

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

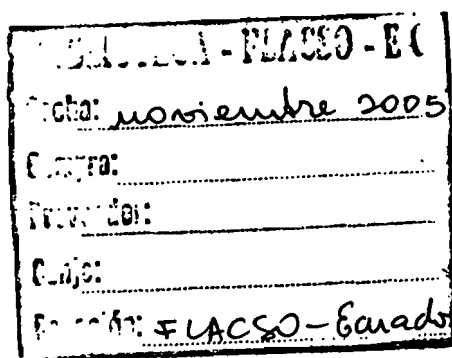
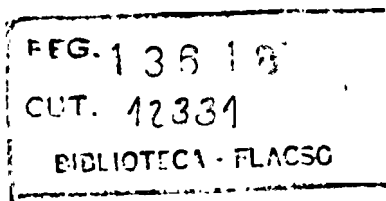
Autoras
Bethsabé Andía, Arlette Beltrán,
Raquel Coello, Martha Gutiérrez,
Zonia Palán, Carmen Zabalaga

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	

3.5 Conclusiones y recomendaciones

Los resultados del análisis realizado constituyen la base para el diseño de una política de gasto con enfoque de género. El análisis ha mostrado que el presupuesto general de la nación tiene una inflexibilidad de una magnitud del 51% de las asignaciones presupuestarias que no puede ser reorientadas a otras prioridades. Los gastos de la administración central presentan un patrón de asignación de recursos en los que se observan gastos que pueden ser asignables al gasto social básico. Como se muestra en la tabla 5, el gasto de funcionamiento asignable a la inversión social básica suma Bs. 217 millones, lo que representa sólo el 2% del presupuesto de la administración central y el 8% del gasto de funcionamiento de la misma. Este índice permite sostener que existe la posibilidad de una redistribución hacia el gasto de funcionamiento correspondiente a la inversión social básica. Un ejemplo es el gasto del Ministerio de Defensa. Es factible que un análisis particular sobre esta estructura del gasto arroje nuevos rubros posibles para utilizar.

El gasto de inversión efectiva —que representa el 75% de la inversión ejecutada es el tipo de gasto con mayor capacidad de implementar políticas redistributivas a favor de la equidad de género a través de sus impactos directos e indirectos. Sin embargo, no se debe olvidar que esta inversión efectiva va asociada a un gasto corriente que posibilita su correcto funcionamiento. Específicamente, la inversión social básica incrementada por inversiones focalizadas en otros sectores, como los proyectos observados en el sector agropecuario en el año 1998, es la que tiene mayores posibilidades para implementar una política de gasto género-equitativa de impactos directos. Esta suma representa el 49% de la inversión total ejecutada y el 3.3% del total del gasto.

Las inversiones requieren de gastos recurrentes de funcionamiento para generar los efectos esperados. Se estimó que para 1998 el gasto de funcionamiento de la inversión social básica representa el 8% del gasto de funcionamiento de la administración central y el 2% del total del presupuesto de la misma. Este gasto de funcionamiento se encuentra en los grupos de gasto 100 (servicios personales), 200 (servicios no personales) y 300 (materiales y suministros) de los ministerios encargados de la administración de la inversión social básica o de la provisión de servicios básicos. La falta de previsión en la programación de estos gastos retrasa la obtención de los resultados. Su alta dependencia del financiamiento nacional, es decir, del ahorro interno, hace que posibles incrementos de la inversión pública estén condicionados a la disponibilidad de recursos para financiar este tipo de gasto.

La eficiencia en la gestión de la inversión pública –expresada en la diferencia entre la inversión pública programada y la inversión ejecutada– es tan importante como los montos de recursos destinados a la inversión. Adecuadas formas de gestión llevan a obtener los resultados de las inversiones en los tiempos previstos y con los recursos programados. La eficiencia de la inversión está asociada a factores institucionales como las capacidades técnicas para programar, evaluar y ejecutar los proyectos de inversión. Para contribuir a la eficiencia de la inversión a partir de su política, los estudios de preinversión, los proyectos de impacto de muy largo plazo y los de fortalecimiento institucional fueron descartados, llegándose a una inversión efectiva que representa el 75% de la inversión total ejecutada. Sumando la inversión efectiva a los gastos de funcionamiento (o recurrentes) asociados a las inversiones, se llega a una magnitud de Bs. 1.779 millones, que representa el 6% del total del gasto. La inversión pública tiene una alta dependencia del financiamiento externo. Como se puede apreciar en la tabla 7, éste financia el 54% de la inversión programada y en su gestión no se toma en cuenta criterios género-equitativos.

Del total de la inversión considerada como asignable a prioridades de género, tan sólo un 5% correspondería a la categoría 1 de inversión focalizada, la cual genera efectos directos observables en el corto plazo. El 95% restante corresponde a la categoría 3 de inversiones comunitarias o generales, cuyos efectos son implícitos y observables en el largo plazo. Destaca el hecho de que el Estado no invierte para mejorar las oportunidades de empleo en el sector público ni para mujeres ni para hombres. Los efectos implícitos de las inversiones del grupo 3 no tienen los instrumentos (indicadores) para medir los impactos diferenciados por género.

La prioridad de género no estuvo presente en el presupuesto general de la nación de 1998, si bien la política de gasto hacía énfasis en los objetivos redistributivos. De lograrse este efecto, habría sido a través de los impactos implícitos e indirectos. Dos son los aspectos más importantes de este análisis. De un lado, se han identificado las variables de gasto sobre las que se debe incidir para lograr efectos redistributivos en favor de la equidad de género. De otro lado, esta información potencia la tarea de exigir la rendición de cuentas a las autoridades, especialmente de hacienda, sobre los recursos asignados a la creación de oportunidades para las mujeres. De esta manera, se cuenta con elementos relevantes para hacer recomendaciones que faciliten la instalación del enfoque de género en las políticas de gasto público.

Recomendaciones para una política de gasto público con enfoque de género

Con la finalidad de quitar al presupuesto público su neutralidad respecto al género, se presentan lineamientos para una política de gasto que oriente la formulación de un presupuesto que, sin ser exclusivo para las mujeres, reconozca los diferentes roles de mujeres y hombres y las asimetrías que caracterizan sus relaciones. A partir de los resultados del estudio, el diseño de una política de gasto con enfoque de género debe tomar en cuenta que estará dirigida a cambiar la estructura del 50% del gasto total. Sólo un cambio sustancial en la política económica puede producir una variación de esta magnitud. Los efectos redistributivos del gasto requieren explicitar los efectos directos e indirectos, observables en el corto y mediano o largo plazo.

Por las restricciones e inflexibilidades financieras, la política de gasto con enfoque de género debe proponer, en el corto plazo, reasignaciones al interior del programa de inversiones para incrementar los recursos de financiamiento del Tesoro General de la Nación y de fuentes externas destinados a los programas y proyectos focalizados en las necesidades de las mujeres. En el largo plazo se requiere de incrementos en la inversión de los sectores que conforman la inversión social básica y los demás sectores identificados, incrementos que tendrían que estar financiados no sólo con recursos públicos sino mediante co-financiamientos con instituciones privadas. Estos incrementos deben realizarse en el marco de los equilibrios fiscales y macroeconómicos.

Paralelamente a los incrementos o reasignaciones del gasto de inversión, se debe tomar en cuenta el incremento de las partidas de funcionamiento o gasto recurrente asociado a la prestación de servicios básicos. Este incremento del gasto de funcionamiento debe ir acompañado de reasignaciones al interior de las instituciones del gobierno central, para facilitar la ejecución de las inversiones. Las reasignaciones e incrementos de cantidades deben ir acompañadas de medidas institucionales para mejorar la eficiencia de la inversión pública, es decir mejorar las relaciones entre montos de gasto y logro de objetivos. Específicamente se sugieren:

- Medidas de orden organizacional, en las entidades del sector público encargadas del gasto social, que permitan mejorar la gerencia social. Estas medidas deben ser consideradas en los programas de reforma institucional.
- Medidas de orden instrumental, como cambios en los sistemas de formulación presupuestaria, con repercusiones en todos los sistemas

estatales financieros y de control. Dichos cambios deben permitir simplificar los procedimientos aplicables al gasto social con enfoque de género y pasar a una gestión del gasto por resultados. Estos cambios deberían ser considerados en el programa de modernización administrativa, dando prioridad a los ministerios que administran el gasto social, las prefecturas y los municipios. De esta forma se adecuaría el instrumento para una política de gasto que priorice las demandas de género.

- Medidas de fortalecimiento de la institucionalidad pública de género de manera que los objetivos de equidad de género se instalen en el ámbito de las finanzas públicas. Allí debe crearse capacidad para conducir el proceso de diseño de la política de gasto con enfoque de género, su agendación en el programa de gobierno, verificación de su implementación presupuesto general de la nación, conducción de las negociaciones para la aprobación del presupuesto y seguimiento al cumplimiento de los compromisos presupuestarios y la evaluación ex post de los resultados obtenidos.
- Medidas para asegurar la transparencia en la ejecución de las inversiones, como sistemas de información para el control de las licitaciones públicas de obras, publicación oficial de resultados de los contratos, sistemas de registro de proveedores.

El análisis realizado a los proyectos permite sugerir otro conjunto de medidas para avanzar en el diseño de una política de gasto con enfoque de género:

- La base de datos no contempla todos los proyectos de inversión que se llevan a cabo en el país. No están incorporados los proyectos de los municipios ni de los fondos de desarrollo, que se encuentran en bases de datos separadas. Dichos proyectos son los más directos para instrumentar políticas de género
- El análisis a partir de la descripción de los proyectos requiere ser complementado por una evaluación de resultados sobre los impactos de género de los proyectos. En este sentido, se debe incorporar al sistema una serie de indicadores de resultados.

Asimismo se sugiere:

- Incorporar el enfoque de género en las negociaciones de financiamiento con las agencias de cooperación internacional. Se debe identificar, mediante un trabajo similar realizado para el presupuesto general de la nación, los programas y proyectos con impactos directos e indirectos en la equidad de género, sobre los que podrían dirigir su acción las mujeres a través de sus organizaciones públicas y privadas.

- Contemplar en el presupuesto institucional recursos para programas de capacitación permanentes y sostenibles para los empleados del Sector Público, a fin de mejorar las oportunidades laborales de las mujeres.
- Visibilizar las partidas del presupuesto general de la nación correspondientes al presupuesto público con enfoque de género e incorporar su explicación -como instrumento para reducir las brechas de género- en una exposición de motivos para la formulación del presupuesto. Esta explicación debe relacionar los montos de gasto y los objetivos que se buscan alcanzar, a fin de posibilitar su rendición de cuentas a la sociedad civil y las organizaciones de mujeres. Este esfuerzo demanda necesariamente la elaboración de indicadores de impactos.

Indicadores de medición de impactos

Una vez concluida la fase de ejecución presupuestaria, es decir al final de ejercicio presupuestario, es necesario verificar el cumplimiento de los objetivos, que en el caso de equidad de género, se debe traducir en el mejoramiento de las variables con las que se mide las condiciones de vida de la mujer y la reducción de las brechas inequitativas que caracterizan las relaciones entre mujeres y hombres. Si consideramos que la reducción de estas brechas es una contribución a la reducción de la inequidad del desarrollo y una forma de combatir la pobreza, la sociedad civil es la encargada de esta verificación. Para el caso específico de los objetivos género-equitativos, son las organizaciones de mujeres, públicas y privadas, las encargadas de la evaluación del cumplimiento de objetivos.

