

FLACSO - Biblioteca

Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad

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



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

© Segunda edición, 2005:

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

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

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

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

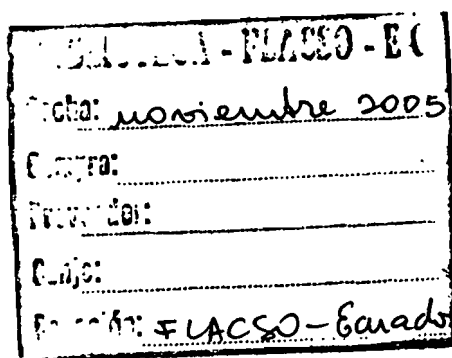
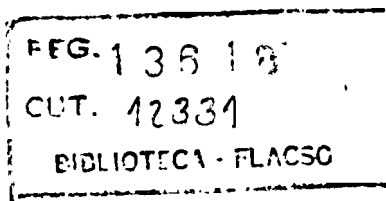
Autoras
Bethsabé Andía, Arlette Beltrán,
Raquel Coello, Martha Gutiérrez,
Zonia Palán, Carmen Zabalaga

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

Edición de textos
Mercedes Prieto

Diagramación e Impresión
RisperGraf C.A.

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente



DEDICATORIA

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

ÍNDICE

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

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DE GÉNERO DE LOS PRESUPUESTOS, PLANES Y PROGRAMAS DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Zonia Palán Tamayo*

1. INTRODUCCIÓN

En la gestión pública de América Latina se ha empezado a reconocer la importancia de advertir las diferencias entre las necesidades y obligaciones que tienen hombres y mujeres dentro de la sociedad. El presupuesto es una herramienta de planificación de políticas públicas que determina la manera de asignar los recursos y de distribuir los ingresos y la riqueza. Para controlar eficientemente las actividades económicas y la gestión de los presupuestos es necesario contar con instrumentos que revelen la magnitud de la participación de los diferentes miembros de la sociedad como agentes generadores y receptores del desarrollo. En esta perspectiva, el género, aparece como un importante factor en la generación y distribución diferenciada de recursos. Esta razón obliga a realizar un desglose del presupuesto de acuerdo a los roles, responsabilidades y capacidades diferenciadas de hombres y mujeres que permitan conocer los efectos diferenciados de las políticas, de los ingresos y gastos. Al integrar este enfoque, se está procurando un desarrollo más integral de la sociedad puesto que se reconoce la identidad de género.

De esta constatación surge la necesidad de que la región, y particularmente Ecuador, se integre en una nueva dinámica de planificación y presumpues-

* Con la asistencia de María de los Ángeles Barrionuevo. Se agradece la colaboración del Municipio Metropolitano de Quito y de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Concejo Municipal.

tación que considere estas diferencias de género. UNIFEM ha tomado la iniciativa de apoyar estudios que permitan develar críticamente la supuesta neutralidad de los presupuestos públicos, nacionales o locales, respecto al tema de género y, con base en estos estudios, proponer la incorporación del enfoque de género en la elaboración y ejecución de dichos presupuestos. Para lograr este objetivo UNIFEM ha organizado talleres de capacitación a funcionarios y funcionarias de distintas organizaciones en el ámbito de la región andina. En marzo del 2001 se realizó en Quito un taller que contó, entre otros, con la presencia de delegados del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, otros municipios de Ecuador y de la Coordinadora Política de Mujeres reflejando la disposición de estos organismos al trabajo conjunto. La Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Concejo Municipal de Quito convencida de que el análisis de género al presupuesto aportaría al conocimiento de la asignación de recursos orientados a la equidad de género de la población, con entusiasmo apoyó decididamente la ejecución de este estudio. Asimismo, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, consciente de las inequidades y muestras de exclusión que en años anteriores se han manifestando durante la elaboración de los programas y proyectos de la administración, ha considerado la importancia de realizar una evaluación y análisis de género de su planificación para definir una metodología sensible a la variable género, que sea útil para sus gestiones futuras.

Este artículo da cuenta del análisis del presupuesto, planes y programas diseñados para el año 2002 por parte de las direcciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y realiza recomendaciones orientadas a la incorporación del enfoque de género en esos instrumentos de políticas. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene una tibia gestión descentralizada de sus políticas a través de las denominadas administraciones zonales. Comprende ocho zonas: La Delicia, Calderón, Norte, Centro, Sur, Tumbaco, Valle de Los Chillos y Quitumbe. Cada zona cuenta con sus propios planes y programas de acción. La investigación ha analizado la situación de la unidad central del Municipio y de estas diferentes administraciones zonales. Específicamente, ha hecho una revisión del proceso presupuestario así como de las asignaciones de recursos a los programas y proyectos clasificados según tengan objetivos explícitos e implícitos de equidad de género. El análisis se lo ha realizado fundamentalmente desde el lado de los gastos— considerando asignaciones explícitas para las mujeres. Queda pendiente el análisis de género de los ingresos que permitirán definir la participación de las mujeres en las cuentas municipales. El esfuerzo analítico realizado busca empoderar a las mujeres: pretende proveer información para que las mujeres reconozcan y potencien sus derechos, su ac-

ceso a decisiones y a puestos políticos; en suma, cuenten con herramientas para su ejercicio ciudadano y de control social.

2. “NEUTRALIDAD” DEL PRESUPUESTO

Como señalamos, el presupuesto es una herramienta que los agentes económicos emplean para planificar y asignar eficientemente los recursos económicos a fin de alcanzar metas económicas y de desarrollo. En este acápite revisamos las políticas para la elaboración del presupuesto del Distrito Metropolitano de Quito durante el ejercicio del año 2002 y develamos su neutralidad respecto a las relaciones de género, contradiciendo los objetivos de equidad especificados en otros instrumentos de la política municipal.

La elaboración de la proforma presupuestaria del 2002 ha tomado en cuenta las políticas y lineamientos dictados por el alcalde, el “plan director” y “planes básicos”, así como programas, subprogramas y proyectos. La asignación presupuestaria ha fijado responsabilidades y definido los procedimientos en lugar de metas. Esto nos conduce a pensar que, al no existir en la estructura institucional del Municipio una unidad que formule y/o ejecute políticas de género, la probabilidad de que los temas de género cuenten con un presupuesto explícito, es baja.

Para la elaboración de este presupuesto se ha acordado, internamente a la estructura municipal, el operar las siguientes políticas: asignar y manejar los valores en unidades de proyectos, efectuar transferencias de capital de acuerdo al “plan de caja anual”, coordinar los programas de capacitación con el Instituto de Capacitación Municipal, efectuar los gastos de difusión, información, campañas de educación y capacitación ciudadana en coordinación con la dirección de comunicación social, no incrementar el personal ni llenar vacantes, excepto las calificadas por el alcalde, ejecutar el plan de reducción de personal a contrato previa calificación, no pagar vacaciones no gozadas, excepto aquellas por necesidad de servicio, no ajustar a la masa salarial más allá de la inflación establecida por el Banco Central y lo determinado por el Consejo Nacional de Remuneraciones. Estos acuerdos o políticas presupuestarias hablan mecanismos para la distribución de los recursos financieros y su optimización así como de un esfuerzo de ahorro. Evidencian, sin embargo, un vacío con relación a las políticas generales y específicas de género y a los presupuestos participativos definidos en otros instrumentos como los planes Quito Siglo XXI (ver anexo 1) y Construyendo equidad de género.

El presupuesto lo componen tanto los ingresos como los egresos municipales. Los ingresos municipales están constituidos por:

- Ingresos propios, conocidos también como ingresos corrientes. Están constituidos por ingresos tributarios y no tributarios. Las entradas tributarias provienen de los impuestos sobre la propiedad (urbana, rural y vehículos), impuestos a las actividades económicas (patentes municipales, el 1.5 por mil sobre activos totales, espectáculos públicos y juego) e impuesto sobre la transferencia de dominio de inmuebles y registro (alcabalas, utilidades a la compraventa de inmuebles, contribución especial de mejoras). Los ingresos no tributarios corresponden a las tasas y tarifas de servicios públicos locales, arrendamientos de bienes municipales y de uso público.
- Transferencias, conformadas por los recursos que el gobierno central entrega a los gobiernos municipales, principalmente, para gastos de inversión. Cuando el Ministerio de Finanzas y Economía traslada recursos a las entidades seccionales se habla de transferencias discrecionales.
- Ingresos de capital, originados en la comercialización de activos fijos (muebles, inmuebles), por los desembolsos de créditos contratados y por los saldos de caja.

Para estimar los ingresos del año fiscal en programación, se toma en cuenta el comportamiento de los ingresos del año anterior y el crecimiento de las actividades económicas. A su vez, para asignar estos ingresos a cada dirección, se establece un techo para cada uno de sus programas. Los gastos municipales se clasifican en:

- Gastos corrientes, orientados al funcionamiento del sector público no financiero (gastos por servicios, suministros, materiales, transferencias corrientes).
- Gastos de capital o de inversión, destinados a la adquisición de bienes inmuebles, bienes muebles, tierras, activos físicos e intangibles con uso en un período superior a un año (que puedan ser considerados como inversión) y de capital que forman parte de proyectos de inversión para incrementar infraestructura física y patrimonio nacional.
- Servicio de la deuda, desembolsos realizados por concepto de deuda pública.

