

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

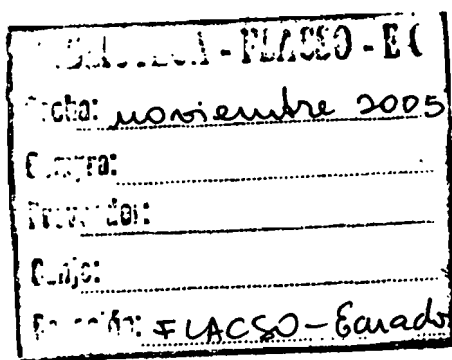
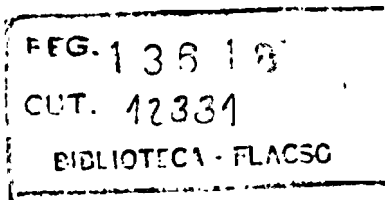
Autoras
Bethsabé Andía, Arlette Beltrán,
Raquel Coello, Martha Gutiérrez,
Zonia Palán, Carmen Zabalaga

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	

CAPÍTULO 4

PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON ENFOQUE DE GÉNERO: UNA APROXIMACIÓN AL PRESUPUESTO NACIONAL DE BOLIVIA Y AL DEL MUNICIPIO DE LA PAZ

Martha Gutiérrez*

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los y las funcionarias del Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría y de manera muy especial agradecemos al Sr. Guido Valencia, de la Oficialía Mayor de Finanzas del Gobierno Municipal de La Paz, por proporcionarnos información crucial para la realización de este estudio. También agradecemos a Carmen Zabalaga por sus importantes aportes a este trabajo, así como a todas las mujeres que contribuyeron con sus experiencias para mejorar los planteamientos del mismo. Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a la Coordinadora de la Mujer por su apoyo a la difusión de resultados a través de seminarios de devolución de la investigación.

1. INTRODUCCIÓN

El conocimiento de los presupuestos públicos ha adquirido un carácter estratégico para modificar las situaciones de exclusión social. Al mismo tiempo se ha constatado que avanzar hacia el bienestar de las personas y hacia la equidad entre mujeres y hombres requiere de políticas públicas inclu-

* Con el apoyo de Mariflor Navía Vilar.

sivas que comprometan al estado y la sociedad civil. En este marco de preocupaciones el conocimiento de las políticas de gasto público y presupuesto en tanto herramientas para asignar recursos a programas y proyectos que ofrecen nuevas oportunidades a las mujeres, quienes tradicionalmente han sido las menos beneficiadas con los resultados del desarrollo. Esta investigación pretende contribuir a la equidad de género desde la perspectiva del análisis de género de los presupuestos públicos. Su valor radica en penetrar en ese mundo de códigos cifrados, ininteligible para la mayoría de la población, como es el presupuesto. Por tanto, quien se adentre en la lectura de este trabajo no debe buscar una discusión conceptual sobre el enfoque de género, sino más bien cómo éste puede ser traducido en el tratamiento presupuestario.

En Bolivia, la participación ciudadana en los espacios locales abierta en 1994 con la Ley de Participación Popular y reforzada con los diálogos nacionales en los años subsiguientes dio como uno de sus resultados la formulación de una política consensuada de lucha contra la pobreza, la llamada Estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP). Esta política, articulada a un modelo de gestión pública descentralizada, compromete no únicamente a la sociedad civil en la visibilización y jerarquización de sus necesidades, sino también al Estado boliviano en la tarea de desarrollar una práctica de rendición de cuentas de cara a la ciudadanía sobre el avance de las políticas públicas. En efecto, en este proceso participativo se confirma la vigilancia social al cumplimiento de las políticas y a la ejecución de los recursos destinados a los objetivos de reducción de la pobreza, reforzando la necesidad de conocer los presupuestos públicos y, en especial, los presupuestos municipales. Asimismo, dado que la exclusión social y pobreza afecta más a las mujeres que a los hombres, la estrategia de reducción de la pobreza es inclusiva en términos de género. En este marco de convergencia de la participación ciudadana y la erradicación de la pobreza que otorga centralidad a las mujeres se inscribe el interés del análisis de los presupuestos públicos.

Las relaciones desiguales que caracterizan al sistema de género demanda, entre otras cosas, que el estado, a través de sus políticas, asuma su responsabilidad de generar un tipo de desarrollo no excluyente en términos de género. Esta investigación reconoce que esta responsabilidad debe quedar expresada en el presupuesto y para ello es necesario que el estado abandone el concepto de aparente neutralidad de género del presupuesto. Asimismo, asumimos que la lucha por los derechos económicos y sociales de la mujer se inserta en el contexto de las políticas públicas y, específicamente, en el área de los presupuestos públicos. Por tanto, el conocimiento de

los presupuestos públicos se convierte en un mecanismo para que las mujeres, a través de sus organizaciones, logren agendar la política de gasto con enfoque de género como una de las prioridades del Estado boliviano. En Bolivia, a pesar de la existencia de una institucionalidad pública encargada de los temas de género —el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia— el Estado no ha considerado en su agenda una política pública de gasto dirigida a atender las necesidades de las mujeres y a la creación de oportunidades para su desarrollo. Esta investigación exploratoria abre espacios para introducir criterios de género en el gasto público. Uno de los aportes más importantes del estudio es el manejo amigable de la información presupuestaria.

Se trata de un esfuerzo crítico que puede contribuir a la formulación de políticas públicas de gasto orientado a la equidad de género al identificar recursos y áreas de intervención que pueden reforzar estos objetivos. El núcleo de la metodología consiste en la aplicación de dos criterios de descarte del gasto público: el primero, identifica el monto del gasto destinado a prioridades equitativas; y, el segundo, deduce la magnitud y ubicación de gastos que podrían ser redirigidos a estos objetivos. Luego, se clasifican los gastos según impactos directos e indirectos sobre la equidad de género, esfuerzo que evidencia la necesidad de incorporar un enfoque de género a la elaboración de los presupuestos. En este sentido, el análisis realizado trasciende el sólo contabilizar los gastos asignados para acciones de género equitativas. Mediante la exploración de la estructura de los presupuestos se identifican los montos, los tipos de gastos y avanza sobre los posibles impactos que éstos generan en las relaciones de género de manera de contar con elementos útiles para re-formular las políticas. La metodología usada, sin embargo, no conduce a identificar los impactos diferenciados por género de las intervenciones, pues no existen indicadores que relacionen el gasto con objetivos de equidad de género. Para compensar esta deficiencia, el análisis utiliza un procedimiento indirecto y plantea algunos indicadores que requieren ser procesados en el futuro.

El artículo inicia con la revisión de las políticas y gasto público orientadas a la equidad y sostiene que el Estado boliviano no ha asumido una estrategia de equidad de género en el gasto público. Para confrontar esta hipótesis se analiza el presupuesto general de la nación del año 1998 y, luego, el presupuesto del Municipio de la Paz del 2001. Se eligió el año 1998 para el análisis del presupuesto general de la nación por disponibilidad de la información a nivel de lo programado y ejecutado y por ser un año en que una serie de reformas de gestión de los recursos públicos estaban ya implantadas. Por su parte, se eligió el 2001 para el análisis del presupuesto de La

Paz, porque en ese año el documento de política de mediano plazo contemplaba un lineamiento específico de equidad de género. Esperamos que los hallazgos sirvan a las organizaciones de mujeres, a la sociedad civil y a las autoridades del gobierno central y municipal para avanzar en el campo de la equidad de género. Adicionalmente, con el empoderamiento de las mujeres en el conocimiento de temas fiscales se pretende fortalecer su capacidad de seguimiento presupuestario y de exigencia de rendición de cuentas, funciones que la sociedad debe cumplir a partir de las reformas institucionales que introducen la participación popular en la gestión pública.

Marco de referencia

La situación de los países de América Latina y el Caribe, luego de la aplicación de las políticas de ajuste estructural muestra algunos avances dirigidos a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. No obstante, también estudios sobre pobreza en nuestros países revelan que el desarrollo no alcanzó a todos, especialmente a las mujeres. Esa circunstancia motivó el diseño de políticas específicas, orientadas a incorporar la equidad de género en los beneficios del desarrollo. En Bolivia, hasta el 2001, la superación de las desigualdades en las relaciones de género no fue objeto de políticas públicas específicas¹. De modo dominante, se consideraba que la democratización del desarrollo permitiría resolver los problemas que caracterizan a este tipo de relaciones. Con la promulgación de una estrategia para la reducción de la pobreza (2001), se visibilizan las condiciones desventajosas en que se desenvuelve la vida de las mujeres y se plantean objetivos de equidad de género que recorren transversalmente las diferentes intervenciones estatales. Al introducir el género al desarrollo se incorpora el ámbito doméstico y las vinculaciones entre las macro-políticas y la vida cotidiana de las personas al análisis de los temas del desarrollo. Se pone así de manifiesto que el problema de la equidad de género es también un problema económico.

En este marco el enfoque de género² se presenta como conjunto de hipótesis con cierto grado de coherencia que enfatiza las relaciones de subordinación y de poder entre los géneros (de Barbieri 1991) y sus relaciones con dimensiones económicas. Para efectos del análisis de los presupues-

¹ De todas formas, en el periodo 1993-1997 el Estado incorporó en la estructura del aparato público la Subsecretaría de Asuntos de Género, la cual comenzó a agendar algunos temas de equidad de género.

² Una historia del cambio de perspectiva desde mujeres en el desarrollo al enfoque de género puede encontrarse en CEPAL 1993.

tos públicos postula la necesidad de considerar los efectos diferenciales y desiguales que tienen las políticas y estrategias de desarrollo en la estructura de género, y establece que por la diferenciación de roles entre mujeres y hombres y por su diferente valoración, unas y otros tienen problemas, intereses, necesidades y prioridades diferentes que no deben ser homologados al momento de definir políticas y estrategias de desarrollo. Usamos este enfoque para analizar las relaciones que se establecen entre el estado —a través de su política de gasto público— y la estructura de género, con el objetivo de reducir la desigualdad que la caracteriza, teniendo en cuenta que las políticas y estrategias de desarrollo tienen efectos diferenciales en dicha estructura de género. Dos razones han sido esgrimidas para introducir el análisis de género a los presupuestos públicos: la equidad y la eficiencia (Budlender y Sharp 1998; Elson 1998). Como sugiere Elson (1998), las desigualdades de género impactan de manera negativa en la gestión pública e imponen costos en la sociedad como tal. Las desigualdades de género, además de ser injustas, son costosas, y no únicamente para las mujeres sino también para los hombres, niños y niñas. Tiene costos adicionales derivados de la menor eficiencia de la economía, la operación de las políticas, del menor desarrollo de las capacidades de la población y bienestar.

En este sentido, mediante el análisis de género de los presupuestos de Bolivia buscamos identificar los recursos que favorecen la creación de oportunidades para las mujeres con el propósito de avanzar en disminuir las desigualdades e inequidades del sistema de género. Una vez realizado este análisis, será posible definir acciones para el cambio en la estructura del presupuesto, a fin de garantizar la operación de objetivos redistributivos del presupuesto en favor de las mujeres. Por tanto, proporcionará, tanto a los hacedores de políticas como a las mujeres de la sociedad civil, pautas para la formulación de una política de gasto equitativa en términos de género que retroalimentará el proceso de formulación presupuestaria. Creemos que este ejercicio puede generar una toma de conciencia por parte de los hacedores y operadores de políticas sobre el nuevo enfoque de la lucha de las mujeres por sus derechos económicos y sociales, que no demandan medidas asistencialistas sino, sobre todo, incidir en las decisiones de asignación de recursos. Asimismo esperamos con esta investigación contribuir a que las mujeres, a través de sus organizaciones e instituciones públicas y privadas, agenden el tema de la distribución de recursos, mejoren sus negociaciones sobre mayores asignaciones a los programas y proyectos género-equitativos y fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas del presupuesto. Por lo tanto, este estudio pretende convertirse en un medio de empoderamiento de las mujeres para mejorar su capacidad de control de la gestión de los recursos públicos y de la aprobación de las asignaciones

presupuestarias. En suma, el análisis de género de los presupuestos permitirá agendar las prioridades de género en la asignación de recursos e iniciar un proceso sostenido de seguimiento al cumplimiento de los compromisos presupuestarios, a través de un conjunto de indicadores verificables que muestren el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas.

2. PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA LA EQUIDAD

La calificación de los presupuestos como adecuados o no para implementar políticas de equidad está en función de dos factores: la política que orienta la asignación de recursos y la forma de elaborar el presupuesto. Esta última determina su estructura y composición: revela las asignaciones para alcanzar los objetivos definidos por la política y las fuentes de financiamiento que harán posibles los gastos. Esta capacidad de adecuación de los presupuestos públicos a las necesidades de la política de equidad en el caso de Bolivia es diferente en el presupuesto general de la nación y en los presupuestos municipales. Junto a las reformas en torno a la participación popular y descentralización administrativa se estableció que los presupuestos municipales serían los encargados de instrumentar las políticas de equidad, aspecto que analizamos más adelante.

2.1 Antecedentes de la formulación presupuestaria

Durante los últimos 30 años el proceso de formulación presupuestaria se ha basado en los principios del presupuesto por programas que llega a Bolivia en los años setenta. Se intentó superar el sistema de asignación de recursos a partidas presupuestarias y establecer los programas, compuestos por proyectos y acciones, como el centro de la planificación de los recursos. En la aplicación de la propuesta, la idea central de la metodología –la identificación del programa como centro de costo– se desdibujó, debido principalmente a la cantidad de información que requería y a la poca capacitación de los niveles técnicos en las instituciones del sector público. De esta manera el sistema de formulación presupuestaria mantuvo una asignación de recursos teniendo en cuenta la evolución histórica de los grupos, subgrupos y partidas del gasto, observados en el año precedente, en vez del programa. El programa no era el punto de referencia para el cálculo de los costos, por lo tanto no había una relación entre la planificación y la ejecución de planes y programas. Asimismo, la ejecución de planes y programas no se realizaba de acuerdo a la programación presupuestaria sino en función de las disponibilidades de caja de los fondos públicos. La demanda de financiamiento para la ejecución de planes y programas se satisfacía

dentro de límites financieros denominados “techos de financiamiento” que producían ineficiencias operacionales, sobregiros y horizontes de planeación de corto plazo (mensuales). El sistema de formulación presupuestaria estaba diseñado para llegar a un equilibrio financiero, o sea a un déficit aceptado del sector público, que no presionara el equilibrio macroeconómico y no contaba con un sistema de seguimiento al cumplimiento de los objetivos.