Esta verificación, la evaluación ex post, requiere de instrumentos bajo la forma de indicadores. Para el caso que nos ocupa, los indicadores deben medir las variaciones de los factores de género que intentan modificarse con el gasto público. La construcción de estos indicadores conjugan estadísticas básicas, indicadores de género y de finanzas públicas. La responsabilidad de generar este tipo de información es del Ministerio de Hacienda y del Instituto Nacional de Estadística, pero es la institucionalidad pública de género la encargada de los análisis y la que debe determinar las características de la información requerida para que sea procesada por las instituciones mencionadas.

En Bolivia como en la mayoría de los países de la región, la falta de información en general y sobre asuntos de género en particular es crítica. Si bien es posible contar con algunos indicadores que informan brechas de género y las condiciones de vida de las mujeres, indicadores específicos

para el gasto público con enfoque de género simplemente no existen. Y estos son básicos para medir los impactos diferenciados de las inversiones dirigidas a las comunidad en general que agrupa el 95% de la inversión con impactos de género¹¹.

Indicadores de evolución de tendencias. Con base en las investigaciones de Gálvez (1999) y Loayza (1999) y en la disponibilidad de información se sugieren un conjunto de indicadores útiles para evaluar los efectos de género del gasto. Dan cuenta, por una parte, de la evolución en la proporción del gasto con enfoque de género; y, por otra parte, de la cobertura de servicios básicos.

Índice de prioridad macroeconómica

$$\frac{\text{Gasto con enfoque de género}}{\text{PIB}}$$

Este primer indicador relaciona el gasto con enfoque de género –concepto que incorpora el gasto de inversión y el gasto recurrente o de funcionamiento– con el producto interno bruto. Su objetivo es medir la importancia del gasto público con enfoque de género en la economía.

Índice de prioridad fiscal

$$\frac{\text{Gasto público con enfoque de género}}{\text{Gasto público total}}$$

Este segundo indicador relaciona el gasto público con enfoque de género y el gasto total del presupuesto. Su objetivo es cuantificar el esfuerzo público en el financiamiento del gasto con enfoque de género.

Índice de eficiencia financiera

$$\frac{\text{Gasto público con equidad de género ejecutado}}{\text{Gasto público con equidad de género programado}}$$

Este tercer indicador relaciona los niveles de gasto con enfoque de género programados y ejecutados. Su objetivo es cuantificar el grado de cumpli-

¹² Indicadores de género pueden encontrarse en Gálvez 1999; INE 2001; Lanza y Herrera 1995; Loayza 1999; Montañó 2000; OPS 1998; PNUD 2000; Rivero 1999 y SNIS 1998.

miento de la programación del gasto con enfoque de género. Se puede cuantificar indicadores de eficiencia por grupos sectoriales de gasto.

Indicadores de cobertura de servicios. Son los indicadores más representativos para medir el impacto de género del gasto.

Indicador del esfuerzo fiscal en programas de vivienda social

$$\frac{\text{Gasto público en vivienda social}}{\text{No. de mujeres que acceden a vivienda social}}$$

Relaciona el gasto público destinado a programas de vivienda social y el número de mujeres que acceden a dichos programas. Su objetivo es medir el esfuerzo fiscal para atender una de las necesidades más urgentes de las mujeres, especialmente para jefas de familia sin cónyuge.

Indicador del esfuerzo fiscal en educación

$$\frac{\text{Gasto público en educación}}{\text{Tasa bruta de cobertura de matrícula por sexo}}$$

Relaciona el gasto en educación, (que se puede obtener sumando los grupos de 100, 200 y 300 y 400 del Ministerio de Educación) y la tasa bruta de cobertura de matrícula por sexo. Su objetivo es medir el esfuerzo fiscal en educación de niñas. Se puede aumentar la significancia de este indicador separando la tasa de cobertura por nivel educacional y relacionarlo con el gasto correspondiente a cada nivel.

Indicador del esfuerzo fiscal en salud

$$\frac{\text{Gasto público en salud reproductiva}}{\text{Mujeres con acceso a servicios de salud}}$$

Relaciona el gasto público en salud con la población con acceso a servicios de salud. Su objetivo es medir el esfuerzo fiscal para incrementar la población con acceso a servicios públicos de salud.

Indicador del esfuerzo fiscal en agua potable

$$\frac{\text{Gasto de inversión en agua potable}}{\text{No. de hogares que cuentan con el servicio}}$$

Relaciona la inversión en proyectos de instalación de agua potable con el número de hogares que cuentan con el servicio, teniendo en cuenta la clasificación por tipo de hogar. Su objetivo es medir el esfuerzo fiscal por incrementar el servicio de agua potable por mujer, según el tipo de hogar al que pertenece. De la misma forma se puede calcular un indicador para el servicio de alcantarillado.

Indicador del esfuerzo fiscal en el avance de la institucionalidad de género

$$\frac{\text{Gasto total del Viceministerio de Género}}{\text{Número total de mujeres}}$$

Relaciona el gasto total –corriente y de inversión– del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia con el número total de mujeres de todas las edades. No es un indicador de cobertura de servicios pero es importante para apreciar la importancia que asigna el Estado a los problemas de género.

Los indicadores mencionados pueden dar lugar a otros más desagregados cuya factibilidad dependerá de la oferta de información. Sin embargo, no se debe perder de vista que el objetivo no es formular indicadores sino aplicarlos en los análisis de evaluación ex post o de cumplimiento de objetivos. Se constituyen en instrumentos importantes para el seguimiento, fiscalización y exigencia de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil y de las mujeres a través de sus organizaciones. Para el caso del análisis de los presupuestos con enfoque de género, son instrumentos clave para medir los efectos de género en las inversiones orientadas a la población en general.

4. EL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ

El interés por analizar un presupuesto de alcance local surge de la centralidad que ha adquirido este instrumento para construir la equidad en el desarrollo local, incluida la equidad de género. Los municipios aparecen como espacios privilegiados para analizar las políticas de equidad de género y su traducción en el gasto municipal. Cuentan con la responsabilidad de intervenir la relaciones de género y con recursos para actuar sobre las inequidades. Al igual que en el caso del presupuesto general de Bolivia se busca identificar el gasto municipal con capacidad redistributiva. En este sentido, se replica la metodología desarrollada en la sección anterior. Es importante resaltar, sin embargo, que para este caso se contó con menos infor-

mación, razón por la cual no ha sido posible hacer algunas estimaciones. A la vez, el estudio enfoca el presupuesto del 2002 porque el programa operativo de ese año marca un lineamiento específico de equidad de género. El análisis permitirá identificar los montos y los gastos del presupuesto con efectos directos e indirectos en la reducción de las brechas de género y proporcionará insumos adicionales para una política de gasto orientados a la equidad entre mujeres y hombres. Es importante recordar, sin embargo, que no se propone una metodología de formulación de un presupuesto para las mujeres. Más bien se intenta proveer un instrumento para apoyar la comprensión de la política fiscal desde una mirada de género, que puede contribuir a fortalecer las capacidades de negociación de la agenda de las mujeres y sus organizaciones y a persuadir al ejecutivo municipal a incorporar las prioridades de género en su presupuesto.

El presupuesto del Municipio de La Paz reúne un conjunto de requisitos que lo hacen especialmente interesante para realizar un análisis con enfoque de género. Es un Municipio grande –capital departamental y sede del gobierno nacional– en donde se hacen presente casi todos los problemas generados por una política de desarrollo excluyente. Para el 2001 agenda un lineamiento estratégico de gasto para la equidad de género, aspecto que facilita la comprensión de la relación entre política y asignaciones presupuestarias. Cuenta con un sistema de formulación presupuestaria bastante desarrollado, pero con debilidades económicas; produce información presupuestaria sistemática y homogénea que facilita el trabajo del procesamiento de la información que requiere la investigación.

4.1 La descentralización y las políticas de equidad

Las capacidades redistributivas de los presupuestos municipales adquieren preeminencia con las políticas de descentralización y de reducción de la pobreza. Como señalamos anteriormente la constatación de las disparidades en los índices de desarrollo humano entre área rural y urbana y grupos de mujeres y hombres, entre otros factores, dan lugar en Bolivia a políticas de descentralización de la gestión pública y reducción de pobreza. Para tal efecto se ponen en marcha las leyes de Participación Popular (1994) y Descentralización Administrativa (1995). Estas leyes cambian profundamente el enfoque del desarrollo; las bases y la forma de concebir el Estado, las nociones y prácticas de la gestión municipal y el ejercicio de la democracia a nivel local. Modifica la distribución de los recursos que genera el Estado y, de manera fundamental, redistribuye el poder a los actores locales. Estos cambios son concebidos como condición para lograr el desarrollo humano sostenible de la población boliviana (PNUD 1996).

Específicamente, en el ámbito fiscal, la Ley de Participación Popular amplía las competencias de los gobiernos municipales al transferir nuevas responsabilidades —como la administración de los servicios básicos— y otorgar mayores recursos para financiar sus nuevas competencias. Con este objetivo, el gobierno central redistribuye el 20% de la recaudación efectiva de las rentas internas y de aduanas, la llamada coparticipación tributaria, entre 311 municipios. La distribución se la hace con base en el número de habitantes de cada municipio. A la par, se fortalecen las finanzas municipales mediante un conjunto de modificaciones tributarias y la administración de impuestos locales, tasas y patentes. La normativa de descentralización, en cambio, delega y transfiere responsabilidades de la administración central a las administraciones departamentales denominadas prefecturas acompañándose la reforma con una reasignación de los recursos existentes y la canalización de nuevos recursos que se originan en modificaciones en el régimen tributario a los hidrocarburos. Se establece que el 50% del impuesto específico a los hidrocarburos y sus derivados debe distribuirse por igual a todos los departamentos y el restante 50% de acuerdo a la población. Adicionalmente se crea un fondo de compensación con recursos de la administración central para favorecer a los departamentos cuyos ingresos por regalías estuvieren por debajo del promedio nacional¹².

Localmente, la asignación de estos recursos se realiza mediante una metodología de planificación participativa y de acuerdo a las disposiciones sobre el destino del gasto establecido en las propias leyes y reglamentos. La planificación participativa representa la incorporación efectiva de la comunidad en la definición de sus necesidades y termina con la formulación de un programa operativo anual en cada uno de los municipios. Éste es el instrumento que precede la formulación del presupuesto municipal: incorpora las propuestas sobre el uso de los recursos definidos por la ciudadanía, teniendo en cuenta que de acuerdo a la ley, el 75% debe destinarse a gastos de inversión y el 25% a gastos de funcionamiento. Este modelo se complementa con el reconocimiento legal de las llamadas organizaciones territoriales de base quienes eligen sus representantes a los comités de vigilancia. Según la Ley de Participación Popular estos comités deben vigilar y controlar la gestión de los municipios, en especial el uso de los recursos y la ejecución del programa anual.

