

FLACSO - Biblioteca

Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad

**Presupuestos Sensibles
al Género en
la Región Andina**



La Serie Ágora está orientada a recoger reflexiones preliminares de investigación, ponencias y, también, los resultados de consultorías.

© Segunda edición, 2005:

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM – Región Andina
Av. Amazonas 2889
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2460 332
Fax: (593-2) 2460 328
www.unifemandina.org

FLACSO, Sede Ecuador
Pradera y Av. Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238 888
www.flacso.org.ec

**Hacia la transparencia con equidad:
Presupuestos Sensibles al Género
en la Región Andina**

Registro de Autor: 019751
ISBN: -9978-43-665-0

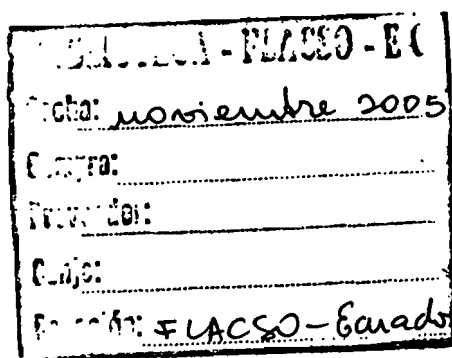
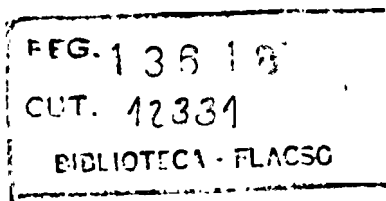
Autoras
Bethsabé Andía, Arlette Beltrán,
Raquel Coello, Martha Gutiérrez,
Zonia Palán, Carmen Zabalaga

Asistentes de las Autoras
María de los Ángeles Barrionuevo,
Vivian Cenisario, Florella Lezama,
Mariflor Navía Vilar

Edición de textos
Mercedes Prieto

Diagramación e Impresión
RisperGraf C.A.

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente



DEDICATORIA

Dedicamos este libro a Zonia Palán. Expresamos nuestro reconocimiento a su trayectoria intelectual y política, y a su compromiso y aporte a la construcción del movimiento de mujeres. Su memoria estará siempre presente en nuestras vidas.

ÍNDICE

Dedicatoria	1
Presentación	5
Agradecimientos	7
Introducción	
De la neutralidad de los presupuestos públicos a presupuestos sensibles al género	9
Ana Falú	
Capítulo 1	
Presupuestos sensible al género en UNIFEM, Región Andina: una apuesta regional	15
Raquel Coello Cremades	
Capítulo 2	
Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica	33
Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco	
Estudios de casos:	
Capítulo 3:	
Municipios y presupuestos sensibles al género: una aproximación al caso boliviano	89
Carmen Zabalaga Estrada	
Capítulo 4:	
Presupuestos públicos con enfoque de género: una aproximación al presupuesto nacional de Bolivia y al del Municipio de la Paz	115
Martha Gutiérrez	
Capítulo 5	
Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	201
Zonia Palán Tamayo	
Capítulo 6	
Análisis del presupuesto público con enfoque de género: el caso de Villa El Salvador, Lima Perú	293
Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco	

Una vez identificadas las políticas que se quiere analizar se procede a considerar si éstas tienen o no un enfoque de género, para lo cual es pertinente responder si:

- ¿Consideran o no los derechos de las mujeres, establecidos a nivel internacional y nacional?
- ¿Toman en cuenta que los temas de género afectan la vida de las mujeres y los hombres y tienen implicancias tanto económicas como sociales? ¿Consideran que el género delimita las oportunidades, el acceso a los recursos y las necesidades de hombres y mujeres?
- ¿Reconocen los distintos roles, responsabilidades y capacidades socialmente determinadas de hombres y mujeres? ¿Consideran que las políticas afectan a las mujeres y a los hombres de diferente manera?
- ¿Consideran que tanto la comunidad como la familia están atravesadas por relaciones de género? ¿Consideran las relaciones de poder al interior de la comunidad y la familia? ¿Toman en cuenta la desigual distribución de los recursos entre hombres y mujeres al interior de las mismas?
- ¿Posibilitan el cambio de las condiciones de vida (condición) y de los roles tradicionales (posición) de la mujer? ¿Posibilitan la libre opción sexual y de género?
- ¿Valoran el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y su aporte a la sociedad en su conjunto?
- ¿Permiten que las mujeres accedan a los recursos materiales y simbólicos necesarios para mejorar su nivel y calidad de vida?
- ¿Contemplan acciones de discriminación positiva que buscan cambiar la adversa situación de partida que enfrentan las mujeres?
- ¿Fortalecen la participación de las mujeres en la comunidad, en sus organizaciones y en la toma de decisiones?
- ¿Están formuladas en un lenguaje no-sexista?

Finalmente es necesario analizar la manera en que estas políticas se operativizan y plasman en el presupuesto nacional. En el caso que se pretenda hacer un análisis sectorial, es importante tener en cuenta qué sectores son más estratégicos para el ejercicio de los derechos de las mujeres o cuáles responden a sus demandas. Igualmente es importante evaluar la experiencia y ventajas de las personas que van a llevar a cabo el análisis.

En el nivel municipal

El espacio local posibilita una mayor incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos. A este nivel es especialmente útil analizar la presencia o

ausencia del enfoque de género en las políticas. Ello da indicios del nivel de aceptación explícita de la equidad de género de parte del gobierno municipal y de las posibilidades que este interés se refleje en las asignaciones presupuestales. El primer paso es identificar qué documentos programáticos sirven de sustento al presupuesto (por ejemplo planes de desarrollo municipales, planes de igualdad de oportunidades, u otros). Seguidamente, se sugiere revisar estos documentos para determinar si tienen o no enfoque de género; es decir, indagar si proponen o no cambiar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género. A partir de este discernimiento se pueden dar dos tipos de políticas y análisis:

Planes que explícitamente incluyen la equidad de género. Planes de desarrollo que consideran objetivos que apuntan a la equidad entre hombres y mujeres, a los cuales se sugiere aplicar los siguientes procedimientos:

- Identificar en qué áreas o programas se consideran objetivos que apuntan a la equidad entre hombres y mujeres y en cuáles no.
- Identificar cómo se traduce el enfoque de género en las políticas de gasto (plan operativo anual (POA), o plan de gestión (PG). Es decir, explorar en qué actividades o proyectos se traduce y qué recursos le son asignados (presupuestalmente). Para ello, se debe analizar la relación entre el “plan de desarrollo” (objetivos o políticas), el plan operativo anual o plan de gestión, y los recursos asignados.

