición de empleo, salud, etc.

De las experiencias mencionadas, brevemente puntualizo que todas necesitaron del compromiso no sólo de las organizaciones no gubernamentales dedicadas al género sino del correspondiente al gobierno, sin el cual nada de ello hubiese sido posible. En Australia (1984), por ejemplo, comenzaron presentando auditorías anuales sobre el presupuesto por dependencia debiendo señalar en ellas los logros respecto de mujeres y niñas, pero incluyendo todas las actividades y organismos, no sólo aquellos específicos para estos grupos. Los resultados arrojaron que respecto de los planes especiales dedicados a mujeres y niñas, los recursos utilizados eran el 1% del presupuesto total de las dependencias auditadas. Algunos países africanos focalizaron el estudio en el modo en que la falta de agua corriente afectaba a las mujeres y hombres, puesto que la distribución hogareña del modo de conseguirla era finalmente distinta entre ambos sexos.

En países latinoamericanos se recorren este tipo de iniciativas en países como México o Ecuador. Pueden leerse ejemplos de sus experiencias en el trabajo “Género y Presupuestos” de Helena Hofbauer Balmori.¹⁷ En México, entre 2000 y 2001, se realizaron estudios sobre los programas focalizados contra la pobreza. Uno de los resultados que arrojó señala que menos del 2% de los recursos eran asignados específicamente para las mujeres. La otra conclusión que no sorprende es que los programas asumían y quizás promovían los roles tradicionales de las mujeres y hombres.

¹⁶ Op. Cit. Nota al pie 13, pág. 68.

¹⁷ “Género y Presupuestos. Informe General.” Helena Hofbauer Balmori, Bridge development – gender, Reino Unido.



En Ecuador realizaron, en el 1992, un estudio sobre el impacto de los recortes en el gasto social en el uso del tiempo. Las mujeres debían destinar más tiempo en generar más recursos, y por lo tanto el trabajo reproductivo recaía en las más jóvenes que detraían tiempo para realizar sus tareas escolares.

Bellamy expone tres objetivos de los presupuestos sensibles o con enfoque de género: a) convertir en práctica cotidiana las cuestiones de género en el seno de las políticas de gobierno; b) tratan de promover que los gobiernos adopten una mayor responsabilidad con respecto a sus compromisos de igualdad de género; c) pretenden modificar políticas y presupuestos¹⁸.

Una estrategia posible es identificar la inclusión/exclusión de la perspectiva de género en las distintas políticas, proyectos, planes, servicios y actividades desarrolladas tanto desde los órganos del Estado, como desde organizaciones de la sociedad civil. Es dificultoso conocer cual es el impacto de la subejecución presupuestaria en relación con los planes sociales dedicados a las mujeres o si los recursos estatales son destinados de forma no discriminatoria y a favor de una ciudadanía emancipada. Ello provoca un serio obstáculo para efectuar la evaluación y el monitoreo de dichos programas.

Es de significativa importancia, contar con esa recolección, ya que estos datos pueden contribuir a identificar los temas prioritarios a los fines de diseñar y/o impulsar políticas públicas que fomenten la igualdad de género, y a evaluar los resultados de las medidas ejecutadas.

Todo lo expuesto anteriormente se desprende de las precursoras de la corriente del Género y Desarrollo. Y conlleva también grandes, permanentes y esforzados trabajos por parte de las organizaciones no gubernamentales, que no gozan de precisamente abultados financiamiento. No es secreto tampoco que si debemos monitorear nuestro presupuesto nacional o local también necesitamos capacitación. Entiendo que en nuestro

¹⁸ “Presupuestos de Género”, Documento de información para la Red informal de expertos en presupuestos de género del Consejo de Europa, Kate Bellamy, 2002.



país estamos en una etapa previa a poder afirmar el modo de proponer un presupuesto sensible o con enfoque de género. Nos falta acceso a la información respecto de los planes y programas de gobierno, nos faltan estadísticas fieles y fehacientes. Es obvia la situación del INDEC. Y no tan obvia es que la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires luego de la reforma de su estructura por el Decreto 2075/07 pasó a formar parte de la Agencia de Ingresos Públicos del GCBA (AGIP, ley 2603). Estos organismos deben ser rejerarquizados en un sentido técnico profesional, puesto que producen anualmente información que debería ser indiscutible como insumo para el desarrollo de las políticas públicas.