¹² El incremento de recursos para el desarrollo local originado con las nuevas regulaciones no significan, en el corto plazo, presiones adicionales al déficit fiscal debido a dos factores: primero, esta reforma estuvo acompañada de un proceso de capitalización del Estado; y, segundo, por los ingresos provenientes de los impuestos y las regalías por venta de hidrocarburos.

En su conjunto, este nuevo modelo representa, entre otras cosas, un cambio significativo en la proporción de recursos administrados por las entidades del gobierno central, departamentales y municipales, como lo muestran las figuras 4 y 5. Cabe destacar que la ley establece que un 75% de los recursos de coparticipación deben destinarse a proyectos de inversión para mejorar la calidad de vida de la población y ampliar las capacidades de producción mediante el acceso a mejores servicios de educación, salud y saneamiento básico y la creación de infraestructura de apoyo a la producción. Estas inversiones corresponden a políticas dirigidas a reducir las brechas inequitativas del desarrollo. De esta manera, la reforma de descentralización se inscribe en el conjunto de políticas que tienen como eje ordenador el desarrollo humano.

Figura 4: Porcentaje de recursos administrados por entidades públicas antes de las reformas

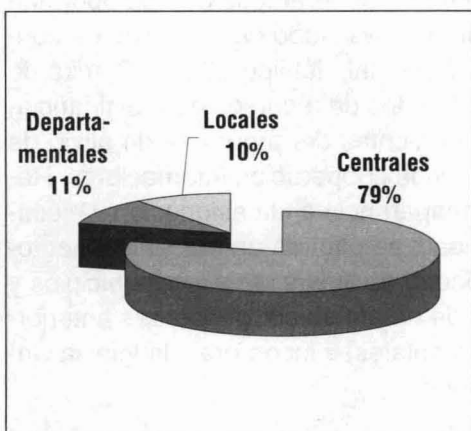
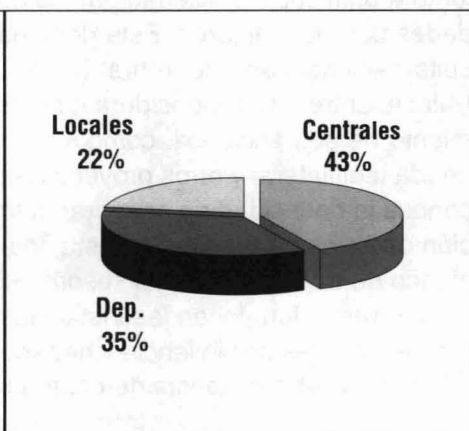


Figura 5: Porcentaje de recursos administrados por entidades públicas después de las reformas



Fuente: Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Las reformas reseñadas determinaron importantes cambios en los presupuestos públicos nacionales, departamentales y municipales. Destacan, de un lado, la transferencia y descentralización de la gestión de los recursos del presupuesto central de la nación hacia las prefecturas y los municipios; y, de otro lado, los cambios en el control y seguimiento de los presupuestos, realizados a través de organizaciones de la sociedad civil. En suma, se operan cambios en las estructuras y los montos de los gastos e ingresos. En este marco, los presupuestos municipales difieren del presupuesto del gobierno central, incluyendo sus objetivos que favorecen la equidad. Cabe señalar, sin embargo, que en el marco de las reformas descritas, no

existieron objetivos particulares de equidad de género, la cual fue favorecida de manera implícita e indirecta.

A su vez, la Estrategia boliviana de reducción de la pobreza (2001) considera a los municipios como los actores principales para el combate a la pobreza en un contexto de corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil. En este marco, los municipios aparecen como el brazo institucional más legítimo y apto para el desarrollo de las acciones de lucha contra la pobreza, lo cual se corresponde con los esfuerzos de descentralización. La Estrategia contiene una política específica de reducción de la exclusión social. Explicita la problemática de exclusión de las mujeres al reconocer que la pobreza extrema se encuentra en las zonas rurales, espacio donde se revela la mayor exclusión social de las pobladoras indígenas y campesinas; las áreas rurales dispersas presentan de manera especialmente cruda la exclusión social por razones étnicas y de género (Estrategia 2001, Diálogo 2000). A fin de reducir las condiciones de exclusión se proponen políticas de género que de manera transversal comprometan todas las inversiones junto a políticas focalizadas que colaboren a generar igualdad de oportunidades para las mujeres. Este documento el resultado de procesos de consulta nacional como fueron el Diálogo Nacional, Jubileo 2000 y Comité de Enlace, entre otros. Considera nuevas fuentes de recursos para el financiamiento de sus acciones, como los provenientes del programa de alivio de deuda multilateral y otros provenientes de la cooperación internacional. Reconoce la necesidad de asegurar la transparencia en la asignación y ejecución de estos recursos. Con esta finalidad, se plantea un mecanismo automático de transferencia del Tesoro General de la Nación a los municipios y se retoman y fortalecen las instancias de control social señaladas anteriormente (comités de vigilancia y departamentales) e incorpora a la Iglesia Católica como otra instancia de control social.

La llamada Ley del Diálogo dispone la institucionalización del proceso de consulta para actualizar permanentemente las estrategias de reducción de la pobreza. Se crea la cuenta especial Diálogo 2000 con recursos provenientes de la condonación de la deuda multilateral. Allí se dispone que el 65% de los recursos de esta cuenta sea destinado a programas gestionados por los municipios, el 25% al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, y el 10% restante al mejoramiento de los servicios de salud pública. Asimismo la ley establece tres mecanismos adicionales para orientar recursos a intervenciones de reducción de la pobreza. De un lado, un procedimiento de compensación para apoyar inversiones municipales; de otro lado, el llamado Fondo Nacional de Desarrollo Regional que otorga créditos a los municipios; y, finalmente, el Fondo de Inversión Productiva

Social para otorgar transferencias no reembolsables para financiar proyectos de inversión y estudios de competencia municipal. De esta forma se incrementan los recursos de financiamiento de los municipios, pero a la par se amplían sus competencias y responsabilidades con relación a la política de reducción de la exclusión. En la actualidad, los municipios cuentan con las siguientes fuentes de financiamiento: recursos propios, ingresos tributarios, transferencias por coparticipación tributaria, transferencias de la cuenta especial del Diálogo, transferencias del Fondo de Inversión Productiva Social, créditos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, créditos externos, donaciones, recursos de contravalor¹³.

4.2 Formulación del presupuesto

La metodología de formulación presupuestaria en el Municipio de La Paz sigue el modelo programático utilizado a nivel nacional. El gasto se consolida en programas de inversiones que se agrupan en tres niveles de gestión: legislación, coordinación y administración. La formulación presupuestaria se realiza en el marco de las disposiciones del sistema de administración financiero y de control establecido por el gobierno central, debido a su dependencia de las transferencias desde la administración central. Esta dependencia financiera del Tesoro General de la Nación genera también una dependencia administrativa: el municipio presenta anualmente su programa operativo anual y presupuesto al Ministerio de Hacienda para el correspondiente seguimiento y control del gasto. La elaboración del presupuesto tiene como marco normativo los sistemas establecidos por la Ley del Sistema de Administración Financiera y Control: planificación, programación de operaciones, presupuesto, entre otros. El sistema de planificación define para el ámbito municipal una metodología de planificación participativa que a través de las estrategias de mediano plazo se encuentran con las prioridades nacionales definidas en la planificación nacional indicativa. El sistema de programación de operaciones fija la metodología para la definición de los programas de funcionamiento e inversión en las diferentes áreas funcionales y termina en la formulación del programa operativo anual. El sistema de presupuesto que fija las normas para las apropiaciones presupuestarias. Con este fin emite directrices de formulación presupuestaria y presentación del programa operativo anual, clasificadores presupuestario y estima las transferencias por coparticipación y recursos de condonación de la deuda pública. La gestión del programa operativo anual, durante el ejercicio pre-

¹³ Los recursos de contravalor son monetizaciones de ayuda a la balanza de pagos y destinados a incrementar los recursos del Tesoro General de la Nación.

supuestario, se apoya por los otros sistemas (organización administrativa, administración de bienes y servicios, etc.).

Es importante reconocer que la aplicación de estos sistemas en el Municipio de La Paz es aún incipiente. Éste es un elemento que hace que la metodología de formulación presupuestaria induzca a prácticas que determinan una estructura de gastos en la que es difícil identificar los recursos destinados a las prioridades estratégicas. Una presentación gráfica del proceso de formulación presupuestaria se encuentra en la figura 6. El esquema referido muestra en primer lugar la participación de los comités de vigilancia, como representantes de la sociedad civil, en los diferentes momentos del ciclo presupuestario, pero fundamentalmente en la preparación y aprobación del programa operativo anual y de una propuesta de presupuesto. Luego, la asignación de recursos la realiza el personal técnico, primando criterios de administración financiera: límites de gastos y disponibilidad de financiamiento. Este hecho muestra que el esfuerzo participativo para la definición de prioridades se enfrenta a las rigideces de prioridades financieras. Lo importante de destacar es que esta forma de presupuestación, que no se basa en resultados, permite sostener que los procesos participativos no siempre garantizan presupuestos equitativos.

4.3 La política de gasto

La política de gasto del Municipio de La Paz está contenida en dos documentos referenciales: un plan de desarrollo municipal, que establece la visión y lineamientos estratégicos de mediano plazo; y, el programa operativo anual, que contiene los lineamientos de política de corto plazo. Ambos orientan la asignación de recursos a los diferentes programas y proyectos que deben ser ejecutados durante el ejercicio presupuestario.

El análisis de la política en las dos últimas gestiones municipales permite constatar que la política de gasto municipal ha evolucionado con mayor lentitud que la política de gasto general expresada en el presupuesto general de la nación, en términos de incorporar dentro de sus prioridades, la equidad social y de género. Las asignaciones presupuestarias han respondido más a una política de gasto para el desarrollo urbano. Sin embargo, a partir de la descentralización y la estrategia de reducción de la pobreza, la política de gasto municipal se orienta hacia objetivos equitativos. Es así que el plan de desarrollo municipal y el programa operativo anual se convierten en verdaderas estrategias de desarrollo local, dejando de lado el viejo programa de obras de desarrollo urbano que guiaban las inversiones. Estos documentos reflejan la nueva orientación del desarrollo de la ciudad de

Fujograma de Formulación, Discusión y Aprobación del Programa de Operaciones Anual y del Presupuesto del Municipio