OBJETIVOS / POLÍTICAS del PLAN	POA: ACTIVIDADES y PROYECTOS	% del presupuesto
--------------------------------	------------------------------	-------------------

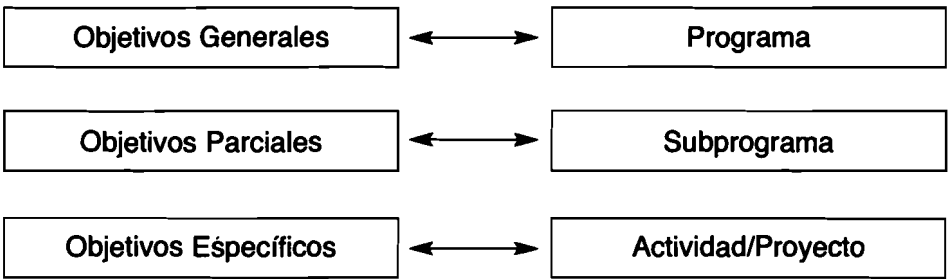
- Una vez identificados los recursos asignados a las políticas es necesario identificar los recursos efectivamente ejecutados, para lo cual se analiza la asignación y ejecución del gasto municipal según actividades y proyectos.

Actividad / Proyecto	Presupuesto asignado (A)	Presupuesto ejecutado (B)	Nivel de efectividad (B/A)
----------------------	--------------------------	---------------------------	----------------------------

Es más sencillo relacionar las políticas con el diseño programático del presupuesto, cuando ésta correspondencia está estipulada en las normas presupuestarias. En el caso del Perú, por ejemplo, durante la fase de progra-

mación presupuestaria, el gobierno local debe establecer los objetivos institucionales (generales, parciales y específicos) para el año fiscal, y éstos deben basarse en los “objetivos estratégicos” del “plan estratégico” o del “plan integral de desarrollo” del municipio. A su vez, se establece que los objetivos generales que se definen para un determinado año fiscal, incidan en los programas que seleccione el municipio para dicho período. Por tanto, cada programa seleccionado por el municipio debe estar asociado al menos a un objetivo general. De otro lado, los objetivos parciales y específicos deben guardar coherencia con los objetivos generales. De esta manera, los objetivos institucionales se vinculan directamente con las categorías presupuestarias que conforman la “estructura funcional programática” del municipio, de acuerdo al siguiente esquema:

Figura 1: Estructura funcional programática del municipio



Planes de desarrollo sin enfoque de género. Planes u documentos afines que no definen objetivos de equidad de género. En esta situación el análisis debe seguir los siguientes procedimientos:

- Identificar las concepciones de género que subyacen en el plan de desarrollo.
- Identificar cómo se operativizan las concepciones de género en las políticas de gasto (POA o PG). Para ello, se debe analizar la relación entre el “plan de desarrollo” (objetivos o políticas), el plan operativo anual o plan de gestión y los recursos asignados.

OBJETIVOS / POLÍTICAS del PLAN	POA: ACTIVIDADES y PROYECTOS	% del presupuesto
--------------------------------	------------------------------	-------------------

- Elaborar propuestas alternativas que contribuyan a mejorar la situación y condición de las mujeres basándose en los documentos nacionales e internacionales que dan cuenta de los derechos de las mujeres.

- Generar un proceso de construcción de demandas colectivas de las mujeres que puedan posteriormente insertarse en los planes.

En casos en que no existan documentos de políticas, se propone identificar las concepciones de género que subyacen en los planes de gasto (POA o PG) y contrastarlas con la legislación nacional e internacional que da cuenta de los derechos de las mujeres¹⁹. Al mismo tiempo, será necesario, promover la formulación de planes de desarrollo con enfoque de género.

Esta indagación de las políticas es sólo un primer paso en el análisis de los presupuestos con enfoque de género. Debe ser complementado con el estudio de la eficiencia y el impacto de la ejecución del gasto público a fin de verificar si garantizan cambios en las relaciones entre hombres y mujeres.

4.3 Análisis de los gastos públicos

Es necesario, en primer lugar, familiarizarse con las distintas clasificaciones de los gastos públicos, nacionales o locales, que se utilizan en el país o la localidad respectiva, y revisar la estructura de los gastos de acuerdo con ellas. En Latinoamérica, tradicionalmente, se ha usado una clasificación que organiza los gastos en tres grandes rubros: gastos corrientes, de capital y servicio de la deuda. Como gastos corrientes se agrupan aquellos destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el estado; bajo gastos de capital se reúnen los rubros cuyo objetivo es el aumento de la producción o el incremento inmediato o futuro de su patrimonio; y, finalmente, el servicio de la deuda, son los recursos destinado al cumplimiento de la deuda pública, interna o externa. Dentro de las dos primeras categorías caben destacar las transferencias que el gobierno nacional realiza a entidades del sector público o al sector privado, y, especialmente, las transferencias a los gobiernos locales. Cabe destacar la necesidad de revisar cuidadosamente cómo se distribuyen los gastos entre las tres categorías mencionadas y, especialmente, cómo se discrimina entre los gastos corrientes y de capital. Sobre este último aspecto, es relevante preguntarse hasta qué punto ciertos gastos corrientes (y principalmente, aquellos que

¹⁹ Es importante recalcar la necesidad de tener como referencia la normatividad internacional— por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y las Recomendaciones Generales formuladas por el Comité de la CEDA — que da cuenta de los derechos humanos de las mujeres a la hora de analizar el enfoque de género de las políticas. Estos protocolos contemplan no sólo la discriminación intencional, sino los actos que tienen un efecto discriminatorio y buscan prohibir cualquier práctica de los estados que perpetúe la desigualdad de las mujeres. Se exige así el análisis no sólo los contenidos de las políticas sino de sus efectos.

representan gastos administrativos) son “escondidos” dentro de los gastos de inversión o capital. De ser el caso, vale la pena intentar una reclasificación de los gastos a fin de establecer la verdadera proporción de cada categoría.

Asimismo, la información se organiza en grupos o partidas genéricas de gasto, como por ejemplo, personal, bienes y servicios, activos reales y financieros, entre otros. Estas partidas se desagregan en rubros más específicos, como remuneraciones y beneficios sociales en el caso de personal.

