

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

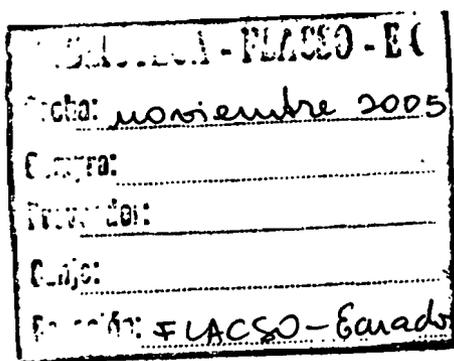
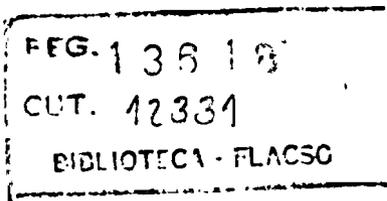
Autoras
Bethsabé Andía, Arlette Beltrán,
Raquel Coello, Martha Gutiérrez,
Zonia Palán, Carmen Zabalaga

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 2

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO CON ENFOQUE DE GÉNERO: SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE LA REGIÓN ANDINA Y PROPUESTA METODOLÓGICA

Bethsabé Andía Pérez
Arlette Beltrán Barco

DEDICATORIA

En el transcurso de la investigación que sustenta el presente artículo acaeció el sensible fallecimiento de Zonia Palán, a quien dedicamos este trabajo. Expresamos nuestro reconocimiento a su trayectoria intelectual y política, y a su compromiso y aporte a la construcción del movimiento de mujeres.

1. ¿POR QUÉ LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS SENSIBLES AL GÉNERO?

Uno de los principales objetivos de todo gobierno debe ser velar por la equidad en el acceso y goce de los recursos públicos y privados de todos y cada uno de los y las ciudadanas, así como impulsar su desarrollo humano. Ello implica que las políticas públicas deben sustentarse en un modelo de sociedad que privilegie la calidad de vida, en donde hombres y mujeres no sean vistos solamente como recursos productivos sino fundamentalmente como sujetos de bienestar. El modelo de sociedad al que nos referimos debe garantizar la equidad de género y sus políticas deben orientarse a la reducción de las brechas que hoy existen en las capacidades y oportunidades otorgadas a hombres y mujeres. Efectivamente, los verdaderos logros en materia de reducción de brechas de género no podrán ser alcanzados a menos que se diseñen políticas que tengan este objetivo específico y que sea posible orientar los recursos económicos, públicos y privados, hacia el

financiamiento de actividades y proyectos que permitan su ejecución. En este sentido es útil distinguir entre políticas “ciegas al género” y políticas “sensibles al género” (Kabeer y Subrahmanian 1996). Las políticas ciegas al género son aquellas que se basan en la premisa implícita que el varón es el actor del desarrollo. Esta premisa, frecuentemente, se la presenta con un lenguaje neutral respecto al género, que da por sentado la dominación masculina y privilegia sus necesidades, intereses y prioridades en la distribución de oportunidades y recursos. Las políticas sensibles al género, en contraste, reconocen que tanto las mujeres como los hombres son actores del desarrollo y que ambos se involucran de diferentes maneras en este proceso. Se considera que pueden ser potenciales participantes y/o beneficiarios del desarrollo, teniendo, por lo tanto, distintas y, muchas veces, contrapuestas necesidades, intereses y prioridades.

Un avance inicial para reducir las brechas de género han sido los planes de igualdad de oportunidades para las mujeres, que se han formulado en distintos países de la región andina. Estos planes han permitido hacer frente a las desventajas que afrontan las mujeres y han permitido colocar el tema de la equidad de género en la agenda pública. Sin embargo, la búsqueda de la equidad de género debe entenderse como un objetivo que se incorpore de manera transversal en todas y cada una de las políticas públicas. Asimismo, si bien importante, es insuficiente con que el discurso político reconozca la necesidad de garantizar la equidad entre mujeres y hombres en la distribución de la riqueza, y que la planificación de las políticas se haga tomando en cuenta la dimensión de género. Para que estas políticas se concreten es necesario que, efectivamente, los bienes y servicios así como las actividades que hacen posible el desarrollo de habilidades y capacidades y la mejora en la calidad de vida, lleguen a hombres y mujeres de todos los grupos sociales. Igualmente es necesario considerar y atender las necesidades diferenciales de hombres y mujeres y las dotaciones de capital tangible e intangible con el que se insertan en las actividades económicas, sociales y políticas del país.

Pero, ¿por qué los presupuestos públicos sensibles al género? La experiencia en diversas regiones del mundo muestra que una estrategia central para avanzar en los derechos de las mujeres es introducir el enfoque de género en la distribución de los recursos públicos, a través del presupuesto. La experiencia revela también que es de suma importancia el rol jugado por la sociedad civil y los grupos organizados de mujeres en sus tareas de impulsar y exigir la consideración de la dimensión de género en el manejo de los presupuestos, así como de fiscalizar el accionar de los gobiernos y autoridades de turno. Los presupuestos públicos son el medio por el cual se determina el

acceso de la ciudadanía a los bienes y los servicios públicos de un país. Análíticamente, a través de ellos es posible distinguir cómo se establecen las prioridades del gobierno, a qué agente de la sociedad se valora, qué tipo de trabajo se reconoce y se retribuye, entre otras cosas. Además el presupuesto es uno de los instrumentos más poderosos de política económica y, como tal, puede ser una valiosa herramienta para reforzar la democracia (Budlender y Sharp 1998) y el ejercicio de los derechos de los y las ciudadanas.

Sin embargo, generalmente, el proceso de elaboración de los presupuestos no toma en cuenta las distintas realidades que enfrentan hombres y mujeres. Existe una lista amplia de estudios donde se demuestra que las diferencias entre hombres y mujeres, estructuradas en el seno de la sociedad, colocan a la mujer en una posición de desventaja respecto a su contraparte masculina, específicamente en lo que se refiere al poder y al acceso económico, político y social (Brown y Haddad 1995; Cagatay 1998; World Bank 2000). Además revelan que las mujeres son, tradicionalmente, responsables del bienestar de los niños, las niñas y las personas ancianas, así como de la reproducción de los recursos humanos, muchas veces en detrimento de su propio desarrollo. En este sentido, las concepciones tradicionales acerca del modo en que la economía opera, que no toman en cuenta las distintas dimensiones de trabajo en las que participa la mujer, limitan el desarrollo de políticas que promuevan la equidad de género y alimentan las brechas existentes entre hombres y mujeres.

Particularmente, el trabajo no remunerado, voluntario e informal, tiende a ser intensivo en mano de obra femenina, mientras que trabajos formales, tanto en el sector público como en el privado y en las ONG's, son intensivos en mano de obra masculina. El Human Development Report de 1999 ofrece estadísticas al respecto para países en desarrollo, donde los hombres dedican el 76% de su tiempo trabajando en el mercado laboral y el 24% restante en labores fuera del mercado. Las mujeres, en cambio, asignan el 34% de su tiempo a trabajos en el mercado y 66% a labores fuera de él. Asimismo, las mujeres tienden a estar más relacionadas con trabajos que no proporcionan remuneración directa: por ejemplo, en labores para la comunidad a la que pertenecen, trabajo doméstico e inclusive trabajo en el negocio familiar donde el dinero lo administra el esposo, el padre o el hijo. Las actividades informales y de voluntariado, a su vez, sirven de soporte para la reproducción de la oferta laboral de la economía; tejen, mantienen y refuerzan las redes sociales. Por lo mismo, el acceso inequitativo a los bienes y servicios, que se traducen en una menor acumulación de capital humano entre las mujeres, implica también costos para los hombres, los niños y los ancianos, es decir para la comunidad en general. Esto también se

traduce en una menor productividad de las personas y bajos niveles de vida (UNIFEM 2000a).

Dicho todo lo anterior conviene preguntarse ¿qué es específicamente un presupuesto que considera la dimensión de género? Este tipo de presupuesto es el que incorpora las necesidades, derechos y obligaciones diferenciales de hombres y de mujeres en el reparto de los recursos públicos y en el diseño de sus programas, planes y actividades específicas. No consiste, entonces, en separar los recursos que se destinan a los hombres y las mujeres, sino más bien en distribuirlos teniendo en cuenta el impacto diferenciado que genera sobre ellos y ellas (UNIFEM 2000b). Debe, asimismo, considerar las acciones concretas que tengan como objetivo lograr una reducción de las brechas de género en todas las dimensiones de la vida social, económica y política. Es por ello, que un presupuesto con enfoque de género no sólo garantiza una distribución equitativa de los recursos, sino también el uso de éstos de una manera más eficiente.