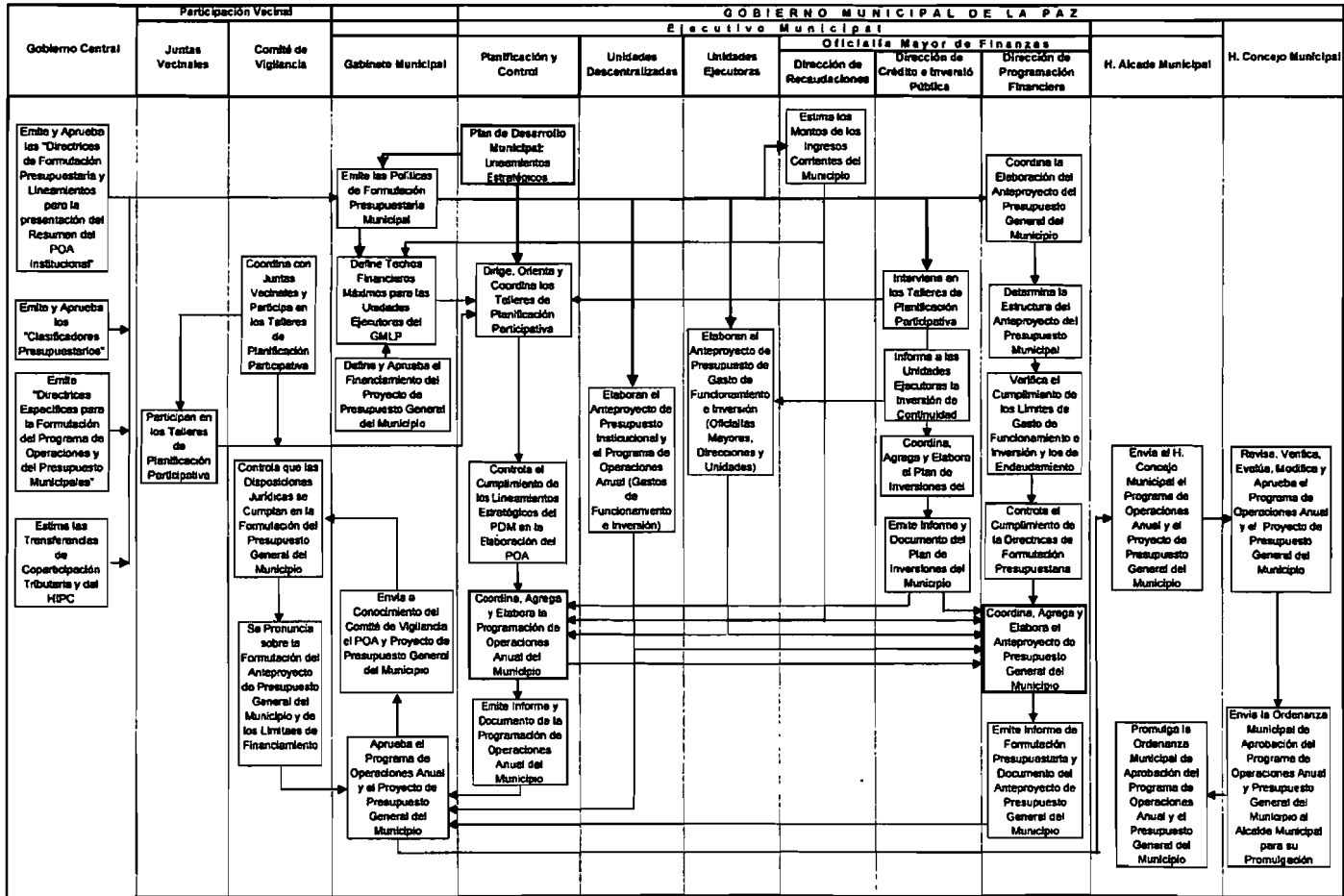


Figura 6

La Paz, sin desconocer la necesidad de obras de mejoramiento de la infraestructura y las condiciones de habitabilidad de la ciudad. Se busca convertir al Municipio en el administrador de los servicios básicos que permita un mayor acceso de la población a servicios de mejor calidad y calidez. Se reconoce la capacidad del gobierno municipal de incrementar la productividad del departamento, especialmente en las zonas rurales, mediante acciones de fomento a la producción. El propósito es mejorar las oportunidades para todos, haciendo énfasis en las mujeres. Asimismo, se reconoce el carácter integrador de la ciudad y la necesidad de construir una identidad colectiva que tome en cuenta su realidad intercultural.

Los lineamientos estratégicos del desarrollo local se acompañan con la instalación de una institucionalidad eficaz, eficiente y transparente. Para ello se emprenden procesos de modernización, democratización y fortalecimientos institucionales. El Municipio prevé su descentralización administrativa hacia las sub-alcaldías y el reforzamiento de la participación ciudadana. Una de las importantes novedades de la elaboración del programa operativo anual es la participación de la comunidad en el proceso de la planificación. Para la elaboración del plan anual del 2001 se llevó a cabo un inédito proceso de planificación participativa. Único no por sus contenidos metodológicos y conceptuales, que son los establecidos por la norma, sino por la envergadura de una intensa fase consultiva que incluyó a cerca de 18.000 participantes activos y comprometidos con una visión de desarrollo. Una parte importante de los participantes fueron mujeres.

De esta manera las políticas proponen dos ingredientes relevantes para mejorar la situación de las mujeres: de un lado, objetivos de equidad de género en el marco de la reducción de la pobreza; y, de otro lado, la incorporación de voces ciudadanas (hombres y mujeres) en la planificación anual. Sin embargo, como veremos a continuación, el presupuesto no da estas innovaciones. La tabla 12 presenta el presupuesto del Municipio de La Paz para el año 2001. La cifras revelan que es un presupuesto equilibrado, es decir que todos sus gastos cuentan con financiamiento. Está estructurado de acuerdo al objeto del gasto dando una visión de las finanzas del Municipio y no de los objetivos que se buscan alcanzar. Al igual que en el presupuesto de la nación, esta presentación no viene acompañada de una exposición de motivos. No presenta las metas que se piensan alcanzar con el gasto presupuestado. Si bien el presupuesto nace del programa anual, éste no relaciona niveles de gasto con cambios en las variables socio-económicas. No tiene un marco macroeconómico que muestre el contexto macro referencial. Sin embargo, la presentación de la tabla 12 refleja algunos ingredientes de las reformas comentadas. Por ejemplo, casi un tercio de los

Tabla 12: Presupuesto 2001 aprobado por el Gobierno de la Municipalidad de La Paz (en miles de Bolivianos)

INGRESOS TOTALES	MONTO	PARTICIPACIÓN	GASTOS TOTALES	MONTO	PARTICIPACIÓN
INGRESOS CORRIENTES	474.009	65,1	GASTOS CORRIENTES	317.684	43,7
VENTA DE BB Y SS DE LAS ADM PÚBLICAS	86.909	11,9	SERVICIOS PERSONALES	112.327	15,4
INGRESOS TRIBUTARIOS	210.790	29,0	SERVICIOS NO PERSONALES	137.768	18,9
REGALÍAS	62	0,0	MATERIALES Y SUMINISTROS	67.569	9,3
TASAS, DERECHOS Y OTROS INGRESOS	18.020	2,5			
INTERESES Y OTRAS RENTAS A LA PROPIEDAD	5.716	0,8			
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	152.511	21,0			
INGRESOS DE CAPITAL	43.983	6,0	ACTIVOS REALES	142.639	19,6
DONACIONES DE CAPITAL	23.908	3,3	INMOBILIARIOS	1.795	0,2
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	20.075	2,8	CONSTRUCCIONES	124.007	17,0
			MAQUINARIA Y EQUIPO	11.187	1,5
			ESTUDIOS Y PROYECTOS PARA INVERSIÓN	4.334	0,6
			OTROS ACTIVOS FIJOS	1.317	0,2
			ACTIVOS FINANCIEROS	220	0,0
			SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA Y DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS	225.263	31,0
			TRANSFERENCIAS	38.986	5,1
			IMPUESTOS, REGALÍAS Y TASAS	461	0,1
OTROS INGRESOS	209.685	28,6	OTROS GASTOS	4.442	0,6
DISMINUCIÓN OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	76.372	10,5			
OBTENCIÓN DE PRÉSTAMOS INTERNOS	93.313	12,8			
INCREMENTO DE OTROS PASIVOS	40.000	5,5			
TOTAL INGRESOS	727.676	100,0	TOTAL GASTOS	727.676	100,0

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

ingresos corrientes corresponden a transferencias del gobierno central por coparticipación. A su vez, casi un cuarto de estos recursos se destinan al mantenimiento de los servicios de salud, una de las nuevas competencias de los gobiernos locales.

Un aspecto importante en el presupuesto municipal –al igual que en el presupuesto de general de la nación– es el resultado financiero medido a través del déficit. La tabla 13 evidencia que el déficit de presupuesto representa el 5% de los ingresos corrientes y el 16% de las transferencias, ambos indicadores positivos de la sostenibilidad financiera del Municipio. Pero de la misma manera que en el presupuesto general de la nación, no muestra qué se logrará con este gasto en términos de mejorar los indicadores de pobreza del departamento o los indicadores de brechas de género.

Tabla 13: Presupuesto del 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, cuenta ahorro inversión financiamiento (en miles de Bolivianos)

CÓD.	DENOMINACIÓN	PROGRAMADO	EJECUTADO	% EJE- CUCIÓN
CUENTA CORRIENTE				
A	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	474.009	401.458	84,7
B	TOTAL GASTOS CORRIENTES	136.459	134.288	98,4
	SERVICIOS PERSONALES	69.117	67.285	97,4
	SERVICIOS NO PERSONALES	16.172	14.953	92,5
	MATERIALES Y SUMINISTROS	3.869	2.888	74,6
	SERV DEUDA PÚB DISMIN PASIVOS	39.803	42.770	107,5
	TRANSFERENCIAS	3.567	1.541	43,2
	IMPUESTOS, REGALÍAS Y TASAS	384	1.384	360,5
	OTROS GASTOS	3.548	3.468	97,8
C=A-B	RESULTADO ECONÓMICO: AHORRO (DESAHORRO)	337.549	267.169	79,1
CUENTA DE CAPITAL				
D	TOTAL DE RECURSOS DE CAPITAL	43.983	40.256	91,5
E	TOTAL GASTOS DE CAPITAL	405.536	308.123	76,0
	SS PERSONALES	43.210	41.526	96,1
	SS NO PERSONALES	121.596	121.298	99,8
	MATERIALES Y SUMINISTROS	63.700	46.655	73,2
	ACTIVOS REALES	142.639	69.641	48,8
	TRANSFERENCIAS	33.419	28.442	85,1
	IMPUESTOS, REGALÍAS Y TASAS	77	28	36,8
	OTROS GASTOS	895	532	59,5
F=C+D-E	RESULTADO FINANCIERO: SUPERÁVIT (DÉFICIT)	(24.004)	(698)	2,9
H	TOTAL FUENTES DE FONDOS	209.685	157.190	75,0
I	TOTAL USOS DE FONDOS	185.681	156.493	84,3
	ACTIVOS FINANCIEROS	220	24.091	10.955,4
	SERV DEUDA PÚB DISMIN DE OTROS PASIVOS	185.461	132.402	71,4
G=H-I	FINANCIAMIENTO NETO	24.004	698	2,9

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Se puede concluir, entonces, que si bien los enunciados de la política de gasto incorporan lineamientos de equidad en general y de género en especial, ésta no se traduce al presupuesto. El presupuesto está condicionado a la observación de metas financieras por las que se sacrifica los factores positivos redistributivos, reiterando su neutralidad frente a la equidad de género. Esta neutralidad podrá ser sobrepasada cuando se disponga de indicadores de impacto del gasto. Por esta razón se hace necesario identificar los conceptos de gasto con potencialidades de equidad para implementar una política equitativa de gasto que permita ir reduciendo los grados de neutralidad.