Pero también es cierto que en la actualidad cada vez más defensoras del género ocupan lugares en los órganos legislativos y administrativos y por lo tanto también podremos apelar a ellas para elaborar una estrategia de trabajo.

Por ello a continuación mi propuesta es comenzar a trabajar desde otro ángulo para llegar en algún tiempo a ese presupuesto más equitativo, que finalmente es parte esencial para concretar los principios y mandas de la Constitución y la CEDAW.

Qué es el control público?

El profesor Orlando A. Braceli enseña que el presupuesto en sí mismo es un momento del proceso presupuestario¹⁹. Así el proceso completo comprende las etapas de programación, ejecución de la acción y la evaluación final. Como el autor recalca, el proceso presupuestario sin evaluación es imperfecto, no transparente. Esta evaluación indispensable se traduce en fiscalización, inspección, control. Los controles públicos pueden ser concomitantes o bien ex post ejecución. Estos dos tipos de controles están presentes en casi todos los sistemas, tanto nacionales como locales: el primero por las unidades de auditoría interna de las instituciones (Ej. SIGEN, SIGEBA) y la segunda por

¹⁹ “Criterios Básicos para el análisis del Programa General de Gobierno y el Presupuesto”, Orlando Andrés Braceli, 2007, trabajo sin publicar.



cuerpos técnicos en general dependientes de los cuerpos legislativos (Ej. AGN, AGCBA.). En el primer caso, las auditorías suelen ser primordialmente de legalidad y financieras, acompañando la gestión de la administración central. En el segundo caso, las auditorías son de diversos tipos y suelen ser proveedoras de muchísimos datos y diagnósticos.

El control público no fue siempre el tipo de actividad técnico institucional que es en la actualidad. Puede recurrirse a obras clásicas como “Estudios sobre Tribunales de Cuentas y de Control Público”²⁰, en las cuales se relata como al principio el control público se limitaba a la legalidad de los actos administrativos del Estado. En el capítulo denominado “Auditoría de Gestión y democracia” José Ariel Nuñez²¹ explica como el concepto de control recorre de la mano con el concepto de Estado la evolución de los sistemas políticos. Así el Estado monárquico concebía la hacienda como propia del Rey, y por lo tanto se traducía en un Estado Gendarme. Existía una recaudación férrea, un tesorero que resguardaba los bienes y un contador que “llevaba las cuentas”. Este Estado realizaba mínimas actividades a favor de las necesidades sociales. Las democracias transformaron la hacienda del Rey en la hacienda del pueblo. Las acciones del Estado, por el contrario a los anteriores sistemas, deben volcarse a los/as ciudadanos/as.

Los controles tradicionales se realizaban a través de auditorías de legalidad y financieras. Con el tiempo y las democracias republicanas, el control se desarrolló como una verdadera disciplina dentro y fuera del Estado e incorporó los objetivos de economía, eficacia y eficiencia (comúnmente conocidas como las tres E). Se gestó entonces, tomando mucha experiencia de la actividad privada, la auditoría de gestión: qué hace el Estado con los fondos del pueblo, cuánto gasta en hacerlo y si lo hace de forma eficiente. El autor antes citado elabora algunas ideas respecto del aporte que este tipo de auditorías pueden hacer a las democracias republicanas²²: proporcionar una mejor base para

20 Comp. Rubén C.A. Cardón, Comisión Bicameral Examinadora de Obras de Autores Salteños, Salta, 1996.

21 Op. Cit nota al pie 10, pág. 302.

22 Op. Cit nota al pie 10, pág. 311.



mejorar la administración del sector público; mejora la calidad de la información; estimular a la administración a incorporar procedimientos para informar sobre su eficiencia y proporcionar una rendición más adecuada.