El apego a esta metodología garantizó el cumplimiento de las metas de déficit comprometidas con el Fondo Monetario Internacional, haciendo posible su apoyo financiero para el programa de ajuste estructural. Pese a las debilidades del sistema, un logro no trivial fue el control sobre el déficit fiscal (Banco Mundial 1999). Indudablemente, este logro del sistema presupuestario fue importante para Bolivia luego del proceso hiperinflacionario que obligó a medidas drásticas de contención del déficit. Por este hecho, el proceso de formulación presupuestaria se adecuaba al objetivo de unas finanzas públicas sanas y equilibradas, pero dejaba de lado una buena articulación a la implementación de políticas y, especialmente, las políticas sociales.

El sistema de administración financiera y control

En 1990 se introducen reformas a la presupuestación y se crea un sistema integrado de administración financiera que enlaza los procesos de programación, ejecución, evaluación y control del gasto público y provee instrumentos de gestión eficiente de los recursos del Estado: el llamado “sistema de administración financiera y control”. Este fue un primer esfuerzo normativo, que luego, fue complementado con reglamentaciones relativas al control y fiscalización de los recursos del sector público. Se establece el sistema de administración financiera compuesto por un conjunto de sistemas financieros y no financieros³, que operan con un soporte informático computarizado que procesa la información de forma integrada en todos los sistemas. Esta normativa regula también las relaciones de estos sistemas con los sistemas nacionales de planificación y de inversiones públicas.

El proceso de formulación presupuestaria se realiza en el marco del sistema de presupuesto. Este constituye un conjunto de normas, metodologías y procedimientos comunes y específicos que se aplican en todas las etapas del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, control y

³ Como parte del sistema financiero hacen parte presupuesto, tesorería y crédito público y contabilidad; como sistema no financiero se incorpora programación de operaciones, organización administrativa, administración de bienes y servicios y administración de personal.

evaluación. Pero además, este proceso se realiza en permanente interrelación con todos los sistemas de la administración financiera y control. La figura 1 grafica las interrelaciones señaladas. La formulación presupuestaria o, en otras palabras, la programación del gasto público para un ejercicio presupuestario, es un proceso que consiste en la aplicación de las normas, metodologías y procedimientos, proporcionados por el sistema de presupuesto a fin de llegar a conformar una propuesta de presupuesto. Este proceso se rige por los principios de centralización normativa y descentralización operativa. Esto quiere decir que la formulación y ejecución de los presupuestos es responsabilidad de las instituciones que conforman el sector público y que por el principio de centralización normativa, el órgano rector, el Ministerio de Hacienda, es el encargado de formular la política de gasto, consolidar el proyecto de presupuesto y conducir las gestiones para su aprobación en el Congreso. Un esquema de las relaciones institucionales y la aplicación de los instrumentos para la formulación presupuestaria se muestra en figura 2.

Figura 1

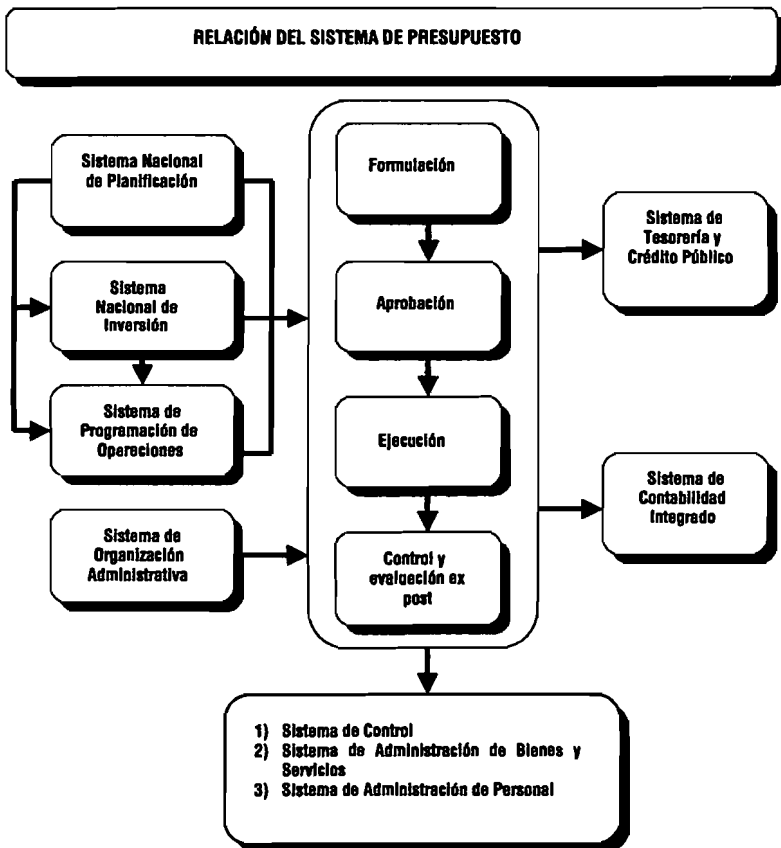
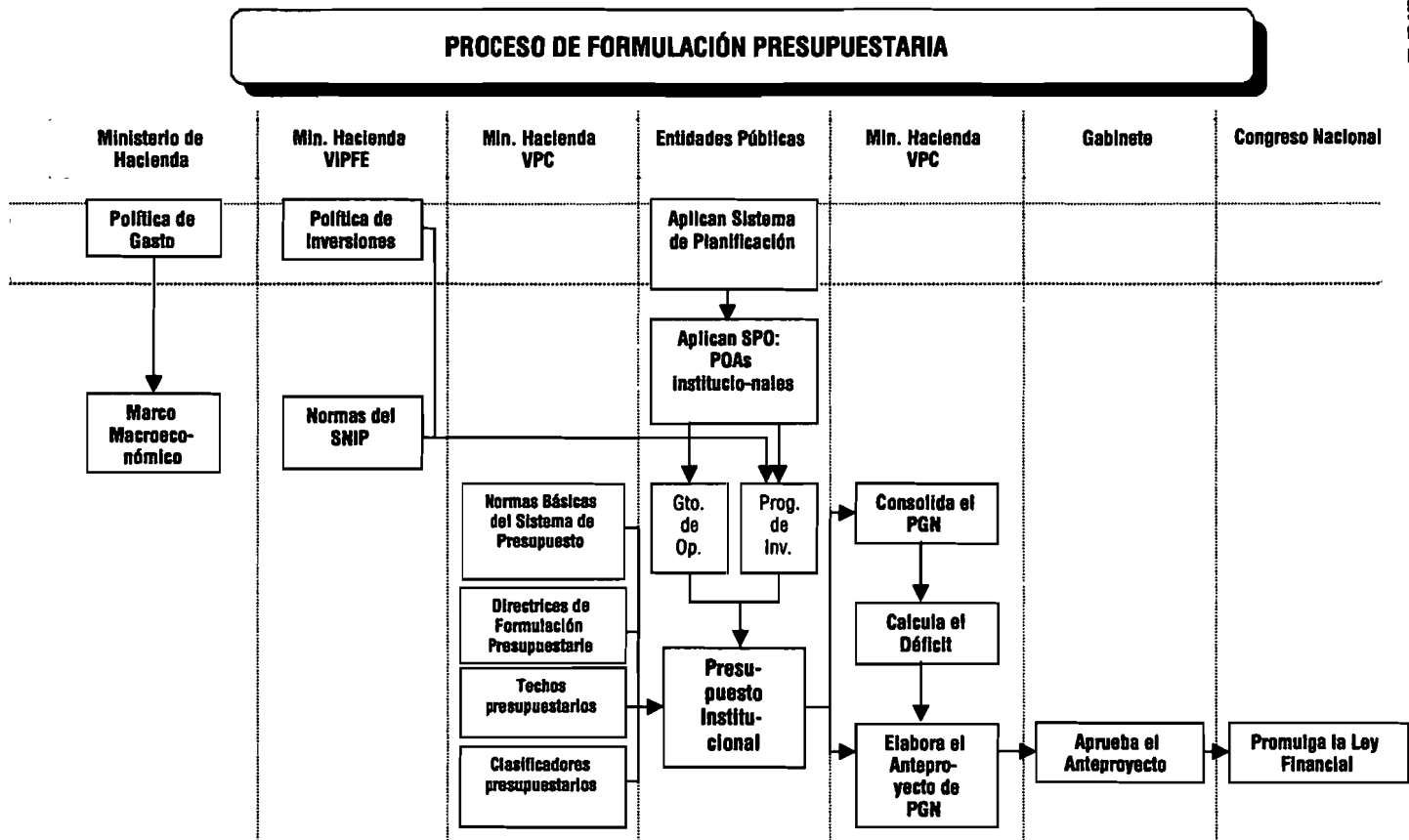


Figura 2



Si bien la creación de este sistema de administración financiera tuvo la intención de introducir criterios de eficiencia y eficacia en la administración financiera del Estado, debido a su implantación parcial –aplicada a la administración central y sólo parcialmente a la administración descentralizada–, la falta de desarrollo de los instrumentos, la escasa disponibilidad de recursos financieros y humanos, entre otros factores, hicieron de esta reforma un intento inconcluso. Y lo que es más importante para esta investigación: no logró fortalecer al presupuesto como instrumento de redistribución de la riqueza. El hecho que la formulación presupuestaria de las instituciones del sector público se basara en planes operativos anuales institucionales, que luego se agregaban para integrar el presupuesto hacía perder la perspectiva global de la política de gasto. En este sentido, el sistema evidenció un vacío para traducir las políticas de gasto público a presupuestos anuales. Es posible que este vacío se reforzara por la falta de una exposición sobre la política anual de gasto público, que estableciera las prioridades para la asignación de recursos y el uso del financiamiento. Las prioridades institucionales, que podrían suplir esta política anual, se distorsionaban en la fase de consolidación y profundizaban en la fase de ejecución.

En 1999 se relanza la implementación de un sistema de administración financiera bajo el modelo de un sistema integrado de gestión y modernización administrativa. Este impulso parte de la constatación de que el modelo anterior no precisaba la relación entre objetivos de política y gastos presupuestarios. Por lo tanto no era posible evaluar el avance de los objetivos con los gastos realizados. En general, la evaluación que se hacía era inadecuada: se generaban datos extemporáneamente y de manera incompleta; no se generaban indicadores de evaluación ni financieros ni de cumplimiento de metas. La oficina del tesoro imponía una férrea disciplina fiscal a través de los techos presupuestarios en lugar de un flujo de recursos de acuerdo a las prioridades programáticas. En estas circunstancias el gasto castigado era el de la inversión, que instrumenta las políticas sociales. El criterio financiero se imponía a los criterios de equidad. La desagregación de los gastos era tan grande que era imposible la supervisión. Por lo tanto, las reasignaciones intra-ministeriales e intra-sectoriales eran la regla, reforzando la mala asignación de gastos en la fase de ejecución. Los sistemas relacionados al sistema de presupuesto no lograron la integración que suponía el modelo. Si bien habían esfuerzos de integración estos aparecían como un requisito antes que como instrumentos de apoyo a la formulación presupuestaria. Bajo tales circunstancias, la integración entre el sistema nacional de planificación y el sistema de presupuesto prácticamente no existía.

Finalmente, otra debilidad del sistema financiero de 1990 fue la tibia descentralización operativa del proceso presupuestario. No tuvo la capacidad de acompañar la descentralización fiscal contenidas en las normativas de participación popular y descentralización administrativa. Recordemos que estas leyes introdujeron la participación ciudadana en la priorización de los gastos, en la programación y seguimiento del presupuesto y establecieron dos sistemas de presupuesto: el del gobierno central y el de los gobiernos municipales y, a la vez, asignaban a los municipios la implementación de políticas de equidad.

2.2 Política de gasto público

El carácter neutral de los presupuestos públicos, no deviene simplemente de la forma en que se lleva a cabo el proceso de formulación presupuestaria. Es el resultado, sobre todo, de la política de gasto público. Si ésta en su concepción no reconoce sus efectos diferenciales en la estructura de género, condiciona una asignación de recursos o un presupuesto que no toma en cuenta los problemas de las personas y sus diferentes roles y responsabilidades por ser mujeres u hombres, y estamos frente al caso de un presupuesto aparentemente “neutral” al género. En caso contrario, estamos frente a una política que incorpora el enfoque de género y da lugar a un presupuesto que tiene asignaciones presupuestarias para reducir las brechas inequitativas respecto al género.

Una política de gasto con enfoque de género es parte de las políticas que buscan la equidad. El presupuesto correspondiente a este tipo de política debe reflejar en su estructura y composición, además de las prioridades de la política de gasto público equitativo, aquellas que corresponden a lograr la igualdad en el sistema de género. Se puede decir que estas prioridades han estado presentes en la política económica boliviana durante los últimos 15 años, desde la aplicación del programa de ajuste estructural. Se han expresado en diferentes formas dentro de las estrategias de desarrollo y han ido evolucionando en la forma de concebir el desarrollo social. Pero esta evolución no ha llegado a formular una política específica de gasto con enfoque de género. Esto podría significar que la equidad de género no ha sido parte de la agenda de las políticas públicas. Para una comprensión adecuada de esta evolución es necesario considerar las reformas que se introducen como parte del llamado ajuste estructural.

Reorientación del gasto público

Hasta 1985, la política de gasto público buscó instrumentar un crecimiento hacia adentro en el cual la inversión pública fue factor principal y clave del

desarrollo. En este modelo de desarrollo, de fuerte estatismo económico, se crearon empresas públicas, incluyendo empresas de servicios básicos, concebidas como agentes del crecimiento y destinadas a fortalecer el aparato productivo. En este marco, la política de gasto priorizó las inversiones financiadas con créditos que a la larga afectaron la estructura de la deuda y originan la hiperinflación de mediados de los ochenta. Los efectos redistributivos de esta política venían asociados al crecimiento y en este sentido, no había desde el Estado, una preocupación específica por la equidad del desarrollo, debido a que se asumía que las altas tasas de crecimiento mejorarían las condiciones de vida en general.