4.4. Identificación de recursos con potencial para la equidad de género

Para identificar las categorías y magnitudes de gasto que tienen la flexibilidad necesaria para ser dirigidos a nuevas prioridades (entre ellas, la equidad de género), se utilizará la metodología de descarte aplicada al presupuesto general de la nación.

Criterio financiero

Se utiliza un criterio financiero o de compromiso del gasto, con la finalidad de descontar todos los rubros que sean obligaciones impostergables o representen los compromisos financieros de la institución, como el pago del servicio y amortización de la deuda pública interna y el pago de otros pasivos, pago de impuestos, regalías y tasas, principalmente. Aplicando este criterio (tabla 14), se comprueba que el grado de inflexibilidad del presupuesto, para reorientar las asignaciones a otros objetivos, como los de equidad social y de género, es del 31% tanto en el presupuesto programado como en el ejecutado. Esto implica que el presupuesto municipal tiene una flexibilidad del 69% para orientar sus recursos a objetivos equitativos, mayor que la del presupuesto general de la nación. Sin embargo, por la falta de un sistema de evaluación de resultados no es posible saber el aporte real de estos niveles de gasto en la reducción de las brechas inequitativas. La misma tabla 14 muestra que la relación entre el gasto programado y el ejecutado es del 82%. Dicha relación está por debajo de la mitad en el componente de activos reales, a diferencia de todos los demás que representan los gastos corrientes que se encuentran dentro del promedio.

Tabla 14: Presupuesto 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, gasto asignable a prioridades de género (en miles de Bolivianos)

denominación	PROGRAMA	PARTICIPACIÓN	EJECUTADO	PARTICIPACIÓN	% DE EJECUCIÓN
SERVICIOS PERSONALES	112.327	15,4	108.811	18,2	88,9
EMPLEADOS PERMANENTES	95.032	13,1	92.006	15,4	96,8
EMPLEADOS NO PERMANENTES	4.850	0,7	4.714	0,8	97,2
PREVISIÓN SOCIAL	12.445	1,7	12.091	2,0	97,2
PREV. P/ INC. GASTOS SS PERSONALES	0	0,0	0	0,0	0,0
SERVICIOS NO PERSONALES	137.768	18,9	136.251	22,8	98,9
SERVICIOS BÁSICOS	29.677	4,1	38.910	6,5	131,1
SERVICIO DE TRANSPORTE Y SEGURO	882	0,1	596	0,1	67,6
ALQUILERES	22.400	3,1	23.035	3,8	102,6
MANTENIMIENTO Y REPARACIONES	1.082	0,1	873	0,1	80,7
SERVICIOS PROFESIONALES Y COMERCIALES	79.952	11,0	69.855	11,7	87,4
OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	3.776	0,5	2.981	0,5	78,9
MATERIALES Y SUMINISTROS	67.669	9,3	49.642	8,3	73,3
ACTIVOS REALES	142.639	19,6	69.641	11,6	48,8
INMOBILIARIOS	1.795	0,2	1.760	0,3	98,1
CONSTRUCCIONES	124.007	17,0	59.971	10,0	48,4
MAQUINARIA Y EQUIPO	11.187	1,5	6.112	1,0	54,6
ESTUDIOS Y PROYECTOS PARA INVERSIÓN	4.334	0,6	1.556	0,3	35,9
OTROS ACTIVOS FIJOS	1.317	0,2	242	0,0	18,4
ACTIVOS FINANCIEROS	220	0,0	24.091	4,0	10.956,4
SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA Y DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS	226.263	31,0	175.172	29,2	77,8
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA (amortización e intereses)	95.069	13,1	81.578	11,2	85,8
DISMINUCIÓN CUENTAS POR PAGAR C.P.	110.328	15,2	75.106	10,3	68,1
DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS	19.887	2,7	18.488	2,5	93,1
TRANSFERENCIAS	38.986	5,1	29.983	5,0	81,1
IMPUESTOS, REGALÍAS Y TASAS	481	0,1	1.413	0,2	308,3
OTROS GASTOS	4.442	0,6	4.000	0,7	90,0
TOTAL RECURSOS	727.676	100,0	598.904	100,0	82,3
GASTO INFLEXIBLE (EJECUTADO)				176.585	31,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO (EJECUTADO)				398.231	69,0
GASTO INFLEXIBLE (PROGRAMADO)				226.724	31,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO (PROGRAMADO)				501.952	69,0

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Programas y criterio financiero

Para profundizar el análisis se aplica el mismo criterio financiero a una clasificación programática del gasto ejecutado (tabla 15). Esta presentación muestra una concentración del gasto en los programas administrativos (18%) y en el programa "partidas no asignables a programas" (42%). La elevada proporción de este último insinúa que la institución no tiene la información suficiente para realizar una mejor asignación de los gastos a los programas. Entre los dos programas se llevan el 60% del gasto. Los programas de educación y salud se suman el 23% y los programas de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos otro 23%. No obstante, se debe tener en cuenta que las partidas de gasto que financian los programas tienen restricciones que impiden que los programas incrementen sus montos, como por ejemplo, los grupos 500 (activos financieros), 600 (servicio de la deuda pública y disminución de otros pasivos), 700 (transferencias destinadas a los servicios públicos de salud), 800 (impuestos, regalías y tasas), y 900 (otros gastos). En cambio las partidas 100 (servicios personales), 200 (servicios no personales) y 300 (materiales y suministros) consignan los servicios personales y otros servicios necesarios para el funcionamiento de los servicios de salud y educación.

El resultado del análisis, luego de la aplicación del criterio financiero, identifica que el 42% del gasto es inflexible y que el 58% restante puede ser asignable a prioridades de equidad de género, disminuyendo en 11 puntos porcentuales el porcentaje observado en la tabla anterior. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cuidado, teniendo en cuenta la previsión hecha sobre las limitaciones técnicas de la clasificación programática.

Criterio cualitativo derivado del objeto del gasto

La tabla 16 muestra la composición del presupuesto de acuerdo al objeto de gasto. El gasto corriente representa el 19% en el presupuesto programado y el 22% en el ejecutado. A su vez, el gasto corriente tiene una ejecución del 98%. El gasto de inversión representa el 56% en el presupuesto programado y el 51% en el ejecutado y tiene una ejecución del 76%. Esta composición refleja, en términos generales, la disposición vigente para el año 2001 de que el 85% del gasto se destinara a inversión y el 15% a funcionamiento.

Tabla 15: Presupuesto 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, clasificación programática por grupo de gasto (en miles de Bolivianos)

PROGRAMAS	GRUPO 100	GRUPO 200	GRUPO 300	GRUPO 400	GRUPO 500	GRUPO 600	GRUPO 700	GRUPO 800	GRUPO 900	TOTAL	PARTICIPACIÓN
ADMINISTRATIVOS	91.098	10.277	2.754	3.987	0	0	0	15	0	108.131	18,1
SERVICIOS DE SALUD	1.885	9.207	2.180	1.223	0	0	50	28	0	14.574	2,4
SERVICIOS DE EDUCACIÓN	1.267	4.714	34.356	25.732	0	0	71	0	0	66.140	11,0
DESARROLLO Y BIENESTAR CIUDADANO	1.128	325	48	330	0	0	0	0	0	1.831	0,3
INFRAESTRUCTURA URBANA	0	32.140	4.720	23.147	0	0	0	0	0	60.007	10,0
EQUIPAMIENTO URBANO	0	2	30	2.462	0	0	0	0	0	2.495	0,4
SERVICIOS URBANOS	658	64.749	2.043	5.783	0	0	0	0	0	73.232	12,2
MEDIO AMBIENTE	962	2.630	491	2.323	0	0	0	0	0	6.406	1,1
FOMENTO Y EXTENSIÓN CULTURAL	9.623	1.133	824	768	0	0	145	0	0	12.493	2,1
OTROS	845	610	621	1.630	0	0	132	0	0	3.838	0,6
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	1.346	10.463	1.476	2.257	24.091	175.172	29.584	1.369	4.000	249.758	41,7
TOTAL	108.811	136.251	49.542	69.641	24.091	175.172	29.983	1.413	4.000	598.904	100,0
PARTICIPACIÓN	18,2	22,8	8,3	11,6	4,0	29,2	5,0	0,2	0,7	100,0	
GASTO INFLEXIBLE										253.711	42,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO										345.193	58,0

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Tabla 16: Presupuesto 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, clasificación por objeto de gasto (en miles de Bolivianos)

TIPO DE GASTO	PROGRAMADO	PARTICIPACIÓN	EJECUTADO	PARTICIPACIÓN	% DE EJECUCIÓN
GASTO CORRIENTE	136.459	18,8	134.288	22,4	98,4
GASTO DE CAPITAL	405.536	55,7	308.123	51,4	76,0
USOS DE FONDOS	185.681	25,5	156.493	26,1	84,3
TOTAL	727.676	100,0	598.904	100,0	82,3
GASTO INFLEXIBLE PROGRAMADO				322.140	44,3
EJECUTADO				290.781	48,6
GASTO ASIGABLE A PRIORIDADES DE GENERO PROGRAMADO				405.536	55,7
EJECUTADO				308.123	51,4

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Con el objetivo de mirar la flexibilidad desde la perspectiva del objeto del gasto, se realiza el mismo procedimiento de descarte usado anteriormente. El propósito es contar con un indicador de la calidad del gasto. Se presume que el gasto corriente y las aplicaciones financieras tienen menores posibilidades de favorecer las políticas equitativas debido, fundamentalmente, a que representan gastos de funcionamiento de la institución. Contrariamente, los gastos de inversión tienen claros efectos redistributivos; tienen la posibilidad de incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la ciudadanía. Teniendo en cuenta este razonamiento, se descartan los gastos corrientes y se arriba a que el porcentaje del gasto al cual se le pueden aplicar objetivos de equidad de género es del orden del 50% (56% en el presupuesto programado y 51% en el ejecutado). Esta proporción es sustancialmente más importante que el 5,1% de la inversión efectiva asignable a prioridades equitativas identificada en el presupuesto general de la nación, que se complementa con el gasto recurrente asociado a las inversiones (0,7%).

Carácter redistributivo del gasto

Los principios redistributivos de la inversión ejecutada a través de los municipios están reconocidos en las políticas de descentralización y de reducción de la pobreza. Específicamente, las inversiones en proyectos de infraestructura de salud, educación, saneamiento básico, obras de micro-riego, caminos vecinales, electrificación rural, entre otros, presumen un esfuerzo de

redistribución de la riqueza. Este tipo de inversión captan el 75% de las transferencias por coparticipación y el total de los recursos provenientes de la condonación de la deuda y de la política de co-financiamiento.

Adicionalmente, debe recordarse que la inversión municipal está pensada como un mecanismo de redistribución y de aplicación de la política social. Sin embargo, el gasto muestra debilidades en la instancia municipal para cumplir este rol de redistribución.

Según la tabla 17, los proyectos sociales de La Paz representan el 29% del total de la inversión programada y las inversiones en urbanismo y vivienda el 45%. Estos últimos corresponden a pequeñas obras de infraestructura urbana (empedrados, enlosetados, construcción de aceras, etc.) que se realizan por administración propia. Dichos proyectos insumen gran cantidad de mano de obra pero no corresponden a la categoría de inversión definida por el Sistema Nacional de Inversión Pública, es decir no representan formación de capital o inversiones con capacidad de generar efectos redistributivos a favor de la equidad; empero constituían la esencia del Municipio antes de las reformas. Este abultado gasto en servicios personales y otros servicios básicos está contabilizado en la inversión, haciendo que ésta casi se triplique de Bs. 142.6 miles de “activos reales” a Bs. 405.5 miles del “total gastos de capital”, como se puede apreciar en la tabla 13.