La tabla 1 presenta el presupuesto aprobado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito indicando la participación porcentual de los distintos tipos de ingresos y gastos. Al monto del presupuesto se suman los recursos

comprometidos por el gobierno nacional para obras en los barrios periféricos (15 millones de dólares), vía interoceánica (12 millones de dólares), seguridad ciudadana (2 millones), y los créditos otorgados por el Banco del Estado Ecuatoriano para dos ejes viales (10 millones de dólares).

Tabla 1: Presupuesto total codificado

Rubro	2001		2002		Incremento
	Codificado (dólares)	Participación (%)	Presupuesto (dólares)	Participación (%)	
Ingresos:	108.371.900	100,00	105.762.700	100,00	- 2,41
Ingresos corrientes	60.967.947	57,00	64.510.700	61,00	5,81
Ingresos de capital	47.403.953	43,00	41.252.000	39,00	- 12,98
Egresos:	108.371.900	100,00	105.762.700	100,00	- 2, 41
Gastos corrientes	31.978.913	29,51	26.680.315	25,23	- 16,57
Gastos de inversión	69.572.418	64,20	70.989.313	67,12	2.04
Gastos de capital	6.820.569	6,29	8.093.072	7.65	18.66

Fuente: Municipio Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), Departamento de Presupuesto.

La participación de las administraciones zonales en el presupuesto total es de solo el 13.2 %. Quitumbe, Los Chillos, Tumbaco y La Delicia participan cada uno en promedio, con el 1.5%; y las zonas centro, sur y norte –consideradas las más grandes- duplican lo asignado a las zonas anteriores, pero apenas participan en promedio con el 2.4% cada una. Esta situación revela el bajo nivel de descentralización administrativa del Municipio.

A continuación, en las figuras 1 y 2, podemos observar la importancia porcentual del detalle de ingresos y gastos dentro del presupuesto municipal durante los años 2001 y 2002.

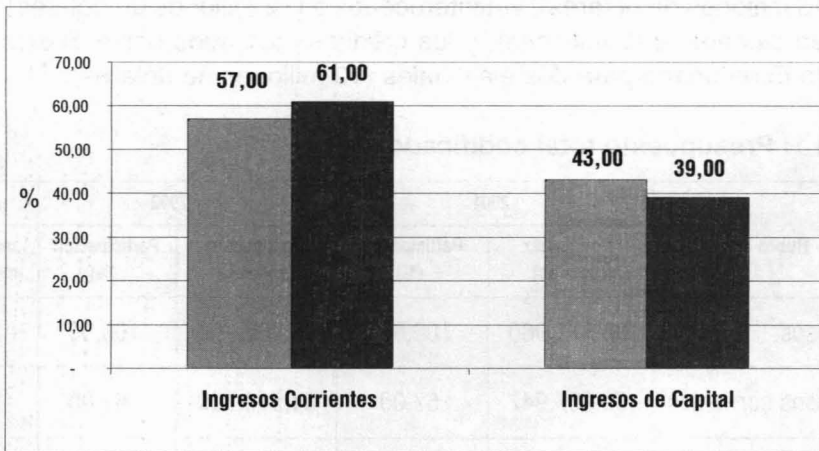
La categoría 1 (primer recuadro de figura 6) está relacionada con las asignaciones explícitas de género. Incluye programas o proyectos que responden a los objetivos explícitos de género contenidos en las políticas generales y específicas. El monto que se destina a este rubro (sobre los doce millones de dólares americanos) es el más alto en comparación con las otras categorías, aunque es insuficiente si lo evaluamos con respecto al número de beneficiarias. En la categoría 2 se consideran las asignaciones que facilitan la igualdad de oportunidades de empleo entre el personal femenino y masculino del Municipio. Los montos revelan que la inversión en este rubro es baja y, de acuerdo al número de beneficiarios, los recursos asignado a cada uno de ellos son poco significativos. La igualdad de oportunidades en el empleo público municipal puede evaluarse por medio de la distribución de sueldos y salarios entre hombres y mujeres; la modalidad de inserción laboral de hombres y mujeres (régimen civil o laboral y contrato)⁶ según planes básicos y el nivel de profesionalización de hombres y mujeres; y, a través de asignación presupuestaria a programas y proyectos que mejoren las inequidades del personal. Por ejemplo, como vimos anteriormente, las diferencias salariales entre el personal masculino y femenino del Municipio son significativas. La categoría 3 se refiere a programas y proyectos orientados a la comunidad que si bien no tienen un enfoque explícito de género tienen efectos diferenciados en hombres y mujeres. Lamentablemente, por falta de información no se pudo analizar el impacto del gasto sobre la utilización del tiempo de hombres y mujeres.

4. LOS INGRESOS MUNICIPALES

El análisis de los ingresos públicos en términos de género todavía tienen serias limitaciones en diferentes países puesto que aún no se ha podido diferenciar los aportes de hombres y mujeres al financiamiento del presupuesto. Resulta, entonces, importante recomendar a las direcciones encargadas de la recaudación de ingresos iniciar la organización de un sistema de información de contribuyentes desagregada por género. En el caso del Municipio de Quito la presentación de la proforma presupuestaria 2002 muestra los ingresos como grandes agregados financieros destacándose la importancia que tiene la categoría impuestos alimentada de contribuciones

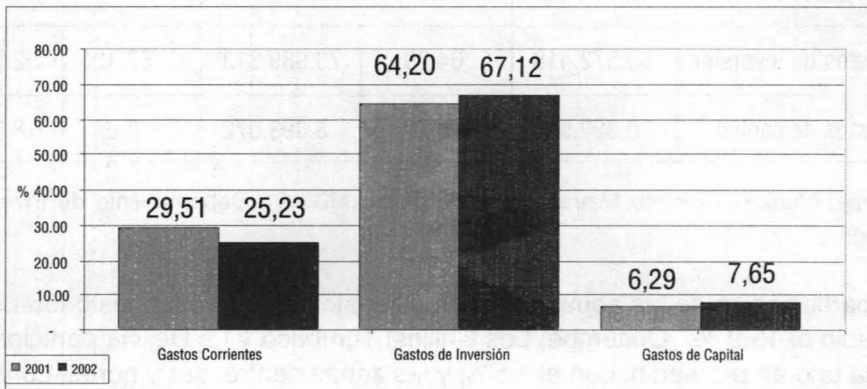
⁶ Los contratos por régimen civil y régimen laboral son similares y se enmarcan en la Ley de Contratación Pública. Estos contratos otorgan beneficios de sueldos adicionales, seguridad social, pago de vacaciones, etc. Un régimen laboral de contrato es un acuerdo entre las partes en el que el empleador está eximido del pago de los beneficios referidos.

Figura 1: Composición porcentual del ingreso total (2001 -2002)



Fuente: MDMQ, Departamento de Presupuesto.

Figura 2: Composición porcentual del egreso total (2001 -2002)



Fuente: MDMQ, Departamento de Presupuesto.

Esta presentación basada en los grandes agregados financieros de gastos e ingresos, conduce, erróneamente, a enfatizar una supuesta neutralidad de género en el presupuesto lo que ha sido calificado de “ceguera de género” (Bundler y Sharp 1998). La presentación, las categorías utilizadas y los montos tienen especial relevancia por los supuestos en los que se asientan. Por ejemplo, desde el análisis de género hecho en otros países se plantea que las ciudadanas no sólo son beneficiarias del gasto sino también contribuyentes y aportan significativamente a los ingresos, situación

que permanece escondida en los agregados. Asimismo la experiencia y la literatura reportan los impactos diferenciados para hombres y mujeres del gasto público. En esta perspectiva, el presupuesto no debiera ignorar los particulares roles y capacidades de hombres y mujeres, los objetivos de equidad de género y los efectos diferenciados de los programas y proyectos. Más aún, debieran reconocer que las mujeres deben tener iguales oportunidades de acceso a los recursos financieros y simbólicos que los hombres. Si esto no se cumple, es lógico pensar que no se están generando iguales oportunidades para que se forjen los cimientos de una verdadera sociedad equitativa.

Si el impacto del presupuesto es diferente en hombres y mujeres, es necesario, entonces, categorizar los ingresos y gastos de manera tal que sean herramientas útiles para develar críticamente la existencia o no de una neutralidad de género. Es importante recordar, sin embargo, que los “presupuestos de las mujeres” o “presupuestos sensibles al género” no son documentos separados para las mujeres y para los hombres o para los grupos de hombres y mujeres, sino que por el contrario, son intentos de desagregar el presupuesto general de acuerdo a su impacto sobre las mujeres y los hombres, considerando debidamente las relaciones de género que subyacen a la sociedad (Bundleder y Sharp 1998). En este sentido, es relevante analizar el presupuesto según sus objetivos y efectos de género para lo cual hay disponibles herramientas de análisis desarrolladas en otros contextos (Elson 1997; Bundleder y Sharp 1998) y que requieren ser adaptados. Las metodologías para el análisis del presupuesto público con enfoque de género han sido desarrolladas más desde el lado de los gastos. En el presente trabajo se adoptaron y adaptaron algunas estas propuestas metodológicas relativas al contenido de los programas y proyectos.