Como enunciamos anteriormente, para que el presupuesto considere la dimensión de género, la presencia de las mujeres, organizadas o no, debe estar garantizada en cada una de sus etapas. Con el fin de que esta participación sea efectiva, las mujeres deben estar informadas y preparadas para velar para que sus intereses sean considerados a la hora de distribuir los recursos. Una de las formas en que las mujeres y la sociedad civil pueden adquirir las capacidades para participar en estos procesos de manera efectiva es a través de lo que se conoce como “análisis del presupuesto con enfoque de género”. Un análisis del presupuesto con un enfoque de género consiste en determinar si el presupuesto del gobierno respectivo integra los temas de género en todas las políticas, planes y programas o si, debido a una supuesta neutralidad de género y un enfoque tradicional de los roles de las mujeres, no se consideran sus derechos y necesidades (Budlender y Sharp 1998). Incluye una exploración de las distintas fases del presupuesto: desde la etapa de la identificación y priorización de necesidades hasta aquella de control y seguimiento, así como el análisis de su estructura (sea programática, funcional o de cualquier otro tipo) y de sus procedimientos. Este análisis posibilitará determinar qué tan flexibles son los presupuestos públicos como para permitir la introducción de los cambios necesarios para incorporar en ellos el enfoque de género. Asimismo el estudio debe considerar en qué medida el proceso presupuestario favorece una activa participación de la ciudadanía y, especialmente, de las mujeres.

Por otro lado, no hay que olvidar que el presupuesto se sustenta en políticas públicas. En esta dimensión, será necesario evaluar las políticas con

una mirada de género así como determinar hasta qué punto éstas se expresan y se traducen en el proceso presupuestario. Ello es indispensable dado que la falta de consideración de la dimensión de género puede ocurrir tanto a la hora de diseñar las políticas, como en el momento de traducir las mismas en un reparto concreto de los recursos entre las diferentes necesidades de la sociedad.

¿Cuál es, en resumen, la utilidad de realizar un análisis de los presupuestos públicos con enfoque de género? En primer lugar, permite derrumbar el mito de que los presupuestos son una caja negra, difícil de descifrar e inaccesibles al entendimiento de los ciudadanos y ciudadanas comunes. Pone de manifiesto, además, el carácter no neutral de las políticas públicas y de la distribución de los recursos expresada en el presupuesto anual. Específicamente, el análisis del presupuesto con enfoque de género, persigue tres objetivos (Budlender y Sharp 1998):

- Incrementar la atención de los gobiernos respecto del efecto de las políticas y los programas, planes y actividades del presupuesto sobre las mujeres.
- Informar a las mujeres acerca de las implicancias de género que tienen los gastos y recaudaciones del gobierno.
- Incrementar la efectividad de la distribución de recursos públicos en la promoción de la equidad de género y el desarrollo humano.

Cabe destacar que estos procesos permitirán alcanzar un objetivo adicional de especial importancia: el empoderamiento de las mujeres. Las mujeres ampliarán sus capacidades para identificar y exigir la atención de sus demandas y necesidades con el fin de lograr una mejora en su calidad de vida. Específicamente, permitirá que las mujeres:

- Logren un amplio conocimiento de los procesos presupuestarios y de cómo participar en ellos de manera que su intervención sea más informada y efectiva.
- Incrementen su capacidad de negociación e influyan en la distribución de los recursos públicos de forma que su lucha no quede simplemente en el ámbito ideológico.
- Incrementen su capacidad de pedir cuentas a los gobiernos sobre sus políticas recaudatorias y de gasto.

Queda claro entonces que el análisis del presupuesto con enfoque de género favorece la incorporación de la dimensión de género en las decisiones de política presupuestal. Por consiguiente, permite sentar las bases para

facilitar un acceso equitativo a los recursos por parte de la población. Específicamente este tipo de análisis otorga una herramienta útil para realizar un seguimiento y control de la utilización de los fondos públicos en políticas y programas públicos, es decir, permite monitorear las decisiones que toma el gobierno en materia económica y social.

En este sentido, nuestro objetivo con este artículo es proveer una herramienta metodológica para el análisis de género de los presupuestos y para la elaboración de presupuestos sensibles al género. El artículo sistematiza las lecciones aprendidas y las orienta a la elaboración de una propuesta metodológica que facilite el camino a aquellas instituciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, interesadas en trabajar para la consecución de presupuestos sensibles a la equidad de género. Esperamos ofrecer una herramienta válida para avanzar en la elaboración de este tipo de presupuestos, que contribuya a los procesos de transparencia y rendición de cuentas gubernamentales y que facilite un real ejercicio de los derechos de las mujeres.

2. LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO

Muchos de los análisis de presupuestos con enfoque de género realizados en América Latina y el Caribe han tenido lugar en el marco del programa regional de UNIFEM sobre derechos económicos y sociales, DESafíos, que tiene como uno de sus objetivos promover la participación más activa e informada de las mujeres en la asignación de recursos públicos y rendición de cuentas de cara a los gobiernos nacionales, regionales y locales. Entre estas experiencias destacan las de México, Belice, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Perú. En general todas ellas se encuentran en fases experimentales y arrojan lecciones de enorme riqueza.

En el caso de México, se han realizando actividades en tres ámbitos: el fortalecimiento de la participación de las mujeres en la elaboración de los presupuestos públicos, la sensibilización sobre equidad de género a personas del sector público y la visibilización de la economía no remunerada. El primero de ellos busca ampliar el conocimiento de la ciudadanía respecto de los procesos de elaboración de los presupuestos públicos y de las prácticas de gasto en todos los niveles de gobierno, y consolidar redes de mujeres líderes que incidan políticamente para lograr la distribución equitativa de los recursos públicos entre hombres y mujeres a través del proyecto Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos

desde el enfoque de género, llevados adelante por los grupos Equidad de Género y FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación . El segundo ámbito de trabajo se vincula con la sensibilización al tema de la equidad de género entre funcionarios y funcionarias de la administración pública federal que son claves en los procesos de asignación y ejecución de recursos públicos, actividades coordinadas por la Comisión Nacional de la Mujer de ese país. Finalmente, esta misma Comisión trabaja en la visibilización de la economía no remunerada a través del desarrollo de cuentas satélites que puedan luego ser incorporadas a las cuentas nacionales, base para la preparación del presupuesto. Cabe destacar que, en este caso, el acercamiento al tema de los presupuestos sensibles al género ha sido iniciativa de la sociedad civil organizada (principalmente de las mujeres). Esta iniciativa transita actualmente desde el análisis de los presupuestos sensibles al género hacia la elaboración de los presupuestos incorporando dicha dimensión.

En Belice, Centro América, el Secretariado de la Mancomunidad Británica y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) han promovido la realización de un análisis del presupuesto nacional con enfoque de género para los años 2001 y 2002, desde el Departamento de Mujeres del gobierno de ese país. Se prevé que los presupuestos de los años 2003-2004 puedan incorporar esta dimensión de género, para lo cual se están realizando capacitaciones al personal del sector público y a las organizaciones de mujeres involucradas en este proceso.

En el caso de Brasil, se está desarrollando una metodología de análisis y monitoreo de los presupuestos públicos federales con enfoque de género, enlazada a un esfuerzo de promoción en el Congreso Nacional la ampliación de recursos destinados a impulsar la equidad de género y raza. Estas acciones hacen parte del proyecto Presupuesto mujer: control social y equidad de género operado por el Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA). Junto a varias organizaciones de mujeres, el proyecto espera instalar un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales federales, con especial énfasis en las políticas de salud. En el ámbito municipal se trabaja en la identificación de un padrón de gastos públicos con enfoque de género que responda a una serie de inquietudes derivadas de las implicancias de los gastos y proyectos efectivamente ejecutados sobre hombres y mujeres. Esta iniciativa lo opera el proyecto Presupuesto público y ciudadanía de mujeres y hombres: una comparación entre la intención (el presupuesto) y las acciones (lo hecho) en municipios brasileños del Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

En Chile, por su parte, Hexagrama Consultoras apoyadas por UNIFEM y PNUD efectuaron un estudio de nueve presupuestos municipales, desde una perspectiva de género, con el objetivo de recoger y producir información sobre la composición de estos presupuestos en lo referido a gasto e inversión social. El propósito ha sido extraer elementos que permitan orientar la elaboración de modelos de análisis replicables en distintos municipios del país y generar indicadores que hagan factible el estudio de la gestión presupuestaria así como establecer las posibilidades existentes para disminuir las discriminaciones de género. Esta experiencia ha permitido capacitar a concejales, alcaldesas, y funcionarios y funcionarias municipales. En Uruguay, la Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe (REPEM) desarrolla el proyecto Presupuesto nacional y local: ciudadanía de las mujeres, que tiene como objetivo la formulación de una propuesta educativa para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos nacionales y locales. Dos son las actividades centrales de esta iniciativa: la formulación de una metodología de análisis y monitoreo del presupuesto, y la capacitación de mujeres en el campo de la macroeconomía.

En el caso de la región andina, específicamente de Bolivia, Ecuador y Perú, UNIFEM ha impulsado iniciativas de análisis de los presupuestos con enfoque de género, principalmente en el ámbito municipal acompañado de un trabajo de sensibilización y persuasión a las autoridades locales y organizaciones sociales de mujeres. El proceso se inició con un seminario latinoamericano de capacitación en las herramientas metodológicas desarrolladas por Debbie Budlender y Ronda Sharp (1998) para realizar este tipo de análisis. La principal conclusión del seminario fue que no hay una receta única para este emprendimiento y que es necesario adaptar las herramientas disponibles a las realidades y necesidades de cada localidad. Bajo este marco se realizaron los estudios de casos en la región cuyos resultados han sido difundidos entre grupos de interés tanto del sector público como de la sociedad civil, con el objetivo de reflexionar en torno a la principal conclusión que demuestran estas indagaciones: la falta de un enfoque de género en la asignación de los recursos públicos.