Es común, asimismo, presentar esta información según los niveles institucionales que realizan el gasto o unidad ejecutora. En el caso de los gobiernos nacionales, éstos serían los ministerios, los organismos públicos descentralizados, las empresas públicas, entre otros; para los gobiernos locales, en cambio, se tienen las direcciones municipales y las agencias territoriales o administraciones zonales, según sea el país.

Cabe mencionar, además, la existencia de una clasificación funcional del gasto, que identifica las funciones primordiales del estado, a diferente nivel de agregación, y se traduce en programas, subprogramas, actividades y proyectos. Esta clasificación es particularmente relevante en el caso de los gobiernos locales, en donde son los objetivos generales y específicos explícitos en sus respectivos planes de desarrollo los que se transforman en programas, subprogramas, actividades y proyectos.

Pero no basta con reproducir las categorías de gastos usadas en los presupuestos oficiales. Resulta interesante presentar el gasto público organizado de acuerdo con algunas variables de interés y que sean indicativas de la equidad de género. Por ejemplo, se puede introducir el carácter rural o urbano del territorio al que se destina el gasto, así como el carácter participativo o no, y centralizado o descentralizado de la asignación del gasto. A partir de este análisis, y a manera de hipótesis, se podría sugerir, por ejemplo, que el gasto dirigido a la zona rural es menos equitativo en género que el que se destina a la zona urbana.

Una vez revisados los gastos de acuerdo a estas clasificaciones, o a las que sea posible acceder y/o reconstruir de acuerdo con la disponibilidad de información existente, es conveniente distribuirlos de acuerdo a si atienden o no las necesidades y derechos específicos de las mujeres. En el caso de los gobiernos locales, regionales, así como en el análisis sectorial, este esfuerzo puede ser aplicado directamente a los proyectos y actividades contempladas en los presupuestos respectivos. En el caso del gobierno nacio-

nal, lo más recomendable es trabajar con la categorización funcional que permita identificar programas, subprogramas, proyectos y/o actividades. Si esta desagregación no estuviera disponible, se sugiere trabajar por programas nacionales o realizar un análisis sectorial, en el que sí sea posible identificar proyectos y actividades. Para este análisis se propone utilizar, básicamente, dos grandes categorías de gastos:

- **Categoría 1:** gastos orientados específicamente a atender las necesidades y garantizar los derechos particulares de las mujeres. Dentro de ellos pueden incluirse aquellos relacionados con el objetivo de alcanzar la igualdad de oportunidades en materia de empleo público entre hombres y mujeres
- **Categoría 2:** gastos generales que ofrecen bienes y servicios a toda la comunidad. Dentro de ellos, resulta interesante identificar los gastos dirigidos al cuidado humano y la reproducción.

Note que la categorización que se sugiere hacer a este nivel del análisis se podrá realizar solamente sobre la base del título del proyecto o actividad y sus objetivos declarados. Más adelante, y luego de una evaluación más detallada de los proyectos o actividades, se planteará una clasificación revisada de los gastos en estas categorías²⁰.

Finalmente, es necesario destacar que existen dos tipos de gasto que son difíciles de clasificar a través de estas categorías: los pagos de la deuda y las transferencias sin especificaciones de uso. La dificultad de clasificar el pago de la deuda (amortización e intereses) se produce porque el uso de estos fondos debe haberse producido en períodos previos a los del análisis que se realiza. Esta constatación no significa que el uso actual de los fondos de la deuda pública no deba ser analizado con un enfoque de género.

El segundo rubro difícil de categorizar son las transferencias que el gobierno bajo estudio realiza a otras instituciones, sin imponer restricciones sobre las actividades específicas en que se usarán estos fondos (aunque, generalmente, sí impone otro tipo de condicionalidad). En estos casos, quien los recibe, tendrá el poder de decidir en qué invertir los recursos, por lo que el análisis de los mismos tendrá sentido cuando se evalúe a la institución receptora de los recursos.

²⁰ Cabe mencionar que, si la categorización fuera muy difícil de realizar debido a problemas de la información de la que se dispone, las herramientas que se proponen a continuación podrán ser realizadas sin mayor dificultad utilizando directamente la clasificación programática o funcional del presupuesto respectivo.

Se sugiere dejar estos gastos fuera de este procedimiento, aún cuando es conveniente considerarlos como parte del presupuesto total al momento de estimar los porcentajes que cada categoría representa en el mismo.

Una vez ordenado el presupuesto con base en las dos categorías reseñadas, es posible analizar esta información de acuerdo a variables territoriales, institucionales, fuentes de financiamiento, entre otras. Estos cruces proporcionan una imagen más clara sobre dónde se sitúan los gastos dirigidos a las mujeres, cuáles son las instituciones o unidades encargadas de ellos, y qué tan seguras y sostenibles son sus fuentes de financiamiento. A continuación se presentan algunos ejemplos de estos cruces en tablas de salida de datos:

Tabla 1: Presupuesto según categorías y direcciones municipales

DIRECCIONES MUNICIPALES ²¹	CATEGORÍA 1	%	CATEGORÍA 2	%
Dirección de administración				
Dirección desarrollo urbano				
Dirección desarrollo humano				
Dirección municipal				
Dirección de servicios comunales				
Dirección de juventudes				
Dirección de desarrollo económico				

²¹ Tomado del estudio de caso de Villa El Salvador, Lima-Perú (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación).

Tabla 2: Presupuesto según categorías y fuentes de financiamiento

Fuentes de financiamiento ²²	CATEGORÍA 1	%	CATEGORÍA 2	%
Canon y sobrecanon				
Participación en rentas de aduana				
Fondos de compensación municipal				
Otros impuestos municipales				
Recursos directamente recaudados				
Recursos por operaciones oficiales de crédito interno				
Recursos por operaciones oficiales de crédito externo				
Donaciones y transferencias				
TOTAL				

De manera complementaria es necesario determinar las diferencias entre los gastos programados y los ejecutados (por categorías, si fuera el caso) a fin de establecer la efectividad del gasto público. Esta se puede expresar como el porcentaje del presupuesto que realmente se ejecuta respecto al programado; es interesante, además, determinar el tipo de gastos que es más efectivo. También es necesario analizar cuál es el destino de los recursos que no se utilizan y en qué medida las posibles reasignaciones del gasto favorecen o no a los objetivos de género. Para ello, se requiere comparar los presupuestos de apertura y cierre, así como el gasto efectivamente ejecutado.

Seguidamente, es importante analizar los diferentes programas, proyectos o actividades ejecutados considerando las concepciones de género que los sustentan, su impacto en las relaciones de género y su sostenibilidad.