3. ANÁLISIS DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES

La metodología desarrollada por Debbie Budlender y Rhonda Sharp (1998) parte de la constatación de que el presupuesto adolece de una “ceguera de género”, puesto que se presenta como grandes agregados financieros en donde no aparecen ni mujeres ni hombres. Esta constatación lleva consigo otra aseveración: las políticas también son neutrales respecto al género ya que los presupuestos responden a declaraciones de políticas. Para corroborar esta afirmación en el caso del análisis del presupuesto del Distrito Metropolitano de Quito, observamos los enunciados de políticas contenidas

en el plan de desarrollo Quito Siglo XXI¹ y en el plan operativo anual². El discurso público del alcalde de Quito ha apelado a las mujeres y referido en distintas oportunidades objetivos de equidad de género. En este marco, indagamos hasta qué punto las políticas generales y específicas definidas en los mencionados documentos contienen explícitamente o no objetivos de género y, luego, estimamos la asignación de recursos a estas políticas.

2.1 Consideraciones de género en los enunciados de las políticas

Específicamente, para clasificar las políticas e identificar sus contenidos explícitos o implícitos de género se revisan sus enunciados (objetivos y propósitos declarados) tomando en cuenta si las mujeres son consideradas agentes pasivos o generadoras de desarrollo, si pueden o no acceder a los recursos, si se valora o no su trabajo, si se las concibe o no como responsables de la economía familiar, y, si se procura o no la potenciación de sus habilidades. Con estos criterios de clasificación de las políticas se procede, luego, a identificar las respectivas asignaciones de recursos para el cumplimiento de las políticas, y, a evaluar en qué medida perpetúan o modifican las desigualdades entre los hombres y las mujeres. De esta manera se determina el grado y tipo de participación que le otorgan las políticas a las mujeres. Por ejemplo, al considerar explícitamente que las mujeres pueden ser jefas de hogar se está admitiendo que son capaces de generar recursos y participar activamente como miembros de la sociedad. Esta muestra de reconocimiento es uno de los elementos fundamentales para aceptar una posición de las mujeres como ciudadana con derechos.

La tabla 2 presenta la política general contenida en el plan Quito Siglo XXI agrupada según tengan o no objetivos de género siguiendo los criterios previamente discutidos. Asimismo cada políticas se la asocia a un programa de manera que podamos estimar los recursos financieros que, según el presupuesto del Distrito Metropolitano de Quito, están disponibles para la ejecución de las políticas. En el cuadro se coloca el objetivo que explícita o

-
- ¹ El Plan Quito Siglo XXI fue elaborado por un equipo técnico como un acuerdo político de la candidatura a la alcaldía del Gral. (r) Paco Moncayo. Luego de su elección este documento fue aprobado por el Concejo Metropolitano de Quito como referente para la planificación de su gestión. Su objetivo principal es el de desarrollo humano y contiene acciones de corto, mediano y largo plazo. Busca, principalmente, generar equilibrio social, solidaridad y justicia entre la ciudadanía.
 - ² El plan operativo anual es elaborado por la Dirección de Presupuesto del Municipio. Consiste en un listado de proyectos según las direcciones metropolitanas y las direcciones zonales con su respectivo presupuesto. Es un documento resumen de gran utilidad para el alcalde y sus asesores.

implícitamente tiene algún contenido de género, seguido del programa (paréntesis) con el que tiene mayor afinidad.

Tabla 2: Contenidos de género en programas y proyectos generales (2002)

Contenidos explícitos de género	Contenidos implícitos de género
<p>Ética política: Combatir toda forma de discriminación de género, raza, edad, religión, filiación política o de cualquier naturaleza</p> <p>(Solidaridad intergeneracional y de género)</p>	
<p>Solidaridad: Hacer del desarrollo metropolitano el medio para proporcionar iguales oportunidades en educación, salud, trabajo, seguridad y de igualdad ante la ley.</p>	<p>Orientar el gasto público de manera de asegurar a todos los habitantes una equitativa atención de sus necesidades básicas.</p>
<p>(Fondo de oportunidades)</p>	<p>(Inversión social/ Políticas sociales/ Solidaridad discapacitados/ Solidaridad intercultural a migrantes)</p>
<p>Participación ciudadana:</p>	<p>Elevar el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias urbanas, rurales y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de los programas y proyectos.</p> <p>(Dialogo social/ Apoyo a la participación ciudadana/ Cooperación inter-municipal)</p>
<p>Economía compartida:</p>	<p>Integrar armónicamente al sector público, con la empresa privada y los movimientos sociales para enfrentar, aportando cada uno de ellos con sus mejores fortalezas, los retos de un crecimiento sostenido de la ciudad.</p>

	(Fortalecimiento del desarrollo económico y social/ Fondo de oportunidades/ Fondo de desarrollo turístico)
Descentralización: Desarrollar formas equitativas de atención a la ciudadanía, evitando desigualdades y desequilibrios.	Establecer los principios y normas de participación ciudadana en relación directa con las obligaciones municipales, promoviendo la creación o el fortalecimiento de organizaciones asociativas, suficientemente representativas en lo social, político y económico, para que se expresen a través de sus cabildos, directivas o juntas, como consejos consultivos, como consejos sectoriales o como elementos orientadores de las acciones municipales. Promover la iniciativa y la cooperación voluntaria de la ciudadanía
(Fortalecimiento institucional)	(Asesoría comités de gestión/ Integración barrial/ Asesoría técnica Secretaría General de Planificación)
Desarrollo institucional:	Capacitar y dar estabilidad a los recursos humanos, manteniendo una administración técnica y profesional. (Administrativo/ Políticas públicas/ Programa de gestión urbana/ Capacitación del recurso humano)
Relaciones institucionales: No tiene ningún contenido de género ni implícito, ni explícito	
Relaciones internacionales: No tiene ningún contenido de género ni implícito, ni explícito	

Fuentes: MDMQ, Quito Siglo XXI (2000) y Proforma presupuestaria 2002.

En el caso de las políticas generales se observa la relevancia de aquellas con contenido implícito de género. Las acciones de ética política, solidaridad y descentralización mencionan la necesidad de procurar un desarrollo sin muestras de discriminación, brindando iguales oportunidades a los miembros de la sociedad, pero no plantean diferencias en las necesidades y obligaciones de los ciudadanos y ciudadanas.

En la siguiente tabla 3 se presentan los resultados del análisis de los con-

tenidos de género de las políticas específicas siguiendo un procedimiento similar. Sin embargo, en este caso para identificar las políticas se utiliza además del plan Quito Siglo XXI, el documento Construyendo equidad de género³.

Tabla 3: Contenido de género en programas y proyectos específicos (2002)

Contenidos explícitos de género	Contenidos implícitos de género
Financiamiento:	<p>Definir y manejar un sistema tributario ético y equitativo, promover la autogestión económica y la gestión de proyectos.</p> <p>Asignar selectivamente los recursos hacia la inversión en obras públicas que generen empleo, orientar la aplicación de inversiones y gastos a la atención de los sectores más vulnerables de la sociedad, en lo relacionado con los egresos.</p> <p>Controlar socialmente el uso de los recursos financieros permitiendo que los ingresos y egresos se analicen en los distritos descentralizados para que las asignaciones correspondan a los ingresos reales y con las prioridades determinadas en estos espacios, sin perder de vista la equidad y el bien común.</p> <p>(Desarrollo territorial, presupuesto por zonas)</p>
Ordenamiento territorial:	<p>Establecer prácticas participativas en las que sean los mismos grupos de interés ciudadano los que contribuyan a establecer la mejor distribución de los espacios públicos y privados, al mantenimiento de valores culturales y reconocimiento del deber social de participar en la cobertura de costos de obras y servicios a partir de la idónea satisfacción de aspiraciones en mejoramiento de la calidad de vida.</p>

Tabla 3, continúa en la página siguiente.

³ Este plan fue elaborado a iniciativa de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Concejo Municipal. Su Programa Operativo "Por una ciudad equitativa y sin discriminaciones", fue aprobado mediante Acuerdo Municipal el 23 de noviembre de 2000.

Tabla 3, viene de la página anterior.