Asimismo se observa un bajo nivel de ejecución de la inversión: el 49% del programa de inversión municipal (tabla 13). Esta cifra habla de las dificultades técnicas que tiene el ciclo de la inversión. Así, en la fase de planificación participativa, en la que se recogen las demandas de la sociedad civil, no se cuenta con procedimientos para la decodificación de las demandas ciudadanas, defecto que origina un abultado programa de requerimientos y un esfuerzo de negociación de los comités de vigilancia para asegurar la incorporación de éstas en el programa anual. En la fase de programación, la debilidad proviene de no contar con la información de preinversión indispensable para que las iniciativas ciudadanas se transformen en proyectos ejecutables¹⁴. En la fase de ejecución se experimenta una escasa capacidad gerencial del Municipio para conducir los programas y proyectos de inversión, más aún cuando son de administración directa.

¹⁴ El gobierno desarrolló un programa denominado Cruzada de jóvenes por el desarrollo para apoyar la realización de perfiles de proyectos para su incorporación al programa de inversiones públicas y su ejecución inmediata.

Tabla 17: Presupuesto 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, ejecución de la inversión (en miles de Bolivianos)

SECTOR	INVERSIÓN TOTAL PROGRAMADA	INVERSIÓN EFECTIVA	PARTICIPACIÓN	PORCENTAJE DE EFECTIVIDAD
AGROPECUARIO	114	114	0	100,0
INDUSTRIA Y TURISMO	37	-	-	-
ENERGÍA	5.154	5.036	4	97,7
TRANSPORTES	781	781	1	100,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	15.262	3.186	2	20,9
EDUCACIÓN Y CULTURA	25.792	25.239	19	97,9
SANEAMIENTO BÁSICO	184	184	0	100,0
URBANISMO Y VIVIENDA	64.959	64.599	50	99,4
RECURSOS HÍDRICOS	15.224	14.641	11	96,2
MULTISECTORIAL	16.031	15.796	12	98,5
TOTAL	143.537	129.576	100	90,3

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

La administración de la ejecución de las inversiones muestra una serie adicional de debilidades. Por ejemplo, cuenta con un sistema de adquisición de bienes y servicios con importantes márgenes para la discrecionalidad en los procedimientos de las licitaciones públicas. Los sistemas de administración financiera y de personal son pocos e inadecuados. El programa de modernización todavía no ha llegado al Municipio para institucionalizar el sistema de personal e introducir sistemas más eficientes de administración de recursos. Falta de capacidad institucional para plantear nuevas formas de ingeniería financiera que permitan el uso de los recursos de coparticipación como un medio de apalancamiento de recursos con financiadores privados.

Sumando los factores considerados hasta este nivel de análisis, se puede concluir que los procesos participativos que dieron lugar a una priorización de necesidades de inversión no han conducido a presupuestos equitativos. Hemos sugerido varios factores que limitan la efectividad redistributiva de las inversiones: una formulación presupuestaria que aún es funcional a un Municipio centrado en infraestructura en vez de un Municipio equitativo. De esta manera las inversiones en infraestructura aún son desproporcionadamente significativas. Los intereses ciudadanos no se refleja totalmente en el presupuesto ya que éste incorpora sólo los proyectos que pueden financiarse dentro de los “techos” de financiamiento establecidos por el ejecutivo. El gasto de funcionamiento —sueldos y salarios, servicios generales y materiales y suministros— correspondiente a los proyectos realizados por adminis-

tracción directa, no permite identificar los gastos corrientes asociados a las inversiones y consideramos que continúan teniendo un importante peso en el gasto. Finalmente, hemos mencionado deficiencias institucionales para llevar adelante una gestión dirigida a los objetivos de equidad social. Todos estos factores constriñen los recursos para los objetivos de equidad.

En cuanto a las acciones focalizadas para la equidad de género que el Municipio tiene programadas, tienen tal magnitud de financiamiento, que su incremento a través de políticas para estos conceptos no tendría, con seguridad, ningún impacto en la equidad. En el programa de inversiones se encontró un 3,4% de inversiones para la oficina de género, promoción de derechos de la mujer, atención de centros infantiles municipales, ampliación y construcción de defensorías. Tal magnitud de inversiones no es significativa ni por el monto ni por sus efectos para promover las políticas de género.

Clasificación del gasto según objetivos de equidad de género

En este acápite avanzamos a clasificar el gasto según objetivos de género siguiendo los criterios de Sharp (1995) y que nosotros hemos llamado focalizado, de igualdad de oportunidades en el empleo público y comunitarios. La metodología parte de la idea de que, para diseñar una política, no sólo deben considerarse los montos y tipos de gasto, sino también los impactos que generan esos gastos. Para estimar el impacto del gasto se trabaja con la inversión efectiva que este fin, se parte de la inversión efectiva¹⁵ que según se muestra en la tabla 17 representa una cantidad de Bs. 129.576 miles.

La clasificación sectorial de la inversión muestra el fuerte peso del sector urbanismo y vivienda (50% del total). Le sigue en importancia el sector educación, por las obras de infraestructura educativa, con un peso de 19% en el total. En cambio el sector salud tan sólo representa el 2%, cifra que refleja el reducido gasto de capital en el sector, que se complementa con gastos de mantenimiento que están consignados en los gastos de funcionamiento.

La tabla 18 muestra los resultados de este procedimiento y pone en evidencia que las inversiones focalizadas hacia objetivos género-equitativos representan sólo el 0.4% del total de la inversiones. Al igual que en el caso del presupuesto nacional, las inversiones para promover la igualdad de oportunidades en el empleo público son inexistentes. Finalmente, las in-

¹⁵ Una explicación del procedimiento se encuentra en la sección 3.

versiones comunitarias con efectos directos e indirectos de género representan el 99.6% del gasto, pero la falta de datos impiden conocer el sexo de los beneficiarios. Sin embargo, es posible presumir que las obras públicas –mantenimiento de jardines, enlosetado y empedrado de calles, etc.– constituyen un mercado de trabajo abierto para las mujeres de escasos recursos.

Tabla 18: Presupuesto 2001 del Gobierno Municipal, programa de inversión seleccionado por criterios de impacto diferenciado por género (en miles de Bolivianos)

SECTOR	CATEGORÍA 1	CATEGORÍA 2	CATEGORÍA 3	ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO
	INV. FOCALIZADA	INV. IGUALDAD OPORT.	INV. GENERAL IMPACTO DIFERENCIADO	
AGROPECUARIO	-	-	114	114
INDUSTRIA Y TURISMO	-	-	-	-
ENERGÍA	-	-	5.036	5.036
TRANSPORTES	-	-	781	781
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	464	-	2.688	3.152
EDUCACIÓN Y CULTURA	-	-	25.239	25.239
SANEAMIENTO BÁSICO	-	-	184	184
URBANISMO Y VIVIENDA	-	-	64.599	64.599
RECURSOS HÍDRICOS	-	-	14.641	14.641
MULTISECTORIAL	-	-	15.796	15.796
TOTAL	464	0	129.078	129.542
PARTICIPACIÓN	0,4	0,0	99,6	100,0

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

4.5 Los proyectos y su impacto de género

Como ha sido reiterado a lo largo de la investigación el presupuesto municipal cuenta con un mayor grado de flexibilidad para promover la equidad de género, y a la vez, el gasto de inversión es el que reúne las mejores condiciones para instrumentar una política inclusiva de género. En esta sección examinamos el inventario de proyectos de inversión de La Paz con el propósito de clasificarlos según las categorías de impacto sobre las relaciones de género. Cabe destacar que a pesar que el Municipio de La Paz cuenta con lineamientos de equidad de género en su programa operativo del año 2001 no se tiene información estadística clasificada por género que permita identificar los y las beneficiarias de los servicios básicos de salud y educación y de las obras públicas, aspecto importante para identificar y medir los impactos de un proyecto de inversión en la generación de oportunidades para la mujer.

El procedimiento aplicado para la clasificación de la inversión por sus impactos de género siguió los mismos pasos que la clasificación de los proyectos nacionales¹⁶. Se revisó el total de proyectos municipales programado para el 2001 que se encuentran en la base de datos del Ministerio de Hacienda. Este inventario contempla la descripción de cada proyecto lo que permite deducir sus beneficiarios según género; registra proyectos que constituyen incrementos de capital y que son los que pueden generar efectos multiplicadores a favor de la equidad y ordena las intervenciones por sectores lo que permite identificar la inversión social básica¹⁸. Los proyectos de inversión municipal programados representan un total de Bs. 143.537 miles, cifra que no incorpora el gasto corriente correspondiente a obras públicas realizadas por administración directa. Dicho nivel de inversión está compuesto por 1768 proyectos¹⁹. A estos proyectos se le sustrajo aquellos que están en fase de estudio, los que tienen impactos de largo plazo y los que no tienen relación con la equidad. Con estos argumentos, 54 proyectos fueron descartados, llegándose a un total de 1714 proyectos, que significan una inversión de Bs. 129.576 millones. Esta suma constituye lo que hemos llamado la "inversión efectiva total".

Una vez definida la inversión efectiva, se procedió a revisar los objetivos declarados de los proyectos para clasificarlos según los criterios propuestos por Sharp (1995): focalizados, de igualdad de oportunidades para personal del sector público y comunitarios con impactos diferenciados según género. La tabla 18 ya analizada recoge esta información y a continuación comentamos aspectos relevantes de la inversión por sectores.

Agropecuario. Para el año 2001 el Municipio de La Paz programa un solo proyecto de inversión en el sector agropecuario, consistente en la producción de un vivero forestal. Este proyecto de Bs. 114 mil representa sólo el 0,1% del total de la inversión efectiva. Los expertos presupuestarios del Municipio señalan que este tipo de proyectos generalmente atrae mano de obra mayoritariamente femenina, aunque no cuentan con un registro o datos oficiales sobre el número de mujeres empleadas por el mismo. Por esta razón, este proyecto fue incluido en la categoría de proyecto comunitario

¹⁶ Para la explicación del procedimiento, ver sección 3.

¹⁷ El municipio de La Paz cuenta, a su vez, con una base de datos de proyectos de inversión municipal que genera presentaciones de información por programas. Sin embargo, como se señaló anteriormente, esta clasificación tiene deficiencias en la captura de información y un 42% del gasto aparece bajo una partida de no asignable a programas. Por lo tanto, la investigación se basó en los datos del sistema de información del Ministerio de Hacienda.

¹⁸ Se trabajó con los montos programados debido a que los montos ejecutados de inversión aún no están aprobados.

con impactos de género diferenciados. Además del beneficio que significa para la sociedad la existencia de viveros que hacen posible la proliferación de áreas verdes, muchas mujeres pueden contar con un salario por realizar este trabajo.

Sector industria y turismo. Para el sector industria y turismo también se programa un solo proyecto de Bs. 37 mil, consistente en una consultoría para la elaboración de proyectos de inversión, razón por la cual este proyecto es descartado para la conformación de la inversión efectiva.