La concepción y diseño de los programas, proyectos y actividades. Para ello se sugiere responder el siguiente tipo de preguntas:

²² Tomado del estudio de caso de Villa El Salvador, Lima-Perú (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación).

- ¿En qué medida los proyectos y actividades han sido diseñados teniendo en cuenta la realidad del lugar donde son llevados a cabo? ¿Se han tomado en cuenta las inequidades de género existentes, y las necesidades y derechos específicos de las mujeres?
- ¿Hasta qué punto fueron elaborados de manera participativa? ¿Cuál fue el nivel de participación de la mujer en ese proceso?
- ¿Qué concepciones y actitud tienen los funcionarios que conducen los proyectos y actividades respecto a la equidad de género?
- ¿Cuáles son las capacidades profesionales para implementar acciones que consideren la dimensión de género? ¿Los y las funcionarias han recibido capacitación en los temas de género?

El impacto de los programas, proyectos y actividades en las relaciones de género. Para ello se recurrirá a la información provista por las respectivas unidades ejecutoras, pero especialmente por aquella que puedan brindar los y las beneficiarias que acceden a sus servicios. El levantamiento de la información de estos últimos es más complejo ya que es necesario identificarlos primero, a través de los registros que puedan ser provistos por dichas unidades ejecutoras. Dadas las limitaciones de esta información, ya sea porque no se sistematiza adecuadamente o porque se le da un acceso restringido, si es que no es posible obtener una muestra aleatoria de los beneficiarios/as con el propósito de recoger sus opiniones²³, tendríamos que conformarnos con trabajar con una muestra que reúna ciertas características de interés (de acuerdo con el tipo de actividad que se va a evaluar) aunque no pueda ser aleatoria o representativa de la población beneficiaria total.

Para obtener información de los beneficiarios se puede recurrir a grupos focales y entrevistas estructuradas. Cabe mencionar que las respuestas a las preguntas que se apliquen a través de estos procedimientos deben ser diferenciadas de acuerdo con el sexo de quien responda, siendo indispensable garantizar que hombres y mujeres estén adecuadamente representados en las respuestas. Las preguntas que se proponen formular para poder medir el impacto en las relaciones de género son las siguientes:

- ¿Cuál es el nivel de acceso de las mujeres a los bienes y servicios ofrecidos por el programa? Se sugiere analizar la distribución de recursos entre los beneficiarios hombres y mujeres.

²³ Mucho mejor sería, obviamente, acceder a esta información diferenciada por sexo, así como caracterizada a través del cruce con otras variables, como edad, lugar de residencia, nivel de pobreza, jefatura de hogar femenina, entre otras cosas.

- ¿Cuál es el rol que cumple la mujer dentro del programa o proyecto? ¿Es diferente al que cumplen los hombres?
- ¿En qué medida las labores que desarrollan hombres y mujeres dentro del programa son o no remuneradas? Indicar qué proporción de las labores no remuneradas son realizadas por hombres y por mujeres.
- ¿Cómo el programa contribuye a superar las desigualdades entre hombres y mujeres? ¿Cuál es su impacto potencial en mejorar la posición de la mujer dentro de la familia y la comunidad?
- ¿Cómo podría mejorarse el impacto de los programas en los niveles de bienestar de lo(a)s beneficiario(a)s y sus familias? ¿Qué se tiene que hacer para lograrlo? ¿Quién tiene que llevarlo a cabo (los funcionarios del gobierno, la ciudadanía, o ambos)?

La sostenibilidad de los programas, proyectos y actividades. Se debe indagar:

- ¿Hasta qué punto los programas están insertos en acciones más amplias, que correspondan a objetivos integrales y de más largo plazo?
- ¿En qué medida los recursos con que se financian están asegurados y son sostenibles en el tiempo? ¿Qué proporción de los recursos son propios o auto-generados por el programa?
- ¿En qué medida los programas dependen de una única fuente de financiamiento? ¿Es posible acceder a fuentes alternativas de fondos?
- ¿Hasta qué punto dependen de los recursos que, voluntariamente, entrega la comunidad, sea en especie o mano de obra?

Con la información de gastos recogida hasta el momento, que debiera permitir calificar cada programa, proyecto o actividad en función de la presencia o no de objetivos de género, se sugiere volver a categorizar los gastos ejecutados utilizando las dos categorías presentadas en páginas anteriores. Ello permitirá determinar con claridad cuáles son los recursos destinados a atender las necesidades y derechos de las mujeres (categoría 1) , y cuáles de los que se encuentran en la segunda categoría pueden ser rediseñados o reorientados con la finalidad de que incorporen dicha dimensión.

4.4 Análisis de los ingresos públicos

Este análisis debe iniciarse con una revisión de las categorías que tradicionalmente se usan en el país para clasificar los ingresos públicos, así como con un análisis de la estructura de ellos de acuerdo con dichas categorías. Los ingresos suelen ser clasificados según criterios económicos y fuentes

de financiamiento²⁴. La clasificación económica comprende los siguientes rubros:

- Los ingresos corrientes, que se obtienen de modo regular y no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del estado. Dichos ingresos provienen de la percepción de impuestos, tasas, contribuciones, ventas de bienes y prestación de servicios, rentas de la propiedad, multas y sanciones y otros ingresos corrientes.
- Los ingresos de capital, que son los recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del estado. Dichos ingresos provienen de la comercialización de activos, la venta de acciones del estado, servicio de la deuda, ingresos por intereses de depósitos y otros ingresos de capital.
- Las transferencias, que son los ingresos sin contraprestación y no reembolsables.
- El financiamiento, que son ingresos que provienen de operaciones oficiales de crédito interno y externo, así como de saldos de balance de ejercicios anteriores.

La clasificación por fuentes de financiamiento varía de acuerdo con el clasificador que es aprobado por la entidad encargada de normar el presupuesto público en cada país. Las fuentes de financiamiento más comunes son: impuestos y recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de crédito interno o externo, donaciones y transferencias.

Una vez explorados los ingresos y sus clasificaciones, es importante evaluar algunos aspectos vinculados con la forma en que el gobierno respectivo accede a ellos, así como las principales restricciones que éste enfrenta para su uso. En el caso de los gobiernos nacionales interesan, en particular, tres temas:

- Los mecanismos de recaudación tributaria y su carácter progresivo o regresivo. En este sentido, conviene realizar un análisis por quintiles de ingreso para ver quienes más pagan.
- Las condiciones para el uso de los recursos que provienen de fuentes externas, sean préstamos o donaciones.
- Las condiciones para el uso de los recursos provenientes de la condonación de la deuda.