	<p>Organizar mesas de diálogo, espacios de consenso y ejercicios de ciudadanía activa, que faciliten una adecuada aplicación de estas políticas.</p> <p>(Diálogo social y apoyo a la participación ciudadana)</p>
<p>Obras públicas:</p>	<p>Mejorar las condiciones de habitabilidad, dotación de infraestructura, espacios seguros de recreación y esparcimiento, que respondan a las necesidades de las mujeres.*</p> <p>(No existe correspondencia con presupuesto)</p>
<p>Educación y cultura: Propiciar la superación de las brechas sociales, la inequidad de género y el atraso productivo, derivados de las deficiencias en la educación.</p> <p>(Educación/ Cultura/ Deporte/ Casa de la Cultura Benjamín Carrión/ Centro Cultural Metropolitano)</p>	
<p>Salud y salubridad: Mejorar en términos de equidad urbana y rural, de equidad de género y generacional, los servicios preventivos que permitan proteger la salud física y psicológica.</p> <p>(Salud colectiva/ Salud individual/ Modernización Patronatos Sur, Norte y Centro)</p>	<p>Dar estímulos a la capacitación de parteras o asistentes primarios de salud, especialmente en las zonas rurales.</p>
<p>Deportes, esparcimiento y recreación:</p>	<p>Crear alrededor de la actividad deportiva oportunidades de establecer consensos para propiciar la aplicación de otras áreas que requieren procesos más elaborados o procesos más difíciles.</p>
<p>Seguridad ciudadana:</p>	<p>Organizar a grupos humanos residentes en espa-</p>

Tabla 3, continúa en la página siguiente.

Tabla 3, viene de la página anterior.

<p>Hacer del distrito un espacio seguro, sin violencia de género (intrafamiliar y urbana) y con servicios públicos corresponsables para la prevención, la atención y sanción.*</p> <p>(Emergencias/ Policía metropolitana)</p>	<p>cios homogéneos para desarrollar modalidades de protección de la vida y de los bienes públicos y privados.</p> <p>Procurar la inclusión social, con dotación de servicios y acceso adecuado a provisión de bienes múltiples para la vida a pobladores de barrios o asentamientos recientes y a espacios de concentración de inmigrantes.</p> <p>Crear incentivos para la participación ciudadana en programas de prevención del delito.</p>
<p>Economía popular: Incorporar a las mujeres jefas de hogar, que trabajan en mercados, calles o en pequeñas iniciativas familiares de negocios, a procesos de capacitación en gestión de empresas, a prácticas asociativas de ahorro y crédito, que les permitan retener valor agregado y aliviar su sobrecarga de trabajo.</p> <p>(Fondo de oportunidades/ Fortalecimiento de turismo)</p>	<p>Procurar equidad y sustentabilidad. Quienes trabajan en condiciones precarias deben ser objeto de la solidaridad colectiva, no con dádivas ni subsidios que atentan contra su dignidad, sino con dotación de posibilidades de superación personal y de mejores condiciones de trabajo.</p>
<p>Medio ambiente:</p>	<p>Educar, capacitar y estimular con incentivos a la población que coopera en acciones de mitigación o corrección de impactos ambientales negativos.</p> <p>(Orden ambiental)</p>

* Contenido en Construyendo equidad de género.

Fuentes: MDMQ, Quito Siglo XXI (2000), Construyendo equidad de género (2000), Por una ciudad equitativa y sin discriminaciones (2000) y Proforma presupuestaria 2002.

La tabla 3 sobre políticas muestra que los objetivos de género están incluidos básicamente en las áreas de educación y cultura, salud y salubridad y economía popular. Los contenidos hablan de equidad y prevención de la discriminación, pero no consideran a las mujeres como agentes generadores de desarrollo.

2.2 Asignación de recursos para la operación de las políticas de género

En esta sección estimamos la asignación de recursos para año 2002 tanto a las políticas generales como a las específicas, según enuncien objetivos explícitos o implícitos de género. Como señalamos anteriormente la planificación presupuestaria ha seguido un proceso distinto al de la definición de políticas. Por ello, en este acápite se hace una estimación de la asignación de recursos a las políticas, excluyendo los rubros que no tienen objetivos de género.

Tabla 4: Asignación de recursos a políticas generales según objetivos de género (2002)

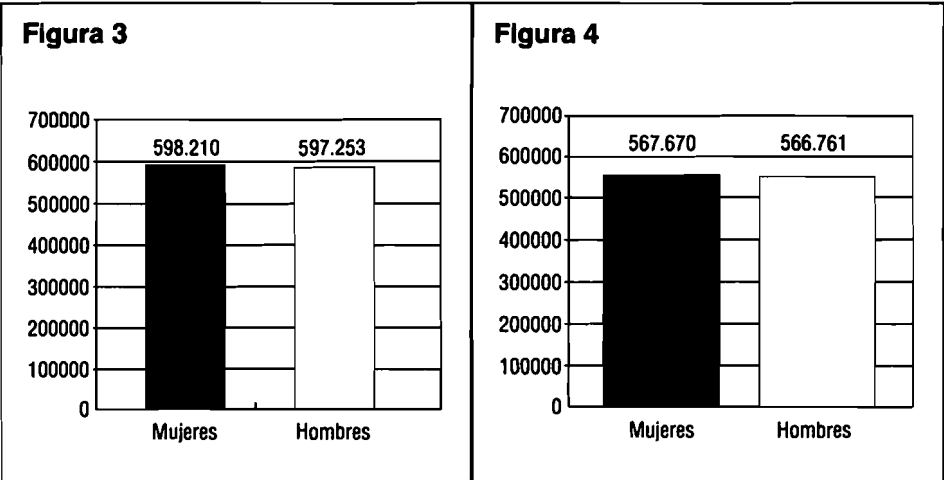
Programas / Proyectos	Monto (dólares)	
	Objetivos explícitos de género	Objetivos implícitos de género
Ética Política: Solidaridad intergeneracional y de género	650.463,00	
Solidaridad: Inversión Social Políticas públicas sociales Solidaridad discapacitados Solidaridad intercultural migrantes		83.577,00 229.734,00 67.321,00 57.065,00
Participación ciudadana: Diálogo social y apoyo a la participación ciudadana Cooperación intermunicipal		114.428,00 30.656,00
Economía compartida: Fondo de oportunidades Fortalecimiento del turismo	545.000,00	108.941,00
Descentralización: Asesoría comités de gestión Integración barrial Asesoría técnica a Secretaría General de Planificación		5.000,00 25.000,00 23.000,00
Desarrollo institucional: Administrativo Políticas públicas PNUD Programa de gestión urbana Capacitación del recurso humano		21.975,00 94.690,00 37.511,00 235.533,00
Total	1	.195.463,00
		1.134.431,00

Fuentes: MDMQ, Quito Siglo XXI (2000) y Proforma presupuestaria 2002.

Una asignación de recursos guiada por un criterio de equidad de género puede tomar en consideración que la población femenina de Quito representa el 50.04%. Con esta base es posible estimar teóricamente los montos que se debieran destinar a las mujeres. De manera que si se parte de una política de igualdad de oportunidades entre los géneros se debiera orientar 598.210 dólares americanos a las mujeres y 597.253 dólares americanos a los hombres beneficiarios de las intervenciones que tienen objetivos explícitos de equidad de género. Considerando este mismo supuesto para las asignaciones a las políticas con contenidos implícitos de género, las mujeres deberían recibir 567.670 dólares americanos, en tanto que los hombres, recibirían 566.761 dólares americanos.

Figura 3: Hombres y mujeres beneficiarias explícitos de programas y proyectos generales

Figura 4: Hombres y mujeres beneficiarios implícitos de programas y proyectos generales



Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

Como se observa en las tablas 4 y 5 el aporte que puede imputarse a los objetivos de equidad de género no es tan significativo con relación a los montos totales del presupuesto: cerca del 14%. A pesar de ello, constituyen un esfuerzo para mejorar las condiciones de equidad dentro de la sociedad. Estas políticas deben ser sostenibles en el tiempo; se sugiere además incrementar el monto de las inversiones y gastos en mujeres y grupos de mujeres de manera que efectivamente se pueda incidir en el cambio de las estructuras sociales actuales.

Tabla 5: Programas y proyectos específicos según consideraciones de género (2002)

Programas / Proyectos	Monto (dólares)	
	Objetivos explícitos de género	Objetivos implícitos de género
Financiamiento: Desarrollo territorial (presupuestos zonales) *		
Ordenamiento territorial: Diálogo social y apoyo a la participación ciudadana **		
Educación y cultura: Educación Cultura Casa de la Cultura Benjamín Carrión Centro Cultural Metropolitano	5.882.896,00 1.660.502,00	97.099,00 906.572,00
Salud y salubridad: Salud colectiva Salud individual Modernización Patronato Sur Modernización Patronato Norte Modernización Patronato Centro	670.441,00 577.077,00 1.047.248,00 525.518,00 167.094,00	
Deportes, recreación y cultura: Deporte	405.267,00	
Seguridad ciudadana: Emergencias 911 * Policía metropolitana *		
Economía popular: Fondo de oportunidades Fortalecimiento de turismo **	545.000,00	
Medio ambiente: Ordenamiento ambiental *		
Total	1.481.043,00	1.003.671,00

* Estos valores no han podido ser agregados debido a que en el presupuesto no consta una clasificación que haga referencia al porcentaje que efectivamente se destina a programas y/o proyectos con enfoque de género.