Energía. Este sector es muy importante para el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población que de ella se beneficia. Dentro de esa población, de manera especial se benefician las mujeres, cuyas actividades productivas y remuneradas se pueden ver prolongadas y multiplicadas si no cuentan con electricidad dentro de sus viviendas. Una vez descartados dos proyectos por estar en fase inicial, se establece la inversión efectiva en Bs. 5.036 miles, constituida por 19 proyectos de instalación de luminarias y alumbrado público. Cabe destacar uno denominado “programa de luminarias”, financiado por recursos propios del Municipio, que significa el 85% de la inversión efectiva en el sector. El resto de proyectos está financiado con recursos de coparticipación. La descripción de los proyectos de inversión de este sector apunta hacia la categoría de inversiones generales o comunitarias con impacto de género diferenciado.

Transportes. El sector transportes desde la óptica municipal contempla proyectos para mejorar o crear infraestructura caminera en las regiones peri-urbanas del Municipio. Así, el sector cuenta con 6 proyectos que suman Bs. 781 mil, de los cuales, el 96% consiste en la apertura de caminos a comunidades alejadas y puentes peatonales hacia las mismas. Según la descripción de los proyectos de este sector, todos recaerían en la categoría de inversiones generales con impacto de género diferenciado. En la medida en que un puente peatonal facilite el traslado de mercancías, tanto para mujeres como para hombres, éste representa una ampliación de las posibilidades de comercialización, dejando una mayor disponibilidad de tiempo para destinar a otras actividades diferentes de las domésticas.

Salud y seguridad social. La inversión de este sector corresponde a la inversión social básica. El Municipio ejecuta programas que benefician a la población en general y especialmente a las mujeres. Algo que llama la atención es que en este sector se incluyen un gran número de proyectos (68%) que corresponden a acciones de reforma educativa lo que puede deberse a errores en la captura de información por parte del Municipio. Estos pro-

yectos fueron descartados del análisis del sector¹⁹. Las inversiones efectivas del sector quedan reducidas a Bs. 3.152 miles. Éste es el único sector donde se encuentran inversiones focalizadas a las mujeres. Existen 16 proyectos de inversión explícitamente dirigidos a la mujer, que representan Bs. 464 mil, y significan el 15% de la inversión efectiva en este sector y sólo el 0,4% de toda la inversión asignable a prioridades de género. Esta inversión está compuesta en un 41% por la construcción de cuatro centros materno-infantiles básicos, la reparación de techos del Hospital del Niño y la renovación del servicio eléctrico del Hospital de la Mujer. Por otra parte, el 37% de esta inversión fue destinada a la construcción, ampliación y mantenimiento de cuatro defensorías de las mujeres en diversos barrios del Municipio. El restante 22% de la inversión focalizada se destinó a la refacción de la infraestructura física de ocho centros de cuidados infantiles, ubicados en zonas generalmente de mercados de la ciudad. Estos centros consisten en guarderías para los hijos de las mujeres que venden en o trabajan cerca de estos mercados. No se encuentra ningún proyecto dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el empleo público municipal del sector salud y seguridad social. Por último, las inversiones comunitarias con impacto de género diferenciado son las mayoritarias. En esta categoría se encontró que el 85% (Bs. 2.688 miles) de la inversión efectiva del sector. Son proyectos destinados a mejorar los servicios de salud y el acceso a los mismos a través de la construcción, mantenimiento, ampliación y refacción de postas sanitarias, centros de salud y otras instalaciones sanitarias. La inversión en mantenimiento y ampliaciones de los centros hospitalarios más grandes de la ciudad y de los cuales se ocupa el Municipio es financiada por transferencias del gobierno central y significa el 26% de la inversión en la categoría de proyectos generales. Destaca en esta categoría un proyecto significativo de construcción y sustitución de baterías sanitarias, financiado con recursos propios del Municipio, que representa la importancia que se reconoce a la sanidad con respecto a la salud. Este tipo de proyectos beneficia 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. Hasta se podría inferir que el Municipio tiene mayor potestad en mejorar estos indicadores que el gobierno nacional.

Educación y cultura. La inversión en educación y cultura se orienta a mejorar los servicios educativos existentes en el Municipio bajo la nueva con-

¹⁹ Se trata de 15 proyectos destinados a la compra y expropiación de inmuebles, ampliación y mejoramiento de escuelas y aulas, construcción de unidades educativas, una construcción, ampliación y refacción de infraestructura auspiciada por la reforma educativa, que representaban en conjunto Bs. 10.385 miles.

cepción incorporada por la reforma educativa y que contiene criterios de igualdad de género. La inversión efectiva en este sector está agrupada en 34 proyectos que suman Bs. 25.239 miles y consisten en la ampliación, mejoramiento y refacción de escuelas. Toda esta inversión se la considera como perteneciente a la categoría de inversiones generales con impactos diferenciados por género, puesto que no existen proyectos dirigidos a beneficiar específicamente a mujeres o a hombres, a niñas o a niños. Destaca un proyecto que representa el 95% del total de inversión efectiva en este sector: la construcción de 14 escuelas con el financiamiento de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa, canalizado como transferencias desde la administración central. Es gracias a este proyecto que la inversión municipal en educación y cultura alcanza al 20% del total de inversión efectiva.

Saneamiento básico. Componente importante de la inversión social, el saneamiento básico es un factor necesario para la salud de toda la población. La inversión en este sector está compuesta por proyectos de mejoramiento del alcantarillado en algunas zonas periféricas de la ciudad y de implementación de sistemas de agua potable en otras, que en conjunto suman Bs. 184 mil. Una mayor inversión en saneamiento básico beneficiaría a las mujeres en el sentido de crearles mayores oportunidades para su desarrollo.

Urbanismo y vivienda. Éste es el sector con mayor número de proyectos e inversión en el Municipal de La Paz. La inversión efectiva la constituyen 1243 proyectos que suman Bs. 64.599 miles. El hecho que la inversión en urbanismo y vivienda represente el 50% del total de inversión efectiva da cuenta del rol que cumple el gobierno municipal. A pesar de la reforma tendiente a que los municipios promuevan la equidad y se conviertan en administrador de servicios básicos, la importancia de este sector en las inversiones municipales indica que la preocupación principal sigue siendo el mejoramiento de la infraestructura. Los proyectos clasificados en este sector se orientan al mejoramiento vial (empedrado, enlosetado y asfaltado de calles), construcción de graderías, muros de contención, pasarelas peatonales, centros comunales, mercados (uno con el aporte de las vendedoras), apertura de calles y otras vías, recuperación y remodelación de una calle céntrica. Adicionalmente, se identifican siete proyectos, financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para prevenir deslizamientos de tierras y estabilizar los suelos en diferentes barrios. Finalmente, un proyecto, financiado con recursos propios y que se orienta a la construcción del Parque Central de la ciudad de La Paz, ha demandado gran dedicación y esfuerzo por parte del Municipio en los últimos dos años.

Recursos hídricos. Si bien este sector no forma parte de la inversión social básica, en un Municipio tan surcado por ríos subterráneos y superficiales como el de La Paz, tiene una importancia gravitante. El análisis de este sector reveló la existencia de proyectos que pueden tener gran incidencia en mejorar la condición de vida de las mujeres, especialmente la de las mujeres que viven en zonas periféricas que sufren las consecuencias de la inestabilidad de tierras. En 2001, la inversión efectiva del sector de recursos hídricos la constituyen 257 proyectos que sumaban Bs. 14.641 miles. En su mayoría los proyectos consisten en la construcción y reparación del embovedado de ríos y la canalización de los mismos. Los proyectos más significativos alcanzan la suma de Bs. 8.655 miles. Es decir, que más del 59% de la inversión efectiva en recursos hídricos se destina a este tipo de proyectos, aunque existen numerosos otros de menores montos. Además, están los proyectos de construcción de cunetas, controles de torrenteras y de muros de gaviones. Los proyectos de estabilización de suelos más significativos alcanzaron Bs. 448 mil.

Multisectorial. Este sector presenta una gran diversidad de proyectos. Resulta como una extensión de los demás sectores, especialmente de recursos hídricos, y en menor medida de urbanismo y vivienda y saneamiento básico. Es por esta razón que los proyectos de este sector fueron considerados para conformar la inversión efectiva total. Luego de descartar un proyecto, la inversión efectiva para este sector resultó en Bs. 15.796, repartidos en 107 proyectos. Los proyectos multisectoriales considerados en este estudio comprenden la construcción de muros de contención, de gaviones, de sistemas de alcantarillado de emergencia. Al igual que con el sector urbanismo y vivienda, el sector multisectorial también cuenta con un proyecto adicional financiado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el mismo Municipio de La Paz. Sería deseable que al momento de elaborar el programa de inversiones, estos proyectos se clasificaran en sus sectores correspondientes, dejando solamente los proyectos de emergencia en la denominación multisectorial.

4.6 Conclusiones y recomendaciones

Los resultados del análisis tanto de la política, presupuesto y proyectos permiten dar pautas para el diseño de una estrategia de gasto con enfoque de género, que sea parte de la política financiera general del Municipio. La presupuestación del 2001 parte de un lineamiento estratégico de equidad de género. Éste fue el elemento ordenador de la programación del gasto hasta la formulación del anteproyecto de presupuesto, en el que por el acatamiento a los techos, la prioridad de equidad género casi desaparece. Es in-

interesante constatar además la alta participación de la sociedad civil, incluidas las mujeres, en la definición de estas prioridades de gasto que excluyó la equidad de género. En este sentido, el sistema de formulación presupuestaria y, en general, los sistemas de administración de recursos resultan aún inadecuados para lograr el desarrollo humano sostenible de la ciudad de la Paz. Entre otras cosas, es necesario institucionalizar la participación de las mujeres en las instancias de consulta de la sociedad civil²⁰.

El análisis del presupuesto muestra que la flexibilidad del presupuesto para que los gastos se dirijan a objetivos equitativos es mayor que en el presupuesto general de la nación, alcanzando una proporción del 69% del gasto. Sin embargo, el elevado gasto de funcionamiento, debido al gasto corriente que se genera en las obras públicas y que el Municipio registra en sus proyectos, deja ver una gerencia poco desarrollada para enfocar con eficiencia las obras que demandan el desarrollo urbano de la ciudad de La Paz. La estructura de los proyectos muestra que el Municipio no avanzó hacia un Municipio administrador de los servicios básicos. Las inversiones en infraestructura urbana se llevan el 57% del total de las inversiones, en desmedro de los programas de servicios básicos. Es necesario encontrar un nuevo punto de equilibrio entre ambos componentes de la inversión.

Los problemas de eficiencia de la inversión también están presentes en el presupuesto municipal. Los índices de ejecución son menores en el gasto de inversión que en el de funcionamiento, 98% en la primera variable y 71% en la segunda. Este último incide en la obtención de los resultados y de los objetivos de las reformas de descentralización administrativa. Pese a estos esfuerzos, la inversión municipal tiene una alta dependencia de los recursos de las transferencias, es decir, del tesoro nacional. Una mala política o una mala administración de los ingresos del gobierno central implican una menor disponibilidad de recursos; afectan las finanzas municipales y principalmente el gasto social.