²⁴ Las definiciones son una adaptación del Glosario de términos del sistema de gestión presupuestaria del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, publicado en el año 1999.

En el caso de los ingresos de los gobiernos locales lo más interesante es explorar:

- Su capacidad para generar recursos propios de manera permanente y el grado de dependencia de las transferencias de recursos del gobierno central para financiar sus actividades. Se sugiere realizar un análisis de la normatividad vinculada con el uso de los fondos destinados al ámbito local.
- Las restricciones de uso relacionadas con los recursos transferidos desde el gobierno central en términos del tipo de gasto en el que se puede incurrir (corriente versus de inversión, por ejemplo) y de las transferencias de fondos con fines específicos.
- Las restricciones para el endeudamiento, sea interno o externo, y las condiciones de uso que se impone a esta fuente de financiamiento.
- La capacidad para generar ingresos adicionales y los criterios con que estos recursos serían asignados.

Esclarecida la forma en que el gobierno respectivo obtiene sus recursos, seguidamente, es necesario concentrarse en un análisis de género de los ingresos. Para ello se propone:

- Analizar el impacto de género del sistema tributario nacional y/o local estableciendo la forma en que se recaudan los tributos y quiénes son los actores(as) sobre quienes recae dicha carga, en términos geográficos y al interior de la localidad y/o del hogar. Un aspecto central es interrogarse sobre cuáles son las cuestiones de género en el sistema tributario, como por ejemplo, en qué medida el impuesto a la renta es neutral al estado civil y la tipología familiar²⁵. Muchas veces los sistemas tributarios tienden a favorecer a la familia tradicional en desmedro de otros núcleos familiares, como es el caso de las familias monoparentales dirigidas en su mayoría por mujeres.

Este tipo de análisis requiere una revisión exhaustiva de la normativa tributaria. Pero también requiere determinar el efecto diferencial de dicha normativa sobre los distintos tipos de familias. Para ello se pueden realizar ejercicios exploratorios entre distintos tipos de familias en los cuales la mu-

²⁵ En este sentido, la determinación de la unidad contributiva (familiar o individual), y la forma de declaración tributaria (individual, conjunta, optativa) repercuten en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. El sistema de tributación conjunta considera a la familia tradicional como la unidad a la cual se le imputan todas las rentas obtenidas por sus miembros. Así, en el caso de que ambos cónyuges tengan un trabajo remunerado, el salario obtenido por la esposa se suma al del marido y resulta mayormente gravado como consecuencia de la progresividad del impuesto personal (De Villota 2000).

jer desempeñe prioritariamente distintos roles (ama de casa, jefa de hogar, trabajadora remunerada fuera de la casa, etc.).

- Analizar el impacto de las tasas, tarifas y otros pagos que se realizan por los servicios públicos, sobre los hogares y sus miembros, considerando las diferencias existentes entre hombres y mujeres. Asimismo interesa detectar cómo las tasas y tarifas pueden afectar los patrones de uso de estos servicios y/o reducir su utilización, lo que podría traducirse en un aumento de la carga de trabajo de las mujeres, ya que deberán cubrir los vacíos que esa reducción genere. Para llevar a cabo este análisis, se requiere disponer de datos sobre los patrones de gasto dentro de la comunidad y las familias, así como sobre los contribuyentes²⁶. Si ello no es posible, se puede recurrir a estudios particulares que exploren y provean información sobre los temas propuestos.
- Analizar cómo influyen las restricciones y condicionamiento de uso de las diferentes fuentes de financiamiento (transferencias, deuda, donaciones, ingresos potenciales) en la distribución equitativa de los recursos y en la posibilidad de atender diferenciadamente las necesidades de hombres y mujeres. Para ello hay que ver los usos posibles de estos fondos pero también indagar hasta qué punto las condicionantes se transforman en limitaciones debido a la poca capacidad de gestión de los funcionarios de turno.

Un ejemplo ilustrativo de lo que se busca con este tipo de análisis se observa en el caso del estudio de Villa El Salvador (Lima-Perú) (Andía y Beltrán 2002 y en el capítulo 6 de esta publicación). En el Perú, hasta el año 2002, el 70% de las transferencias que el gobierno central entregaba a los gobiernos locales debía utilizarse en gastos de inversión. Debido a la poca claridad de la norma, y a su deficiente interpretación por parte de los funcionarios municipales, se ha considerado como inversión solamente al desarrollo de infraestructura (activos tangibles), dejándose de lado la inversión en intangibles y la posibilidad de utilizar esos fondos para financiar otro tipo de actividades que incidieran más en un desarrollo de las capacidades humanas o en mejorar el acceso a servicios.

- Establecer la proporción en la que el presupuesto público descansa sobre trabajo voluntario no remunerado, generalmente realizado por las mujeres, así como sobre el aporte en bienes que proveen las familias. Para indagar el primer caso, es necesario valorizar el aporte en horas

²⁶ Por ejemplo, se puede hacer uso de los registros de contribuyentes y usuarios desagregados por sexo, encuestas de hogares, padrones de propietarios de unidades económicas, viviendas y tierras, desagregado por sexo. En caso de no existir ninguna información disponible, se aconseja dejar de lado este tipo de análisis.

invertidas en el desarrollo de las diferentes actividades públicas, utilizando alguna medida del costo de oportunidad de la persona (como por ejemplo, el salario mínimo). En el segundo, se pueden utilizar los precios de mercado para hacer lo propio con el aporte en especies. Cabe destacar que la pregunta central de ese tipo de análisis se orienta a explorar en qué medida el funcionamiento del gobierno respectivo, a nivel agregado, depende de esta fuente de financiamiento.

Un tercer tipo de aporte que hacen las mujeres a la economía como un todo es el trabajo reproductivo dentro del hogar, el mismo que no sólo no es remunerado sino que además no es considerado dentro del cálculo de las cuentas nacionales. En este sentido, resulta interesante determinar en qué medida el gobierno respectivo descansa sobre este tipo de trabajo y qué tipo de servicios que deja de brindar podrían aminorar la carga de las mujeres (como es el caso de las guarderías, por ejemplo, o mejores servicios de salud para las personas de la tercera edad). Aún cuando la información necesaria para considerar estos aportes puede ser difícil de obtener, la importancia del tema hace imprescindible llevar a cabo los primeros intentos de incorporar esta variable en el análisis de la gestión pública, desarrollando y perfeccionando una metodología ad-hoc para cada caso.