La segunda mitad de la década de los ochenta se inicia con la presencia de fuertes desequilibrios macroeconómicos que deterioraron profundamente las finanzas públicas. Este desequilibrio tuvo efectos inmediatos sobre el flujo de recursos para el gasto público, especialmente para gastos de inversión. Incluso los gastos de funcionamiento del aparato estatal fueron financiados con un creciente endeudamiento interno con impactos directos sobre el nivel de precios. Como demuestran los múltiples estudios realizados sobre esta crisis, el peso de la misma recae sobre la población boliviana de bajos ingresos, que fue la encargada de pagar el impuesto de la inflación. Dentro de esta población, las mujeres fueron afectadas de una forma especial. En esta circunstancia, el Estado no tenía la posibilidad de realizar ninguna política compensatoria vía gasto público.

En 1985 se implanta la estrategia de ajuste estructural. Se define un patrón de política de gasto para restituir el equilibrio financiero a través del saneamiento de las finanzas públicas. Esto significa, sobre todo, medidas de contención del crecimiento del gasto público y del fortalecimiento de la generación de ingresos que permitieron reducir el déficit fiscal. Se redefine el rol del Estado como productor de servicios básicos para la población y con escasa participación en las actividades productivas. Se fomenta así una política altamente restrictiva que no permite un flujo adecuado de recursos a la producción de servicios básicos. Si bien esta política estuvo acompañada de otras de tipo compensatorio, como el programa de empleo de emergencia, no fue suficiente para compensar el deterioro en las condiciones de vida ni para dinamizar el aparato productivo. Bajo estas circunstancias, mucho más agudas que en el resto de los países de América Latina, las estrategias de desarrollo tenían como objetivo global la reducción de las desigualdades de la distribución del ingreso, y como objetivo específico la extensión de la cobertura de servicios y la mejora cualitativa de los servicios de educación, salud, saneamiento básico y vivienda (Ministerio de Planeamiento y Coordinación 2000). Más aún, se inicia una diferenciación entre la

política económica y la política social. De esta manera, el programa económico y social se complementa con un programa social. Ambos programas guiaron la gestión de gobierno de 1989 a 1993. Con estas estrategias se introduce el concepto de equidad, no sólo a través de una distribución equitativa del ingreso sino mediante una política específica: la política social, cuyo eje central era mantener la complementariedad entre crecimiento económico y desarrollo social mediante la inversión en desarrollo humano. Además de mejorar las condiciones de vida de la población debía impulsar el crecimiento de la productividad de la mano de obra. A la instrumentación de la política social le corresponde una política de gasto social que estaba dirigida a la provisión de agua, saneamiento y servicios básicos para la vivienda de la población de menores ingresos; atención primaria de salud a los grupos sociales de mayor pobreza relativa y la provisión de infraestructura de salud a las regiones más deprimidas; educación, mediante una reforma educativa; infraestructura física y apoyo a la producción mediante capacitación a los recursos humanos.

En este marco de políticas de gasto público, es la política de inversiones, orientada tanto a incrementar la infraestructura física como el capital humano, la que contiene la intencionalidad del Estado para alcanzar los objetivos de las diferentes estrategias aplicadas en Bolivia. El gasto corriente, que constituye su complemento, instrumenta más bien la estabilidad de las políticas macroeconómicas a través del mantenimiento de los niveles de déficit público y del endeudamiento, principalmente interno.

Políticas sociales y equidad

A partir de la promulgación en 1994 del Plan general de desarrollo económico y social se releva la interrelación del desarrollo económico con el desarrollo humano, fundamentada en el nuevo concepto del desarrollo sostenible. El desarrollo económico sostenible significa un cambio importante en la forma de concebir el desarrollo. Como se establece en la teoría de la CEPAL: la incorporación de la equidad como condicionante del desarrollo significa una modificación sustancial de los roles de los actores de la sociedad civil. Tales cambios son el resultado de transformaciones profundas en la economía y en el régimen democrático. Ésos son los casos de la descentralización y la participación activa de los actores sociales en la definición de sus necesidades y la forma de satisfacerla. Tales transformaciones requieren de un estado moderno, que no se involucre en actividades productivas y de un sector público eficiente capaz de llevar adelante las tareas de la modernización. El Plan general de desarrollo económico y social planteaba en sus objetivos un cambio en el carácter de la inserción internacional

boliviana junto a su transformación productiva, la igualdad de oportunidades para la población, la ampliación de la democracia participativa, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. En suma, proponía una relación armónica entre población y recursos naturales renovables, en un nuevo marco de inserción en el mercado mundial.

Para la obtención de estos objetivos se proponía la aplicación de un conjunto de políticas con miras a dinamizar el crecimiento y promover el desarrollo humano. La política de gasto público constituía una política instrumental. Para la transformación productiva, debía crear la infraestructura mínima, priorizando las inversiones en transporte y la interconexión de las redes nacionales de gas. Para el desarrollo humano debía fomentarse las capacidades de la población, asignando mayores inversiones en: educación primaria y técnica, primer nivel de atención en salud y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. El resultado de estas políticas estaba condicionado a la aplicación de los principios de participación popular en las decisiones sobre los problemas a resolver, y son ellos quienes, por conocer su realidad, ejercen control sobre la forma de resolver dichos problemas.

En esta nueva interpretación del desarrollo la equidad forma parte de él. Sin embargo, tampoco esta política consigna áreas de intervención de la inversión pública que estén dirigidas a compensar las desigualdades de género. Se asume que el mejoramiento de las oportunidades de las mujeres es un resultado derivado de la aplicación de políticas sociales generales que no llegan de forma particular a las mujeres. Es a partir del 2001 que el Estado asume compromisos específicos con la estrategia de reducción de la pobreza. No se puede deslindar del Estado la responsabilidad de reducir los márgenes de exclusión social, surgidos como producto de la aplicación de un tipo de política económica. Por esta razón las mujeres, a través de sus organizaciones y de sus instituciones, demandan la rendición de cuentas por parte del Estado sobre sus compromisos contemplados en los presupuestos públicos. Sin embargo, estos intentos de fiscalización serán poco efectivos si no se conoce con precisión los gastos o las inversiones que favorezcan la equidad, dónde se encuentran consignados estos gastos en los presupuestos, quiénes son los encargados de ejecutarlos; y, cuáles son los resultados de dichos gastos con relación a los objetivos.

3. ANÁLISIS DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

La extensión de las voluntades políticas a verdaderas acciones públicas se ven reflejadas a través del presupuesto nacional (Dávila 2000). En efecto el presupuesto nacional es la expresión de lo que el Estado pretende hacer a través de acciones concretas. Estos presupuestos son asumidos como neutrales al género por cuanto obedecen a principios de universalidad. Se espera que beneficien de forma más o menos equitativa a “todos”, ignorando las diferencias sociales en los roles, las responsabilidades y capacidades de mujeres y hombres. Pero sobre todo son neutrales al género porque la política de gasto público no incorpora elementos de equidad social. Entonces, no es válido pedir al presupuesto una priorización en la asignación de recursos que no fue marcada por la política de gasto. Aún en el caso en que los lineamientos estratégicos de política incorporen el enfoque de género, es necesario saber cómo se traducen éstos en los presupuestos. El desafío, entonces, es cómo lograr que el presupuesto incorpore las prioridades y necesidades tanto de hombres como de mujeres, niñas y niños, sin ignorar los diferentes roles, capacidades y responsabilidades que cada grupo tiene en la sociedad. Es decir, la cuestión es cómo introducir el enfoque de género en el presupuesto.

Esto implica desmitificar el carácter neutral del presupuesto a través de un análisis de la información desagregada del mismo, lo cual no significa la construcción de un presupuesto separado para las mujeres. Los “presupuestos de mujeres” o “presupuestos sensibles al género” no son presupuestos por separado para las mujeres ni para los hombres. Son intentos por desglosar o desagregar el presupuesto general de acuerdo a su impacto sobre las mujeres, los hombres y los diferentes grupos de mujeres y hombres, considerando debidamente las relaciones que subyacen en la sociedad (Sharp 1999). Varias experiencias de lucha de mujeres han servido para introducir la incorporación de la perspectiva de género en la formulación presupuestaria. Este intento no ha significado la creación de un presupuesto paralelo, sino un esfuerzo por examinar el impacto de los recursos asignados a las entidades públicas y de sus políticas sobre las mujeres.

3.1 Criterios metodológicos

Los instrumentos para el análisis de los presupuestos sensibles al género han sido desarrollados por un grupo de investigadoras, entre las que se destacan Diane Elson, Debbie Budlender y Rhonda Sharp y constituyen

referencias necesarias para emprendimientos similares⁴. La conducción de estos análisis en diferentes países ha permitido recrear las metodologías o crear nuevas, aunque todas tienen como tronco común las elaboradas por las investigadoras mencionadas. Ellas sugieren un conjunto de siete herramientas alternativas que pueden ser utilizadas para un análisis de presupuesto sensible al género: evaluación de las políticas públicas con conciencia de género, evaluación de los beneficiarios desagregados por género, análisis de la incidencia del gasto público desagregado por género, análisis de la incidencia de los ingresos desagregado por género, análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo, informe del presupuesto con conciencia de género, marco de políticas económicas a mediano plazo con conciencia de género. Asimismo proponen clasificar el gasto en tres categorías: gasto orientado a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo del personal del sector público y gasto enfocado a la comunidad como un todo, pero con efectos de género⁵.

Para efectos de nuestro análisis proponemos un procedimiento en tres etapas varios niveles de análisis sobre los egresos de los presupuestos⁶. Durante la **primera etapa** se propone un análisis de la evolución de la política de gasto con el objetivo de explicar que la ejecución de un presupuesto que no es neutral al género deviene también de un marco de política de las mismas características. Las estrategias de política económica y de gasto son los documentos en los cuales el gobierno nacional o municipal expre-

⁴ Australia, en 1984, fue el primer país que llevó cabo este tipo de análisis, cuando el gobierno federal ofreció una evaluación del impacto del presupuesto sobre las mujeres (UNIFEM 2000: 114). Esta experiencia motivó a que en Sudáfrica se realizara el análisis del presupuesto por un grupo de ONG's junto con el parlamento. Resultado de este esfuerzo fue la Women's Budget Initiative (Iniciativa de los presupuestos de las mujeres). También es interesante notar que la Commonwealth lanzó la Commonwealth Gender Budget Initiative (Iniciativa de los presupuestos de género del Commonwealth) –acordada en una reunión de los ministros responsables de los asuntos de mujeres– precisamente para ser trabajada con los ministerios de hacienda en los países miembros (UNIFEM 2000: 115). Hasta inicios del 2000, se había puesto en marcha iniciativas presupuestarias en veinte países de cuatro regiones: Australia, Barbados, Botswana, Estados Unidos, Fiji, Kenya, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Filipinas, el Reino Unido, Sudáfrica, Sri Lanka, Saint Kitts y Nevis, Suiza, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

⁵ Una descripción de las herramientas y las categorías de gastos se encuentra en el artículo de Andía y Beltrán, en el capítulo 2 de esta misma publicación.

⁶ El análisis de los ingresos requieren una metodología diferente para identificar sus impactos, que no son tan directos como en el caso del gasto. Estudios han señalado la regresividad de los impuestos respecto al género en función del nivel de ingresos, tipo de actividad (formal o informal), tipos de impuestos (directos o indirectos) (Díaz 2000); aspecto reiterado desde el lado del financiamiento (como el externo) que no incluye criterios de igualdad de género ni en la negociación ni en la asignación de recursos.

sa su intención de lograr determinados objetivos. El presupuesto es una extensión de la voluntad del Estado para transformar sus objetivos en acciones concretas, en programas y proyectos presupuestados. Con estos dos elementos, se realiza el análisis de la información presupuestaria: monto, tipo de gasto y el impacto de los recursos que sirven para implementar una política de gasto público equitativo en términos de género.

En la **segunda etapa** se responde la pregunta: ¿cómo identificar este gasto sensible a la equidad de género? La respuesta exige una forma especial de manejo de la información del presupuesto. Se eligió una forma gráfica y sencilla, a partir de información a la que tiene acceso cualquier ciudadano, tales como agregados que no requieren mayor procesamiento informático. Se aplican tres criterios para la selección de gastos: financiero, objetivo del gasto y categorías de gasto. El criterio financiero permite identificar los gastos que tienen compromisos financieros que impiden su reasignación a otros objetivos. El resultado de la aplicación de este criterio da como resultado el monto de gasto inflexible para otros objetivos. El criterio cualitativo derivado del objeto del gasto permite identificar el gasto que tiene la capacidad de instrumentar políticas sociales y específicamente políticas de equidad. Finalmente, la agrupación del gasto en categorías en función de impactos generados identifica los montos orientados a satisfacer las demandas específicas de mujeres u hombres, aquellos destinados a generar igualdad de oportunidades en el empleo del sector público; y, aquellos que tienen efectos indirectos diferenciados por género. Mediante la aplicación de estos criterios se logra determinar la magnitud del gasto que puede ser objeto de una política de gasto equitativa: el tipo de gasto que tiene la posibilidad de instrumentar este tipo de políticas y los efectos directos e indirectos que se pueden lograr a través de estos gastos.

En la **tercera etapa** los resultados obtenidos del análisis deben permitir esbozar lineamientos de política de gasto en horizontes de corto y largo plazo para incorporar el enfoque de género en estas políticas, y formular indicadores de medición de impactos para verificar el cumplimiento de los objetivos de equidad establecidos en la política, aspectos que presentamos en la sección de recomendaciones.

3.2 “Neutralidad” del presupuesto

En esta sección reiteramos la evolución de las políticas de gasto y presentamos el presupuesto de 1998 con el propósito de enfatizar su neutralidad de género. Según argumentamos anteriormente los presupuestos y, particularmente el presupuesto general de la nación, no son sensibles al

género. En Bolivia, la incorporación de un enfoque de género en la política de gasto, es un aspecto que fue evolucionando en el marco de las estrategias de desarrollo. Dicha evolución corresponde a la atención del Estado a los problemas de la equidad del desarrollo, que como en la mayoría de los países de América Latina, comienzan a ser importantes a partir de la aplicación de los programas de ajuste estructural. Como se vio en la sección anterior la política económica fue incorporando los objetivos de equidad a partir del reconocimiento de que las políticas aplicadas estaban excluyendo los beneficios del desarrollo a grupos cada vez más importantes de la población, como las mujeres, y que eran necesarias políticas específicas para atender estos problemas. Así comienzan a tener vigencia las políticas sociales, en principio con fines asistencialistas, luego como complemento a las políticas económicas y finalmente como parte del desarrollo. La consideración de la equidad como requisito del desarrollo implicaba una nueva forma de concebir el desarrollo que fue asumida en Bolivia desde 1995.