Como resumen global de la clasificación de la inversión de acuerdo a criterios de impacto en las relaciones de género podríamos decir que los impactos de la inversión municipal directamente sobre las mujeres se logra con el 0.4% de la inversión total, correspondiente a la categoría de inversión focalizada. Mientras tanto, aquellos proyectos orientados a la comunidad en general, con efectos indirectos y variados en las relaciones de géneros

²⁰ Se espera instalar estos mecanismos en el presupuesto de 2002, cuando entre en vigencia la Ley del Diálogo.

representan el 99.6% de la inversión efectiva. Se puede concluir, por tanto, que el Municipio pese a enunciar políticas de equidad de género, su presupuesto ha beneficiado sólo indirectamente a las mujeres, desconociéndose los aspectos básicos de estos efectos. Persiste la función del Municipio de proveer a la población en general de infraestructura, que significa enormes erogaciones, sin distinguir a los/las beneficiarios/as principales de las diferentes inversiones. Si bien es necesario profundizar los efectos de este tipo de proyectos en las relaciones de género, destaca el que numerosos proyectos del sector de urbanismo atraen mano de obra no calificada femenina. Como funcionarios del Municipio de La Paz mencionan, los proyectos de viveros y forestación, e inclusive construcción generan empleo para las mujeres. Un gran debilidad en la gestión municipal es la falta de registro de información para el seguimiento de las políticas y particularmente, sus impactos en las relaciones de género.

Lineamientos para una política de gasto municipal de equidad de género

Una política de gasto municipal con enfoque de género tiene como objetivo despojarlo de su neutralidad respecto a esta variable para que el presupuesto reconozca en las asignaciones presupuestarias las diferentes capacidades, roles y responsabilidades que tienen hombres y mujeres. La política de asignación de recursos con enfoque de género se enmarca en políticas de mayor alcance, como la de ordenamiento financiero, que puso en marcha el Municipio para fortalecer sus finanzas y se supedita, también, a la política de reducción de la pobreza.

Los efectos redistributivos del gasto municipal se logran a través de los efectos directos e indirectos del gasto, observables en el corto y mediano o largo plazo. Las políticas de corto plazo deben proponer reasignaciones entre el gasto corriente y de inversión y al interior del programa de inversiones, en el sentido de reducir los gastos de funcionamiento, a partir de un concepto de inversión que considere al proyecto como centro de costos. Las políticas de largo plazo deben proponer incrementos de recursos de inversión diferentes a las transferencias por efectos de la ley de participación, teniendo en cuenta sus efectos en el equilibrio de las finanzas públicas municipales. Es decir, no debe ir en contrasentido a la política que busca el fortalecimiento financiero del Municipio.

Para mejorar las oportunidades de ingreso de las mujeres, una propuesta de política de gasto con enfoque de género debe focalizar la atención en el área peri-urbana del Municipio, no sólo con la creación de infraestructura si-

no también mediante acciones de fomento productivo, teniendo en cuenta que las iniciativas de pequeña producción están a cargo de las mujeres. Asimismo debe procurarse institucionalizar la capacitación para el desarrollo de las capacidades empresariales de las mujeres. Dentro de esta política se debe incorporar acciones afirmativas favorables a las mujeres, tales como ventajas explícitas en los criterios de elegibilidad de los proyectos presentados por las mujeres a diversos fondos. En este sentido, recomendamos incluir un criterio de contribución a la equidad de género en el sistema de selección de proyectos del Fondo de Inversión Productiva Social y favorecer la incorporación de mujeres en el directorio de la Dirección Única de Fondos. Para mejorar las oportunidades de empleo de las mujeres en el corto plazo, se debe incorporar un número mayor de mujeres en los proyectos financiados con recursos propios, como por ejemplo, el mantenimiento de jardines, atención de viveros, empedrados, enlosetados; en resumen, proyectos que no requieren de mano de obra calificada, que es el caso de las mujeres más pobres. En el contexto del programa de emergencia, se propone establecer un programa específico para mujeres.

Las políticas de largo plazo tienen como eje ordenador las políticas de reducción de la pobreza. En este marco para ampliar las oportunidades de empleo e ingreso de las mujeres se propone incrementar los recursos de inversión municipal para infraestructura productiva a través de la construcción y el mantenimiento de caminos vecinales, construcción y mantenimiento de sistemas de riego y microriego, provisión y mantenimiento de redes de energía eléctrica, especialmente de electrificación rural; incentivar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas; desarrollar las microfinanzas; y, apoyar la asistencia tecnológica. Para desarrollar las capacidades productivas de las mujeres se propone diseñar en el área de salud una estrategia de financiamiento de corto, mediano y largo plazo para asegurar la sostenibilidad y la ampliación de la cobertura de los servicios de salud cuyo mantenimiento es de competencia municipal así como mejorar la gerencia de los proyectos de creación, mantenimiento y mejoramiento de los núcleos educativos. Finalmente, para mejorar las condiciones de habitabilidad y saneamiento básico se sugiere incrementar el gasto para el mantenimiento y mejoramiento de la redes de alcantarillado y agua potable, apoyado mediante programas de capacitación de los recursos humanos; e, incrementar el gasto y fortalecer la institucionalidad para crear programas de mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente para familias monoparentales y de bajos ingresos.

Las políticas de largo plazo, deben ir acompañadas de medidas de fortalecimiento institucional y modernización de los sistemas de administración

financiera para que el presupuesto municipal refleje su rol de brazo ejecutor de la política de equidad. El Municipio necesita introducir cambios en la gestión del gasto social y normas que reglamenten la participación de las mujeres en instancias como las organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, consejos municipales de salud, directorio local de educación, directorio de la Dirección Única de Fondos, a fin de institucionalizar las instancias de participación de las mujeres. Como se señaló anteriormente, la construcción de la equidad de género son observables en el largo plazo y se revelan en cambios en los indicadores de brechas de género y bienestar de las mujeres, inexistentes en la Municipalidad de La Paz. La generación de estadísticas para la construcción de dichos indicadores de género son aún mas limitadas que en el caso de las estadísticas nacionales. Creemos que este es un gran desafío que se desprende de este estudio: mejorar los sistemas de información y seguimiento de los presupuestos.

Finalmente, cabe enfatizar que para institucionalizar la participación de las mujeres en el ciclo presupuestario e instancias de consulta, gestionar proyectos focalizados hacia las mujeres e incorporar una serie de acciones de equidad de género, la política de gasto municipal debe favorecer el incremento de recursos para fortalecer la Dirección de Género. Ello ayudará también a generar una capacidad institucional dirigida a las actividades de seguimiento y fiscalización del gasto con enfoque de género identificado en el presupuesto.

REFERENCIAS

Documentos oficiales, Bolivia

Congreso Nacional

1994 Manual legislativo del proceso presupuestario boliviano. Tomo 3. La Paz: Centro de Investigación del H. Congreso Nacional-State University of New York (SUNY).

Instituto Nacional de Estadística

2001a Indicadores del diferencial de género según departamento, www.ine.gov.bo.

2001b Resumen estadístico. Indicadores sociales, www.ine.gov.bo.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y de Familia

2000 Bolivia: 5 años después de Beijing. Poder, oportunidades y auto-determinación para las mujeres en el nuevo siglo.

Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

2002 Primer reporte de seguimiento a la estrategia boliviana de reducción de la pobreza. La Paz: Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación de la EBRP.

Ministerio de Hacienda, Secretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo

1996 Normas básicas del sistema nacional de inversión pública.

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría,

1998a Presupuesto Programa de Inversión Pública.

Ministerio de Hacienda

1998b Presupuesto general de la nación. Títulos I y II.

2000 Clasificadores presupuestarios.

Ministerio de Salud y Previsión Social, Sistema Nacional de Información en Salud

1998 Estadísticas de salud.

1999 Estadísticas de salud.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación

1994 Plan general de desarrollo económico y social de la república. El cambio para todos.

2000 Estrategia de desarrollo económico y social, 1989-2000.

Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE)

2001 Estrategia boliviana de reducción de la pobreza.

Secretaría Técnica del Diálogo Nacional

2000 Diálogo 2000.

Gobierno Municipal de La Paz

2001 Programa de operaciones anual.

Publicaciones

Banco Mundial, Bolivia

1999 Revisión del gasto público. La Paz: Banco Mundial, Oficina Subregional Bolivia.

Budlender, Debbie Rhonda Sharp y Keri Allen

1998 Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: investigación y práctica contemporáneas. Canberra, Londres: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AUSAID), Secretaría de la Mancomunidad Británica.

CEPAL

1997 Desarrollo sostenible, pobreza y género. América Latina y el Caribe: medidas hacia el año 2000. Documento preparado para la Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe organizada por CEPAL. Santiago: 19 al 21 de noviembre de 1997, www.eclac.cl.

CEPAL

1999 Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de acción de Beijing. Santiago: CEPAL.

Dávila Díaz, Mónica

2000 Una aproximación a la macroeconomía con perspectiva de género. Santiago: CEPAL, www.eclac.cl.

Elson, Diane

1997 ¿Los presupuestos neutrales, ciegos o sensibles al género? Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado. Misión Preparatoria del País para Integrar el Género en las Políticas y Procedimientos del Presupuesto Nacional. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Elson, Diane y Jasmine Gideon

2000 El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el empoderamiento de las mujeres. Lima: UNIFEM-Flora Tristán.

Gálvez, Thelma

2000 Aspectos económicos de la equidad de género. Séptima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por CEPAL. Lima: Perú, 8 al 10 de febrero del 2000, www.eclac.cl.

Guzmán, Virginia

2001 La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.

Lanza, Martha y Miriam Herrera

1995 La situación de la mujer en el área educativa. Avances y perspectivas. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Subsecretaría de Asuntos de Género-UNICEF.

Loayza, Mónica

1999 Gasto público social en la década de los noventa. Análisis económico. Vol. 17. La Paz: Unidad de Análisis de de Políticas Económicas (UDAPE).

Montaño, Sonia (coord.)

1993 Invertir en la equidad. Políticas sociales para la mujer en Bolivia. La Paz: UDAPSO.

Montaño, Sonia et al.

2000 Las apuestas inconclusas: el movimiento de mujeres y la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Lima: UNIFEM-Flora Tristán.

Organización Panamericana de la Salud

1998 La salud en las Américas. Vol. I. Washington, D.C.: OPS.

PNUD

1995 Informe sobre desarrollo humano. México: Harla S.A. de C.V.

2000 Informe sobre desarrollo humano. Madrid: Mundi-Prensa.

Rico, María Nieves

1993 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago: CEPAL.

Sen, Amartya y Sudhir Anand

1996 Sustainable Human Development: Concepts and Priorities. Discussion Paper Series. New York: UNDP, Office of Development Studies.

Servicio Nacional de la Mujer, Chile

2002 Perspectiva de género en la función y políticas públicas en Chile. Santiago: Departamento de Estudios y Estadísticas, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

UNIFEM

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

2000b Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género. Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe – Beijing + 5. Lima: 8-10 de febrero 2000.

Valdés, Alejandra y Elizabeth Guerrero

2001 Género en los presupuestos municipales. Santiago: Hexagrama Consultoras, PNUD y UNIFEM.