4.5 Seguimiento y evaluación del impacto del gasto de los gobiernos sobre la situación de equidad de género

El seguimiento y la evaluación de impacto deben basarse en un conjunto de indicadores que sean capaces de evidenciar los cambios que los programas, proyectos y actividades realizados han generado sobre el bienestar de las familias y las personas. Ellos deben partir de unos valores base (utilizando para ello la información basal que indiscutiblemente tienen que producir los organismos que ejecuten programas y proyectos públicos) y requieren ser, además, periódicamente actualizados. Asimismo, es indispensable que se pongan a disposición del público en general, a fin de garantizar una gestión pública transparente. Cabe mencionar, que los resultados que se derivan del seguimiento y las evaluaciones periódicas deben servir para corregir errores en la marcha de las actividades, para el diseño de programas futuros y para reorientar la política de gasto público en general.

Se recomienda confeccionar indicadores de seguimiento y evaluación del gasto público en torno a cuatro ámbitos, principalmente:

- Indicadores de eficiencia de la labor pública.
- Indicadores de eficacia en el logro de las metas y objetivos.
- Indicadores de equidad de género en la distribución de los recursos.
- Indicadores de impacto sobre las poblaciones potencialmente beneficiarias.

A continuación, en la tabla 3, se presenta un conjunto de indicadores tentativos relacionados con estas cuatro dimensiones de análisis. Los mismos deberán ser revisados, mejorados y ajustados de acuerdo con la realidad de cada país y de cada nivel de gobierno bajo análisis.

Tabla 3: Propuesta de indicadores de seguimiento e impacto del gasto sobre las relaciones de género

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
Indicadores de eficiencia de la labor pública		
Autonomía financiera	Mide la capacidad del gobierno para auto-generar los recursos que necesita. Puede referirse a cualquiera de las fuentes de financiamiento externas, y en el caso de los municipios, además, a las transferencias desde el gobierno central. También puede estar referido al total de los ingresos.	Ingresos propios / otras fuentes de financiamiento (deuda, transferencias, ingresos totales, etc.)
Gasto per cápita por sexo	Mide los recursos que el gobierno "destina" a cada uno de los habitantes de su ámbito de gestión, diferenciado por sexo.	Gasto público total / habitantes totales (diferenciado por sexo)
Razón de inversión	Mide la proporción de ingresos y de gastos destinados a la formación de capital físico y humano.	Gastos de inversión / ingresos totales Gastos de inversión / gastos totales
Cobertura de gastos administrativos	Mide la proporción en que los ingresos propios cubren gastos administrativos.	Ingresos propios / gastos administrativos.
Gasto total por empleado público	Mide la capacidad de gasto del gobierno en términos del personal que labora en él durante el año presupuestal que es materia de análisis.	Gasto anual total / personal ocupado en el año.
Grado de ejecución del presupuesto público por categorías de equidad de género	Mide la capacidad del gobierno para ejecutar los gastos programados. Este indicador debe calcularse por categorías de equidad de género. También puede estimarse de acuerdo con cualquiera de las clasificaciones de gasto antes planteadas (general, funcional, por fuentes de financiamiento, entre otras).	Gasto ejecutado en la categoría 1/ gasto presupuestado en la categoría 1 (en el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado) Gasto ejecutado en la categoría 2/ gasto presupuestado en la categoría 2 (en el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado)
Indicadores de eficacia en el logro de las metas y objetivos		
Utilización de los servicios públicos por sexo	Indica en qué medida los servicios que ofrecen los gobiernos son utilizados por la población objetivo, distinguiendo entre hombres y mujeres	Usuarios totales / usuarios que pertenecen a la población objetivo (por tipo de servicio y sexo)
Cobertura de los programas públicos	Indica en qué medida los programas públicos llegan efectivamente a las poblaciones que pretenden atender, distinguiendo entre hombres y mujeres	Beneficiarios totales que son parte de la población objetivo del programa / población total que reúne las características para ser población objetivo del programa, lo

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
		sea o no (por tipo de programa y sexo) ²⁷
Filtración de los programas públicos	Mide la proporción en que los programas públicos benefician a quienes no han sido considerados entre su población objetivo, distinguiendo entre hombres y mujeres.	Beneficiarios totales que NO son parte de la población objetivo del programa/ beneficiarios totales (por tipo de programa y sexo) ²⁸
Indicadores de equidad en la distribución de los recursos		
Recursos dirigidos a la equidad de género	Mide la proporción de recursos que se destinan a proyectos y actividades orientados a favorecer la equidad de género.	Gastos en la categoría 1 (obtenidos en la última fase de análisis del gasto)/ gastos totales
Aporte de trabajo voluntario a los programas públicos	Mide la proporción en que los programas públicos dependen del trabajo voluntario.	Número total de horas de trabajo no remunerado, por sexo, en programas públicos valorizado en unidades monetarias/ gasto público total en dichos programas
Existencia de la perspectiva de género en los planes sectoriales y globales	Indica la proporción en que la perspectiva de género ha sido incorporada en los objetivos estratégicos del sector o del gobierno que se analiza.	Número de objetivos estratégicos que mencionan la dimensión de género / objetivos estratégicos totales. Número de líneas de acción que mencionan la dimensión de género / líneas de acción totales
Participación de las mujeres en las instancias del presupuesto participativo	Mide la presencia y participación de la mujer en los procesos presupuestarios participativos.	Número de mujeres que participan en las asambleas o talleres que forman parte de los procesos de presupuestos participativos / total de participantes. Número de mujeres que componen las mesas directivas en las que se toman las decisiones relacionadas con los procesos de presupuestos participativos / total de participantes.
Indicadores de impacto sobre las poblaciones potencialmente beneficiarias ²⁹		
Asistencia escolar: tasa neta de cobertura escolar	Mide el nivel de asistencia escolar de niños y niñas, por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria).	Número de niños y niñas que asisten al colegio y están en edad de hacerlo respecto al nivel educativo que cursan (diferenciado por sexo).
Tasa de abandono escolar	Indica el porcentaje de abandono escolar	Número de niños y niñas que dejan

²⁷ Por ejemplo, en el caso de un programa de desayunos escolares, dirigido a niños entre 6 y 18 años, el índice sería igual a: $[1 - (\text{todos los que reciben el desayuno, y que son escolares entre 6 y 18 años} / \text{todos los escolares entre 6 y 18 años, reciban o no el desayuno escolar})]$.