Las prioridades de la política económica expresadas en el Plan general de desarrollo económico y social constituyeron la base de la política de gasto aplicada en la elaboración del presupuesto de 1998. Los objetivos de incremento de la producción y la productividad y el desarrollo humano como una forma de introducir la equidad en el desarrollo, se concebían en un marco de fortalecimiento de los valores democráticos. Estas transformaciones requerían de un nuevo estado moderno, alejado de las actividades productivas, cuya función fundamental debía ser la provisión de los servicios básicos. De esta manera, la política de gasto público buscaba dirigir recursos a la educación primaria y técnica, atención básica en salud y mejoramiento de las condiciones y habitabilidad. Estas definiciones de política en el presupuesto general de la nación de 1998 dieron como resultados la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos municipales, la reducción de los presupuestos de las empresas públicas como consecuencia de la reforma de capitalización y el incremento de los gastos con efectos redistributivos. Se diferencian los procesos de programación presupuestaria del gobierno central y de los gobiernos locales aunque las asignaciones presupuestarias del presupuesto general de la nación reflejan las prioridades nacionales o sectoriales y los presupuestos municipales las locales. El ámbito regional o departamental se rige por la Ley de Descentralización. Esta otorga a las prefecturas departamentales las competencias para la formulación de sus presupuestos que luego se consolidan en el presupuesto general de la nación. Finalmente, se incorpora la participación ciudadana en la identificación de necesidades de recursos y mecanismos de control social en la ejecución de los mismos.

Las acciones públicas a favor de la equidad estaban claramente dirigidas a gastos con efectos redistributivos. Se pensaba en ésta como la mejor forma de reducir las inequidades. Aunque no estuvieron explícitos los objetivos de reducir las brechas de género, éstas se suponían atendidas mediante las políticas sectoriales. Sin embargo, como un gasto focalizado, el presupuesto general de 1998 contempló el financiamiento de los gastos operacionales del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, como la institución encargada de incorporar el enfoque de género en el programa de acción del gobierno. Estos comentarios refuerzan lo ya dicho: la política de gasto implementada hasta 1998 es neutral al género. Para evitar esta neutralidad, es necesario identificar en el presupuesto los conceptos del gasto con potencialidades para implementar una política de gasto equitativa en términos de género.

Con los elementos señalados en el punto anterior es posible una mejor lectura del presupuesto general de la nación. La tabla 1 presenta la información agregada del presupuesto de 1998 para el sector público. Esta presentación muestra el carácter equilibrado del presupuesto: el mismo monto de gastos e ingresos (Bs. 30.690 millones). Los gastos más significativos son los corrientes que corresponden al gasto de operación del sector público y representan el 64%; mientras que los gastos de inversión sólo representan el 19%. Los gastos para pago de pasivos o aplicaciones financieras son casi de la misma magnitud que los gastos de inversión, 17%. El 29% de los recursos se destina a tres conceptos: sueldos y salarios y pago de amortización y servicio de la deuda. Resalta la importante participación de las transferencias, recursos destinados a la gestión del desarrollo local.

La misma tabla presenta el financiamiento del gasto. La principal fuente de financiamiento son los ingresos corrientes que representan el 67% de los ingresos totales. A su vez, los ingresos tributarios continúan siendo la fuente más importante de financiamiento. Los ingresos propios de las instituciones que producen bienes y servicios representan el 25% de los ingresos corrientes, a pesar que en 1998 el Estado mediante la reforma de la capitalización transfiere sus empresas al sector privado. El endeudamiento interno y externo aportan con 24% al financiamiento.

Este nivel de ingresos y gastos es generado por entidades del sector público cuya clasificación se muestra en la figura 3.

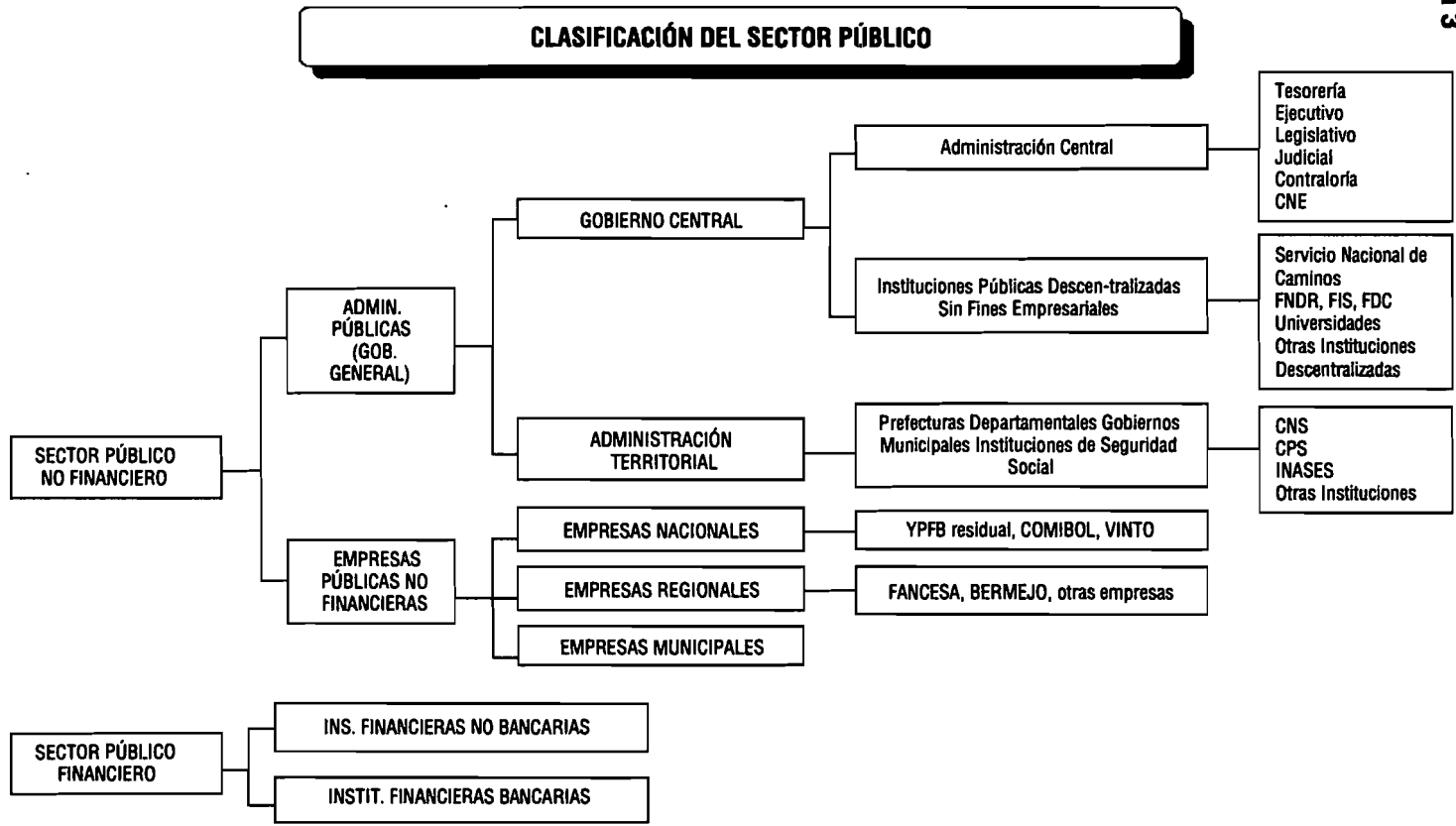
La relación entre gasto e ingreso según la tabla 1 da como resultado un déficit que representa el 4% del producto interno bruto. Este monto no impacta el equilibrio macroeconómico; para su financiamiento no es necesario

Tabla 1: Presupuesto General de la Nación de 1998 (en millones de Bolivianos)

INGRESOS TOTALES	Monto	%	GASTOS TOTALES	Monto	%
INGRESOS CORRIENTES	20.556,2	67,0	GASTOS CORRIENTES	19.493,9	63,5
Ingresos de operación	5.236,3	17,1	Sueldos y Salarios	3.648,6	11,9
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	341,3	1,1	Aportes a la Seguridad Social	1.288,7	4,2
Ingresos Tributarios	7.897,6	25,7	Beneficios Sociales	82,8	0,3
Regalías	1.009,6	3,3	Bienes y Servicios	82,8	0,3
Contribuciones a la Seguridad Social	655,7	2,1	Intereses Deuda Pública Externa	588,1	1,9
Donaciones Corrientes	453,5	1,5	Intereses Deuda Pública Interna	555,2	1,8
Transferencias Corrientes	3.671,6	12,0	Transferencias Corrientes	5.245,4	17,1
- Sector Privado	68,8	0,2	- Sector Privado	1.059,6	3,5
- Sector Público	3.602,8	11,7	- Sector Público	4.185,7	13,6
Otros Ingresos Corrientes	1.290,6	4,2	Otros Gastos Corrientes	8.002,4	26,1
RECURSOS DE CAPITAL	2.736,1	8,9	GASTOS DE CAPITAL	5.909,0	19,3
Donaciones de Capital	501,3	1,6	Formación Bruta de Capital Fijo	4.065,1	13,2
Transferencias de Capital	1.659,0	5,4	Transferencias de Capital	1.812,9	5,9
- Sector Privado	9,8	0,0	- Sector Privado	164,1	0,5
- Sector Público	1.649,2	5,4	- Sector Público	1.648,8	5,4
Otros Recursos de Capital	575,8	1,9	Otros Gastos de Capital	31,0	0,1
FUENTES FINANCIERAS	7.397,5	24,1	APLICACIONES FINANCIERAS	5.287,0	17,2
Financiamiento Externo	2.396,8	7,8	Amortización Deuda Pública Externa	837,0	2,7
Financiamiento Interno	5.000,8	16,3	Amortización Deuda Pública Interna	1.276,0	4,2
			Otras Aplicaciones Financieras	3.173,9	10,3
TOTAL	30.689,8	100,0	TOTAL	30.689,8	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Figura 3



recurrir a fuentes inflacionarias como el endeudamiento interno ni a un uso desmedido de crédito externo que no permita un saldo neto positivo entre fuentes y usos de fondos. El objetivo final del proceso de formulación presupuestaria apunta a lograr los resultados financieros que se muestran en la tabla 2 y que representan los esfuerzos de la política fiscal para que la generación y asignación de recursos guarde relación con la política de estabilidad macroeconómica, que para Bolivia es de suma importancia después de haber atravesado el proceso hiperinflacionario de los años ochenta. Sin embargo, es importante resaltar que el presupuesto general de la nación, en este nivel de información, reitera los problemas antes enunciados: no presenta las metas que se pretenden alcanzar con los gastos, ni tampoco los objetivos de corto plazo, pese a la existencia de una estrategia de política económica con claros lineamientos para el gasto social, contenida el Plan general de desarrollo económico y social. Tampoco genera información programática completa, oportuna y confiable que permita el análisis de consistencia entre objetivos de desarrollo y niveles de gasto. El análisis privilegiado suele ser la consistencia de los presupuestos institucionales y las metas financieras.

Tabla 2: Resultado financiero del Presupuesto General de la Nación, sector público no financiero* (en millones de Bolivianos)

DENOMINACIÓN		AGREGADO	
		Miles de Bs	% PIB
A	INGRESOS CORRIENTES	18.768	39,9
B	GASTOS CORRIENTES	17.407	37,0
C = A - B	RESULTADO ECONÓMICO: AHORRO (DESAHORRO)	1.361	2,9
D	RECURSOS DE CAPITAL	2.508	5,3
E	GASTOS DE CAPITAL	5.848	0,0
F = C + D - E	RESULTADO FINANCIERO: SUPERÁVIT (DÉFICIT)	-1.980	-4,2
	FINANCIAMIENTO NETO	1.980	4,2
H	FUENTES DE FONDOS	6.052	12,9
I	USOS DE FONDOS	4.073	8,7

(*) Incluye resultado cuasifiscal y excluye BCB, FONDESIF y NAFIBO.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Para superar estas debilidades y avanzar en un análisis de la consistencia entre recursos y programas y proyectos que favorecen los objetivos no sólo financieros sino también redistributivos o de equidad social tendría que hacerse una suerte de exposición de motivos que muestre los objetivos y metas que se pretende alcanzar con los recursos presupuestados. A su

vez, sería necesario elaborar un conjunto de indicadores de efectividad del gasto para el seguimiento durante el ejercicio presupuestario y la evaluación ex post. Pero la aplicación más importante de estos procedimientos sería el proporcionar a la sociedad civil información útil para el control social del gasto público.

El presupuesto general de la nación visto como agregados financieros, parece un instrumento de una efectividad limitada para contribuir a los objetivos de equidad en el desarrollo, incluida la equidad de género. Más aún aparecería como un instrumento neutral al género, ya que en la forma usual de hacer el presupuesto ignora los distintos roles, responsabilidades y capacidades de mujeres y hombres y se asume que los presupuestos públicos benefician de manera más o menos equitativa a toda la ciudadanía. Sin embargo, estudiosas del tema y luchadoras feministas han descubierto que para lograr la reducción de las asimetrías de género, los presupuestos públicos pueden ser un instrumento muy importante. Fortaleciendo ciertos rubros de gasto se puede lograr mejorar las oportunidades de las mujeres, es decir, reducir la inequidad del desarrollo. Para asegurar que los presupuestos públicos alcancen estos objetivos, es necesario que exista una correspondencia entre las políticas de equidad, el gasto y los compromisos presupuestarios de los gobiernos nacional y locales.

3.3 Identificación de recursos con potencial para la equidad de género

Como enunciamos esta segunda etapa contiene varios procedimientos orientados a identificar los recursos que tienen potencial de explícitamente intervenir las brechas de género.

Criterio financiero. Para identificar la magnitud del gasto público con la flexibilidad necesaria para ser dirigido a nuevas prioridades, o de manera complementaria, para identificar los componentes del gasto que no pueden ser asignados a otras prioridades se aplica el criterio financiero o de inflexibilidad financiera. Este criterio se justifica por el hecho de que el presupuesto general de la nación es un instrumento con normas y procedimientos propios que definen su estructura y montos, consistentes con metas de estabilidad macroeconómica y fiscal. Dimensionadas las magnitudes inflexibles desde el punto de vista financiero, se puede encontrar el margen de acción que tiene el presupuesto general de la nación para alcanzar otros objetivos. Sobre este margen de acción la sociedad civil, las mujeres y sus organizaciones pueden influir hasta lograr un cambio en el patrón de la asignación de recursos en el presupuesto.