** Estos valores fueron excluidos por cuanto fueron considerados en la tabla 4.

Fuentes: MDMQ, Quito Siglo XXI (2000) y Proforma presupuestaria 2002.

2.3 Consulta a las mujeres

El plan Construyendo equidad de género promovido desde la Comisión de la Mujer el Niño y la Familia con base en los procesos participativos de la Asamblea de Mujeres y el Comité de Gestión de las Mujeres y su programa operativo *Por una ciudad equitativa y sin discriminaciones* aprobado a fines del 2000, propone la institucionalización del enfoque de equidad de género en la gestión municipal. Específicamente sus objetivos son los siguientes: convertir al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en un espacio de igualdad de oportunidades para las mujeres y hombres de todas las edades, etnias y condiciones sociales; y, promover una gestión municipal incluyente y responsable ante las necesidades de las mujeres.

Tabla 6: Ejes de trabajo y objetivos definidos en plan Construyendo equidad de género

Ejes	Objetivos
Participación	Establecer canales de participación de las mujeres en las decisiones del desarrollo local, especialmente en los cabildos, en la planificación, en la elaboración de presupuestos, en los comités de vigilancia ciudadana y veedurías sociales establecidas en nueva estructura municipal.
Desarrollo económico	Valorizar el rol doméstico de las mujeres y proponer la generación de ingresos propios —especialmente de las jefas de hogar- a través de iniciativas autogestionarias.
Mejoramiento barrial	Mejorar las condiciones de habitabilidad, dotación de infraestructura, espacios seguros de recreación y esparcimiento que respondan a las necesidades de las mujeres.
Seguridad ciudadana	Hacer del Distrito un espacio seguro, sin violencia de género (intrafamiliar y urbana) y con servicios públicos corresponsables frente a la prevención, la atención y sanción.
Salud	Lograr el acceso de las mujeres, especialmente de las más pobres, a una atención integral de la salud sexual y reproductiva con servicios públicos de calidad.

Fuentes: MDMQ, Construyendo equidad de género (2000) y Por una ciudad equitativa y sin discriminaciones (2000).

Los objetivos planteados por las mujeres de Quito que participaron en la elaboración del plan Construyendo equidad de género también sirvieron de referencia para colocar el carácter explícito o implícito en las políticas generales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. El cumplimiento de los objetivos planteados depende de la voluntad política de las direcciones, administradores zonales y de la disponibilidad de recursos de otras unidades de la estructura municipal. En el presupuesto del año 2002 este plan no cuenta con presupuesto. Sin embargo, la administración del Municipio del Quito ha optado por incorporar estas propuestas durante su gestión del año 2003. Con el propósito de sensibilizar a los agentes que intervienen en la planificación presupuestaria tanto de las administraciones zonales como de las direcciones metropolitanas se ha desarrollado un instructivo para incorporar este enfoque. El instructivo elaborado, no solo permitirá reestructurar el presupuesto 2003, sino que además, se convierte en una herramienta de evaluación de la metodología (ver anexo 2).

3. ANÁLISIS DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO Y GASTO

La presentación de la proforma presupuestaria 2002 si bien mejora respecto a la de los años anteriores, no está encadenada a los acuerdos políticos de la actual administración municipal. Ha tenido un proceso diferente y utiliza un lenguaje particular. En todo caso, busca una mayor coherencia y correspondencia entre los objetivos de la planificación contenidos en los cinco "planes básicos"⁴ a ser ejecutada en las direcciones correspondientes y la asignación presupuestaria. Los planes básicos son la base presupuestaria y contienen programas, subprogramas y proyectos. Esta es otra entrada analítica que ayuda a precisar la asignación de recursos a los programas que explícita o implícitamente tienen objetivos de equidad de género.

3.1 Presupuesto por planes y direcciones

La tabla 7 presenta el monto presupuestario asignado a cada plan y señala los programa y direcciones responsables.

⁴ Los planes básicos son documentos de planificación elaborados por los funcionarios de las direcciones del municipio.

Tabla 7: Presupuesto por planes básicos de ejecución 2002

Plan Básico	Direcciones / Programas	Monto (dólares)	%	
01	Administración Central	4	.891.094,00	4,62
	Administración superior		2.868.122,00	2,71
	Diálogo social		1.906.116,00	1,80
	Desarrollo Institucional		116.856,00	0,11
02	Gestión y Desarrollo		23.556.959,00	22,27
	Dirección de Gestión		484.664,00	0,46
	Salud		3.512.685,00	3,32
	Educación, cultura y deporte		9.969.533,00	9,43
	Seguridad ciudadana		5.689.215,00	5,38
	Medio ambiente		921.727,00	0,00
	Transporte		500.000,00	0,00
	Desarrollo social y económico		2.046.145,00	1,93
	Territorio y vivienda		432.990,00	0,04
03	Desarrollo Territorial (zonas)		14.003.184,00	13,24
	Dirección territorial		100.000,00	0,00
	Centro		2.100.000,00	0,00
	Sur		2.801.318,00	2,65
	Norte		2.800.771,00	2,65
	Quitumbe		1.400.000,00	1,32
	Los Chillos		1.400.949,00	1,32
	Tumbaco		1.900.960,00	1,80
	La Delicia		1.499.186,00	1,42
	Mariscal Checa		0,0	0,00
	Calderón		0,0	0,00
04	Administración General		8.766.033,00	8,29
	Dirección		858.041,00	0,81
	Financiero		1.141.746,00	1,08
	Recursos Humanos		1.686.364,00	1,59
	Administrativo		1.431.292	0,65
	Servicio de Rentas Internas Municipales		382.348,00	0,36
	Avalúos y catastros		1.277.685,00	1,21
	Informática		1.988.557,00	1,88
05	Servicios Económicos		54.545.430,00	51,57
Total			105.762.700,00	100,00

Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

El análisis de los contenidos de género de los programas, subprograma y proyectos contenidos en el Plan Básico 01 (administración superior, diálogo social y desarrollo institucional) permite señalar que esta unidad no tienen objetivos explícitos de género. Por su parte, en el Plan Básico 02 (desarrollo social y económico) constan los proyectos “solidaridad intergeneracional y de género” con un monto asignado de 650.463 dólares americanos y el “fondo de oportunidades” con 545.000 dólares americanos. Ambas iniciativas se refieren a la creación de condiciones para la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Los planes básicos 03, 04, 05 no contienen ningún programa o proyecto que explícitamente se refiera a la equidad de género.

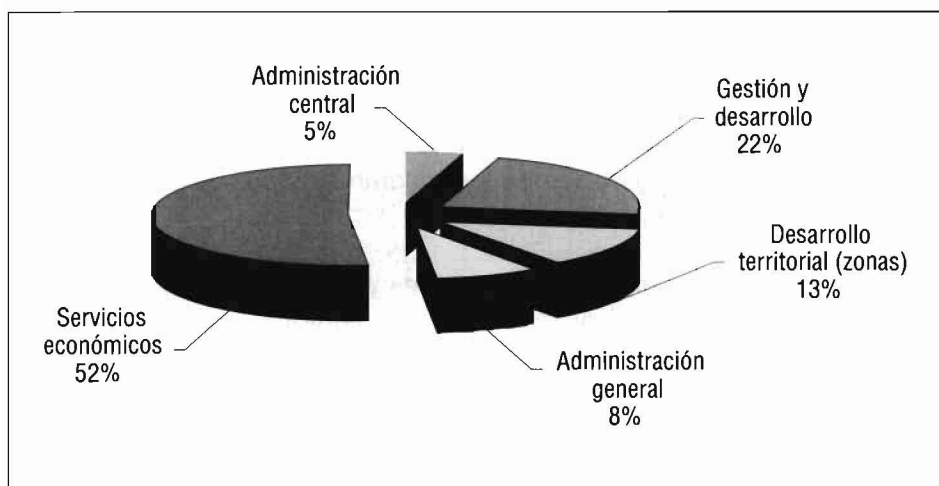
A pesar de que cada dependencia debe especificar programas y presupuesto orientados a la equidad de género, la ubicación de acciones tendientes a mejorar las inequidades de género en el Plan Básico 02, ratifica la tendencia a colocar los asuntos de género con relación a los asuntos sociales mientras se invisibiliza los contenidos de género en el resto de programas y proyectos. Ello adquiere especial fuerza en las acciones relacionadas con el territorio, infraestructura y vivienda. Esta interpretación, sin embargo, no significa que aceptemos que estas acciones no tengan contenidos de género.