²⁸ Siguiendo con el ejemplo de los desayunos escolares, el índice de filtración sería: $[\text{todos los que reciben el desayuno, y que NO son escolares entre 6 y 18 años} / \text{todos los que reciben el desayuno escolar}]$.

²⁹ Estos indicadores dependerán del tipo de programa o proyecto que se quiera evaluar. Aquí sólo presentamos algunos ejemplos.

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
	de niños y niñas, por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria).	la escuela / total de matriculados (diferenciado por sexo).
Tasa global de alfabetismo	Mide la proporción de analfabetos por sexo.	Número de mujeres y de hombres alfabetos mayores de 15 años / total de la población (diferenciado por sexo).
Acceso a servicios de salud por sexo	Mide el nivel de uso de quienes están enfermos respecto de los servicios de salud formales.	Número de mujeres y hombres que asisten a una consulta de salud/ total de quienes se declaran enfermos (diferenciado por sexo).
Tasa de acceso a métodos anticonceptivos	Indica la proporción de mujeres en edad fértil que conoce y/o utiliza métodos anticonceptivos	Proporción de mujeres en edad fértil (entre 15 y 49 años): <ul style="list-style-type: none"> • que conoce algún método anticonceptivo; • que al no desear tener hijos ha utilizado alguna vez un método anticonceptivo. • que no deseando tener hijos utiliza actualmente un método anticonceptivo.
Tasa de mujeres con hijos no deseados	Indica la proporción de mujeres que tienen por lo menos un hijo no deseado.	Proporción de mujeres con hijos menores de 5 años que tienen por lo menos un hijo no deseado. Proporción de mujeres que tienen por lo menos un hijo no deseado (de cualquier edad).
Diferencias salariales	Mide las brechas salariales entre hombres y mujeres, por tipo de empleo, sector, y si se trata del ámbito público o privado.	Remuneración promedio de hombres y mujeres que trabajan como dependientes (o independientes). Salario por hora promedio de hombres y mujeres que trabajan como dependientes o independientes (y número de horas promedio de trabajo de cada grupo) ³⁰
Disponibilidad de servicios de cuidado infantil diurno (guarderías /cunas)	Indica la demanda insatisfecha por servicios de cuidado de atención infantil para los niños de padres y madres que trabajan.	Plazas disponibles/ total de niños y niñas menores de 6 años edad.
Cobertura de servicios de cuidado infantil	Indica el nivel de atención en salud y educación de los niños y niñas en edad preescolar.	Niñas y niños menores de cinco años que asisten a algún establecimiento de cuidado infantil o de educación inicial / total de niños y niñas de ese grupo de edad (diferenciado por sexo).

³⁰ Se consigna el salario por hora, además del promedio, para corregir las posibles distorsiones debidas a las diferencias en horas de trabajo entre hombres y mujeres (los trabajos a tiempo parcial son más característicos de las mujeres, especialmente en los casos de aquellas que tienen carga familiar).

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
Incidencia de la violencia sexual denunciada contra la mujer	Indica la proporción de mujeres agredidas sexualmente que denunciaron el crimen.	Número de mujeres víctimas de violencia sexual que denunciaron el crimen / total de mujeres de la localidad (diferenciando por tramo de edad).
Incidencia de la violencia doméstica denunciada contra la mujer	Indica la proporción de mujeres agredidas por algún miembro de su familia, sea o no la familia nuclear.	Número de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que denunciaron el crimen / el total de mujeres de la localidad (diferenciando por tramo de edad).

Como parte de la evaluación de la gestión del gobierno respectivo resulta interesante, por último, llevar a cabo un estudio sobre los efectos de género de su política laboral y salarial. Esta evaluación debe considerar las diferentes brechas de género respecto de las condiciones, beneficios y obligaciones laborales que hombres y mujeres enfrentan. Específicamente es necesario evaluar la brecha de género numérica, salarial, por régimen de contratación (estabilidad laboral), por categoría de ocupación (funciones y niveles de responsabilidad) y por nivel de profesionalización. Estas brechas pueden, además, analizarse considerando sus diferencias entre los distintos proyectos y actividades ya clasificados en las categorías de gastos.

Tabla 4: Brecha de género numérica

	Total de personal ocupado	Hombres	%	Mujeres	%	Relación Mujeres/Hombres
CATEGORIA 1						
Proyecto 1						
Proyecto 2						
...						
CATEGORIA 2						
Proyecto 1						
Proyecto 2						
...						

Tabla 5: Brecha de género por régimen de contratación (estabilidad laboral)