La primera clasificación presupuestaria a la que se aplicará el criterio financiero corresponde a los grandes agregados del gasto (tabla 3). Una lectura simple a esta información muestra que el total de los gastos del sector público en 1998 suman Bs. 30.690 millones, que representan el 65% del producto interno bruto. Esto significa que el Estado debe erogar esta cantidad de recursos para financiar el costo de los servicios que presta a la comunidad. Dentro de éstos se encuentran los servicios públicos básicos. Los gastos corrientes representan el 63% y los gastos de capital el 19%. Es decir, que el mayor esfuerzo fiscal, medido a través del ahorro público, se destina a cubrir el funcionamiento del sector público y que las inversiones que permiten incrementar la productividad y el capital físico y social representan tan sólo un tercio de los gastos de funcionamiento. Las transferencias corrientes y de capital, son el componente que registra la mayor cantidad de recursos de gasto, con una representación del 23% en el total. Si se observa que el mayor monto son transferencias al sector público, en este caso a los municipios, este rubro se convierte en una fuente probable de financiamiento para programas y proyectos género-equitativos. Los gastos en sueldos y salarios del sector público, sumados a los aportes de la seguridad social representan el 16% del gasto total, ocupando el segundo lugar en importancia en la estructura del gasto y representan el costo del empleo en el sector público. La presión sobre el equilibrio financiero que ejercita este nivel de gasto, origina un resultado financiero (déficit del sector público no financiero) equivalente a 4% del producto interno bruto, nivel que para 1998 se encontraba dentro de los márgenes que significaban un gasto público no inflacionario.

Si a esta clasificación de la tabla 3 –la máxima agregación de la información presupuestaria– se aplica el criterio financiero para seleccionar los gastos, se puede observar que los rubros que no pueden ser asignables a otras prioridades son el pago de intereses de la deuda pública interna y externa, el pago de amortización de la deuda pública interna y externa, pago de otros pasivos, otros gastos corrientes⁷ y las transferencias corrientes y de capital al sector privado. El total de estos gastos comprometidos representa un poco más de la mitad de los recursos del presupuesto general de la nación (51%). Por su grado de compromiso tiene una alta ejecución. Es un hecho que no permite reasignaciones presupuestarias durante el ejercicio presupuestario. Por consiguiente, casi la mitad de los gastos públicos

⁷ Como se verá en el siguiente nivel de análisis, la categoría “otros gastos corrientes” que representa el 26% del presupuesto general de la nación, compromete el pago de intereses de instituciones públicas financieras, beneficios sociales, comisiones y otras pérdidas. En resumen, son compromisos ineludibles del presupuesto.

podría ser asignable a iniciativas de gasto para igualdad de género u otros objetivos de distinta naturaleza.

Tabla 3: Gasto asignable a prioridades de género (en millones de Bolivianos)

GASTOS TOTALES	Monto	PARTICIPACIÓN
GASTOS CORRIENTES	19.493,9	63,5
Sueldos y Salarios	3.648,6	11,9
Aportes a la Seguridad Social	1.288,7	4,2
Beneficios Sociales	82,8	0,3
Bienes y Servicios	82,8	0,3
Intereses Deuda Pública Externa	588,1	1,9
Intereses Deuda Pública Interna	555,2	1,8
Transferencias Corrientes	5.245,4	17,1
- Sector Privado	1.059,6	3,5
- Sector Público	4.185,7	13,6
Otros Gastos Corrientes	8.002,4	26,1
GASTOS DE CAPITAL	5.909,0	19,3
Formación Bruta de Capital Fijo	4.065,1	13,2
Transferencias de Capital	1.812,9	5,9
- Sector Privado	164,1	0,5
- Sector Público	1.648,8	5,4
Otros Gastos de Capital	31,0	0,1
APLICACIONES FINANCIERAS	5.287,0	17,2
Amortización Deuda Pública Externa	837,0	2,7
Amortización Deuda Pública Interna	1.276,0	4,2
Otras Aplicaciones Financieras	3.173,9	10,3
TOTAL	30.689,8	100,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO		15.033,5
PARTICIPACIÓN EN EL GASTO TOTAL		49,0

Fuente: Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

La conclusión de esta primera mirada es que el presupuesto general de la nación tiene una inflexibilidad muy alta, equivalente al 51%, para reformular sus prioridades. No son posibles reasignaciones al interior por el grado de compromiso de pago de estas obligaciones, como el pago de la deuda y otros pasivos. Un incremento de recursos de financiamiento para atender otras prioridades tampoco es posible dado que, si bien existe cierta oferta por parte de organismos internacionales, afectaría los niveles de déficit, poniendo en riesgo los compromisos de metas financieras, que recordemos es el objetivo del presupuesto de 1998. Estos elementos deben tomarse en cuenta al diseñar una política de gasto con enfoque de género.

Grupos de gastos y criterio financiero

La segunda desagregación de la información presupuestaria a la que se aplicará el criterio financiero corresponde a la clasificación por grupos de gasto, unidas a las instituciones del sector público. El clasificador presupuestario de 1998 presenta nueve grupos en los que se agrupan los gastos. Éstos son:

- Grupo 100 de servicios personales: comprende los gastos en salarios, bonos, previsión social y otros gastos asociados a la prestación de servicios de los empleados permanentes, además de los salarios de los empleados no permanentes.
- Grupo 200 de servicios no personales: comprende gastos por servicios básicos, transporte, alquileres, mantenimiento y reparaciones, y por servicios profesionales asociados a los anteriores.
- Grupo 300 de materiales y suministros: comprende gastos en diversos tipos de productos como alimentos y productos agroforestales, textiles y vestuario, minerales metálicos, no metálicos, plásticos, químicos, combustibles y lubricantes, productos de papel, cartón e impresos, de cuero y caucho, y otros.
- Grupo 400 de activos reales: comprende los gastos que se realizan en inmobiliarios, construcciones, maquinaria y equipo, y otros activos fijos. Este grupo también comprende estudios y proyectos para inversión y la compra de bienes muebles.
- Grupo 500 de activos financieros: comprende la compra de acciones, la concesión de préstamos a corto plazo y largo plazo al sector público no financiero y financiero y a los sectores privado y externo, la compra de títulos y valores, y otras operaciones financieras.
- Grupo 600 de servicios de la deuda pública: comprende el pago de amortización e intereses de deudas interna y externa de corto y largo plazo, la disminución de cuentas a pagar de corto y largo plazo, los gas-

- tos devengados no pagados, la disminución de depósitos de instituciones financieras, de documentos y efectos a pagar y de otros pasivos.
- Grupo 700 de transferencias: comprende transferencias corrientes y de capital al sector privado (especialmente para pensiones), al sector público no financiero por coparticipación tributaria, subsidios o subvenciones, y al sector público financiero, además de transferencias al exterior.
 - Grupo 800 de impuestos, regalías y tasas: comprende el gasto en los diversos impuestos existentes del tipo interno, aduanero y municipales, además del pago por regalías a las actividades extractivas (minería, hidrocarburos), tasas, multas y patentes.
 - Grupo 900 de otros gastos: este grupo comprende el pago de intereses de instituciones públicas financieras, beneficios sociales, otras pérdidas, comisiones y bonificaciones y retiros de capital (de los sectores público y privado).

Por su parte, la clasificación institucional del sector público en 1998 se muestra en la figura 3. La tabla 4 corresponde a una matriz que muestra el cruce de los grupos de gastos y las instituciones y constata que en el gobierno central están concentrados casi la mitad de los gastos del presupuesto. Los gastos de las administraciones territoriales son casi del mismo tamaño que los gastos de las empresas públicas no financieras. Dentro de los gastos territoriales resaltan los gastos de las prefecturas que representan el 68%, mientras que los de los municipios representan el 32%. Sin embargo, en términos de calidad de gasto, los presupuestos municipales tienen la mayor posibilidad de implementar políticas de equidad. Las empresas públicas no financieras, que corresponden a las empresas residuales de la capitalización, aún tienen un quinto de los recursos públicos totales, siendo que el presupuesto de 1998 es posterior a la reforma de capitalización del Estado. De los nueve grupos de gasto en que se clasifica el presupuesto, cinco son gastos del gobierno para asegurar un nivel de producción de servicios y de bienes a través de sus instituciones y empresas públicas residuales y uno sólo corresponde a las inversiones.

Aplicando el criterio financiero de selección se puede ver que de los nueve grupos de gastos, cinco son gastos inflexibles que demanda la producción de bienes y servicios en el sector público. El grupo de los activos reales es el tipo de gasto que tiene la posibilidad de reorientarse en función de una política determinada y representan el 12% del total. El 29% del gasto que representan las transferencias comienza a identificarse como el grupo de gastos que tiene la posibilidad de incidir en las relaciones de género, dado que su ejecución a nivel local está más cerca de atender las demandas sociales. El gasto en servicios personales, a pesar de su grado de compromiso, es

Tabla 4: Gasto total por grupo de gasto y nivel institucional (en millones de Bolivianos)

DENOMINACIÓN	SIGLA	100 SERVICIOS PERSONALES	200 SERVICIOS NO PERSONALES	300 MATERIALES Y SUMINISTROS	400 ACTIVOS REALES	500 ACTIVOS FINANCIEROS	600 SERVICIO DEUDA PÚBL. Y DISM. PASIVOS	700 TRANSFERENCIAS	800 OTROS GASTOS	TOTAL	PARTICIPACIÓN
SECTOR PÚBLICO		5.064,7	2.956,9	2.892,7	3.695,1	1.869,5	4.828,0	8.743,9	839,2	30.689,8	100,0
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	SPNF	5.006,2	2.892,9	2.885,5	3.646,4	655,7	4.152,0	8.587,9	805,9	28.632,4	93,3
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (GOBIERNO)	GOBGEN	4.590,8	944,0	746,1	3.266,8	640,5	3.951,3	8.579,0	92,9	22.811,4	74,3
Gobierno Central:	GOBCEN	2.316,0	722,0	408,3	1.277,6	80,8	3.698,2	8.198,0	51,7	16.750,5	54,6
- Administración Central	ADMCCEN	1.987,2	558,7	328,7	466,9	40,1	3.658,4	7.759,5	7,2	14.806,7	48,2
- Instituciones Públicas Descentralizadas	INSPUBDE	328,8	163,3	79,8	810,7	40,7	37,8	438,5	44,5	1.943,8	6,3
Administración Territorial:	ADM.TRR	1.969,8	151,1	144,4	1.905,1	457,0	214,9	344,9	0	5.187,1	16,9
- Prefecturas Departamentales	PREF.DEP	1.886,4	64,3	111,1	831,8	156,9	136,5	343,3	0	3.530,3	11,5
- Gobiernos Municipales	GOB.MUN	83,3	86,7	33,3	1.073,3	300,1	78,5	1,6	0	1.656,8	5,4
Instituciones de Seguridad Social	ISS	305,1	70,9	193,4	84,2	102,7	40,2	36,2	41,2	873,8	2,8
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS	EMP NO FIN	415,3	1.948,9	2.139,4	379,6	15,2	200,6	8,9	713,0	5.821,1	19,0
Empresas Nacionales	EM.NALES	364,4	1.917,3	2.062,7	218,8	15,2	142,1	7,0	678,0	5.405,5	17,8
Empresas Regionales	EM.REG	32,9	13,2	62,9	108,6	0	33,7	1,5	10,5	263,3	0,9
Empresas Municipales	EM.MUN	18,0	18,5	13,8	52,2	0	24,8	0,4	24,5	152,2	0,5
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	SECFIN	56,5	64,1	7,2	48,7	1.213,8	478,0	155,9	33,3	2.057,4	6,7
Instituciones Financieras no Bancarias	INSTFNOB	18,9	15,3	1,9	28,4	752,5	190,5	134,2	18,0	1.157,7	3,8
Instituciones Financieras Bancarias	INSTFINB	41,6	48,7	5,3	20,3	461,3	285,5	21,8	15,3	899,7	2,9
PARTICIPACIÓN		18,5	9,6	8,4	12,0	8,1	15,1	28,5	2,7	100,0	
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO											18.667,2
PARTICIPACIÓN EN EL GASTO TOTAL											65,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

susceptible de reestructurarse para incorporar con preferencia los gastos del personal que operan los servicios básicos. Claramente tienen el potencial de la equidad de género los recursos destinados a la administración central, a las administraciones territoriales y a las empresas públicas no financieras.

En suma, esta desagregación de la información presupuestaria, muestra que los gastos comprometidos representan el 45%, confirmándose el nivel de inflexibilidad del presupuesto general de la nación identificado en el punto anterior. Sin embargo, esta forma de presentación de la información permite ubicar los niveles institucionales del sector público donde están concentradas las inflexibilidades y en qué otros niveles se puede ubicar posibilidades de reorientación de las asignaciones.

Las instituciones ejecutoras

El tercer nivel de desagregación individualiza los ejecutores institucionales del gasto del gobierno central, que como se señaló, es el mayor ejecutor del gasto público –55% del total– compuesto por la administración central (48%) y las instituciones públicas descentralizadas (6%). En esta información se necesita identificar gastos flexibles que podrían servir para las políticas equitativas. Este nivel de desagregación se presenta en una matriz que muestra los grupos de gasto y las instituciones de la administración central (tabla 5). Las observaciones más relevantes son que el Ministerio de Hacienda es el principal ejecutor del gasto: representa el 57% de este total. Los ministerios del área social (Educación, Cultura y Deportes, Salud y Previsión Social, Vivienda y Servicios Básicos), en conjunto, gastan el 20% del gasto de la administración central. El Ministerio de Defensa gasta el 6%, que equivale a un gasto mayor en 41% al del Ministerio de Salud. Las transferencias de la administración central al Ministerio de Educación representan el 14% del gasto total y las transferencias a los municipios el 28%. Los servicios personales, las transferencias y el pago de amortizaciones y servicio de la deuda se llevan el 90% del presupuesto de la administración central. De esta manera, las asignaciones presupuestarias a la administración central no reflejan las prioridades de la política de gasto público.