Los montos del presupuesto asignados a cada plan y dirección están definidos en función de lo establecido por el alcalde y el “plan director”, considerando la relación entre gasto corriente y gasto de inversión. Según el presupuesto aprobado el 67.12% de los recursos son para inversión, incluyendo los rubros educación y salud⁵; el 25.3% son para gastos corrientes; y, el 7.65%, para gastos de capital. La ejecución de los planes básicos aún tiene como referente una unidad administrativa (dirección y zona). De esta manera, la ejecución del presupuesto 2002 busca, primordialmente, definir responsabilidades administrativas del manejo de los fondos sea por direcciones centrales o zonales. En este sentido, no da cuenta de los productos

⁵ Un elemento que se debe puntualizar es la inclusión de los egresos de educación y salud en el concepto de gastos de inversión. Este hecho responde a la consideración de que estos gastos no son recuperables o que se deterioran, sino que corresponden a una inversión en las capacidades humanas para mejorar la productividad y competitividad de las personas y de la sociedad en su conjunto. Valdría la pena analizar que este cambio en el enfoque de inversión en capital humano puede responder a la necesidad que tuvo el municipio de limitar el gasto corriente y que ha logrado al trasladar estos rubros al monto de inversión. A pesar de que en el presente estudio se evalúan los destinatarios de estos programas se recomienda verificar en trabajos futuros el verdadero impacto social de éstas actividades, considerando el destino del gasto.

o resultados expresados en los documentos de políticas. La figura 5 representa el peso que tienen los cinco planes básicos a ser ejecutados por las direcciones.

Figura 5: Resumen del presupuesto por planes básicos



Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

Por demanda de los “comités de gestión participativos” y de las mujeres, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se comprometió a destinar el 15% de su presupuesto total a políticas de equidad. Este monto alcanzaría a los 15.864.405 dólares americanos. Es decir, de los presupuestos de cada uno de los programas, al menos el 15%, debería estar destinado a proyectos explícitos de equidad de género. Este porcentaje de inversión de ninguna manera debe distribuirse igualmente entre hombres y mujeres. Su uso y los valores asignados deben definirse de manera que permita superar la actual brecha existente entre estos grupos.

En la práctica, sin embargo, la asignación presupuestaria no está distribuida tomando en cuenta la población femenina y masculina. Como ejemplo de ello tenemos el caso del gasto que se realiza en el área de salud. Por un lado, el gasto total previsto en salud comunitaria e individual es de 1.247.518 dólares americanos; por otro lado, el 15% de este monto, equivale a 187.127 dólares americanos. De acuerdo a la asignación prevista si se destina a las mujeres el 50% de este monto (US \$ 93.564), cada mujer recibiría US \$ 0.13 por año. Este es un monto mínimo si consideramos que las mujeres, adicionalmente, tienen la “carga” reproductiva y por lo tanto, requieren un porcentaje mayor de inversión. De esta manera si los recur-

...
 sos se usan equitativamente entre hombres y mujeres no se podrán superar las inequidades de género. Sugerimos realizar una especial vigilancia ciudadana sobre estos recursos para la equidad con el propósito de observar su uso ajustado al objetivo de su creación, actividad prevista en el plan Construyendo equidad de género.

3.2 Análisis del gasto en el personal municipal

Este análisis observa la asignación presupuestaria para gastos en sueldos y salarios al personal que trabaja en las distintas direcciones del Municipio y que responden a la ejecución de los programas y proyectos contenidos en cada uno de los planes básicos.

El 63% del personal municipal son hombres y el 37% mujeres. Esta distribución pone de manifiesto una inequidad en la contratación de recursos humanos puesto que aproximadamente por cada 2 hombres se contrata 1 mujer. Del total de las mujeres que trabajan en el Municipio (1711), sólo el 28% está bajo el régimen laboral (código de trabajo) y el 21% trabaja bajo la modalidad de contrato. En el primer caso perciben salarios bajos y en el segundo caso, con excepción de algunas contrataciones de obras, las mujeres reciben salarios bajos y su contratación es inestable.

La tabla 8 muestra que la mayor parte del personal contratado se ubica en el Plan Básico 02 —orientado a gestión y desarrollo— cuyas actividades se refieren a salud, educación, cultura y deporte, seguridad ciudadana, medio ambiente, transporte, desarrollo social y económico, territorio y vivienda. Muchas de estas actividades son áreas donde se ubican tradicionalmente las mujeres. En contraste, en el Plan Básico 05, donde se realizan actividades de obras públicas, transporte y en donde se localizan las empresas municipales de obras públicas y aseo, entre otras, la presencia de las mujeres es limitada.

Tabla 8: Personal ocupado en los planes básicos según género

Plan Básico	Hombres	Mujeres	Total
01	188	153	341
02	1433	937	2370
03	594	362	956
04	536	223	759
05	162	36	198
Total	2913	1711	4624

Fuente: MDMQ, Dirección de Recursos Humanos.

En el análisis del gasto asignado a sueldos y salarios para hombres y mujeres en cada uno de los planes se puede observar que la diferencia salarial entre los sexos persiste y reafirma la inequidad frecuentemente señalada en las reflexiones sobre el principio de “igual remuneración por igual trabajo”. Si bien los datos de la tabla 9 no consideran las capacidades y habilidades así como otros factores explicativos de las diferencias salariales permiten sostener la existencia de una brecha de género salarial. Esa tabla evalúa la diferencia en el monto salarial promedio entre hombres y mujeres. Para ello, se ha determinado en cada plan los promedios salariales de hombres y mujeres y luego establecido la diferencia porcentual. Las diferencias de los promedios salariales varían en los distintos planes. En el Plan Básico 01 el salario femenino es un 18% menor que el salario promedio recibido por los varones. Pero en el Plan Básico 04, en cambio, la diferencia es más acentuada: las mujeres perciben un promedio salarial 59% menor que el de los varones. Parcialmente, las inequidades en la participación de las mujeres en la masa salarial puede atribuirse al nivel de profesionalización del personal que labora en cada uno de los planes. Por ejemplo la presencia de las mujeres es preponderante en las categorías laborales inferiores. Pero, a medida que se incrementa el nivel de profesionalización asociado a mayores niveles salariales, la presencia masculina, evidentemente, se incrementa.

Tabla 9: Salarios anuales promedios del personal municipal según género

Plan Básico	Empleados		Salario promedio (dólares)		Diferencia hombres mujeres (%)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
1	188	153	753.018	616.106	18,00
2	1433	937	792.124	528.083	33,00
3	594	362	9.388.506	5.754.246	39,00
4	536	223	18.09.376	739.041	59,00
Total *	2751	1675	12.743.024	7.637.476	37,25

* Se excluye el Plan Básico 05 debido a que en la proforma presupuestaria no constan los valores de los salarios y remuneraciones del personal.

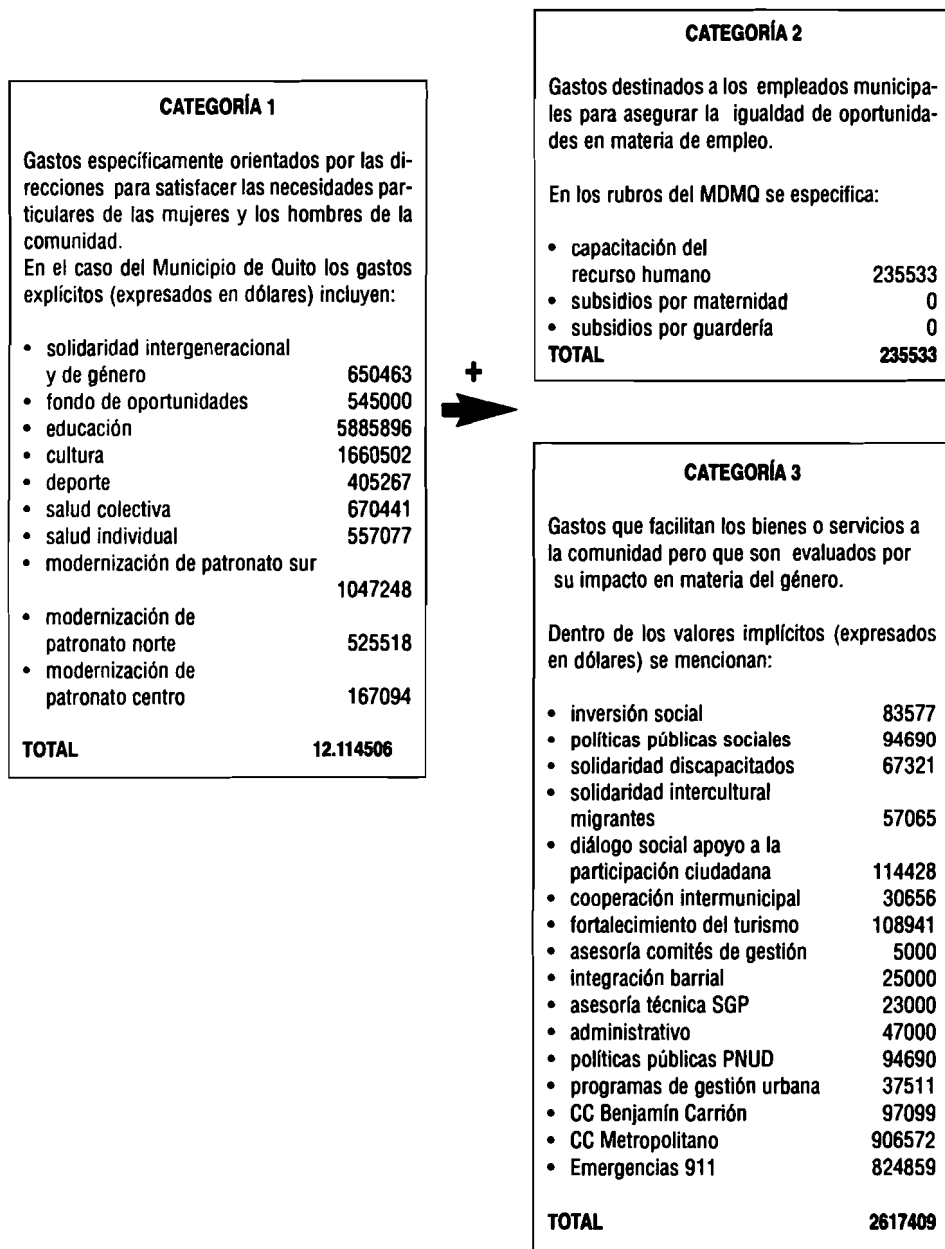
Fuente: MDMQ: Departamento de Recursos Humanos.