Tanto la Auditoría General de la Nación (AGN) como la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) están conformada por 7 auditores/as generales, uno de los cuáles es el/a presidente/a. En el caso de la AGN los siete son varones, en el caso de la AGCBA son cuatro varones y 3 mujeres. Destaco que en el caso de la Ciudad es en cumplimiento de la manda constitucional del cupo femenino. La AGN contó durante el 2007 con un presupuesto anual de casi \$ 57.000.000²³, la AGCBA cuenta en el 2008 con casi \$ 47.000.000²⁴. Ambos organismos están compuestos, en su mayor parte, por profesionales de las ciencias económicas, abogados/as, médicos/as, ingenieros/as, arquitectos/as, licenciados/as en ciencias políticas, entre tantas otras profesiones.

La Ley de Administración Financiera Nacional y Sistemas de Control N° 24.156 regula toda la administración financiera nacional y establece los sistemas de control interno y externo de la Nación. Su art. 8 determina los ámbitos en los cuales se aplica: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social. b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el

²³ Puede verse el presupuesto ejecutado 2007 en www.agn.gov.ar

²⁴ El total del presupuesto del GCBA puede consultarse en el Boletín oficial del GCBA, al cual se accede por www.buenosaires.gov.ar, Decreto 25/2008 que distribuye los créditos sancionados.



control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones, d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

El último párrafo del art. 8 se aclara que: “Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.”

Los reglas que rigen se encuentran prescriptos en el art. 4, entre los cuales priman los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

La AGN, como parte del sistema de control creado por esa ley (art. 116), elabora informes que pueden ser consultados en su página institucional, aunque el sistema de búsqueda no es óptimo. Respecto de la AGCBA, la Ley 70 es la norma que regula el sistema de administración financiera de la ciudad y organismos de control para la ciudad de Buenos Aires. Con criterios similares a los anteriormente citados respecto de la Ley 24.156 (Conf. Art. 4 y 7 respectivamente), la AGCBA tiene rango constitucional (art. 135 y 136 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires). Sus informes también son visibles en su página web institucional y su búsqueda es algo más accesible por especialidad de cada una de las direcciones internas que haya realizado el trabajo (Ej. Salud, Desarrollo Social, Educación, Obras Públicas, Hacienda). Los informes de ambos organismos no son vinculantes sino que sirven de asesoramiento a los cuerpos legislativos nacional y local. Es cierto que llegan un año tarde al período auditado pero permiten no sólo detectar acciones que pueden constituir delitos sino corregir los desvíos por ineficiencias



detectadas en los programas auditados. Además, suelen tener una objetividad mayor que otros informes.

Ambos organismos, cuando evalúan la utilización de los recursos públicos, lo hacen considerando los tres objetivos principales ya citados: la economía, la eficacia y la eficiencia de las acciones y programas de gobierno.

La comprobación de la eficiencia de las políticas públicas tiende a comprobar si alcanzaron su objetivo; la eficacia si esas políticas públicas contaban con los medios necesarios para ello. Ambos objetivos deben ser abarcados al menor costo posible: la economía. Para la verificación de las tres E deben generarse indicadores que, lamentablemente, no se desarrollan de forma institucional ni orgánica.

Qué podemos hacer?