Aplicando a esta matriz el criterio financiero de selección, que como ya se mencionó, sirve para identificar los gastos comprometidos que no pueden ser reasignados a otros objetivos, se puede concluir la gran rigidez del gasto de la administración central. Esta se debe a su función de administración de los recursos públicos, que incluye el servicio de la deuda y la amortización y las transferencias a las universidades, prefecturas y municipios. El gobierno central no invierte porque sus recursos están destinados a las

Tabla 5: Presupuesto de la administración central (en millones de Bolivianos)

DENOMINACIÓN	100 SERVICIOS PERSONALES	200 SERVICIOS NO PERSONALES	300 MAT. Y SUMINIS- TROS	400 ACTIVOS REALES	500 ACTIVOS FINAN- CIEROS	600 SERV. DEUDA PÚB. Y DISM. PASIVOS	700 TRANSFE- RENCIAS	800 OTROS GASTOS	TOTAL	PARTICI- PACIÓN
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	1.987,2	558,7	328,7	468,9	40,1	3.658,4	7.759,5	7,2	14.806,7	100,0
VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	2,4	3,6	0,7	6,7	0,0	0,0	0,0	0,2	13,5	0,1
MIN. DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	99,1	41,2	3,6	0,6	0,0	0,0	0,9	0,0	145,4	1,0
MIN. DE GOBIERNO	271,9	88,6	76,4	31,4	0,2	0,0	22,1	0,0	488,5	3,3
MIN. DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES	92,7	50,4	11,3	43,7	0,0	0,0	2.052,7	0,2	2.251,1	15,2
MIN. DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIÓN	18,9	15,7	0,6	3,1	0,0	0,0	2,8	0,0	41,1	0,3
MIN. DE DEFENSA NACIONAL	610,4	46,3	143,6	21,4	0,0	0,0	25,2	0,0	846,9	5,7
MIN. DE LA PRESIDENCIA	4,8	17,1	3,7	0,8	0,0	0,0	289,4	0,0	315,8	2,1
MIN. DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	11,7	4,2	1,5	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0	22,7	0,2
MIN. DE HACIENDA	416,8	125,9	23,5	36,8	39,0	3.658,4	4.164,8	0,2	8.465,3	57,2
MIN. DE DESARROLLO ECONÓMICO	18,0	39,5	3,6	31,9	0,0	0,0	515,5	0,0	608,5	4,1
MIN. DE VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS	5,5	2,8	0,4	43,5	0,0	0,0	0,0	0,0	52,2	0,4
MIN. DE SALUD Y PREVISIÓN SOCIAL	13,2	12,9	27,7	29,6	0,1	0,0	517,0	0,0	600,6	4,1
MIN. DE AGRIC., GANADERÍA Y DESARROLLO	14,3	8,0	2,8	29,4	0,0	0,0	112,4	0,0	166,7	1,1
MIN. DE DES. SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN	28,8	34,4	7,3	52,8	0,0	0,0	36,4	0,0	159,7	1,1
MIN. DE TRABAJO Y MICROEMPRESA	6,2	3,0	0,7	0,2	0,0	0,0	1,9	0,0	12,0	0,1
PODER LEGISLATIVO	124,2	20,0	4,1	5,8	0,2	0,0	0,0	6,6	160,9	1,1
PODER JUDICIAL	145,6	27,3	8,5	86,8	0,8	0,0	16,6	0,0	285,3	1,9
CORTE NACIONAL ELECTORAL	26,4	8,9	5,5	32,2	0,0	0,0	0,0	0,0	73,0	0,5
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	44,0	6,9	1,6	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	55,6	0,4
MIN. PÚBLICO DE LA NACIÓN	32,0	3,8	1,8	2,1	0,1	0,0	1,8	0,0	41,6	0,3
CONSEJO SUPREMO DE DEFENSA NACIONAL	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
	13,4	3,8	2,2	3,2	0,3	24,7	52,4	0,0	100,0	
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO									8.642,1	
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL									58,4	
PARTICIPACIÓN EN EL GASTO TOTAL									28,2	
GASTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO									217,0	
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL									1,8	
PARTICIPACIÓN EN EL GASTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL									7,5	

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

operaciones de funcionamiento y este tipo de gasto es financiado con recursos del tesoro que están expuestos a las restricciones fiscales; en general, las instituciones centrales no tienen la flexibilidad para cambiar su estructura de gasto a favor del gasto social. Sin embargo, los ministerios de las áreas sociales tienen la responsabilidad de incorporar los objetivos de equidad en la estructura de sus presupuestos.

En suma, el nivel de inflexibilidad del gasto de la administración central es menor que la del sector público y equivalente al 41% de su presupuesto total. Significa que de este presupuesto un 59% tiene flexibilidad para ser asignado a otras prioridades del gasto que no son las financieras. Un diseño de políticas de gasto con enfoque de género debe considerar que a pesar de los compromisos financieros del presupuesto que determinan su inflexibilidad para canalizarse a otros objetivos, existen grados de libertad que surgen en gastos que no son estrictamente necesarios para el desarrollo.

Criterio cualitativo derivado del objeto del gasto

El cuarto nivel de desagregación corresponde a la clasificación por objeto del gasto o al tipo de gastos que se financian con recursos del presupuesto general de la nación. La tabla 6 muestra la distribución del gasto según las siguientes categorías:

- **Gastos corrientes y aplicaciones financieras:** es el conjunto de gastos corrientes y el pago por obligaciones de deuda pública interna y externa.
- **Gastos de capital:** es el conjunto de gastos en activos reales menos la inversión en estudios y proyectos de inversión, y los activos financieros.
- **Proyectos de inversión:** son todos los proyectos financiados con recursos de origen público, que tienen el propósito de incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico y humano de dominio público, para ampliar la capacidad del país en la prestación de servicios y la producción de bienes.

Los proyectos de inversión junto con los gastos de capital constituyen la inversión pública. La tabla 6 evidencia que el gasto de inversión representa el 19% del total del gasto. Pero no todo el gasto de inversión se destina a proyectos de inversión: casi la mitad (41%) representa los gastos de reposición de capital para el funcionamiento del sector público⁸. De manera que

⁸ Inversiones para el funcionamiento de la administración pública que no representan formación de capital para la economía.

Tabla 6: Gasto total por objeto de gasto (inversión y funcionamiento y grupo institucional (en millones de Bolivianos)

DENOMINACIÓN	GASTOS CORRIENTES Y APLIC. FINAN.	GASTO CAPITAL (*)	PROYECTOS DE INVERSIÓN	SUBTOTAL INVERSIÓN	TOTAL	PARTICI- PACIÓN
	(A)	(B)	(C)	(B)+(C)	(A)+(B)+(C)	
SECTOR PÚBLICO	24.759,5	2.438,0	3.492,4	5.930,4	30.689,8	100,0
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	22.890,2	2.263,1	3.479,1	5.742,2	28.632,4	93,3
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (GOB. GENERAL)	17.457,7	2.077,5	3.276,2	5.353,7	22.811,4	74,3
Gobierno Central	13.881,8	1.646,7	1.222,0	2.868,7	16.750,5	54,6
- Administración Central	13.124,8	1.358,5	323,4	1.681,9	14.806,7	48,2
- Instituciones Públicas Descentralizadas sin Fines Empresariales	757,0	288,2	898,6	1.188,8	1.943,8	6,3
Administración Territorial	2.786,2	346,7	2.054,3	2.400,9	5.187,1	16,9
- Prefecturas Departamentales	2.204,3	345,0	981,0	1.326,0	3.530,3	11,5
- Gobiernos Municipales	581,9	1,6	1.073,3	1.074,9	1.656,8	5,4
Instituciones de Seguridad Social	789,6	84,2	0,0	64,2	873,8	2,8
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS	5.432,6	185,6	202,9	388,5	5.821,1	19,0
Empresas Nacionales	5.181,7	154,3	69,4	223,8	5.405,5	17,6
Empresas Regionales	151,5	15,8	96,0	111,8	263,3	0,9
Empresas Municipales	99,3	15,4	37,5	52,9	152,2	0,5
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	1.869,2	174,9	13,2	188,2	2.057,4	6,7
Instituciones Financieras no Bancarias	996,3	148,2	13,2	161,4	1.157,7	3,8
Instituciones Financieras Bancarias	872,9	26,8	0,0	26,8	899,7	2,9
PARTICIPACIÓN	80,7	7,9	11,4	19,3	100,0	
GASTO DE INVERSIÓN					5.930,4	
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DEL PGN						19,3
GASTO DE INVERSIÓN EN PROYECTOS ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO						3.479,1
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DEL PGN						11,3

(*) Incluye gastos de Reposición y Transferencias de Capital.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

al descontar este gasto, sólo un 11% del presupuesto general de la nación se destina a inversiones en proyectos. Las institucionales que ejecutan la inversión pública son principalmente las que corresponden a los niveles departamentales y municipales. Dos tercios del programa de inversión pública —cerca del 60% de los proyectos de inversión— se ejecuta a través de los municipios y prefecturas.

De acuerdo al objeto al que están destinadas las asignaciones presupuestarias, el gasto corriente y las aplicaciones financieras tienen menores posibilidades de favorecer las políticas equitativas debido, fundamentalmente, a que en este tipo de gasto están contenidos los gastos de funcionamiento del aparato estatal. Lo destacable es, entonces, que en el rubro de inversión pública se encuentran los recursos orientados a los objetivos sociales de la política de gasto; y, que, institucionalmente, la ejecución está asignada a los organismos territoriales.

Aplicando el criterio de descarte para identificar el monto del gasto con posibilidades de generar efectos redistributivos podemos señalar que éste representa tan sólo el 11% del presupuesto total. Éste es el grado de flexibilidad que tiene el presupuesto para orientar sus recursos a las prioridades de equidad. Sin embargo, no se puede descartar los gastos corrientes que se generan en la provisión estatal de los servicios básicos: éstos corresponden al gasto recurrente que se genera en la fase de operación de los proyectos de inversión. Como vimos, el gasto de funcionamiento hace posible la operación de las inversiones, por lo tanto forman parte del gasto social básico. Cabe recordar que los grupos de gasto asociados a la inversión social básica son los de servicios personales (100), servicios no personales (200) y materiales y suministros (300) de los ministerios encargados de la administración del gasto social básico.

La tabla 5 muestra que el gasto de funcionamiento asignable a la inversión social básica suma Bs. 217 millones, que representa sólo el 2% del gasto de funcionamiento de la administración central. Este índice permite sostener que existe la posibilidad de una redistribución hacia el gasto de funcionamiento correspondiente a la inversión social básica. Si se analiza detenidamente el gasto de funcionamiento (compuesto por los grupos 100, 200 y 300), el componente más importante en magnitud es el de sueldos y salarios que representa el 70% del mismo. Este gasto está compuesto por salarios de docentes y personal de los servicios de salud y previsión social. Su alta dependencia de los recursos del tesoro limita la ejecución de los proyectos de inversión y por tanto la obtención de los resultados.

La falta de previsión de este tipo de gastos de funcionamiento o corrientes en los presupuestos anuales ha impedido que las inversiones generen sus efectos multiplicadores. La construcción de infraestructura educativa y hospitalaria requiere para su funcionamiento de profesionales y técnicos para hacer efectivos los servicios. A pesar de que en términos cuantitativos es posible hacer reasignaciones al interior del gasto de funcionamiento, su incremento no es tan factible debido a las limitaciones que imponen las restricciones financieras. Esta situación obliga a buscar fuentes alternativas de financiamiento. La falta de recursos de funcionamiento adecuados en cantidad y calidad es el otro factor que limita las posibilidades de la inversión pública de convertirse en un instrumento para reducir la exclusión social y la de género. Por consiguiente, su cuantificación dentro del gasto asignable a las prioridades tiene una alta significación.

Es importante puntualizar, finalmente, que dentro del gasto de funcionamiento asignable a las prioridades de género, se considera el gasto de operación del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, encargado de incorporar el enfoque de género en las políticas públicas. El gasto de esta instancia suma Bs. 19,2 millones y representa el 0,1% del presupuesto de la administración central (el Ministerio de Educación representa el 15% y el Ministerio de Salud el 4%).

Un diseño adecuado de política de gasto público con enfoque de género debe considerar, que si bien la inversión es el tipo de gasto más adecuado, también es necesario considerar el incremento de gasto de funcionamiento que requieren los nuevos niveles de inversión. Por otra parte se debe tomar en cuenta que el presupuesto general de la nación otorga posibilidades de reorientación del gasto corriente hacia el gasto social básico, y que por el contrario los incrementos están siempre condicionados al crecimiento del déficit.

Carácter redistributivo del gasto

El quinto nivel de análisis permite cuantificar el gasto público asociado a una de las funciones más importantes del Estado: la función redistributiva o función social. Generalmente, se asume que el gasto asociado a la función social son las asignaciones presupuestarias a salud, educación, vivienda y servicios básicos, que cumplen todas las instituciones del sector público. Dentro de este concepto se distingue el "gasto social básico" como aquel que se destina a la provisión de servicios primarios, tales como educación primaria y alfabetización, atención primaria en salud (inmunizaciones, atención a mujeres y niños, nutrición) y provisión de servicios de agua

potable y saneamiento básico (Loayza, 1999). El gasto social básico cumple el rol redistributivo y equitativo atribuido a las finanzas públicas. Mediante una política adecuada permite una modificación en la distribución del ingreso a partir de un mayor acceso de la población a los servicios públicos. Por consiguiente una asignación mayor de recursos a estos sectores, acompañada de una buena gerencia hace posible el cumplimiento de sus objetivos redistributivos.

El gasto social incluye tanto el gasto de funcionamiento como el de inversión. Como se pudo observar en la clasificación por objeto del gasto, el gasto de funcionamiento del sector público es un gasto inflexible. Por lo tanto, en este nivel de desagregación de la información se considera sólo el gasto de inversión como el tipo de gasto con más posibilidades para incidir sobre los objetivos sociales y, más específicamente, sobre los objetivos de equidad de género. La clasificación funcional de la inversión pública según el origen del financiamiento de la inversión se muestra en la tabla 7. No se incluyen las inversiones ejecutadas a través de los gobiernos municipales, que figuran en el rubro de transferencias del presupuesto general de la nación, debido a que la operación de estas inversiones está a cargo de los municipios. Aplicando el criterio cualitativo a la clasificación funcional de la inversión pública consignada en la tabla, se encuentra que no todos los sectores aportan a los objetivos redistributivos de la inversión. La inversión social básica, constituida por los sectores directamente relacionados con la provisión de servicios básicos, tiene un peso de 37% en el programa de inversiones de 1998, equivalente a Bs. 1.008 millones. Éstas son las inversiones que realiza el Estado para cumplir su rol compensatorio de las desigualdades sociales. Estas inversiones tienen efectos directos sobre la calidad de vida de mujeres y hombres. La mayor oferta de estos servicios desarrolla las capacidades de las mujeres, mejora sus oportunidades y les permite una recomposición en el uso del tiempo de trabajo doméstico.