3.3 El gasto público

Partimos de considerar que los gastos del gobierno municipal son parte de las políticas y afectan diferenciadamente a hombres y mujeres. Para iden-

tificar los gastos del presupuesto orientados a las mujeres se han adaptado las categorías de gastos propuestas por Sharp, (1995) y se presentan en la figura 6.

Figura 6: Categorías de gasto público



La categoría 1 (primer recuadro de figura 6) está relacionada con las asignaciones explícitas de género. Incluye programas o proyectos que responden a los objetivos explícitos de género contenidos en las políticas generales y específicas. El monto que se destina a este rubro (sobre los doce millones de dólares americanos) es el más alto en comparación con las otras categorías, aunque es insuficiente si lo evaluamos con respecto al número de beneficiarias. En la categoría 2 se consideran las asignaciones que facilitan la igualdad de oportunidades de empleo entre el personal femenino y masculino del Municipio. Los montos revelan que la inversión en este rubro es baja y, de acuerdo al número de beneficiarios, los recursos asignado a cada uno de ellos son poco significativos. La igualdad de oportunidades en el empleo público municipal puede evaluarse por medio de la distribución de sueldos y salarios entre hombres y mujeres; la modalidad de inserción laboral de hombres y mujeres (régimen civil o laboral y contrato)⁶ según planes básicos y el nivel de profesionalización de hombres y mujeres; y, a través de asignación presupuestaria a programas y proyectos que mejoren las inequidades del personal. Por ejemplo, como vimos anteriormente, las diferencias salariales entre el personal masculino y femenino del Municipio son significativas. La categoría 3 se refiere a programas y proyectos orientados a la comunidad que si bien no tienen un enfoque explícito de género tienen efectos diferenciados en hombres y mujeres. Lamentablemente, por falta de información no se pudo analizar el impacto del gasto sobre la utilización del tiempo de hombres y mujeres.

4. LOS INGRESOS MUNICIPALES

El análisis de los ingresos públicos en términos de género todavía tienen serias limitaciones en diferentes países puesto que aún no se ha podido diferenciar los aportes de hombres y mujeres al financiamiento del presupuesto. Resulta, entonces, importante recomendar a las direcciones encargadas de la recaudación de ingresos iniciar la organización de un sistema de información de contribuyentes desagregada por género. En el caso del Municipio de Quito la presentación de la proforma presupuestaria 2002 muestra los ingresos como grandes agregados financieros destacándose la importancia que tiene la categoría impuestos alimentada de contribuciones

⁶ Los contratos por régimen civil y régimen laboral son similares y se enmarcan en la Ley de Contratación Pública. Estos contratos otorgan beneficios de sueldos adicionales, seguridad social, pago de vacaciones, etc. Un régimen laboral de contrato es un acuerdo entre las partes en el que el empleador está eximido del pago de los beneficios referidos.

ciudadanas y la categoría transferencias corrientes y de capital originadas en las asignaciones del gobierno central.

Tabla 10: Ingresos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2002)

Categorías	Ingresos (dólares)	%
Impuesto	40.235.000,00	38,04
Tasa y contribuciones	9.143.000,00	8,64
Venta de bienes y servicios	66.000,00	0,06
Renta de inversión y multas	2.832.000,00	2,68
Transferencias corrientes	11.835.700,00	11,19
Otros ingresos	399.000,00	0,38
Ingresos de capital	1.062.000,00	1,00
Transferencias de capital	40.190.000,00	38,00
Ingreso de financiamiento	0,0	0,00
Total General	105.762.700,00	100,00

Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

4.1 Los Impuestos

Tabla 11: Montos recaudados por concepto de impuestos (2002)

Impuestos*	Monto (dólares)
Patentes para desarrollar actividades.	3.654.025,50
Activos totales (ex capital en giro)	3.197.089,67
Predios urbanos	1.347.739,21
Alcabalas	1.033.078,19
Interés por mora en el pago de obligaciones tributarias a Municipio	1.791.440,78
No especificados, no tributarios.	1.406.783,49
Dividendos y utilidades (otras)	1.201.390,18
Total	13.631.547,02

*Se contemplan solo de los principales impuestos.

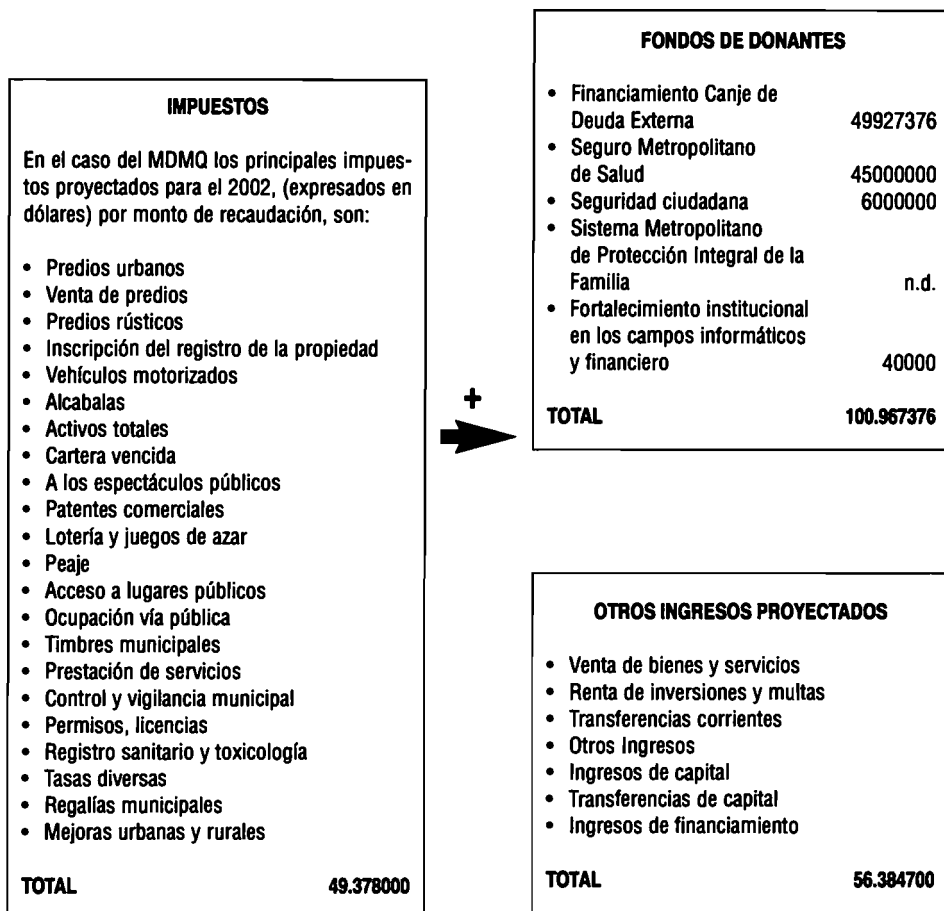
Fuente: MDMQ, Departamento de Presupuesto.

La interacción que existe entre los ingresos obtenidos y los gastos obliga a una constante reflexión sobre las fuentes de financiamiento. Siendo los pagos de patentes para desarrollar actividades económicas, las tarifas cobradas a los activos, los impuestos por la venta de predios y alcabalas aque-

llos que mayor cantidad de ingresos generan debe procurarse que el sistema de gastos sea transparente y que los contribuyentes conozcan el destino de sus tributos e impactos directos o indirectos en el bienestar individual y colectivo de la población. Sin embargo, no es posible determinar la contribución de las mujeres a estos ingresos. Sería necesario calcular la carga impositiva por hogar y por sexo para poder realizar análisis posteriores. Todo esto con la finalidad de revisar la hipótesis ampliamente difundida de que las mujeres debido a que mantienen limitadas actividades económicas y cuentan con reducidos activos patrimonios registran una contribución impositiva baja.