La propuesta de quienes se especializan en presupuesto y género es incorporar la cuarta E: la equidad. Cuando se evalúa la utilización de los recursos públicos debiéramos conocer si los instrumentos utilizados por la administración tienen efectos diferentes entre hombres y mujeres. Si suscribimos la CEDAW, entonces hemos asumido el compromiso de la no-discriminación, de no reforzar estereotipos, de bregar por la equidad. La verificación de la equidad puede ser propuesta como un objetivo independiente o bien desprenderlo del criterio de eficiencia. Para saber si un determinado plan de salud cumplió o no con sus objetivos debiera desagregar la información por género de beneficiarios y beneficiarias. Esto parece de una obviedad técnica pero no se desprende de los informes de estos organismos. La variable de género aparece sólo cuando la política pública en análisis es específicamente dedicada a “mujeres” o sobre un organismo dedicado a ellas (ej. Dirección General de la Mujer” o Programa de Asistencia Integral a la Víctima de Violencia Familiar Sexual).



Además de la variable específica de consignar el género de los/as destinatarios del programa que se trate, estos organismos deberían sumar otro tipo de comprobaciones como el impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo, el análisis de la incidencia de los impuestos desagregados por género, el examen sobre si una determinada acción gubernamental contribuye a reducir o reforzar la discriminación en razón del género.²⁵ En la actualidad, se están estudiando y describiendo distintos indicadores para comprobar la equidad de una determinada política pública, y un instrumento útil puede ser el Informe sobre Desarrollo Humano y los índices allí expuestos (PNUD).

Una primer acción que podríamos intentar desde las organizaciones dedicadas al género es acercar a estos organismos, especializados en control, la posibilidad de incorporar en sus proyectos de auditoría de rutina la desagregación por género de los programas sujetos a control. Pueden respondernos que los organismos que auditan no poseen esta información, deberemos entonces pedirles que comiencen a generar ese indicador.

La otra acción es interesarnos por sus planes anuales de trabajo. Tanto la AGN como la AGCBA elaboran Planes Anuales de Auditoría en los cuales se decide cuáles serán los proyectos de auditoría a desarrollarse. Si bien no está establecido que estos organismos deban “deliberar” con la sociedad, se pueden hacer llegar documentos técnicos con propuestas específicas. Estos organismos han comenzado en la actualidad a ser requeridos por distintas organizaciones de la sociedad civil y han respondido favorablemente con firmas de convenios (ej.. ACIJ, Poder Ciudadano). Es hora de presentarles la perspectiva de género. Estos organismos tienen el personal, el presupuesto y la obligación legal de controlar el presupuesto público a la luz de la Constitución Nacional y la local, pero invisibilizan el género como cualquier otro organismo del Estado. Entiendo que debemos utilizar esa vía para lograr saber si la corrupción (en cualquiera de sus acepciones) impacta de forma diferencial entre hombres y mujeres.

²⁵ Ver “Iniciativas Presupuestarias sensibles al género”, Noeleen Heyzer, UNIFEM, 2001.



Conclusión:

Para poder analizar cómo la corrupción impacta de forma diferencial en razón del género, debemos primero analizar si las políticas públicas en la Argentina receptionan al género como una categoría a ser introducida. Segundo, debemos advertir si estas políticas tienen por objetivo no reforzar estereotipos discriminatorios.

Incluir en un diagnóstico o en una estrategia un apartado sobre las mujeres es un avance respecto a aquellos que parten de categorías aparentemente neutrales como ciudadanía, pero la inclusión de la “categoría” mujer o del sector mujeres, no necesariamente indica que se utilizó la perspectiva de género y sin ella, no podemos tener un diagnóstico apegado a la realidad.

Sabemos que estos últimos criterios por si mismos no garantizan la incorporación del enfoque de género ni la protección de los derechos de las mujeres, pero es necesario sumarlos por ser indicadores que permiten avanzar en este análisis. Cuando se evalúan políticas públicas los organismos que auditan suelen utilizar tres E: economía, eficacia y eficiencia. Es oportuno incorporar la cuarta E: equidad. Para ello, les propongo comenzar a trabajar para diferenciar la aplicación de recursos desde el control público y poder respondernos la pregunta inicial y buscar soluciones correctivas cuando correspondan.