El diseño de una política de gasto público con enfoque de género debe utilizar de manera jerárquica, de acuerdo a un orden de prioridades, la inversión pública, y especialmente, la inversión social básica. Sin embargo, nuestra investigación, a diferencia de Loyaza (1999) amplía la noción de inversión social básica los sectores agropecuario, minero, energía y transporte, puesto que varios de los proyectos allí contemplados incluyen objetivos de equidad de género.

Tabla 7: Inversión pública programada por sector y fuente de financiamiento (en millones de Bolivianos)

SECTOR	TOTAL	PARTICIPACIÓN	Fin. Interno	Fin. Externo
AGROPECUARIO	326,0	12,0	117,2	208,8
MINERO	30,9	1,1	16,0	14,9
INDUSTRIA Y TURISMO	26,9	1,0	8,3	18,6
HIDROCARBUROS	55,0	2,0	41,8	13,2
ENERGIA	82,4	3,0	54,4	27,9
TRANSPORTES	1.014,2	37,4	488,2	526,0
COMUNICACIONES	0,0	0,0	0,0	0,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	140,7	5,2	67,3	73,4
EDUCACION Y CULTURA	337,8	12,5	181,4	156,4
SANEAMIENTO BASICO	475,7	17,6	168,3	307,4
URBANISMO Y VIVIENDA	54,1	2,0	44,2	9,9
RECURSOS HIDRICOS	21,4	0,8	11,5	9,8
MULTISECTORIAL	144,3	5,3	62,4	81,9
TOTAL	2.709,4		1.261,2	1.448,2
PARTICIPACIÓN		100,0	46,5	53,5
INVERSIÓN SOCIAL BASICA				1.008,3
PARTICIPACIÓN EN LA INVERSIÓN TOTAL				37,2

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Sistema Nacional de Inversión Pública.

Eficiencia del gasto

Una política de gasto no será efectiva para alcanzar sus objetivos si no se toma en cuenta que además de recursos se requiere de capacidades institucionales adecuadas para ejecutar los programas de inversiones. En el ámbito de estas capacidades están contemplados todos los aspectos gerenciales que acompañan a la gestión del gasto social. La eficiencia de las inversiones se mide a través de los coeficientes de ejecución, que a su vez son los indicadores aproximados para medir su efectividad en términos de alcanzar los objetivos propuestos. Sólo el gasto ejecutado genera impactos. Si el indicador de ejecución se acerca al 100% se puede intuir que se han alcanzado los objetivos y que la inversión ha generado los beneficios previstos.

La tabla 8 muestra que la ejecución observada durante 1998 fue del 77%. Para los estándares bolivianos es una ejecución satisfactoria, si se toma en cuenta que durante los 10 últimos años, en promedio, el porcentaje de ejecución fue del 60%. La diferencia entre inversión programada e inversión ejecutada reside en factores de gerencia en la administración de los proyectos, sistemas de gestión o gerencia pública social con los que no cuentan las instituciones del Estado y en mayor medida los municipios. Los temas de gerencia también están acompañados de una falta de transparencia en la ejecución de obras públicas. Ambos, la gerencia social y la falta de transparencia postergan la obtención de resultados y en algunos casos los

anula. El desafío es, más que incrementar los recursos de inversión, elevar la efectividad de las inversiones para reducir los desfases entre gasto programado y gasto ejecutado. Si la equidad de género se logra en gran parte a través del gasto de inversión, la política debe ser complementada por mecanismos de mejoramiento en la gestión de la inversión que comprenda tanto los sistemas de administración de recursos como de gestión de proyectos. En términos de eficacia de la inversión, se observa la necesidad de encontrar formas alternativas de financiamiento para asegurar el flujo de recursos oportuno que requiere la ejecución de las obras.

Tabla 8: Inversión pública sectorial programada y ejecutada en 1988 (en millones de Bolivianos)

SECTOR	PROGRAMADO	PARTICIPACIÓN	EJECUTADO	PARTICIPACIÓN	% EJECUCIÓN
AGROPECUARIO	326,0	12,0	264,1	12,7	81,0
MINERO	30,9	1,1	20,2	1,0	65,5
INDUSTRIA Y TURISMO	26,9	1,0	20,7	1,0	77,0
HIDROCARBUROS	55,0	2,0	13,1	0,6	23,8
ENERGÍA	82,4	3,0	55,8	2,7	67,7
TRANSPORTES	1.014,2	37,4	772,6	37,1	76,2
COMUNICACIONES	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	140,7	5,2	152,5	7,3	108,4
EDUCACIÓN Y CULTURA	337,8	12,5	239,4	11,5	70,9
SANEAMIENTO BÁSICO	475,7	17,6	356,1	17,1	74,9
URBANISMO Y VIVIENDA	54,1	2,0	64,9	3,1	120,0
RECURSOS HÍDRICOS	21,4	0,8	24,3	1,2	113,7
MULTISECTORIAL	144,3	5,3	98,4	4,7	68,2
TOTAL	2.709,4	100,0	2.082,3	100,0	76,9
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA					2.082,3
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN					76,9

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Sistema Nacional de Inversión Pública.

La Inversión efectiva

La aplicación de los criterios financiero y cualitativo a la información presupuestaria —éste último criterio derivado del objeto del gasto— permitió identificar la magnitud y el tipo de gasto que puede ser dirigido a instrumentar una política equitativa y de género. Dicho de otra forma, permitió identificar el tipo de gasto no comprometido que tiene la flexibilidad necesaria para ser orientado a las prioridades de equidad social y, más concretamente, a las de género. Éste es el gasto de la inversión y su correspondiente gasto de funcionamiento. Ambos representan el 40% del total del gasto.

Para el diseño de políticas de gasto, estos resultados permiten identificar las variables sobre las que se puede incidir para incrementar el gasto de inversión o cambiar su estructura sectorial mediante reasignaciones al interior del programa de inversiones.

Sin embargo, para que los planteamientos de políticas públicas tengan mayor efectividad, es necesario considerar dos elementos adicionales sobre los gastos de inversión: el horizonte temporal y la calidad de las inversiones. Se requiere conocer el plazo previsto para lograr los efectos deseados y, a la vez, se considera que tendrían que ser observables en un horizonte de corto a mediano plazo. Por ello se excluyeron los proyectos que no están en fase de operación (estudios de preinversión) y otros proyectos cuyos impactos son de muy a largo plazo. Asimismo, por un criterio de calidad de las inversiones se restó los proyectos de fortalecimiento institucional que se encuentran en el "programa de inversión pública". La inversión efectiva incorpora la inversión social básica junto a los proyectos de los sectores agropecuario, minero, industria y turismo, energía y transportes. Con este procesamiento adicional se llega al concepto de inversión efectiva. La inversión efectiva de los proyectos de 1998 suma Bs. 1.562 millones y está distribuida en 4.437 proyectos. Como se muestra en la tabla 9, estos 4.437 proyectos representan el 75% del total de la inversión ejecutada.

Tabla 9: Inversión efectiva (en millones de Bolivianos)

SECTOR	INVERSIÓN TOTAL	PARTICIPACIÓN	TOTAL INVERSIÓN EFECTIVA	PARTICIPACIÓN	% INV. EFECTIVA / INV. TOTAL
AGROPECUARIO	264,1	12,7	161,4	10,3	61,1
MINERO	20,2	1,0	4,9	0,3	24,4
INDUSTRIA Y TURISMO	20,7	1,0	10,9	0,7	52,5
HIDROCARBUROS	13,1	0,6	0,0	0,0	0,0
ENERGÍA	55,8	2,7	53,2	3,4	95,4
TRANSPORTES	772,6	37,1	652,5	41,8	84,5
COMUNICACIONES	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	152,5	7,3	118,5	7,6	77,7
EDUCACIÓN Y CULTURA	239,4	11,5	208,0	13,3	86,9
SANEAMIENTO BÁSICO	356,1	17,1	317,6	20,3	89,2
URBANISMO Y VIVIENDA	64,9	3,1	34,8	2,2	53,6
RECURSOS HÍDRICOS	24,3	1,2	0,0	0,0	0,0
MULTISECTORIAL	98,4	4,7	0,0	0,0	0,0
TOTAL	2.082,3	100,0	1.561,9	100,0	75,0
INVERSIÓN EFECTIVA / INVERSIÓN TOTAL					75,0
INVERSIÓN EFECTIVA / PGN					5,1

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Clasificación del gasto según objetivos de género

El tratamiento de la información presupuestaria realizada hasta aquí permite identificar el monto del gasto que de una u otra manera tienen impactos en las relaciones de género. A su vez, estos recursos podrían ser objeto de una política instrumental de gasto para incrementar el gasto de inversión o cambiar su estructura sectorial mediante reasignaciones al interior del programa de inversión pública. En esta sección intentamos conocer el tipo de

impactos de género que tienen estas inversiones. Para ello se aplican los criterios de clasificación del gasto propuestos por la investigadora Rhonda Sharp (1995) al monto de inversión efectiva de Bs. 1.562 millones. Los resultados de dicha clasificación se pueden ver en la tabla 10. La inversión focalizada a objetivos de equidad de género representa el 4.6% del total de la inversión efectiva y corresponde a proyectos de capacitación y crédito a la mujeres para el desarrollo productivo, mejoramiento de la atención y el acceso a los servicios de salud específicos de mujeres (atención materno infantil, salud sexual y reproductiva), servicios integrales de atención a los derechos de la mujer, atención integral de niños y niñas en salud, nutrición, y educación inicial⁹. No se observan proyectos específicos para favorecer a los hombres. Estos proyectos tienen impactos directos y observables en el corto plazo sobre la generación de oportunidades para la mujer. Por consiguiente, un incremento del gasto focalizado tiene la ventaja de causar efectos observables en el corto plazo.

La inversión pública para proyectos que permitan igualar las oportunidades de empleo entre mujeres y hombres en los organismos del sector público no tienen ninguna significación en los proyectos operados durante 1998. En general la capacitación de los funcionarios públicos no ha sido una preocupación para el Estado. Esto se comprueba por el deterioro de la institucionalidad pública heredada de la crisis de los ochenta, que afectó en mayor proporción a las instituciones encargadas de la administración del gasto social. Por lo tanto la política de gasto debería considerar el incremento de recursos públicos para capacitación con prioridad para las mujeres.

La inversión pública destinada a la comunidad pero con capacidad de generar impactos en las relaciones de género representa casi el total de la inversión efectiva (95%). Significa que casi el total de la inversión pública efectiva tiene efectos sobre las relaciones de género, sin que necesariamente colaboren a objetivos de equidad. Por ello es necesario saber quiénes son los beneficiarios de esta inversión, lo que significa conocer en qué medida las mujeres son las beneficiarias de estos servicios. La poca información disponible no ha permitido este análisis. Como una forma alternativa, se ha analizado los proyectos que se encuentran en la base de datos del "sistema de información sobre inversiones".

⁹ Puesto que la definición de esta categoría se refiere a los gastos que toman en cuenta las necesidades específicas de los individuos por género, sin hacer distinciones generacionales, hemos incluido los proyectos explícitamente orientados a niños y niñas.

3.4 Los proyectos y su impacto de género

El gasto de inversión tiene como referente proyectos cuya revisión ha facilitado establecer la inversión efectiva y, luego, su clasificación en las categorías de gastos propuestas por Sharp (1995). El procedimiento para la clasificación merece una explicación especial debido a que en Bolivia, al igual que los otros países de la región, no se cuenta con información que permita identificar los y las beneficiarias con el propósito de avanzar en el análisis de género de los presupuestos. Por esta razón fue necesario adoptar un procedimiento alternativo. Se revisó el total de proyectos registrados en el sistema de información sobre inversiones del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Ministerio de Hacienda). Para el año 1998 existían 5.023 proyectos y al finalizar el ejercicio presupuestario representaban una inversión ejecutada de Bs. 2.709 millones, incluyendo proyectos en fase de estudios y en ejecución. Adicionalmente la base de datos sobre proyectos contiene estudios y proyectos de fortalecimiento institucional. Un análisis de los mismos permitió concluir que los impactos de éstos o son muy a largo plazo o por el tipo de inversión no favorecen los objetivos de equidad ni de manera indirecta. Tal es el caso de los proyectos de fortalecimiento institucional. Con estos argumentos, 586 proyectos fueron descartados, llegándose a un total de 4.437 proyectos que significan una inversión de Bs. 1.562 millones. Esta suma fue denominada "inversión efectiva total".

Una vez definida la inversión efectiva, se procedió a revisar los objetivos de los proyectos para clasificarlos en función de los impactos en las relaciones de género propuesta por Sharp (1995): focalizados, de igualdad de oportunidades y comunitarios. Llamamos focalizados a los proyectos de impacto directo en la satisfacción de necesidades específicas de mujeres y hombres. Seguidamente, rastreamos proyectos dirigidos a fomentar la igualdad de oportunidades en el empleo público y, finalmente, identificamos los proyectos comunitarios que tienen efectos indirectos en los objetivos de equidad de género. Este procedimiento se aplicó a los proyectos de los diversos sectores y no sólo a los del área social. Una constatación general es que contrariamente a la presunción de que toda la inversión pública impulsa el desarrollo equitativo, únicamente el 75% de los proyectos tienen un impacto directo e inmediato en dicho objetivo. La tabla 10 sintetiza la información y continuación describimos los hallazgos en cada sector.

Agropecuario. Se han identificado 294 proyectos de los cuales sólo tres focalizado a las mujeres. Estos estaban orientados a la capacitación de mujeres en actividades de desarrollo productivo (producción de queso y deri-

vados de leche), desarrollo productivo y capacitación en general, y desarrollo de la pequeña agricultora. El valor total de estos proyectos (Bs. 4,1 millones) representa el 2% de la inversión efectiva de este sector (Bs. 161,4 millones). Por su parte no se encontraron proyectos dirigidos a promover la igualdad de oportunidades en el empleo público del sector agropecuario. Las inversiones dirigidas a la comunidad en general representan el 97,4% de los proyectos o inversión efectiva del sector agropecuario. Los mayores montos corresponden a proyectos de desarrollo integral de las zonas andina y valle dirigidos a comunidades rurales y proyectos de riego y microriego. Estos suman el 50% de la inversión efectiva en el sector. Se presume que estos proyectos tendrán efectos diferenciados en las condiciones de vida de mujeres y hombres que pueden ser positivos o negativos. El rol de la mujer es importante para la producción agrícola, y en especial para la pequeña producción. La mujer es protagonista activa de casi todas las actividades agrícolas, desde el acarreo de agua hasta la roturación de la tierra. Las actividades de pastoreo y cuidado de ganados camélidos y ovinos —característicos de la región occidental del país— son principalmente llevadas a cabo por niñas. Por ello es importante conocer a quienes benefician estos recursos.