En la figura 7 se han agrupado los ingresos en tres categorías según su origen: impuestos, otros ingresos y cooperación internacional. El monto total de los ingresos correspondiente al presupuesto municipal asciende a US \$ 105.762.700. Los impuestos, tasas y contribuciones corresponden a US \$ 49.378.000 y los otros ingresos a US \$ 56.384.700. A estos ingresos municipales se añade como otra categoría de ingresos los de donación (conversión de deuda externa) y de asistencia internacional (US \$ 100.967.376). Estos recursos son gastados según proyectos específicos y en general juegan un papel positivo en la incorporación del enfoque de género a las políticas municipales.

Figura 7: Clasificación de los Ingresos



4.2 La cooperación externa

En el Municipio de Quito la insuficiencia de ingresos para atender todas las demandas de la población ha requerido de recursos externos, bajo diversas modalidades. El Municipio de Quito es uno de los pocos municipios del Ecuador que ha logrado desarrollar una capacidad técnica para acceder a préstamos externos, donaciones y asistencia técnica de diversos organismos (Banco Internacional de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Servicio de Cooperación Alemana, Unión Europea, y agencias de Naciones Unidas). Las actividades y obras financiadas por la cooperación externa, según consta en la proforma presupuestaria tienen que ver con dos tipos de objetivos: desarrollo institucional y desarrollo social. En este marco destacan proyectos con contenidos explícitos de género como por ejemplo el

proyecto de canje de deuda externa que incorpora en sus objetivos mejorar las condiciones de vida de las mujeres; el de seguridad ciudadana que incluye entre sus componentes la violencia intrafamiliar; el sistema metropolitano de protección integral a la familia orientado también a evitar la violencia intrafamiliar.

5. ANÁLISIS DE GÉNERO DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES ZONALES

Dada la oportunidad que el equipo consultor tuvo de disponer de información de los presupuestos zonales y la apertura de algunas administraciones para acceder a dichos datos se ha realizado una lectura de estos presupuestos desde el enfoque de género. Los resultados de este análisis tienen por objetivo facilitar a las direcciones de presupuesto de las administraciones zonales una herramienta que les permita paulatinamente sensibilizar su presupuesto al género y a la vez, poner a disposición de los comités de gestión zonales, instancia de participación ciudadana, la información presupuestaria para generar una interacción transparente entre el Municipio y la sociedad civil.

5.1 Programa y proyectos con enfoque de género

Como señalamos el Municipio de Quito cuenta con ocho administraciones zonales. Cada una de ellas maneja su propio presupuesto dependiente de una programación central. La proforma presupuestaria se la realiza por programas y los programas constan explícitamente en el Plan Básico 03 sobre desarrollo territorial. La información contenida en los presupuestos zonales sumado a un proceso de trabajo conjunto entre los administradores del presupuesto de cada zona con el equipo consultor permitieron profundizar en los contenidos de género de los programas. Es importante destacar la colaboración de varias zonales para el levantamiento de la información.

En cada administración se elaboró una matriz conteniendo el nombre del proyecto, destinatarios(as) y el monto asignado en dólares americanos. Posteriormente se agregó la información sobre los contenidos de género de los proyectos y algunas recomendaciones según constan en los cuadros del anexo 3. Para identificar los destinatarios de los proyectos se emplearon las siguientes preguntas: ¿quiénes son los beneficiarios de los programas y proyectos aprobados en el proceso de presupuestación y planificación de cada administración zonal? y ¿cuál es el porcentaje de recursos

asignados a mujeres y hombres en cada uno de los programas y proyectos? A partir de la descripción de los proyectos y de las respuestas obtenidas se pudo definir el enfoque de género de cada proyecto para lo cual se utilizaron los mismo criterios discutidos anteriormente en la clasificación de las políticas generales y específicas del plan Quito Siglo XXI. Cabe recordar que se ha considerado que los proyectos que manifiestan como destinatarios a la totalidad de habitantes de la comunidad hacen una incorporación implícita de las mujeres en sus actividades. Asimismo, para determinar cuántos hombres y mujeres están consideradas en el monto total se empleó la información sobre la distribución porcentual de la población de Quito: 50,04% hombres y 49,96% mujeres.

La tabla 12 resume el presupuesto por programas que muestran objetivos de género de las seis administraciones zonales investigadas. Los montos registrados en la tabla no incluyen los recursos presupuestarios destinados a la administración general de cada zona sobre los cuales es difícil encontrar objetivos de género explícitos o implícito. Por ello los montos del cuadro resumen no corresponden con el total presupuestado para cada zona.

Tabla 12: Presupuesto por programas de las administraciones zonales (2002)

Programas	Zona				
	Sur	Centro	Norte	Quitumbe	La Delicia
Administración zonal, servicios, gestión y control urbano	64.485,00	68.796,65	919.266,401	297.449,00	319.350,75
Gestión del desarrollo	1.541.791,00	1.575.365,19	1.699.816,62	1.050.003,32	686.560,06
Coordinación territorial	51.500,00	49.000,00	29.115,00	223.094,00	20.000,00
Total	1.657.776,00	1.693.161,84	2.648.198,021	1.570.546,32	1.025.910,81

Fuente: MDMQ, Administraciones zonales.

En la tabla 13 se presenta un resumen de los pocos programas y proyectos de las administraciones zonales que explícitamente definen como beneficiarias a grupos de mujeres.

Tabla 13: Programas y proyecto de las administraciones zonales con objetivos de género

Zona	Programa	Proyecto	Monto (dólares)	Comentarios
Sur	Desarrollo económico y social	Red de violencia intrafamiliar	3.000,00	Monto muy bajo para el número de beneficiarios/as.
	Educación y Cultura	Jornadas culturales infantiles	2.000,00	Considerar que todos los beneficiarios hombres y mujeres tengan iguales oportunidades de participación y que al menos el 30% de los beneficiarios sean mujeres.
	Total Sur		5.000,00	
Norte				En ninguno de los programas y proyectos se explicita a las mujeres como beneficiarias directas
	Total Norte		0	
La Delicia				En ninguno de los programas y proyectos se consideran a las mujeres como beneficiarias directas
	Total La Delicia		0	
Centro	Administración zonal, servicios, gestión y control urbano	Capacitación al personal de la zona centro	1.682,00	42% de beneficiarios son mujeres
	Desarrollo Económico y social	Bolsa de empleo	15.000,00	40% de los beneficiarios son mujeres
		Vivero microempresarial	20.000,00	50% de las mujeres son beneficiarias

Tabla 13, continúa en la página siguiente.

Tabla 13, viene de la página anterior.

	Suelo y Vivienda	Mejoramiento de 200 viviendas del Centro Histórico	10.000,00	Beneficiarias: 20% de las mujeres jefas de hogar
		Apoyar al proceso de dotación de 200 viviendas en el Itchimbia	n.d*	Beneficiarias: 30% de mujeres jefas de hogar
	Coordinación territorial	Cabildos territoriales y sectoriales	20.000,00	20 organizaciones de mujeres
		Escuela de Formación de Líderes	12.000,00	20 organizaciones de mujeres
	Total Centro		78.682,00	
Quitumbe	Administración zonal, servicios, gestión y control urbano	Capacitación y motivación del personal	n.d.*	Promover la equidad dotando de iguales oportunidades laborales a hombres y mujeres
	Gestión del Desarrollo	Boticas populares	14.433,62	Capacitar a mujeres en el manejo y administración.
		Red de servicios de salud		Tiene énfasis en la salud reproductiva.
	Seguridad	Capacitación en VIG – G	4.592,60	Prioriza la seguridad de la mujer en la sociedad
	Obras públicas y Transporte	Parques con equidad	179.246,32	Para lograr identificar la sensibilidad respecto de género es necesario concretar la apropiación del espacio público por hombres y mujeres
Recreación del grupo familiar				

Tabla 13, continúa en la página siguiente.

Tabla 13, viene de la página anterior.

	Desarrollo Económico y social	Reactivación económica	5.366,02	Al menos 30% de mujeres.
		Capacitación y promoción microempresarial	21.464,08	
	Coordinación territorial	Planificación participativa	223.094,00	Promover participación de 50% de hombres y 50% mujeres. Registrar participación de mujeres
Representación con equidad y formación ciudadana				
Seguimiento de la participación ciudadana				
	Total Quitumbe		448.196,64	

* Montos no definidos por la administración zonal

Fuente: MDMQ, Administraciones zonales.

En la tabla 14 observamos los gastos agrupados según las categorías de gastos previamente discutidas y que permiten clasificar los recursos según estén orientado específicamente a las mujeres, a la igualdad en el empleo o a la comunidad en general, pero con claros impactos diferenciados según género. Cabe destacar que pese a las importantes diferencias en cada zona, en casi todas prevalecen los programas orientados a la comunidad. Un caso de especial interés es la administración Quitumbe que ha priorizado los gastos específicamente destinados hacia las mujeres (35% de sus gastos totales).