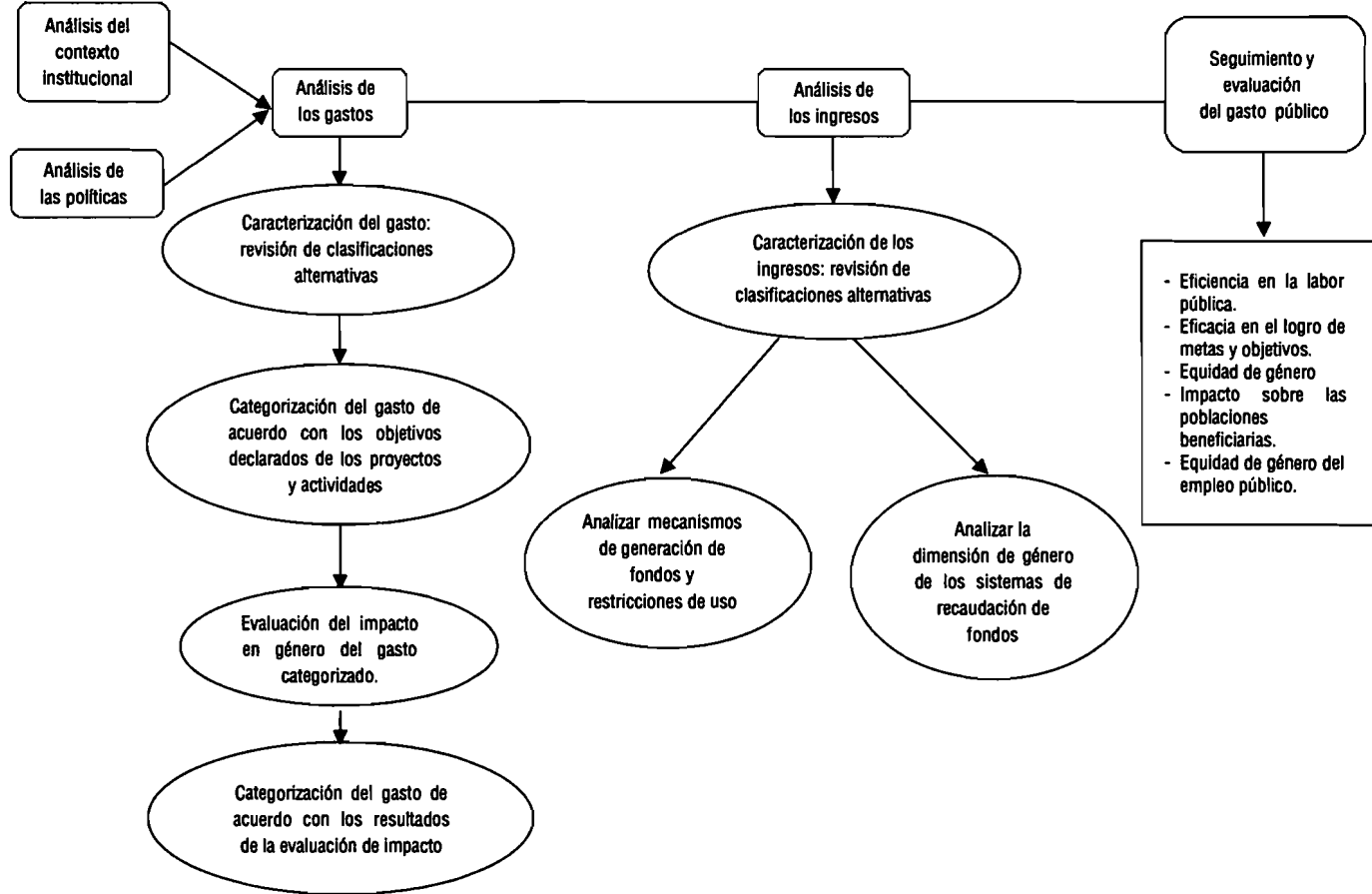
	Total de personal ocupado		En planilla		Nombrados		Contratados		Cesantes		Por servicios a terceros	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
CATEGORÍA 1												
Proyecto 1												
Proyecto 2												
...												
CATEGORÍA 2												
Proyecto 1												
Proyecto 2												
...												

Asimismo, es interesante analizar hasta qué punto existe una carrera pública a la cual pueden acceder las mujeres, compitiendo en igualdad de condiciones con sus pares hombres a fin de ascender y alcanzar cargos de responsabilidad. Debe verse también cuánto invierte el gobierno en la provisión de servicios que faciliten la inserción de la mujer en el empleo público, como en guarderías o en programas de capacitación y liderazgo.

Conclusión

La propuesta metodológica que se ha presentado en las páginas previas, y que se esquematiza en la figura 1, ofrece una serie de posibilidades para abordar el análisis de los presupuestos desde una perspectiva de género, que son en su mayoría complementarias, pero que a su vez, y en forma individual, ofrecen la posibilidad de caracterizar desde diversas dimensiones el enfoque de género de las finanzas públicas y de las políticas sobre las que se sustentan. Esta propuesta no ha pretendido agotar el tema, que de por sí es complejo y delicado: sabemos que queda mucho camino por recorrer. Asimismo, en la aplicación de estas herramientas a las diversas realidades de los países latinoamericanos será posible encontrar nuevas aristas y posibilidades de análisis que, sin duda, enriquecerán la propuesta que aquí se presenta.

Figura 1: Esquema de del uso de herramientas para el análisis de género de los presupuestos



REFERENCIAS

- Budlender, Debbie, Rhonda Sharp, et al.
1998 How to do a Gender-sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice. London, UK: Commonwealth Secretariat.
- Brown, Lynn y Haddad, Lawrence
1995 Time Allocation Patterns and Time Burdens: A Gendered Analysis of Seven Countries. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- CEPAL
1999 Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cagatay, Nilüfer
1998 Gender and Poverty. Ponencia de trabajo No. 5. UNDP, División de desarrollo social y eliminación de la pobreza. Nueva York: UNDP
- Centro de Investigación de las Mujeres (CENWOR), Sri Lanka
1996 Percepción de las Mujeres dentro de familias económicamente marginadas. En Facetas del Cambio: Mujeres en Sri Lanka 1986-95. Sri Lanka: CENWOR.
- De Villota, Paloma
2000 La individualización de los derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Elson, Diane
1997 ¿Los presupuestos neutrales, ciegos o sensibles al género? Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado. Misión Preparatoria del País para Integrar el Género en las Políticas y Procedimientos del Presupuesto Nacional. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.
- Kabeer, Naila y Ramya Subrahmanian
1996 Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Tools for

Gender-aware Planning. Discussion Paper, 357. UK: Institute of Development Studies.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

1999 Glosario de términos del sistema de gestión presupuestaria del Estado. Lima: El Peruano, Normas Legales, 23 de febrero de 1999.

Makón, Marcos P.

2000 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. Serie Gestión Pública, 3. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES.

Mostajo Guardia, Rossana

2002 El sistema presupuestario en el Perú. Serie Gestión Pública, 17. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES.

PNUD

1995 Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Nueva York: PNUD.

1999 Human Development Report. Nueva York: PNUD.

Shick, Allen

2002 ¿La presupuestación tiene algún futuro? Serie Gestión Pública, 21. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES.

The World Bank

2001 Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice. Policy Research Report. London, UK: Oxford University Press.

UNIFEM

2000a El progreso de las mujeres en el mundo 2000. Informe Bienal de UNIFEM. Nueva York: UNIFEM

2000b Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Beijing más cinco. Lima: UNIFEM.

Documentos sin publicar

Andía, Bethsabé y Arlette Beltrán

2002 Informe de consultoría: Análisis del presupuesto público con enfo-

que de género, estudio de caso para Villa El Salvador. Perú: UNIFEM-Región Andina.

Gutiérrez Martha

2002 Presupuestos públicos con enfoque de género, una aproximación metodológica (versión preliminar). Informe de consultoría. La Paz: UNIFEM-Región Andina.

Palán Tamayo, Zonia

2002 Análisis de los presupuestos, planes y programas del 2002, con enfoque de género (versión preliminar). Informe de consultoría. Quito: UNIFEM-Región Andina.

Valdés, Alejandra y Elizabeth Guerrero

2001 Género en los Presupuestos Municipales. Santiago de Chile: HEXAGRAMA.

Zabalaga Estrada, Carmen

2002 Informe de consultoría: Municipios y presupuestos sensibles al género. Bolivia: UNIFEM-Región Andina.