Siendo que las herramientas presentadas y discutidas en el mencionado seminario, han sido la base metodológica de la mayoría de los estudios latinoamericanos en el tema de presupuestos sensibles al género, a continuación se presenta un breve resumen de los objetivos de cada una de ellas. Finalmente, explicamos algunas limitaciones generales encontradas a la hora de su aplicación en los estudios realizados en la región andina.

2.1 Herramientas metodológicas para el análisis de los presupuestos con enfoque de género

Las herramientas metodológicas propuestas por Budlender y Sharp (1998) contienen procedimientos para clasificar los gastos, los ingresos y para llevar adelante un proceso de indagación y análisis de las políticas y recursos con un enfoque de género. Un punto de partida de estas herramientas consiste en clasificar todos los gastos públicos en tres grandes categorías:

- **Categoría 1:** gastos orientados específicamente a satisfacer las necesidades particulares de los hombres y de las mujeres (conocidos también como gastos “etiquetados”). Un ejemplo de este tipo de gastos son los programas para promover el desarrollo de actividades productivas entre mujeres.
- **Categoría 2:** gastos destinados a asegurar que los empleados y empleadas públicos tengan igualdad de oportunidades en materia de empleo, como son por ejemplo, los servicios de guardería para madres y padres trabajadores.
- **Categoría 3:** gastos generales que ofrecen bienes y servicios a toda la comunidad, pero que también pueden ser evaluados considerando su impacto en género. Estos suelen ser el grueso de los gastos públicos.

Complementariamente, dichas autoras plantean las siguientes categorías para agrupar los ingresos públicos:

- **Impuestos**, ya sean directos o indirectos, nacionales o locales. En esta categoría se consideran también los “gastos” tributarios, como por ejemplo, las devoluciones de impuestos.
- **Fondos de donantes**, sean reembolsables o no.
- **Otros ingresos**, como pagos de usuarios, venta de bienes y servicios, y préstamos.

Una vez agrupados los gastos e ingresos en las referidas categorías, se proponen siete herramientas a partir de las cuales se analizan los gastos, los ingresos, así como el presupuesto como un todo.

Herramienta 1: Evaluación de políticas con enfoque de género

La elaboración de los presupuestos públicos parte de una definición de las políticas fiscales que se van a implementar. En este sentido, una evaluación de las mismas considerando la perspectiva de género permite identificar las áreas críticas y las limitaciones que se traducirán más adelante en

la distribución de los recursos. Esta herramienta permite, entonces, analizar las políticas públicas considerando los siguientes aspectos: la identificación de los supuestos de género implícitos y explícitos; la identificación de los recursos asignados a las políticas y los efectivamente ejecutados; y, la evaluación sobre sus posibilidades para perpetuar o modificar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, y los patrones de género observados.

Es fundamental presentar y analizar las metas y objetivos generales y específicos del gobierno y de sus sectores económicos y sociales, desentrañando la manera cómo se conceptualiza el género y cuáles asuntos de género les atañen a cada uno. Para llevar a cabo esta evaluación es necesario realizar un análisis de las implicaciones de género de las políticas utilizando el siguiente procedimiento:

- A través de un conjunto de preguntas estructuradas, contrastar los supuestos vinculados con las relaciones de género que subyacen a las políticas declaradas y la evidencia concreta respecto de las mismas.
- Sobre la base de tales respuestas, discutir las actividades y asignaciones presupuestarias que se derivan de las políticas.
- Finalmente, verificar si las políticas tienen consistencia con sus objetivos declarados.

Herramienta 2: Evaluación de los beneficiarios

Esta herramienta está expresamente diseñada para dar voz a los beneficiarios y beneficiarias de los programas públicos. A partir de la aplicación de una variedad de instrumentos de campo tanto cuantitativos (i.e. encuestas de opinión, sondeos de actitudes y clasificación de preferencias) como cualitativos (i.e. entrevistas semi-estructuradas, grupos focales, observación participante) se busca conocer la opinión de los y las usuarias del proyecto o programa que se analiza. Asimismo se puede extraer otro tipo de información como, por ejemplo, si los y las beneficiarias están dispuestas a pagar (y cuánto) con el objetivo de que los servicios públicos aumenten y/o mejoren.

Herramienta 3: Análisis de la incidencia del gasto público

Esta herramienta busca evaluar los gastos públicos identificando la distribución de los mismos según el sexo del beneficiario. De otro lado, se pretende también determinar el impacto de género de cualquier recorte en los gastos: a quién le afecta más o a quienes se traslada la obligación de pro-

veer aquella parte de los bienes y servicios que ya no es provista por el gobierno debido a ese recorte. Para ello, es necesario llevar a cabo un análisis en dos etapas:

- Determinar el gasto neto realizado por el estado (la entrega de recursos a los beneficiarios menos cualquier pago que ellos puedan hacer por el bien o servicio) que llega a las familias.
- Establecer la distribución de estos recursos al interior de la familia, a fin de determinar el usuario final de los mismos, sean hombres o mujeres.

Para este tipo de análisis se necesita información cuantitativa sobre el costo en que incurre el gobierno al proveer y distribuir cierto bien o servicio, así como aquella que se refiere a su distribución al interior de la familia. Esta información debe ser obtenida a partir de las encuestas de hogares. Generalmente los análisis de la incidencia del gasto se realizan a partir de una clasificación de la población en quintiles de ingresos y determinando qué quintiles se ven más beneficiados que otros con los gastos públicos sociales sometidos a evaluación. No obstante ello, es necesario introducir en estas segmentaciones la dimensión de género ya que se ha descubierto que las brechas de género son distintas de acuerdo con el nivel de ingresos de las personas.

Herramienta 4: Análisis de la incidencia de los ingresos

La única herramienta que se propone para el análisis de los ingresos, tomando en cuenta la variable género, tiene que ver con la recaudación tributaria dentro de la familia. Esta herramienta parte del reconocimiento de que las características específicas del sistema tributario (por ejemplo, si se reconoce o no la carga familiar, cómo se determina la base imponible, entre otras cosas) tienen un efecto diferencial sobre hombres y mujeres. Ello, unido a la manera en que se genera y distribuye el ingreso al interior de la familia así como quién es el usuario final de los servicios que se cobran, determina que la recaudación tributaria no sea necesariamente neutral al género.

En este análisis se calcula cuánto pagan las familias y los distintos tipos de personas por concepto de impuestos y tarifas al usuario. Uno de los problemas de este análisis es la necesidad de disponer de información muy específica respecto de la recaudación tributaria por tipo de contribuyente (proveniente de las agencias tributarias), así como sobre la distribución de los ingresos y los patrones de gasto intrafamiliares (que podrían obtenerse de las encuestas de hogares).

Herramienta 5: Análisis desagregado según sexo del impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo

El objetivo de esta herramienta es identificar el grado en el que el presupuesto se apoya en trabajo no remunerado, por ejemplo, el cuidado de los enfermos, la alimentación de los miembros de la familia, entre otros. Como ya señalamos, se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países se observa que las mujeres invierten más tiempo que los hombres en el trabajo, tanto pagado como no pagado (53% versus 47%, según el PNUD 1995). Asimismo, recortes del gasto público destinado a ciertos servicios, generalmente, incrementan el tiempo que las mujeres tienen que dedicar al cuidado no remunerado de su familia y /o comunidad.

Este tipo de análisis requiere disponer de estudios del uso del tiempo. Para intentar medir este trabajo no remunerado, se puede calcular una matriz de insumo-producto del programa o proyecto, incluyendo el trabajo pagado y no pagado, diferenciado por género, y el gasto público y privado relacionado con dicho programa. Es además indispensable, identificar a través de qué mecanismos y transformaciones el proyecto o programa podría contribuir con un reparto más equitativo del trabajo.

Herramienta 6: Marco de política económica a mediano plazo con enfoque de género

La finalidad de esta herramienta es introducir la dimensión de género en el análisis del diseño y formulación de la política económica de mediano plazo. Para ello se sugiere incorporar variables diferenciadas por sexo en los modelos económicos que la sustentan, así como aquellas que miden la economía familiar no remunerada ni considerada en las cuentas nacionales. El propósito fundamental es modificar la concepción tradicional de las estructuras económicas y sociales que dominan la asignación de los roles según género en la economía (y que generalmente colocan a la mujer en una posición de subordinación). La incorporación del género en los modelos económicos de mediano plazo se realiza a dos niveles:

- En el conjunto de la economía, en donde es necesario introducir la dimensión de género en los grandes agregados económicos, esfuerzo que es aún muy incipiente.
- En un nivel más desagregado, en el que se revisan las asignaciones presupuestales multianuales, las que pueden ser analizadas utilizando las herramientas presentadas anteriormente.

Herramienta 7: Informe del estado del presupuesto con conciencia de género

Utilizando las herramientas descritas anteriormente, los gobiernos respectivos pueden realizar un análisis exhaustivo de género de sus políticas y sus asignaciones presupuestarias a fin de determinar cuáles son sus principales posibilidades de acción y sus limitaciones. Las mismas deben, además, ser cuantificadas a través de un conjunto de indicadores. Esta herramienta consiste, entonces, en el desarrollo de un informe o declaración de cada instancia gubernamental sobre la dimensión de género de sus políticas y presupuestos. Debe estar estructurado de tal manera que sea una rendición de cuentas por parte del gobierno con relación a los objetivos de género y equidad planteados y/o un compromiso para el desarrollo de futuras acciones que tengan como propósito alcanzar la mencionada equidad.

2.2 Principales limitaciones en el uso de estas herramientas metodológicas

La mejor forma de determinar la consistencia y adecuación de estas herramientas para llevar a cabo un análisis de presupuestos con enfoque de género es su utilización en el análisis de casos específicos. Consiguientemente, la experiencia de aplicar la propuesta de Budlender y Sharp (1998) a los casos de los países andinos nos ha permitido elaborar los siguientes comentarios generales respecto a la utilidad de estas herramientas:

- Son herramientas dispersas y desintegradas entre sí. No es posible establecer claros nexos entre ellas de manera de relacionar y retroalimentar sus resultados. Particularmente, son poco aplicables al presupuesto como un todo, y parecen ser, más bien, útiles para el análisis de partidas presupuestarias específicas.
- Las herramientas que requieren de información cuantitativa no son aplicables a las realidades de nuestros países, principalmente por problemas vinculados con el recojo y sistematización de información estadística suficientemente desagregada.. Además, su utilidad final no es tan evidente si la comparamos a la posibilidad de utilizar con más profundidad información cualitativa que de pistas más claras sobre dónde se encuentran los principales problemas de equidad de género en los presupuestos públicos.
- No hay un sustento práctico de las herramientas teóricas propuestas, ya que los ejemplos utilizados por las autoras no corresponden, en todos los casos, a un ejercicio de aplicación de cada herramienta. Se observa, en cambio, que en varias oportunidades los ejemplos se basan, principalmente, en el análisis de información cualitativa.

- Una importante carencia de las herramientas propuestas es que no consideran el análisis de los procesos presupuestarios y sus diversas etapas: cómo se diseñan y formulan los presupuestos, cuáles son los niveles de centralización o descentralización de las políticas y la distribución de los recursos, y cuáles son los mecanismos de ejecución del gasto público. Tampoco toman en cuenta la participación de las mujeres en estos procesos.
- La propuesta habla del presupuesto como un hecho consumado, sin considerar que puede existir una fuerte distorsión entre éste y el gasto efectivamente ejecutado. No queda claro si son herramientas para el análisis de presupuestos, de gastos ejecutados o de ambos. En este sentido, no se propone evaluar la efectividad del gasto en términos de los porcentajes de gasto realmente ejecutados.

3. EL ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REGIÓN ANDINA

Los estudios se llevaron a cabo en Bolivia, Ecuador y Perú, y varios de ellos se incluyen en esta publicación. Salvo el caso de Bolivia, en el que se realizó el análisis de los presupuestos a nivel nacional y municipal, en los otros dos países las experiencias tuvieron lugar a nivel de gobierno local: en Ecuador, en los Municipios de Quito (el Distrito Metropolitano), Cuenca, Salitre, Esmeraldas, Colta y Chambo; y, en el Perú, en la Municipalidad distrital de Villa El Salvador. Los análisis han sido llevados adelante por equipos de consultoras externas, a excepción de Cuenca en donde fue realizado por profesionales del Municipio. En todas las localidades se contó con la voluntad política de los municipios de apoyar la realización de los estudios, la que en algunos casos fue plasmada en convenios de colaboración entre municipio y UNIFEM. Las experiencias estuvieron fuertemente influidas por el contexto político e institucional que vive la región andina. En esta sección describimos factores claves de dicho contexto así como los avances logrados en los procesos de análisis de presupuesto.

3.1 Contexto andino

Entre los factores claves que influyeron la realización de los análisis de casos destacamos, en primer lugar, la descentralización administrativa de los estados y la participación ciudadana. En los países andinos se han puesto en marcha mecanismos institucionalizados de participación ciudadana para fortalecer la democracia y hacerla más inclusiva. Ello configura una nueva dinámica en las relaciones entre la población y los gobiernos nacionales

y locales en la medida en que las organizaciones sociales de base acceden a tomar decisiones en la planificación (planes de desarrollo), definir las prioridades de gasto (presupuestos participativos) y controlar la gestión municipal (veedurías o comités de vigilancia).

Asimismo, las leyes que sustentan los procesos de descentralización¹ amplían las competencias de los gobiernos locales: de un lado, transfieren responsabilidades desde los gobiernos centrales como por ejemplo la administración de los servicios básicos; y, de otro lado, le otorgan recursos para operar estas nuevas responsabilidades. En este contexto, se ha incrementado considerablemente la importancia de los presupuestos municipales para instrumentalizar políticas sociales². En algunos casos, parte de la asignación de estos recursos se realiza mediante procesos participativos institucionalizados y de acuerdo a las regulaciones existentes sobre el destino del gasto³. Estos procedimientos presupuestarios se articulan a una planificación estratégica a través de la cual los gobiernos locales definen su visión, sus objetivos estratégicos o políticas, y elaboran planes a mediano o largo plazo⁴ los cuales a su vez, deben vincularse a los presupuestos. Consecuentemente, a partir de los procesos de descentralización y participación ciudadana se operan nuevas formas de asignar recursos públicos y cambian las proporciones de recursos administrados por las entidades del gobierno central, departamentales y municipales.

No obstante la auspiciosa descentralización del estado cabe destacar algunas limitaciones. De un lado, todavía existe una gran distancia entre las nuevas competencias locales y los recursos económicos, técnicos y humanos con los que cuentan los gobiernos locales. De otro lado, la puesta en marcha de las nuevas normativas no genera automáticamente un mayor ejercicio ciudadano ni brindan respuestas a las necesidades de la pobla-

¹ En el caso de Bolivia el proceso de descentralización se ampara en las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa promulgadas en 1994 y 1995, respectivamente. Ecuador cuenta, desde 1997, con la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. En el Perú se ha dictado en el año 2002 la Ley de Bases de la Descentralización.

² Como ejemplo cabe citar la Estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP), que fue promulgada en el 2001, y que considera explícitamente a los municipios como los actores principales para el combate a la pobreza.

³ Por ejemplo, en el caso del Perú, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades de mayo del 2003 establece que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión.

⁴ Ejemplos de ello son el Plan Quito Siglo XXI, el Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2010, y el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de la Paz.

ción, por lo que es fundamental analizar sus particularidades, logros y dificultades. De ello se deriva la importancia de incluir en el análisis de género de los presupuestos el marco institucional (nacional y local) en el que se elabora el presupuesto así como la dinámica social en la que se formulan las políticas. También es necesario examinar el proceso de programación y formulación presupuestaria, así como los mecanismos de participación ciudadana, con especial referencia a la participación de las mujeres.

Un segundo factor del contexto político institucional andino que ha incidido en las experiencias de presupuestos sensibles al género es la trayectoria de los movimientos de mujeres. Esta trayectoria se ha expresado en la participación de las mujeres en una amplia gama de iniciativas y en la elaboración de propuestas tendientes a su bienestar. A través de procesos consensuados, las mujeres han definido una agenda de necesidades e intereses con el propósito de incidir en la elaboración de políticas públicas⁵. La inclusión de dichas demandas en los planes estratégicos junto a la asignación de recursos específicos para las mismas constituyen referentes ineludibles para un análisis de presupuesto con enfoque de género. De igual manera, la participación directa de mujeres en las iniciativas de análisis de presupuestos ha constituido, en algunos casos, un respaldo importante, que puede contribuir a la sostenibilidad de estos procesos⁶.

Finalmente, cabe destacar que la limitada capacidad de la administración pública para producir información confiable y oportuna ha sido un factor negativo en los esfuerzos de analizar los presupuestos con una mirada de género. Las experiencias andinas evidencian que existe poca aptitud para generar información desagregada por el sexo de los beneficiarios de los programas y servicios, el costo de los servicios, pagos de impuestos y tasas lo cual plantea serios problemas cuando se necesitan aplicar herramientas metodológicas que requieren de este tipo de información cuantitativa.

3.2 Aportes de los estudios realizados en la región andina

Dado que la mayoría de casos se refieren a presupuestos municipales es en este ámbito donde se centran los aportes metodológicos. Es importante

⁵ Como ejemplo puede mencionarse el plan del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, *Construyendo la equidad de género (2000)*, promovido por la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia, resultado de los procesos participativos de las mujeres del distrito y sus organizaciones.

⁶ Dentro de las experiencias llevadas a cabo en la región andina, cabe citar el apoyo brindado al estudio de caso de Villa el Salvador por la Federación de Mujeres de ese distrito. Esta organización apoyó tanto la recolección de información como en la validación y difusión de los resultados.

recaltar, sin embargo, que no todos los estudios han utilizado las mismas herramientas de análisis, ni las han aplicado de la misma manera. A continuación presentaremos un resumen de las herramientas utilizadas por los diferentes estudios. Estas herramientas con sus propias limitaciones han servido para aproximarnos, en el contexto andino, a los análisis de los presupuestos con una perspectiva de género y para imaginar una propuesta metodológica. A partir de la revisión crítica de la aplicación de estas herramientas y de la sistematización de los casos estudios de los países del área andina, se ha elaborado la propuesta metodológica que presentamos mas adelante.

Análisis del contexto legal y marco Institucional

Según argumentamos previamente, es relevante analizar el entorno institucional y político en el cual se enmarcan los esfuerzos de analizar los presupuestos con un enfoque de género. En tal sentido, se ha revisado el marco institucional en el que se elabora el presupuesto, es decir, las normas legales que condicionan su formulación, tanto con relación a su ubicación en la administración financiera, como con relación a los procesos de descentralización y de participación ciudadana. Esta aproximación llevó a los equipos a indagar la relación del sistema presupuestario con los otros sistemas de la administración del estado, revisar el marco normativo del ciclo presupuestal y de la asignación de los recursos, y la vinculación de los presupuestos con los planes de desarrollo a más largo plazo.

También se han estudiado a los actores involucrados y sus competencias en las diferentes etapas del presupuesto tanto en el ámbito nacional como local. Especial atención han recibido los mecanismos de participación ciudadana, identificando los sujetos que intervienen en ellos y el ámbito de su competencia, y de manera especial, la manera como las mujeres participan. Finalmente, otro aspecto analizado son los mecanismos de vigilancia y control social, las posibilidades de la población de exigir y vigilar la ejecución de las obras o actividades, así como las condiciones reales de aplicabilidad de las normas relacionadas con estos procesos.

Análisis de las políticas

Se han explorado las políticas que guían el presupuesto con el objetivo de identificar los temas de género que contienen, así como la relación existente entre dichas políticas y la ejecución del gasto. Si bien cada experiencia presenta sus particularidades, en términos generales, se aplicaron los pasos que a continuación se detallan.

Método A

- Revisión de los planes de desarrollo municipal e identificación de los temas de género que subyacen⁷.
- Determinación de la relación del plan con el presupuesto, para lo cual se estableció la correspondencia entre los objetivos del primero con los programas y subprogramas del segundo.
- Cuantificación del monto gastado por programa y subprograma, elaborándose una matriz como la que se muestra a continuación:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS del Plan	PROGRAMAS / SUBPROGRAMAS del Presupuesto	%
------------------------------------	--	---

- Finalmente se realizó un análisis cualitativo de la consistencia entre los objetivos estratégicos del plan de desarrollo y los programas y subprogramas del presupuesto.

Método B

- Revisión de los planes de desarrollo municipal e identificación de los temas de género contenidos en las políticas presentes en el plan.
- Diferenciación de las políticas según tengan explícita o implícitamente contenidos de género.
- Determinación de la relación de los planes con el presupuesto, para lo cual se estableció la correspondencia entre las políticas del primero con los programas del segundo.
- Cuantificación del monto gastado por programa según tenga o no contenido de género implícito o explícito, elaborándose una matriz como la que se muestra a continuación.

Política del Plan / Programa del presupuesto	Monto	
	Explícito	Implícito

- Análisis de los resultados.

⁷ Por ejemplo, en el caso de Villa El Salvador se revisó el Plan de desarrollo integral al 2010 y se analizó la misión, los objetivos y sus respectivas líneas de acción estratégicas.

Análisis de los Ingresos

El análisis de los ingresos ha partido del reconocimiento de que la forma en que los gobiernos los recaudan, así como la relación entre ingresos y gastos públicos, puede tener efectos diferentes en hombres y mujeres. Sin embargo, este tipo de análisis no se encuentra muy desarrollado en el ámbito de América Latina. Más bien, los estudios de la región andina han realizado un análisis descriptivo de los ingresos municipales. El análisis de los ingresos públicos se ha iniciado explicando la manera en que éstos se clasifican. Luego se han presentado los ingresos en grandes rubros (impuestos, transferencias, donaciones, ingresos de financiamiento etc.) para determinar posteriormente la participación porcentual de cada tipo de ellos en el total. Cabe mencionar que esto ha permitido analizar el condicionamiento de los ingresos sobre los gastos, es decir cómo la composición del ingreso influye en la asignación del gasto.

Una constatación es que nunca la totalidad de los ingresos son de libre disposición. Por ejemplo, en Bolivia, los recursos de coparticipación que se asignan a los municipios por la Ley de Participación Popular establece que un 75% se debe orientar a proyectos de inversión. A su vez, las transferencias suelen tener condicionantes. En el Perú, los recursos transferidos desde el gobierno central a los municipios por concepto del programa del Vaso de leche deben ser destinados exclusivamente a la adquisición de los insumos del programa.

En Quito, por su parte, se revisó la composición de los impuestos (impuestos a los activos, impuestos a los predios, impuestos a las patentes etc.) para determinar la importancia de cada uno de ellos en el total de los ingresos.

Otra herramienta utilizada ha sido la clasificación de los ingresos según las categorías propuestas por Budlender y Sharp (1998):

- **Impuestos:** directos o indirectos y “gastos” fiscales, como por ejemplo, las devoluciones de impuestos.
- **Fondos de donantes:** préstamos y subvenciones
- **Otros ingresos:** pagos de usuarios, venta de bienes y servicios, y préstamos.

Pese a que los estudios permiten tener una visión general de los ingresos queda pendiente introducir en estos análisis una perspectiva de género.

Análisis de los gastos

La exploración se ha iniciado con la descripción de las distintas clasificaciones utilizadas en los presupuestos y enfoca la distribución programática del presupuesto (programas, subprogramas y actividades). Luego se ha estimado la composición porcentual del presupuesto por programas o por tipo de gastos que proporciona una mirada global; y, finalmente, se ha comparado la asignación y ejecución presupuestal a fin de determinar cuánto de lo que se planifica se cumple. El porcentaje de ejecución del gasto aparece como un buen indicador de la capacidad técnica y administrativa del gobierno respectivo. La información de gastos así ordenada se la ha analizado utilizando seis herramientas que se detallan a continuación:

Categorías de gasto. Todos los estudios han utilizado la clasificación de los gastos propuesta por Budlender y Shrap (1998), aún cuando cada uno discrimina diferentes niveles del análisis y establece diferentes criterios de clasificación.

Análisis del empleo en el gobierno local con enfoque de género. Para tener un referente respecto a las acciones que se podrían considerar en la segunda categoría de gasto, referida a los desembolsos destinados a asegurar que los empleados y empleadas públicos tengan igualdad de oportunidades en materia de empleo, se realizó un análisis con enfoque de género de la situación del empleo en el gobierno local. El uso de esta herramienta constata que las mujeres están en una situación de desventaja frente a los hombres. Específicamente se aprecian brechas de género numérica, salarial, por régimen de contratación (estabilidad laboral), por categoría de ocupación (funciones y niveles de responsabilidad) y nivel de profesionalización.

También se ha analizado la presencia de las mujeres en los distintos programas municipales, lo que llevó a corroborar la reproducción de patrones de segregación ocupacional por género. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, se contrataron un 40% de mujeres en el Plan Básico 2 (Gestión y desarrollo), cuyas actividades se refieren a la administración de programas sociales, mientras que en el caso del Plan Básico 5 (Servicios económicos), donde se realizan actividades de obras públicas y de transporte, la presencia de la mujer alcanzó sólo un 18%.

La evaluación con enfoque de género de la concepción y el diseño del programa o proyecto. Esta herramienta se ha desarrollado en el estudio de Villa El Salvador (Lima- Perú) que se encuentra en el capítulo 6 de esta

publicación. Toma en consideración, por un lado, los niveles de la dinámica operativa del presupuesto—la división entre función, programas, subprogramas, actividades y proyectos— y, de otro lado, la estructura administrativa del municipio, basada en direcciones municipales⁸. Por consiguiente para el análisis de la concepción y diseño de los programas se revisaron los objetivos de los programas, subprogramas y actividades enunciados en el presupuesto que son ejecutados por cada dirección municipal, pero además se realizaron entrevistas a los directores municipales, ya que más allá de los objetivos manifiestos son las personas, con sus concepciones e ideas, las que imprimen una determinada orientación a la aplicación de los programas. Los pasos metodológicos han sido los siguientes:

- Primeramente, se han establecido las conexiones entre las direcciones y las actividades que consigna el presupuesto. Para ello se han elaborado matrices que incluyen las diferentes actividades y proyectos que están bajo la responsabilidad de cada dirección municipal y los subprogramas a los que pertenecían. Este procedimiento ha simplificado el análisis al agrupar las 23 actividades en sólo seis grandes grupos.

Dirección XXX

SUBPROG.	OBJETIVOS GENERALES	ACTIVIDADES / PROYECTOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
----------	---------------------	-------------------------	-----------------------

- En segundo lugar, se han realizado entrevistas con los responsables de cada dirección. Las entrevistas han contemplado los siguientes temas: la concepción de género de los directores municipales; el rol que cumple la mujer en las actividades a cargo de la dirección y su diferencia o no respecto del de los hombres; el nivel de acceso de la mujer a los recursos que dichas actividades implican; la medida que las actividades que realiza la dirección reconocen y atienden las necesidades específicas de la mujer; el impacto potencial de las mencionadas actividades en mejorar la posición de la mujer dentro de la familia y la comunidad.

⁸ De acuerdo a la Ley de Municipalidades N° 23853 que rigió hasta mayo del año 2003, la dirección administrativa general y las direcciones de los diversos servicios estaban a cargo de un director municipal y de los directores respectivos designados de acuerdo a la magnitud de las actividades administrativas. Cada dirección, de acuerdo con sus objetivos declarados, ejecutaba una variedad de actividades, que se podían relacionar directamente con los diversos programas y subprogramas del presupuesto municipal.

- Finalmente se realizó un análisis cualitativo de las entrevistas.

Análisis desagregado de la incidencia del gasto público. Esta herramienta ha sido utilizada en el estudio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, tanto para el análisis del presupuesto del Municipio Metropolitano como el de las administraciones zonales. En el primer caso se elaboró una matriz que contenía la relación entre los “planes básicos”⁹, las direcciones municipales encargadas de llevarlos a cabo, los programas, subprogramas y proyectos que le competían, el gasto programado y la participación porcentual de éste en el total del presupuesto.

PLAN BÁSICO	DIRECCIONES / PROGRAMAS	GASTO Programado	% del Presupuesto
-------------	-------------------------	------------------	-------------------

Esta matriz se la relaciona con aquella elaborada para el análisis de las políticas y permite identificar los programas, subprogramas y proyectos con “contenido de género”. Una de las conclusiones más importantes de este análisis es que,

a pesar de que cada dependencia debería especificar programas, políticas y presupuestos que definan equidad de género, la ubicación explícita de presupuesto en el Plan Básico 02, ratifica la tendencia a colocar los asuntos de género con relación a los asuntos sociales a pesar de que permanecen “invisibles” en el resto de programas y proyectos, especialmente, cuando se trata de territorio, infraestructura o vivienda (Palán 2002: 18).

En el segundo caso, el de las administraciones zonales del Distrito Metropolitano de Quito, se ha analizado el presupuesto a partir de una matriz que contiene la siguiente información: nombre del programa y proyecto, destinatarios/as diferenciados por sexo, costo en dólares, contenido de género del proyecto (implícito o explícito), y recomendaciones para mejorar la equidad de género del programa o proyecto. Para identificar a los destinatarios se ha preguntado a los administradores de cada zona quiénes eran los beneficiarios de los programas y proyectos aprobados en el proceso presu-

⁹ Los “planes básicos” son documentos de planificación elaborados por los funcionarios de las direcciones del Municipio. La presentación de la proforma presupuestaria 2002 buscó una correspondencia entre los objetivos de la planificación contenidos en cinco planes básicos a ser ejecutados por las direcciones correspondientes y la asignación presupuestaria destinada a alcanzar dichos objetivos (para mayores detalles, ver Palán 2002 y capítulo 5 de esta publicación).

puentario y el porcentaje de recursos asignados para mujeres y hombres en cada uno de ellos. Cuando la respuesta no indica distribución por sexo de los beneficiarios, ya que se asume como destinatario “a la comunidad”, se han estimado los y las beneficiarias con base en la distribución por sexo de la población distrital.

Análisis del grado en el que el presupuesto se apoya en trabajo no remunerado. Este análisis se realizó como una forma de aproximarse a la herramienta que estudia el impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo, ya que la aplicación de esta última requiere una gran cantidad de información que no estaba disponible, ni podía ser generada porque ello escapaba a los alcances de los estudios planteados en la región andina. Hay diversas maneras en que los presupuestos se apoyan en trabajo no remunerado. Por ejemplo ciertos recortes del gasto público destinado a servicios de la salud incrementan el tiempo que las mujeres dedican al cuidado no remunerado de los enfermos en el hogar. Pero para estudiar estos efectos a nivel macroeconómico, es decir la relación entre el presupuesto y la manera en que se usa el tiempo en los hogares, se debe disponer de estudios del uso del tiempo.

Una serie de programas sociales, muy frecuentes en la región andina, basan su funcionamiento en el trabajo no pagado de la población. En estos casos es útil calcular el trabajo no pagado con relación al gasto público dedicado a cada programa e identificar a través de qué mecanismos el proyecto o programa podría contribuir con un reparto más equitativo del trabajo. Este tipo de procedimientos se ha aplicado al programa del Vaso de Leche¹⁰ del Perú. Este estudio ha calculado el tiempo no remunerado dedicado al programa por parte de las mujeres. Para ello se realizan entrevistas a las beneficiarias orientadas a determinar las actividades habituales que realizan para operar el programa y el tiempo promedio que le dedican, medido en horas al año. Para valorar las horas empleadas se utiliza el salario mínimo vital vigente en el Perú¹¹ como una aproximación al valor mercado

¹⁰ El programa del Vaso de Leche tiene carácter nacional y fue creado en 1984 con el fin de proveer una ración diaria de leche, o su equivalente, a la población materno infantil. Desde 1996 su administración está en manos de los municipios.

¹¹ El salario mínimo vital está determinado en el artículo 24 de la Constitución política del Perú de 1993. Este artículo establece el derecho de todo trabajador a una remuneración equitativa y suficiente y al pago de los beneficios sociales correspondientes. Los beneficios sociales comprenden el derecho a una remuneración por vacaciones, por gratificación de fiestas patrias y navidad, así como una remuneración como compensación por tiempo de servicio para cada año laborado. El salario mínimo vital es regulado por el Estado y a diciembre del 2001 ascendía a S/. 410 nuevos soles mensuales o \$ 120 dólares a un tipo de cambio de 3.41 nuevos soles.

de cada hora de trabajo de las mujeres, reconociendo que puede considerarse como el límite inferior del verdadero valor de esas horas. Luego se compara el valor total de este trabajo con el presupuesto asignado al programa y al Municipio en su totalidad.

Determinación del gasto asignable a prioridades de género. Este procedimiento ha sido aplicado en Bolivia para el análisis tanto del presupuesto general de la nación como del presupuesto municipal de La Paz. Mediante el análisis de la estructura del presupuesto se trata de identificar la cantidad y tipo de gasto con potencialidad para implementar una política de gasto equitativa en términos de género, así como el efecto que ésta generaría (Gutiérrez 2002 y capítulo 4 de esta publicación). En este caso se ha realizado un análisis en tres etapas. En la primera se utiliza un criterio financiero para identificar los tipos de gasto que tienen compromisos financieros y que impiden su reasignación a otros objetivos en el corto plazo. A estos se les denomina “gasto inflexible”. En tal sentido, se establece el porcentaje de “gastos inflexibles” a varios niveles: grandes agregados de gasto (gastos corrientes, de capital y la amortización de la deuda); grupos de gasto (servicios personales y no personales, materiales y suministros, transferencias, entre otros) e institucional (sector público financiero y no financiero); ejecutores del gasto a nivel de la administración pública (gobierno central, gobiernos locales, organismos descentralizados, etc.); y, objeto del gasto (gasto corriente y aplicaciones financieras, gasto de capital y proyectos de inversión) e institucional (sector público financiero y no financiero).

La segunda etapa se enfoca en el gasto llamado “flexible”. Mediante criterios cualitativos se identifica el tipo de gasto que tiene la capacidad para instrumentalizar políticas sociales y, específicamente, políticas de equidad de género. Se analiza el gasto en relación con la función social del Estado boliviano (asignaciones presupuestarias a salud, educación, vivienda y servicios básicos); y, también con relación a los sectores agropecuario, minero, energético y transporte puesto que el plan de inversión pública muestra que estos sectores operan proyectos con enfoque de género. Seguidamente se analiza la efectividad del gasto estableciendo las diferencias entre el gasto programado y el ejecutado, y estableciendo cómo ello afecta el impacto final de los programas y proyectos públicos. Finalmente, se establece lo que se denomina “inversión efectiva” a través de eliminar de la inversión total los proyectos que no están en operación y los de fortalecimiento institucional.

En la tercera etapa se utilizan las categorías de gasto propuestas por Budlender y Sharp (1998) para medir el impacto generado por el gasto (ver sec-

ción 2.1). Para tal efecto se asocian los gastos de la categoría 1 y 2 con proyectos de impacto directo en la generación de oportunidades para las mujeres, y la categoría 3 con proyectos que tienen impactos indirectos. Dicha categorización se aplica a lo que se denomina “inversión efectiva”, para lo cual se analiza la descripción de los proyectos del plan de inversión pública.

Análisis de los mecanismos de participación en el proceso presupuestario

Este análisis se realizó con el objetivo de conocer la existencia o no de mecanismos participativos dentro de los procesos de formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos y la manera en la que éstos consideran la participación así como los intereses de las mujeres. Si bien los presupuestos participativos son procesos innovadores de formulación de políticas, que incorporan a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones de dominio público, no garantizan un enfoque de género. Las experiencias andinas muestran debilidades en la incorporación de los intereses de las mujeres a estos procesos participativos. Muchos de ellos se sustentan en la noción de participación comunitaria y la “comunidad” no es un lugar neutral; en su interior existen diversos intereses y se dan relaciones de poder no equitativas entre hombres y mujeres¹². Tradicionalmente las mujeres han permanecido en el espacio privado, por lo que en muchos casos sus habilidades y posibilidades para ocupar el espacio público son limitadas. Debido a su rol de principales encargadas del cuidado de la familia, las mujeres tienen una menor disponibilidad de horarios y tiempo para participar. Incluso en los casos en los que las mujeres logran participar, el rol fundamentalmente reproductivo que les asigna la sociedad, hace que en muchas ocasiones sus voces expresen necesidades de “los hijos”, “las familias” o “la comunidad”, en lugar de traducir sus propias prioridades. Generalmente, sólo una pequeña parte del presupuesto se formula de manera participativa, y en la asignación de los recursos así como en la evaluación de los resultados, no necesariamente se utilizan criterios que contemplen una perspectiva de género.

De las experiencias analizadas en la región andina, el caso de Villa El Salvador en Perú es un ejemplo de cómo la ceguera a consideraciones de

¹² Por ejemplo, en el caso de Villa El Salvador en Perú las organizaciones vecinales han estado tradicionalmente bajo el liderazgo masculino y han obstaculizado la participación de las organizaciones de mujeres en la toma de decisiones en los presupuestos participativos.

género produce inequidades tanto en el nivel de participación de las mujeres como en el tipo de necesidades e intereses que son priorizados a través del presupuesto participativo. El análisis revela que si bien las mujeres organizadas de Villa El Salvador tienen un nivel de participación mayor que los varones en las labores comunales, no han logrado una participación equitativa en la toma de decisiones para el uso de los recursos públicos del distrito. Así, los programas focalizados a atender sus necesidades tienen una bajísima participación en el presupuesto. Por ejemplo, el subprograma de atención médica básica representa sólo un 0.1% del presupuesto.

A partir de dicho análisis se han realizado propuestas orientadas a incorporar el enfoque de género en el proceso de presupuesto participativo, entre las cuales se incluyen:

- Sensibilizar en género a los participantes del proceso y a las autoridades municipales (en particular, a quienes elaboran el diagnóstico sobre la problemática distrital).
- Mejorar la asistencia de las mujeres a las asambleas territoriales de todo el distrito de modo que consigan presentar sus propuestas y puedan participar como miembros en cada comité¹³.

Establecer una cuota mínima de participación de mujeres en cada comité de desarrollo territorial, en la toma de decisiones y en la ejecución de las obras.

- Incorporar un indicador de cambio de las brechas de género dentro de los criterios de selección de proyectos y evaluar los proyectos con un enfoque de género.
- Incorporar la dimensión de género en los diagnósticos que realizan las "mesas temáticas"¹⁴ sobre la problemática del distrito y fortalecer su papel para incidir en el proceso del presupuesto participativo.

4. PROPUESTA METODOLÓGICA

A partir de la discusión presentada en las páginas previas, y de la sistematización de experiencias de la región andina, se propone una metodología

¹³ El distrito se divide en sectores (o espacios territoriales) y en cada sector se elige un "comité de desarrollo territorial" encargado de la conducción del proceso del presupuesto participativo. La participación de las organizaciones de mujeres en estos comités ha sido minoritaria.

¹⁴ Las mesas temáticas son instancias distritales especializadas en discutir y formular lineamientos de políticas para orientar el proceso del presupuesto participativo.

sensible al género para el análisis de los presupuestos. La propuesta está pensada para el estudio de los presupuestos de gobiernos locales. Para el análisis a nivel nacional, se la debe usar como lineamientos preliminares de trabajo que necesitan ser puestos a prueba en el proceso de su aplicación. Contiene un conjunto de herramientas metodológicas que permiten ordenar y sistematizar la información relevante. Se considera el análisis de los presupuestos públicos como una evaluación de procesos y se asume que los presupuestos, además de ser herramientas de gestión, son procesos políticos que traducen intereses, relaciones de poder y capacidad de negociación. Su formulación y diseño no son neutros y reflejan la concepción que el gobierno tiene sobre los distintos actores de la sociedad y la participación de la sociedad civil, entre otros.

Por lo tanto una mirada de género a los presupuestos debe partir de analizar y cuestionar tanto “la neutralidad” política (los conceptos que subyacen con relación a la participación ciudadana, los intereses económicos que se favorece con las políticas de gasto) como la neutralidad de género de los mismos, dado que una mirada de género lleva implícita una nueva forma de hacer política y de relación de los gobiernos con la ciudadanía. Los presupuestos son también una herramienta para el ejercicio de los derechos, que puede favorecer un desarrollo humano sostenible, y la construcción de ciudades solidarias y amigables; son un puente objetivo que permite vincular el quehacer de la gestión gubernamental con objetivos socioeconómicos específicos. En tal sentido, un análisis del presupuesto con enfoque de género no es sólo un asunto técnico, requiere identificar desde donde miramos y para quienes lo hacemos, así como ubicar el contexto en el que se desarrolla el proceso presupuestal. De esta manera nos permitirá contar con elementos para realizar un análisis que tenga impacto en mejorar la situación y posición de las mujeres en la sociedad.

Antes de iniciar el análisis en sí mismo, es importante tomar algunas decisiones con respecto a cuál debiera ser el ámbito de estudio. Lógicamente la decisión dependerá del análisis del contexto económico, político y social que rodea al país que asuma esta labor –y, específicamente, el ámbito de gobierno que se quiere evaluar— así como de la disponibilidad de la información que se requiera y de la voluntad política de los funcionarios de turno para entregarla en forma transparente. El análisis puede localizarse en el presupuesto nacional, regional o local así como en algún sector de interés¹⁵. Según los objetivos y recursos del estudio propuesto y de las fuentes

¹⁵ Si bien los sectores sociales aparecen como los sitios más adecuados para ser sometidos a este tipo de análisis, la evaluación de los sectores productivos tiene especial relevancia ya que

de información disponible se podrán aplicar una u otra herramienta así como focalizar en uno u otra dimensión del análisis de género de los presupuestos públicos. En cualquier caso, es indispensable partir de un análisis general del presupuesto del nivel de gobierno que se analiza, para luego, y en función de los objetivos que se han planteado y de la información disponible, estudiar el presupuesto de forma más específica. Para ello se propone el análisis de cinco áreas y se sugiere un conjunto de herramientas metodológicas específicas (ver figura 1 para una presentación más esquemática de estas herramientas). La aplicación de las herramientas está sujeta a los objetivos del análisis y a la disponibilidad de información pertinente.

4.1 Análisis del marco institucional

Hay muchos temas importantes que se relacionan con el presupuesto y que sería pertinente analizar antes de iniciar el estudio del mismo; sin embargo, debemos tener en cuenta que en esta tarea no partimos de cero, que no se trata de hacerlo todo otra vez, pero sí de tener claro qué aspectos básicos debemos conocer, y qué tipo de estudios debemos revisar y considerar, como, por ejemplo, estudios sobre la deuda pública, propuestas de modelos de desarrollo alternativo, análisis de la situación de los movimientos sociales, etc.

El estudio del presupuesto debe partir de un análisis institucional: dónde se ubica del presupuesto en la administración financiera, qué funciones cumple y cómo se elabora¹⁶. La administración financiera es el conjunto de unidades organizativas, recursos, normas, sistemas y procedimientos que hacen posible la captación de recursos, y su aplicación a la consecución de los objetivos y las metas del sector público. Está compuesta, generalmente, por cinco sistemas: el presupuestario, la administración tributaria, el crédito público, tesorería y contabilidad (Makón 2000). El sistema presupuestario incorpora los principios, normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con las entidades del sector público, en el marco de la administración financiera del estado.

Asimismo el presupuesto es un proceso de varias fases. Las fases o etapas del proceso presupuestario generalmente son: programación y formu-

es en ellos donde hay mayor probabilidad de que se pierdan de vista los objetivos de equidad de género.

¹⁶ Adicionalmente se sugiere revisar la literatura existente sobre temas relacionados, como por ejemplo, estudios sobre la deuda pública, propuestas de modelos de desarrollo alternativo, análisis de la situación de los movimientos sociales, etc. los cuales ayudarán a una mejor interpretación de los datos.

lación (“la demanda”), aprobación y ejecución (“la oferta”), control y evaluación (Mostajo 2002). En la fase de programación presupuestaria se establecen los objetivos institucionales del año fiscal, las metas presupuestarias a ser consideradas durante la fase de formulación, la demanda global de los gastos que implica la prestación de los servicios y funciones que desarrolla cada institución, y una estimación de los ingresos correspondientes a las diversas fuentes de financiamiento. El inicio de la fase de formulación presupuestaria suele estar condicionada por el momento en que se conocen los recursos financieros que son asignados a cada institución. En esta fase se define la estructura funcional programática y las metas en función de los objetivos institucionales establecidos en la fase de programación y de la asignación presupuestaria. La aprobación del presupuesto sigue en cada país un procedimiento específico y plazos establecidos. Da lugar al presupuesto de apertura que, luego a lo largo del año, se le realizan modificaciones, adiciones, y transferencias, dando como resultado un presupuesto modificado. La ejecución presupuestaria es la fase durante la cual se concreta el flujo de los ingresos y egresos previstos en el presupuesto anual, tomando como referencia la programación de ingresos y gastos. El presupuesto ejecutado es el presupuesto que realmente refleja la asignación y uso de los recursos públicos. El control presupuestal consiste en el seguimiento de la ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al presupuesto autorizado y sus modificaciones.

Para el análisis institucional se sugieren un conjunto de preguntas que deben ser contestadas a través de la revisión de la documentación y de entrevistas a personal calificado. Las preguntas clave que se formulan a continuación deberán considerar, según el caso, los diferentes niveles de gobierno—nacional, regional y local:

- ¿Cuáles son los sistemas de la administración financiera y cómo se relacionan entre sí?
- ¿Cuál es el marco legal del sistema presupuestario?
- ¿Qué tipo de información genera el sistema presupuestario? ¿Cuál es su forma de presentación (por rubros, por programas, etc.) y nivel de desagregación?
- ¿Cuáles son las etapas o fases del proceso presupuestario?
- ¿Cómo es el proceso de formulación y aprobación del presupuesto (calendario, actores involucrados y competencias)?
- ¿Incorpora la formulación del presupuesto mecanismos para su distribución territorial (por ejemplo, el uso de indicadores como la pobreza)?
- ¿Cuál es la metodología usada en la formulación del presupuesto (por partidas de gasto, por programas, u otros)?

- ¿Cuáles son los mecanismos de reprogramación presupuestal (una vez que se aprueba el presupuesto de apertura, qué mecanismos se siguen para reprogramar el presupuesto)?
- ¿Qué condiciones se exigen para la ejecución de proyectos con financiamiento privado o externo (por ejemplo, si se exigen contrapartidas del gobierno y en qué porcentajes)?
- ¿Cuáles son los mecanismos de control presupuestario desde el estado?

De otro lado, el análisis con enfoque de género de los presupuestos municipales y regionales debe tomar en cuenta los procesos de descentralización implementados, así como los cambios en las competencias regionales y locales. Es pertinente conocer, específicamente:

- ¿Cuál es el marco legal de los gobiernos regionales o locales? ¿Qué dice éste respecto de la generación de ingresos y las posibilidades de uso de los fondos de los que dispone el gobierno respectivo?
- ¿Cuál es la estructura organizativa del gobierno regional o local?
- ¿Cuáles son las áreas administrativas en el gobierno regional o local encargadas de las diferentes etapas del ciclo presupuestario?
- ¿Cuál es la situación del proceso de descentralización y cómo éste afecta la gestión de los gobiernos locales (competencias y recursos)?
- ¿Cuáles son las funciones asignadas a los gobiernos regionales y locales y cuáles son las efectivamente asumidas por ellos?
- ¿Qué recursos se han asignado a los gobiernos regionales y locales para cumplir con las funciones que les han sido asignadas?
- ¿En qué aspectos administrativos y financieros se depende del gobierno central?
- ¿Cuáles son los logros y dificultades del proceso de descentralización?

Otro aspecto importante del marco institucional son los mecanismos de participación de la sociedad civil en las diferentes fases del ciclo presupuestal; no sólo en la de formulación sino también en la de control y evaluación. En tal sentido es útil saber:

- ¿Cuáles son los mecanismos de participación de la sociedad civil, y en especial de las organizaciones de mujeres, en las diferentes fases del ciclo presupuestal?
- ¿Está normada la participación de la sociedad civil?
- ¿Quiénes son los sujetos de la participación y cuáles son los mecanismos de representación de la población y de las organizaciones sociales, en especial de las organizaciones de mujeres?

- ¿Se prevén acciones específicas para promover activamente la participación de las mujeres? ¿Se toman en cuenta las diferentes necesidades y condicionantes de la participación de las mujeres (como por ejemplo, los horarios de las reuniones, la existencia de servicios que atiendan las demandas de cuidado de los niños(as) del que normalmente se encargan las mujeres)?
- ¿Existen cuotas para la participación de las mujeres en las diferentes instancias del presupuesto participativo?
- ¿Cuál es el ámbito de competencia de la participación ciudadana (sobre qué aspectos del presupuesto se tiene capacidad de decisión)?
- ¿Qué logros y dificultades tiene el proceso de participación, especialmente con relación a la participación de las organizaciones de mujeres?
- ¿Cuáles son los mecanismos de vigilancia ciudadana en el seguimiento de la ejecución del gasto (cómo y en qué proporción)?
- ¿Cuál es la capacidad del movimiento de mujeres para influir en la toma de decisiones en las diferentes etapas del proceso presupuestario?

Asimismo, es necesario ubicar desde dónde partimos en referencia a los avances programáticos del movimiento de mujeres, así como respecto a la institucionalización del enfoque de género en el estado. En este sentido, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- ¿Está institucionalizado el enfoque de género al interior de la estructura gubernamental? ¿De qué manera?
- ¿Existe algún plan de igualdad de oportunidades? ¿Cómo fue elaborado y cómo participaron las mujeres en el proceso? ¿Existe alguna instancia específica a cargo de su aplicación? ¿Existen fondos destinados a implementarlo?
- ¿Existen normas que redunden explícitamente en el ejercicio de los derechos de las mujeres?
- ¿Qué propuestas y planes existen desde el movimiento de mujeres?
- ¿Qué capacidad existe en el aparato estatal para ejecutar proyectos con enfoque de género (personal preparado con injerencia en la toma de decisiones)?

Otro aspecto relacionado al marco institucional es el tema de la transparencia. Un análisis del presupuesto con enfoque de género requiere disponer de información presupuestal de manera transparente. La transparencia implica que la información se halle disponible en forma amplia y abierta, y que sea presentada con la suficiente claridad y especificidad como para facilitar su entendimiento por parte de la sociedad civil. Por ello es necesario analizar el nivel de transparencia de la información, para lo cual podrían plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Existen normas legales que regulen la transparencia en la información? ¿Cuáles son éstas?
- ¿Qué medidas para favorecer la transparencia ha adoptado el gobierno a nivel central, regional o municipal y qué volumen de fondos han sido destinadas a ellas?
- ¿Con qué sistemas de información se cuenta a nivel del gobierno central, regional y de los gobiernos municipales: qué tipo de información cualitativa y cuantitativa se produce y a qué nivel de desagregación?
- ¿En que medida el gobierno central y regional, así como los gobiernos municipales cumplen o tienen la capacidad para cumplir las normas de transparencia establecidas?

Finalmente, es necesario analizar las condiciones reales de aplicabilidad de las normas, principalmente en lo que se refiere a la participación de las mujeres en la definición de políticas y priorización de los gastos. Con este análisis podemos reconocer los avances y las dificultades que persisten en el cumplimiento de las mismas y detectar los puntos débiles que restringen la incorporación de las mujeres y del enfoque de género en las políticas y en la elaboración de los presupuestos públicos.

4.2 Análisis de las políticas

Uno de los más importantes objetivos de las políticas públicas debe ser contribuir al desarrollo del bienestar de la población y a la realización de los derechos humanos de los individuos. Cabe recordar que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes entre sí: no se pueden asegurar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y ciudadanas sino se contemplan a su vez sus derechos económicos, sociales y culturales. Por ello, toda política debe contemplar desde sus inicios el ejercicio integral de los derechos de las mujeres.

A su vez, los presupuestos son reflejo de una política económica que se enmarca en un modelo de desarrollo. No están exentos de las consecuencias económicas y sociales que se desprenden del mismo y que afectan el nivel de desarrollo humano de la población y los niveles de equidad. De la política económica se derivan políticas específicas de ingresos y de gastos, que se traducen en programas económicos y sociales los cuales se plasman en el presupuesto nacional o local. El presupuesto es el instrumento que refleja concretamente la lógica del modelo de desarrollo y de las políticas que lo respaldan (distribuyendo los recursos hacia fines específicos). En tal sentido se deben analizar las diversas políticas que sustentan el presupuesto e investigar cómo afectan las condiciones de vida de la población

en general o, específicamente, qué efectos tienen en la condición y posición de las mujeres. En este último caso es necesario determinar el enfoque de género que tienen las políticas que soportan el presupuesto y la correspondencia entre dichas políticas, la asignación presupuestal y la ejecución del gasto. Es decir, se debe establecer la consistencia de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto con respecto a dichas políticas.

Esta información permite analizar el cumplimiento o no de las obligaciones del estado respecto a los derechos de las mujeres. Es importante recordar que todos los estados tienen obligaciones de respeto, protección y realización de estos derechos. El argumento de la falta de recursos para el cumplimiento de sus obligaciones mínimas es inadmisibles ya que todo gobierno debe “demostrar que ha realizado todo el esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”¹⁷. De ahí la importancia de un análisis del presupuesto público con enfoque de género para sustentar o no el cumplimiento de dichas obligaciones.

En el nivel nacional

La identificación de las políticas debe acompañarse con el inventario de planes y programas específicos ya que estos últimos son las herramientas que orientan la ejecución de los recursos del estado (aunque el análisis particular de los planes y programas se realiza posteriormente). Por ello, es importante considerar los documentos públicos que presentan la visión de la política nacional (por ejemplo, la Estrategia boliviana de reducción de la pobreza y la Ley de Diálogo Nacional en Bolivia), sectorial y regional, así como los planes y programas nacionales (por ejemplo el Plan estratégico nacional y los programas estratégicos sectoriales multianuales, en el caso peruano)¹⁸. Es probable que a nivel nacional las relaciones entre políticas marco, políticas sectoriales y programas específicos no sean tan directas, pero justamente un análisis de este tipo puede permitir apreciar la consistencia o no entre estos niveles.

¹⁷ “...it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations” (ONU, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación general N° 3, numeral 10, Documento E/1991/23).

¹⁸ En el caso peruano estos programas sectoriales son consistentes con el marco macroeconómico multianual y la Ley de Transparencia Fiscal.