Salud y seguridad social. Este sector está compuesto por 196 proyectos vigentes, que en total suman Bs. 118,4 millones. Entre ellos, se identificaron 20 proyectos de inversión explícitamente dirigidos a la mujer (Bs. 31,4 millones) y constituyen el 26% de la inversión efectiva total del sector. Estos 20 se pueden subdividir entre los que buscan empoderar a las mujeres como son aquellos que promueven sus derechos (el 89% de la inversión en esta categoría) y los de mejoramiento de la atención y acceso a los servicios de salud específicos para mujeres: atención materno infantil y salud sexual y reproductiva (que representaron el restante 11% de las inversiones focalizadas). No se encontró ningún proyecto que estuviese dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el empleo público del sector salud y seguridad social. En la categoría de proyectos comunitarios con impactos en las relaciones de género se encuentran proyectos con objetivos de mejorar los servicios de salud y el acceso a los mismos y proyectos de salud pública. Suman 176 proyectos que representan el 74% de la inversión efectiva del sector. Dentro de esta tercera categoría, destacan los proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura hospitalaria, de los cuales, la construcción de un hospital urbano —el Hospital Viedma de Cochabamba— es cuantitativamente el más significativo (44%). Los restantes proyectos se orientan a la prevención de enfermedades de vector animal (rabia, chagas, malaria), de uso indebido de drogas y asistencia alimentaria y social. Este tipo de proyectos benefician tanto a mujeres como

a hombres, pero de su inversión se puede inferir impactos diferenciados en las mujeres a través de indicadores como la cobertura de partos institucionales.

Educación y cultura. Al igual que con el sector salud, la inversión en educación y cultura ayudaría a mejorar los servicios educativos existentes en el país bajo una nueva concepción que está incorporada en la proyecto de reforma educativa, el mismo que contiene criterios de igualdad de género. Este sector presenta el mayor número de proyectos del programa de inversión pública, 2.846, aunque representó sólo el 13% del total de inversión efectiva para el año de estudio. 16 proyectos corresponden a intervenciones focalizadas que representan el 18% de la inversión efectiva en este sector. Los más significativos son aquellos de atención integral a niñas y niños en diferentes departamentos del país y uno para la reinserción de niñas y niños trabajadores a la educación formal los cuales totalizan, aproximadamente, el 94% de la inversión en la categoría de proyectos focalizados. El objetivo de este tipo de proyectos es el de garantizar la oferta de servicios de educación inicial, salud, nutrición, protección y de fortalecimiento familiar. Los demás proyectos comprenden capacitación y apoyo a las mujeres, y aunque representan montos mucho menores; están orientados tanto a actividades productivas y de crédito como a la educación. Bajo inversiones para la promoción de igualdad de oportunidades en el empleo del sector público no se han detectado proyectos. Los que mas se asemejan a ello, son dos proyectos de guarderías infantiles rurales, cuyos montos son insignificantes (0,01% de la inversión efectiva en educación)¹⁰. En el grupo de proyectos comunitarios con impactos de género se identifican 2.830 intervenciones destinadas la creación de infraestructura y equipamiento a nivel nacional que totalizan el 83% de la inversión efectiva en el sector. Estos proyectos corresponden a las inversiones en reforma educativa; además de infraestructura, esta categoría incluye proyectos de capacitación de docentes y de desarrollo curricular.

Saneamiento básico. Estas acciones también forman parte de la inversión social, como factor necesario para la salud de la población. La inversión en saneamiento básico beneficia en gran medida a las mujeres a través de externalidades positivas para sus familias y para la sociedad en su conjunto. Este sector cuenta con un total de 550 proyectos que representan el 89%

¹⁰ Sin embargo, siguiendo la definición de esta categoría, sólo debe tomarse en cuenta las inversiones que promuevan la igualdad de oportunidades en el empleo público del sector educación, razón por la cual los proyectos de guarderías infantiles rurales no han sido contabilizados como inversiones de esta categoría.

de la inversión efectiva del sector. Se puede catalogar toda la inversión efectiva de saneamiento básico como perteneciente a la categoría de inversiones comunitarias con impacto de género diferenciado. Estos proyectos se desarrollan tanto en el ámbito rural –34% de la inversión en el sector– como en el urbano. La mayoría de los proyectos consisten en la construcción, mantenimiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillados. Los montos de los proyectos son muy desiguales. Algunos de ellos representan una alta proporción del total de la inversión efectiva del sector (el más cuantioso llegó a significar el 17%). Estos proyectos más caros incluyen trabajos de perforación de pozos y trasvases de ríos, especialmente en áreas urbanas. Cabe resaltar la existencia de proyectos integrales de saneamiento básico rural que además de la dotación de agua potable y alcantarillados en comunidades rurales, incluyen la capacitación institucional y comunal y la asistencia técnica en saneamiento básico a las comunidades y municipios beneficiarios. Sin embargo, estas intervenciones sólo representan el 3% de la inversión efectiva del sector. Dentro de este monto hay un proyecto exclusivamente destinado a la capacitación en saneamiento básico. La capacitación y difusión de la importancia de estos sistemas podría tener mayor impacto en la población si fuese enfocada en las mujeres. Así se contribuiría al mantenimiento más eficiente de los mismos. Además de la difusión, dada la importancia de la mujer en los roles de acarreo de agua y de preparación de alimentos –actividades directamente vinculadas al uso de tiempo de la mujer y a la salud de toda la familia– se podría esperar algún proyecto específicamente dirigido a las mujeres. En futuros programas de inversiones, el enfoque de género podría ayudar a definir quiénes son los beneficiarios/as directos/as de un sistema de saneamiento básico.

Urbanismo y vivienda. El sector de urbanismo y vivienda es otro que forma parte de la inversión social básica del presente estudio. Este sector estaba compuesto por un total de 94 proyectos, de los cuales fueron descartados 68, no solamente por tratarse algunos de estudios, sino por el impacto a muy largo plazo que pueden tener en las condiciones de vida de las mujeres. Ejemplos de tales proyectos eliminados incluyen la refacción y construcción de edificios de las prefecturas y otras oficinas públicas, de estadios o coliseos, la construcción de centros de convenciones internacionales, la catalogación de inmuebles de centros históricos, y otros similares. Cabe notar que aunque se haya descartado el 72% de los proyectos de este sector, los montos de los proyectos que quedaron alcanzaron a 55% del total de la inversión ejecutada en urbanismo y vivienda. De manera que la inversión efectiva en este sector está constituida por 26 proyectos que pueden tener alguna incidencia en mejorar las condiciones de vida de las

mujeres. De tales proyectos, el más importante en términos de montos fue la construcción de una avenida destinada a formar parte de una carretera inter-departamental y de un corredor de exportación (69% de la inversión efectiva en el sector). Otro proyecto significativo en términos de relevancia social es la reconstrucción de viviendas rurales (11%). Los 24 proyectos restantes se distribuyeron en la construcción de terminales de buses, remodelación de mercados, pavimentación de calles urbanas, y la construcción de puentes y alcantarillas urbanas y rurales.

Minero. Aunque ya no forma parte de la inversión social básica, el análisis de este sector reveló la existencia de algunos proyectos que pudieran tener alguna incidencia en mejorar la condición de vida de las mujeres de las zonas de actividad minera, actualmente las más pobres del país. Las inversiones en el sector minero en 1998 contemplaron sólo diez proyectos, de los cuales dos eran estudios. Del resto de proyectos se consideró dos para el estudio: el primero de apoyo a la pequeña explotación minera y el segundo de desarrollo de áreas deprimidas del occidente del país, que juntos constituyen el 24% del total de la inversión ejecutada en este sector. Estos dos proyectos fueron clasificados como inversiones comunitarias, puesto que pueden influir en las relaciones de género. La pequeña minería emplea mano de obra femenina (las denominadas palliris) para la selección de minerales.

Industria y turismo. En este sector se pudo destacar proyectos de inversión correspondientes a la categoría de proyectos comunitarios. En 1998, el sector de industria y turismo operó 42 proyectos de los cuales siete pueden tener algún impacto en la vida de las mujeres. Estos fueron la base para estimar la inversión efectiva del sector. En general, estos proyectos se refieren a la asistencia y promoción de pequeñas industrias y microempresas. De esos siete, el proyecto más significativo (que representó el 94% de la inversión efectiva) es un proyecto de asistencia y promoción de la pequeña iniciativa, rubro que a menudo incluye una gran población de mujeres. El restante 6% lo conforman proyectos de capacitación en cerámica, fortalecimiento de la pequeña industria y microempresa de madera y metalmeccánica, ampliación y fortalecimiento para la asociación de artesanos campesinos de Santa Cruz, construcción de talleres para el Instituto de la Ceguera de Tarija; capacitación turística de recursos humanos y extensión textil en algunos ayllus del occidente del país.

Hidrocarburos. Este proyecto es, sin duda, de carácter productivo, pero su impacto en las mujeres es muy distante e indirecto. El único proyecto de inversión ejecutado del sector fue la construcción del oleoducto Carrasco-Co-

chabamba como parte de la infraestructura para la comercialización del gas fuera de las fronteras nacionales. Por lo tanto, no se consideró el sector hidrocarburos como relevante para mejorar la equidad de género.

Energía. Este sector ha sido considerado por las autoridades como estratégico en el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, especialmente las mujeres pues mejorarían, con la electricidad, las condiciones para llevar a cabo las actividades domésticas. Para nuestro análisis se consideraron 112 proyectos, los cuales caen en la categoría de proyectos comunitarios con efectos en las relaciones de género. Se trata de proyectos de electrificación rural que tienen gran potencial de mejorar el bienestar de las mujeres. Por este hecho es preciso incorporar de una manera transversal el enfoque de género en el sector de energía y optimizar las inversiones.

Transportes. El sector transportes, agrupa las inversiones para mejorar o crear infraestructura física, por tanto concentra la mayor participación en el total de inversión. Considera proyectos de mejoramiento y construcción de caminos de alcance nacional y local. Tanto para mujeres como para hombres, esto representa la posibilidad de ampliar las fronteras de la comercialización. Para las mujeres, en especial, significa el acortamiento del tiempo destinado al traslado de la producción de bienes transables y, por consiguiente, una mayor disponibilidad de tiempo para destinar a otras actividades diferentes del trabajo doméstico. Se analizaron 404 proyectos que también estuvieron orientados a la comunidad en general, pero con esperados impactos diferenciados en hombres y mujeres y en las relaciones de género. Por ejemplo, los caminos vecinales pueden mejorar el bienestar de las mujeres rurales y liberar tiempo para otras actividades. Sin embargo, en el año bajo estudio, sólo 42 proyectos correspondieron a la construcción, mantenimiento o apertura de caminos vecinales, cuya inversión equivalió a Bs. 7,0 millones, apenas el 1% de la inversión efectiva en este sector.

Comunicaciones. El sector de comunicaciones tiene impactos diferenciados por género en el sentido en que al comunicar poblaciones remotas se posibilitan contactos comerciales, sociales y educativos. Sin embargo, en el año de estudio, el sector sólo contó con un proyecto ejecutado bajo una situación de emergencia, por lo cual el sector no fue considerado en el análisis.

Recursos hídricos. En 1998, los proyectos de este sector estuvieron conformado por intervenciones de emergencia, debido a las inundaciones causadas por el fenómeno de El Niño. Hemos creído que el impacto de estos proyectos en las condiciones de vida de las mujeres sólo se puede apreciar en el muy largo plazo, por lo cual no fue considerado dentro del análisis.

Multisectorial. Comprende proyectos de naturaleza muy diversa que no corresponden a la tipología utilizada y principalmente no son proyectos de los que se esperan beneficios sociales por lo que tampoco fue considerado en el estudio.

Tabla 10: Gasto de inversión seleccionado por criterio de impacto (en millones de Bolivianos)

SECTOR	CATEGORÍA 1	CATEGORÍA 2	CATEGORÍA 3	INV. ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO
	INV. FOCALIZADA	INV. IGUALDAD OPORT.	INV. GENERAL IMPACTO DIFERENCIADO	
AGROPECUARIO	4,1	0,0	157,2	161,4
MINERO	0,0	0,0	4,9	4,9
INDUSTRIA Y TURISMO	0,0	0,0	10,9	10,9
HIDROCARBUROS	0,0	0,0	0,0	0,0
ENERGÍA	0,0	0,0	53,2	53,2
TRANSPORTES	0,0	0,0	652,5	652,5
COMUNICACIONES	0,0	0,0	0,0	0,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	31,4	0,0	87,1	118,5
EDUCACIÓN Y CULTURA	36,4	0,0	171,6	208,0
SANEAMIENTO BÁSICO	0,0	0,0	317,6	317,6
URBANISMO Y VIVIENDA	0,0	0,0	34,8	34,8
RECURSOS HÍDRICOS	0,0	0,0	0,0	0,0
MULTISECTORIAL	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	71,9	0,0	1.489,9	1.561,9
PARTICIPACIÓN	4,6	0,0	95,4	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Tabla 11: Gasto público asignable a prioridades de género (en millones de Bolivianos)

	CONCEPTO	TOTAL	COMO % DEL PIB*	COMO % DEL PGN
	PRESUPUESTO	30.689,8	65,2	-
	GASTO CORRIENTE	19.493,9	41,4	63,5
	GASTO DE CAPITAL	5.909,0	12,6	19,3
	INVERSIÓN EN PROYECTOS	3.479,1	7,4	11,3
A =	INVERSIÓN EFECTIVA	1.561,9	3,3	5,1
B =	GASTO RECURRENTE ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO	217,0	0,5	0,7
A + B =	GASTO TOTAL ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO	1.778,9	3,8	5,8

* PIB 1998 = 47.067 millones de Bolivianos (Banco Mundial).

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo