

Estado de avance

Construcción de presupuestos con equidad de género

Formulating budgets with gender equity: Progress so far

Martha Gutiérrez de Toranzo¹

Tinkazos, número 28, 2010, pp. 65-77, ISSN 1990-7451

Fecha de solicitud: abril de 2010

Fecha de recepción: mayo de 2010

Fecha de aceptación y versión final: junio de 2010

La lucha por los derechos económicos y sociales de las mujeres ha tomado el campo de las finanzas públicas. Desde hace 10 años las mujeres de América Latina y Bolivia analizan los presupuestos públicos. Así, se constató que el presupuesto para la equidad de género es insignificante. Ahora corresponde avanzar hacia la formulación de los presupuestos equitativos. Cómo y cuánto se ha logrado al respecto, en el contenido de este trabajo.

Palabras clave: equidad de género / mujeres – derechos económicos y sociales / presupuesto del estado / política presupuestaria / presupuesto – perspectiva de género / gasto público – género / recursos presupuestarios – género / políticas públicas

The fight for women's economic and social rights has moved into the field of public finance. Women in Latin America and Bolivia have been analysing public sector budgets for more than 10 years, and it is clear that the budget for gender equity is insignificant. The task now is to progress towards the formulation of equitable budgets. This article looks at how much has been achieved in this area, and how.

Keywords: gender equity / women – economic and social rights / state budget / budgetary policy / budget – gender perspective / public expenditure – gender / budget resources – gender / public policy degradation / environmental research

¹ Martha Gutiérrez de Toranzo es economista. Tiene una maestría en Economía del Sector Público. Consultora independiente. Correo electrónico: marthateresa.gutierrez@gmail.com. La Paz - Bolivia.

Los presupuestos públicos recientemente son reconocidos como un nuevo instrumento estratégico en la lucha por los derechos económicos y sociales de las mujeres. Originalmente se los concebía como neutrales a los objetivos de equidad de género y, más bien, se esperaba que beneficiaran de forma más o menos equitativa a “todos”, ignorándose, por lo tanto, las diferencias sociales en los roles, las responsabilidades y capacidades de mujeres y hombres. Pero sobre todo eran considerados neutrales al género porque las políticas de gasto público no incorporaban de manera explícita lineamientos equitativos de género en correspondencia a la asignación de recursos del presupuesto.

Las prioridades de la política de gasto estaban condicionadas por objetivos macroeconómicos, como la contención del déficit fiscal, el control de las presiones inflacionarias, en resumen la estabilidad macroeconómica. Los objetivos redistributivos y de política social encontraban límites para una mayor expansión del gasto. También era difícil encontrar una correspondencia exacta entre los objetivos y las prioridades de la política de gasto y el grado de obtención de los objetivos, ya que la disponibilidad de recursos durante la ejecución hacía cambiar las asignaciones presupuestarias definidas en la etapa de la formulación presupuestaria. Fue necesario tender lazos para relacionar estos procesos, sólo así se podía evaluar los impactos de los gastos ejecutados en los presupuestos. Estos elementos deben ser tomados en cuenta en el análisis.

Los presupuestos públicos comienzan a ser analizados desde la perspectiva de género a partir de 1984, año en el que se inician investigaciones con la finalidad de proporcionar instrumentos metodológicos. Los primeros análisis fueron intentos por desglosar o desagregar los presupuestos generales de acuerdo a su impacto sobre las mujeres, los hombres y los diferentes grupos de mujeres y hombres, considerando debidamente

las relaciones que subyacen en la sociedad. De esta forma se reconoce que el presupuesto es un asignador de recursos públicos con capacidad de incidir en las relaciones de género.

Un conjunto de investigadoras, entre las que destacan Diana Elson (1987), Debbie Budlender y Rhonda Sharp (1988), otorgaron el marco metodológico para el análisis de los Presupuestos Sensibles al Género (PSG) y sus aportes consistieron en dotar de herramientas básicas para el análisis. Todas las experiencias nacionales, tanto en América Latina como en África y Asia, utilizaron estas herramientas. Hasta inicios de 2000 se pusieron en marcha iniciativas presupuestarias en 20 países.

Los instrumentos que sugieren este conjunto de investigadoras son:

1. Evaluación de las políticas públicas con conciencia de género.
2. Evaluación de los beneficiarios desagregados por género.
3. Análisis del gasto público desagregado por género.
4. Análisis de la incidencia de los ingresos desagregados por género.
5. Análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo.
6. Informe del presupuesto con conciencia de género.
7. Marco de políticas económicas a mediano plazo con conciencia de género.

Los instrumentos de análisis fueron aplicados según las especificidades nacionales. En ese momento era necesario plantear, para algunos países de América Latina, una diferenciación de acuerdo al carácter territorial de los presupuestos; los presupuestos generales requerían cierto tipo de análisis y otro diferente los presupuestos locales o municipales. En función al grado de avance de los procesos de descentralización, la

gestión presupuestal también se descentralizó, como es el caso de Bolivia.

El análisis no era el fin de las metodologías propuestas; el reto consistía más bien en pasar del análisis a la formulación de PSG. Una vez logrado este objetivo era posible evaluar sus efectos a través de indicadores que midan los cambios que generan estos presupuestos en las brechas inequitativas de género.

En América Latina, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM Región Andina, fue el punto focal para la difusión de esta nueva forma de avanzar en los derechos económicos y sociales de las mujeres. En 2004, el libro *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad: presupuestos sensibles al género en la Región Andina* (Falú, 2004) documenta el proceso que UNIFEM Región Andina realizó desde el año 2001 hasta esa fecha, para impulsar iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género en Bolivia, Ecuador y Perú. El libro recoge en detalle algunos de los análisis de caso y la propuesta metodológica para el análisis de presupuestos elaborada en base a los aprendizajes obtenidos y reconoce el carácter pionero de éstos.

Se parte del reconocimiento de que “si bien todos los países cuentan con documentos de política como son los planes de igualdad de oportunidades u otros similares que hablan de la construcción de la igualdad de género, esta retórica no ha estado acompañada por una asignación de recursos tendientes a disminuir las brechas de género” (Falú, 2004:9). Entonces surge la necesidad de conocer quiénes son los usuarios de los recursos públicos y cómo se gastan. En nuestros países estos análisis se enfrentan con la falta de estadísticas desagregadas por sexo que permitan cuantificar el avance en la reducción de las brechas de género como resultado de modificaciones en las asignaciones presupuestarias.

ABORDAJE NACIONAL

La primera iniciativa de análisis del Presupuesto Nacional se realizó durante los años 2001 y 2002 como parte del trabajo de Presupuestos Sensibles al Género de UNIFEM RA, en el marco de su programa Derechos Económicos y Sociales de las Mujeres Andinas. El análisis fue compartido y discutido en el taller de intercambio de experiencias “Análisis de presupuestos con enfoque de género en la región andina: trabajando por una herramienta por el ejercicio de los derechos económicos y sociales”, realizado en Guayaquil-Ecuador, en noviembre de 2002. Al respecto, Coello señala: “Las iniciativas se han localizado en los gobiernos locales, a excepción del ejercicio analítico realizado para el gobierno central de Bolivia” (Coello, 2004:18). Esta iniciativa fue desarrollada por Martha Gutiérrez de Toranzo con la asistencia de Mariflor Navía.

El análisis del Presupuesto General de la Nación (PGN) parte del reconocimiento de que la equidad en el desarrollo es una responsabilidad compartida por todos los actores sociales, pero cuando la aplicación de las políticas de desarrollo genera exclusión, el Estado debe asumir un rol más activo para un reparto más equitativo de los beneficios a través de programas, proyectos y acciones que permitan canalizar los recursos públicos. Entonces no son las necesidades ni la disponibilidad de recursos las que determinan la magnitud y direccionalidad del presupuesto, antes bien, es la política de gasto público la que define las prioridades a las que deben dirigirse los recursos. Por lo tanto, el análisis de la política de gasto público es central para el análisis de PGN desde la perspectiva de género. El trabajo hace un recorrido de las estrategias de políticas económicas y constata que desde hace 20 años están presentes los planteamientos de equidad, pero que no se llega a desarrollar una política específica de equidad de género.

Contar con una política de equidad de género significa tener voluntad política para financiar las acciones, los programas y los proyectos a favor de ese objetivo, pero además es importante que esos recursos sean adecuadamente gestionados en el presupuesto, a fin de lograr su ejecución y generar los impactos en pro del objetivo mencionado.

El examen del PGN se basa en una metodología que surgió en la realización del propio análisis: a) elige uno de los instrumentos sugeridos para identificar en la información presupuestaria el monto de gasto que tiene la flexibilidad necesaria para ser dirigido a objetivos redistributivos a favor de la equidad de género, b) el tipo de gasto (funcionamiento e inversión) que puede ser utilizado para el mismo fin, y c) la categoría de gasto a la cual debe dirigirse el tipo de gasto elegido. Con esos elementos, se busca diseñar una política de gasto para que, en el corto y mediano plazo, se generen los efectos en la reducción de las brechas inequitativas de género. A partir de esta política, se formularán presupuestos que, operando en las categorías de gasto señaladas, contemplarán asignaciones presupuestales para el objetivo mencionado. Se puede afirmar que esta metodología también es una de formulación presupuestaria.

Esta primera iniciativa de análisis considera que en la categoría de Inversión General se encuentra la inversión en sectores que producen bienes y servicios, cuyos beneficiarios son también las mujeres, es decir, esta categoría considera los beneficios indirectos de las inversiones sectoriales. La inversión sectorial agrupa a sectores como salud, educación, saneamiento básico, vivienda, etcétera, y representa casi el 95,4% del gasto de inversión mientras las inversiones focalizadas sólo representan el 4,6% del PGN 1998.

Como el planteamiento metodológico es también una manera de formular el presupuesto y se enmarca en el sistema de presupuesto, se

toma en cuenta las relaciones entre éste y los demás sistemas de la Ley 1178 o Ley SAFCO (Sistema de Administración Financiera y Control) y de las disposiciones emitidas para las diferentes etapas del ciclo presupuestario. Es importante la comprensión del funcionamiento integral de este sistema, porque sólo así se puede entender que la disponibilidad de financiamiento en la programación presupuestaria no garantiza necesariamente que se logren los objetivos; debe tomarse en cuenta otros elementos que provienen de otros sistemas, como el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y el Sistema de Tesorería y Crédito Público.

Un valor agregado de la metodología que describimos es que el manejo de la información presupuestal es un instrumento de capacitación en finanzas públicas o gestión del PGN, que dirigido a las mujeres se convierte en un medio de empoderamiento para mejorar sus condiciones de negociación, para realizar un seguimiento sostenido del cumplimiento o ejecución de las asignaciones programadas y para exigir la rendición de cuentas sobre los compromisos del Estado expresados en el presupuesto.

Como los efectos de los gastos para la equidad de género no se observan en el mismo año, a excepción de los efectos de las inversiones focalizadas, es necesaria la evaluación ex post, es decir, la evaluación de impactos, importante para la inversión sectorial. Para este fin la metodología sugiere la construcción de indicadores, cuya cuantificación requiere de estadísticas básicas de género y de finanzas públicas, para conocer los efectos diferenciados por sexo de los gastos en equidad de género realizados dentro del Programa de Inversiones Públicas.

Una segunda iniciativa de análisis del PGN surge a partir del reconocimiento de que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se implementa a partir de 2006 no incorpora una política de equidad de género. “Si bien el principio

de equidad busca generar oportunidades iguales en los sectores excluidos y vulnerables, y superar las desigualdades de género y raza; el principio de equidad de género no está claramente formulado. Por lo que se propone la consideración del principio de equidad de género en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de los Programas sectoriales de desarrollo” (Fernández, 2009:10).

El PND - para vivir bien surge en un nuevo contexto de organización institucional del sector público, en el que cobra vigencia el Ministerio de Planificación y por lo tanto el sistema de planificación. El PND, a su vez, se implementa a través de los planes sectoriales donde se explicita la política de equidad de género, y con esta finalidad se elaboró una *Guía operativa para la transversalización de la igualdad de género en la planificación sectorial del desarrollo*. La guía tiene el objetivo de orientar el trabajo técnico sectorial de la planificación, presupuestación y seguimiento en cada uno de los sectores económicos y sociales. Contiene conceptos referidos a la naturaleza de la desigualdad entre hombres y mujeres, el sistema patriarcal-colonial, capitalista moderno, la división sexual jerarquizada del trabajo y el trabajo doméstico, la discriminación contra la mujer, el desmontaje del patriarcado y criterios operativos para incorporar la transversal de género en la planificación sectorial.

Esta forma de ver, por parte del Estado, la incorporación de la equidad de género en el PND, permite aceptar que en el gasto sectorial de inversión y funcionamiento es posible incorporar las demandas de equidad de género, en términos de bienes y servicios que produce el Estado, como se planteó en la primera iniciativa de análisis del PGN. El trabajo desarrollado, principalmente por la Fundación Colectivo Cabildeo, para la elaboración de la guía, muestra que es necesario desarrollar los instrumentos en esta línea del gasto sectorial.

ABORDAJE LOCAL O MUNICIPAL

Desde inicios de su programa, UNIFEM priorizó los estudios locales. Para nuestro caso, habida cuenta del avance del proceso de descentralización, era válida la separación del abordaje entre lo nacional y lo local o municipal.

Dentro de la primera iniciativa de análisis de PSG, desarrollada con el auspicio de UNIFEM RA, en los años 2001 y 2002, Martha Gutiérrez de Toranzo trabajó también una aproximación metodológica para el análisis del presupuesto del municipio de La Paz, y Carmen Zabalaga una aproximación al caso boliviano.

La Ley de Participación Popular, promulgada en 1994, y la Ley de Descentralización Administrativa, promulgada en 1995, fortalecen la autonomía de los municipios y establecen una nueva forma de asignación de recursos, cambiando los procesos de planificación, presupuestación y seguimiento, e incorporando el proceso de control social y acercamiento de la gestión de recursos a sus beneficiarios. En estas circunstancias el ámbito local se constituía en un mejor escenario para incorporar en los presupuestos locales las asignaciones presupuestales que tomen en cuenta los diferentes roles y responsabilidades de hombres y mujeres.

Carmen Zabalaga presenta el “contexto en el que se desarrolla la gestión municipal, tomando en cuenta la normativa, los procesos de descentralización y la participación ciudadana en la planificación municipal. Esta información permite explorar las limitaciones y posibilidades de introducir un análisis y gestión de género” (Zabalaga, 2004: 89) En la presentación del ciclo de la gestión municipal participativa, que resulta de la aplicación de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, se considera que la participación ciudadana, normada en las mismas leyes, ha permitido un proceso participativo de elaboración de políticas, programas y

proyectos. Mediante dichos procesos se llega al diseño del Plan Estratégico Municipal (medio y largo plazo), Planes de Desarrollo Municipal y los Programas Operativos Anuales (corto plazo). Los procesos participativos incorporan instrumentos para incluir el enfoque de género en el desarrollo local.

Sin embargo, se citan razones que impidieron la efectiva participación de las mujeres en la definición de las prioridades de gasto, como el desconocimiento legal de sus organizaciones junto al carácter marcadamente masculino de las organizaciones territoriales. El análisis considera que, para reorientar la estructura del gasto, es necesario incorporar a las mujeres como verdaderas actrices de la participación popular, para lo cual se requiere normas específicas en la normatividad del proceso, pero, fundamentalmente, se plantea que el enfoque de género sólo puede ser incorporado efectivamente en las políticas públicas si se integra como parte de los procesos de cambio.

La primera iniciativa de análisis de presupuestos municipales consistió en una aplicación de la metodología utilizada en el PGN, con ciertas peculiaridades que nacen precisamente del hecho de que este presupuesto se realiza en el marco de la aplicación de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, que suponen la existencia de procesos de participación ciudadana para la definición de necesidades y prioridades en el presupuesto.

La aplicación de la metodología fue posible porque el municipio de La Paz: a) es un municipio grande, donde están presentes casi todos los problemas generados por una política excluyente, b) logró agendar en su programa de 2001 un lineamiento estratégico de política de gasto para equidad de género, c) cuenta con un sistema de formulación presupuestaria bastante desarrollado, d) el marco normativo de administración de las finanzas municipales corresponde a la Ley

SAFCO, d) produce información financiera sistemática y homogénea a pesar de su descentralización. El análisis muestra que la inversión focalizada representa el 0,4% de las inversiones y que la mayor parte de éstas son inversión sectorial, representando el 99,6%.

A partir de 2002, se iniciaron en Bolivia otras experiencias de análisis de presupuestos sensibles al género con diferentes peculiaridades, provenientes de las diversas interpretaciones de los instrumentos desarrollados por las investigadoras Elson, Badlender y Sharp.

EXPERIENCIA DEL PROYECTO DESARROLLO CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la aplicación del modelo Gestión Municipal Participativa del Proyecto Desarrollo Democrático con Participación Ciudadana (DDPC/USAID) se constató, mediante una encuesta, que en 150 municipios “la presencia y participación de las mujeres en los procesos de planificación no es significativa, lo que demuestra que en general la gestión municipal no se orienta ni considera respuestas para superar el estado de exclusión social que viven las mujeres” (Halladle, 2003). Esta fue la constatación que orientó el desarrollo del modelo de gestión municipal participativa con equidad de género.

La propuesta de DDPC se inscribe en el marco del Modelo de Gestión Pública Participativa que se caracteriza por: a) crear espacios institucionalizados de encuentro entre mandantes y mandatarios, b) promover eficiencia, eficacia, solidaridad, corresponsabilidad y transparencia, c) hacer de la rendición de cuentas una constante, y d) demandar del gobierno municipal la capacidad de gestión y de la sociedad civil la disponibilidad para participar. Por otra parte, se enmarca en la normatividad de la Ley SAFCO aplicando los sistemas de gestión correspondientes.

Se pretende que en dicha gestión las mujeres participen tanto en el proceso como en los resultados. “La incorporación activa de las mujeres en el proceso de gestión pública, en la planificación, ejecución, vigilancia y control de la gestión municipal permitirá integrar políticas públicas de equidad de género y promover igualdad de oportunidades en la elaboración y distribución del presupuesto municipal” (Aguilar, 2003:34). Asimismo, se plantea la participación de las mujeres en los eventos del ciclo de la Gestión Municipal Participativa: cumbres municipales, encuentros de avance y encuentros de decisiones concurrentes, procesos políticos y sociales que ponen en práctica los componentes del modelo. Esta participación cuenta con espacios institucionalizados como el Comité de Vigilancia y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Uno de los resultados de la aplicación del modelo es el Plan Operativo Anual (POA) y el presupuesto en los que se incorporaría la equidad de género.

La propuesta del DDPC avanza en el “cómo hacer” para llegar a un POA con equidad y su correspondiente presupuesto. Proponen normas, instrumentos, procedimientos y materiales de apoyo. La fase de planificación termina con una demanda diferenciada y priorizada de programas y proyectos, basada en el debate, la deliberación y la negociación. La demanda tiene que ser técnica y económicamente viable, entonces los programas y proyectos deben ser preparados siguiendo las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), proceso que es apoyado por técnicos del municipio. Este programa de inversiones se incorpora al POA en la cumbre² y constituye un insumo para la propuesta de POA y presupuesto del municipio, con base en lineamientos y normas emitidos por el Ministerio de Hacienda. En la cumbre se presenta

el proyecto a todos los participantes. Esta fase cumple también el objetivo de preparar a los y las participantes para realizar el control y la vigilancia social.

La fase de control tiene como base organizacional al Comité de Vigilancia que promueve la participación de las OTB; para el caso concreto de la ejecución de los rubros de gasto con enfoque de género, tiene como actoras directas a las mujeres. El modelo incorpora el concepto de rendición de cuentas y transparencia en la gestión municipal que exige una mayor participación para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Ejecutivo del municipio.

Si bien el ciclo termina en el control y la vigilancia, la propuesta del DDPC avanza hacia una nueva fase que es el análisis del presupuesto con enfoque de género como el instrumento para la evaluación de la ejecución del presupuesto, basada en el mismo marco metodológico de las iniciativas anteriores: a) especificar el análisis en gasto focalizado, gasto equitativo y gasto general, b) utilizar los instrumentos de análisis, y c) construir indicadores que permitan el análisis comparativo. Y sugiere dos tipos de indicadores: a) indicadores de desarrollo de ciudadanía y participación social y b) indicadores de género en la gestión municipal. Dentro de estos últimos destacan indicadores de recursos para programas, proyectos y acciones para equidad de género; indicador de proyectos incorporados en el POA para la equidad de género; indicador de atención a las necesidades estratégicas de las mujeres; indicador de institucionalización de los mecanismos de control social.

Las características de este modelo son:

- 1) La incorporación de la equidad de género en los presupuestos municipales no es un acto independiente, más bien complementa el

2 Eventos del ciclo de Gestión Municipal Participativo.

modelo de gestión municipal participativo que ya se aplicaba en 150 municipios; se podría decir que se trataba de un modelo institucionalizado. El modelo de gestión municipal participativa es adoptado por el Estado como política pública mediante la resolución ministerial 130 del 27 de junio de 2002 del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, y en la que se instruye su aplicación. También la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), en Resolución No. 7/2003, aprueba el modelo e instruye a sus asociadas su aplicación. Por último, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM-Bolivia), en su resolución 9/2003, instruye a sus afiliadas adoptar, promover su aplicación y difundir el modelo.

- 2) La propuesta pasó por una prueba piloto en dos municipios rurales: Coroico e Irupana, aunque se debe aclarar que probó la fase de planificación dentro del ciclo de planificación participativa.
- 3) Pone mayor énfasis en el “cómo” y se deja el análisis de los PGS en un segundo plano, razón por la que no se llega a cuantificar los indicadores y, por consiguiente, no se habla de las dificultades sobre la información.
- 4) No cuenta con una sistematización de la experiencia en capacitación a las mujeres, OTB, Comités de Vigilancia, ni autoridades y técnicos municipales sobre los temas presupuestales a las mujeres y de equidad de género a los demás, lo cual no quiere decir que no se realizaron eventos de capacitación.
- 5) El análisis de la política de gasto no es relevante por las razones prácticas señaladas. Sin embargo, se podría concluir que había una voluntad política para incorporar en el modelo de gestión municipal el objetivo de equidad de género.

El diseño de la propuesta terminó en el primer semestre de 2002, se publicó en 2003 y en

la siguiente etapa del DDPC el esfuerzo se concentró en el diseño de los instrumentos de capacitación. Sin embargo la aplicación del modelo de Gestión Municipal Participativa continúa, porque sigue vigente la Ley de Participación Popular.

EXPERIENCIA DE UNIFEM REGIÓN ANDINA

El Programa de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género de UNIFEM Región Andina se implementa a través de las siguientes contrapartes institucionales: el Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), la Coordinadora de la Mujer, la Fundación Colectivo Cabildeo, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y la Asociación de Concejalas de Bolivia. Cofinancian el programa cooperantes como Oxford Committee for Female Relief (Oxfam), Agence Canadienne de Développement International (ACDI), Department for International Development (DFID) y otras ONG.

La experiencia de UNIFEM Región Andina hace énfasis en el análisis y la evaluación de los presupuestos sensibles al género, principalmente en el ámbito municipal, es decir actúa básicamente en la fase de evaluación que permitirá un control por parte de las o los beneficiarios de los programas y proyectos. Como ambas actividades requieren de la participación consciente de las mujeres, las autoridades *hacedoras de políticas* y los técnicos operadores de los instrumentos y procedimientos de formulación y ejecución presupuestaria, fundan su actividad en programas de capacitación en diferentes niveles.

En el *Reporte del análisis y evaluación de género en los presupuestos públicos municipales* se señala que el objetivo del análisis es “llamar la atención de los gobiernos, nacional y municipal, respecto del déficit de políticas, programas y presupuestos, en relación a la disminución de la inequidad de género; por tanto busca el incremento de la

efectividad de la distribución de los recursos públicos en la promoción de la equidad social y de género” (Fernández, 2009: 7).

Las bases metodológicas de los análisis se pueden encontrar en el mismo Reporte. Parte de aspectos conceptuales relativos a la categoría género, presupuestos sensibles al género, inversión en equidad de género, conceptos que sirven para definir indicadores que tienen la característica de medir su variabilidad en relación al objetivo de equidad de género. Esta metodología constituye una adaptación nacional a los conceptos e instrumentos de análisis planteados por Elson (1997), Budlender y Sharp (1998).

Las categorías de inversión señaladas son:

- Inversión focalizada en mujeres para cerrar brechas de desigualdad.
- Corresponsabilidad social y pública en el cuidado de la familia y la reproducción de la fuerza de trabajo.
- Descolonización y cultura de igualdad.
- Redistribución social con condiciones para la igualdad de género.

En cambio, el indicador de inversión en equidad de género se cuantifica con base en las siguientes categorías relacionadas con el total de la inversión ejecutada en el municipio:

- Inversión focalizada en mujeres.
- Inversión en corresponsabilidad social en la reproducción de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia.
- Inversión en cultura de igualdad.

El indicador de inversión en equidad de género “permite identificar la voluntad política de la instancia pública orientada a ejecutar medidas para eliminar la desigualdad de género y la construcción de equidad social y de género” (Fernández, 2009:16)

Adicionalmente, se plantean otros indicadores que miden el desempeño de los municipios en la reducción de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres y la construcción de la equidad de género. Es importante resaltar que “son indicadores de equidad de género en la gestión operativa y financiera de las entidades y territorios” (Fernández, 2009:13). A pesar de que estos indicadores son producto de un proceso de mejoramiento, es necesario preguntarse si “indican en qué medida y de qué manera las políticas y los presupuestos han logrado objetivos y resultados en materia de equidad de género” (Elson D., 2002, citada por la autora:13). Si son indicadores de gestión financiera, como la eficiencia de la inversión o de destino y composición, no miden el aporte del gasto público municipal en el logro del objetivo, sólo miden el desempeño institucional en el manejo de las inversiones. Por otra parte, habrá que validar si las categorías de inversión corresponden a las definidas por el SNIP, en su caso se tendrá que solicitar una modificación del concepto de inversión pública.

En el análisis de los presupuestos 2007, contenido en el Reporte, la cuantificación del indicador de inversión en equidad de género, a partir de una muestra de 24 municipios, presenta los siguientes datos: 0,68% del total programado y 0,76% del total ejecutado corresponden a inversiones en equidad de género. Esto muestra la escasa voluntad política para resolver los problemas de equidad de género, pues no se asigna ni el 1% del total de las inversiones al objetivo, pero no se señala que los municipios de la muestra fueron eficientes en la ejecución ya que sobrepasaron los niveles programados, esto quiere decir que la eficiencia financiera no significa eficacia en cuanto al objetivo general. Los demás indicadores son desagregaciones de este indicador global que presentan tendencias similares en los resultados pero que marcan diferencias territoriales.

Los resultados del análisis son importantes porque representan una constatación empírica de las hipótesis que ya se explicitan desde el primer trabajo de análisis realizado por encargo de UNIFEM RA en 2002. Además se cuenta con información cuantitativa y cualitativa sobre el esfuerzo de la política de gasto para atender el objetivo general que puede ser generalizable a otros municipios de otras regiones. Menos del 1% en inversión para equidad de género, habiendo transcurrido dos años después de que el Ministerio de Hacienda emitió en las directivas de formulación presupuestaria, la obligatoriedad de los municipios de incorporar programas y proyectos que estén relacionados con el objetivo de equidad de género, debe ser un tema de evaluación de los esfuerzos de análisis. Esto plantea mayores desafíos de incidencia en los presupuestos públicos, que deben ser abordados a través de la formulación de verdaderos presupuestos sensibles al género.

En términos metodológicos se percibe una evolución de los instrumentos de análisis: indicadores, clasificaciones de gasto (inversión, gasto de funcionamiento), momentos del gasto (programado ejecutado), cuantificación de relaciones y tendencias, etcétera, que también se inician en el año 2002. Esta evolución forma parte de la “construcción colectiva” de la metodología de análisis por parte de las instituciones que por encargo de sus diferentes financiadores desarrollan el tema como el IFFI, Coordinadora de la Mujer, Fundación Colectivo Cabildeo, Fundación Gregoria Apaza; dentro de las más importantes está UNIFEM RA, en el marco de su programa de PSG regional, que coordina el trabajo de las instituciones mencionadas. Esta construcción se apoya en espacios de discusión ya institucionalizados como la Mesa Nacional de Trabajo en PSG conformada por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, IFFI, Red de Mujeres Transformando la Economía,

Coordinadora de la Mujer, Plataforma de la Mujer, Red Nacional de Trabajadoras/es de la Información y Comunicación (Red ADA), Articulación de Mujeres por la Equidad y la Igualdad (AMUPEI) y UNIFEM RA. En este marco se desarrolló un proyecto de Ley de Política Nacional de Equidad de Género que no llegó a ser promulgada. Alimentó de manera importante este proceso el Observatorio de Equidad de Género, con reflexiones centrales y marcando las pautas para los trabajos empíricos. También ha sido importante la retroalimentación que proviene de las experiencias nacionales de los países que participan en el programa regional de UNIFEM RA.

El Reporte del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, al que hacemos referencia, tiene como antecedentes más inmediatos el Reporte IV de Análisis de Presupuestos Municipales de 2007, del Observatorio de Equidad de Género del IFFI, cuya metodología de análisis de presupuestos municipales en el departamento de Cochabamba se aplica a municipios de otros departamentos. Más aún, el análisis del IFFI avanza en el sentido de considerar las inversiones que tienen impactos indirectos en el objetivo de equidad de género; estas inversiones se encuentran dentro de la clasificación sectorial de la inversión y además plantea y cuantifica los indicadores correspondientes.

Para alcanzar los resultados señalados en los reportes de análisis ha sido necesario un esfuerzo importante en capacitación a diferentes actores como mujeres y sus organizaciones, instituciones dedicadas al tema de la equidad, operadores de políticas y procedimientos presupuestales, en conceptos de equidad de género, presupuesto, gestión de finanzas públicas, etcétera. No se pudo encontrar un documento que sistematice estas experiencias. Los resultados del análisis han permitido desarrollar una guía para el recojo y sistematización de la información de género en

presupuestos municipales y prefecturales elaborada por Silvia Fernández.

En términos generales se puede afirmar que la metodología de análisis desarrollada y aplicada a la muestra de los 27 municipios, no tiene como objetivo el diseño de políticas públicas ni la elaboración de los PSG, pero constituye un insumo para estos fines o, más bien, constituye el antecedente lógico en el proceso de alcanzar el objetivo de la equidad de género a través de asignaciones presupuestales públicas en los niveles nacional y local o municipal.

Sin embargo, existen avances en la construcción de los PSG en algunos municipios de la muestra como en La Paz, Achacachi, Turco, Eucaliptos y Curahuara de Carangas. La metodología está en preparación, pero se han aplicado instrumentos desarrollados por el DDPC-USAID como el Manual de Capacitación, y se incorporó, en el ciclo de planificación participativa, una instancia de deliberación de mujeres denominada Cumbre Municipal de Mujeres, que tiene el objetivo específico de analizar la demanda de proyectos de mujeres y cualificarla con criterios que se refieren a las competencias municipal, vocación productiva del municipio, acciones de equidad, entre los más importantes. Se cuenta también con instrumentos de apoyo como materiales de trabajo para capacitación a mujeres.

En el marco de lo anteriormente señalado, cabe hacer una observación: si ya existe una cultura de planificación participativa, un modelo de gestión municipal participativa con enfoque de género y normas jurídicas promulgadas, por qué no crecen las inversiones que prioricen el enfoque de género. Una respuesta puede ser que el esfuerzo realizado en los análisis sólo es aplicable a una fuente de financiamiento que son los recursos de coparticipación tributaria, que son importantes en los municipios pequeños (a veces constituye casi su única fuente de financiamiento), pero que en términos nominales tienen

escasa participación en el total de la inversión municipal. Entonces se refuerza la necesidad de continuar los esfuerzos de incidencia con presupuestos sectoriales que contengan inversiones que incorporen el enfoque de género.

OTRAS EXPERIENCIAS

Otras agencias de financiamiento han contribuido también en esta construcción, además de las señaladas anteriormente. La Cooperación Técnica Alemana (GTZ) ha desarrollado una Guía Metodológica para Planes y Presupuestos de Equidad, y su contraparte ha sido la Asociación de Concejalas de Bolivia, ACOBOL.

En el contexto de desarrollo local la cooperación japonesa, a través de JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón, por su sigla en inglés), tiene algunos aportes; la contraparte nacional fue ACOBOL.

PAUTAS PARA CONTINUAR

Después de casi 10 años de trabajo en los PSG, las asignaciones en los presupuestos para la equidad se mantienen en los mismos rangos, posiblemente porque el esfuerzo más importante se centró en el análisis, cuando el fin del mismo es lograr una mayor asignación de recursos en los presupuestos públicos, tanto en el PGN y en los presupuestos municipales. El reto inicial de la formulación de los PSG está vigente y será necesario generalizar las experiencias de formulación.

Un resultado de análisis evidencia que no existe voluntad política para incorporar el tema en las prioridades de la asignación del gasto. El PND no considera de manera explícita el objetivo de la equidad de género, éste vendrá en los planes sectoriales cuyos presupuestos se integran al PGN. Esta solución implica cambiar el eje de los análisis y apuntar hacia el Presupuesto Nacional.

Se abre un nuevo campo de acción para incidir en las políticas públicas y estas son las leyes que se implementarán en el marco de la nueva Constitución Política del Estado. Sin embargo, la concentración de la atención en los presupuestos públicos debe continuar porque está probado que son instrumentos eficaces para lograr objetivos de equidad en términos de género.

Se percibe que los indicadores no están midiendo el grado de avance en la obtención del objetivo de equidad de género, posiblemente porque no se cuenta con objetivos específicos, que son el camino para llegar al objetivo general; entonces los indicadores deben estar referidos a estos últimos y permitirían medir el aporte al objetivo general. La construcción de un “marco lógico” puede ayudar a ordenar y sistematizar la cuantificación de los indicadores.

El resultado de los análisis realizados hasta el momento, y que se recupera en el Reporte del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, se basa en indicadores que no muestran una evolución en el tiempo porque no hay un punto de comparación expresado en una línea de base; esto puede ser una deficiencia desde las metodologías.

¿El conocimiento de las finanzas públicas y de los conceptos de equidad de género está llegando a las actoras de este proceso, que son las mujeres?, ¿o hay una concentración mayor de conocimiento en las instituciones encargadas del tema? Tal vez la pregunta surge porque no existe una sistematización de los procesos de capacitación que permita apreciar su alcance y sostenibilidad.

Se puede apreciar que las instituciones encargadas de trabajar estos temas reciben apoyo financiero externo. Se corre el riesgo de que terminado el financiamiento termine la actividad. Es necesaria la institucionalización de estos esfuerzos mediante los ministerios correspondientes y más bien se debe promover el desarrollo

de las iniciativas al interior de las instituciones públicas.

La competencia por los recursos públicos en el presupuesto es un dato y muestra otra premisa: que estos recursos son escasos para las múltiples necesidades. Las asignaciones para equidad de género tienen que competir por estos recursos y sólo lo pueden hacer si cuentan con programas y sólo lo pueden hacer si cuentan con programas y proyectos que muestren una viabilidad social y económica y si se cuenta con capacidades técnicas institucionales para ejecutar los mismos. Las leyes, normas y lineamientos no son suficientes. Así surge otro tema que es la gestión de proyectos (preparación, ejecución, seguimiento y evaluación ex post) que junto a una demanda “cualificada” puede garantizar mayores recursos para la política de equidad de género.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Gloria
2003 *Equidad de género en el modelo de gestión municipal participativa. Desarrollo democrático y participación ciudadana*. Bolivia: USAID.

Ayalde, Lilian
2003 Presentación del libro *Equidad de género en el modelo de gestión municipal participativa. Desarrollo democrático y participación ciudadana*. Bolivia: USAID.

Armand, Mireya y Sánchez, Tania
2009 *IV Reporte. Presupuestos sensibles al Género. Análisis de Presupuestos Municipales 2007*. Observatorio de Equidad de Género. Bolivia: IFFI.

Budlender, Debbie; Sharp, Ronda; Keri, Allen
1998 *Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigación y práctica contemporánea*. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Coello Raquel
2004 “Presupuestos sensibles al género en UNIFEM Región Andina: Una apuesta regional”. En: *Hacia la transparencia y gobernabilidad con equidad: Presupuestos sensibles al género en la Región Andina*. Ecuador: UNIFEM RA.

Elson, Diana
1997 *¿Los presupuestos neutrales, ciegos o sensibles al*

género? Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado. Misión preparatoria del país para integrar el género en las políticas y procedimientos del Presupuesto Nacional. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Falú, Ana

2004 *Hacia la transparencia y gobernabilidad con equidad: Presupuestos sensibles al género en la Región Andina.* Ecuador: UNIFEM RA.

Fernández, Silvia

2009 *Transversalidad de la igualdad de género en la planificación sectorial del desarrollo: Guía operativa.* Bolivia: Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y UNIFEM-RA.

2009 *Reporte de análisis y evaluación de género en los presupuestos públicos municipales.* Bolivia: Viceministerio de igualdad de oportunidades y UNIFEM-RA.

Gutiérrez Iriarte, Waldo

2009 “Institucionalización de la equidad de género en el marco de la política fiscal”. Informe de consultoría. GTZ/Bolivia.

Gutiérrez de Toranzo, Martha

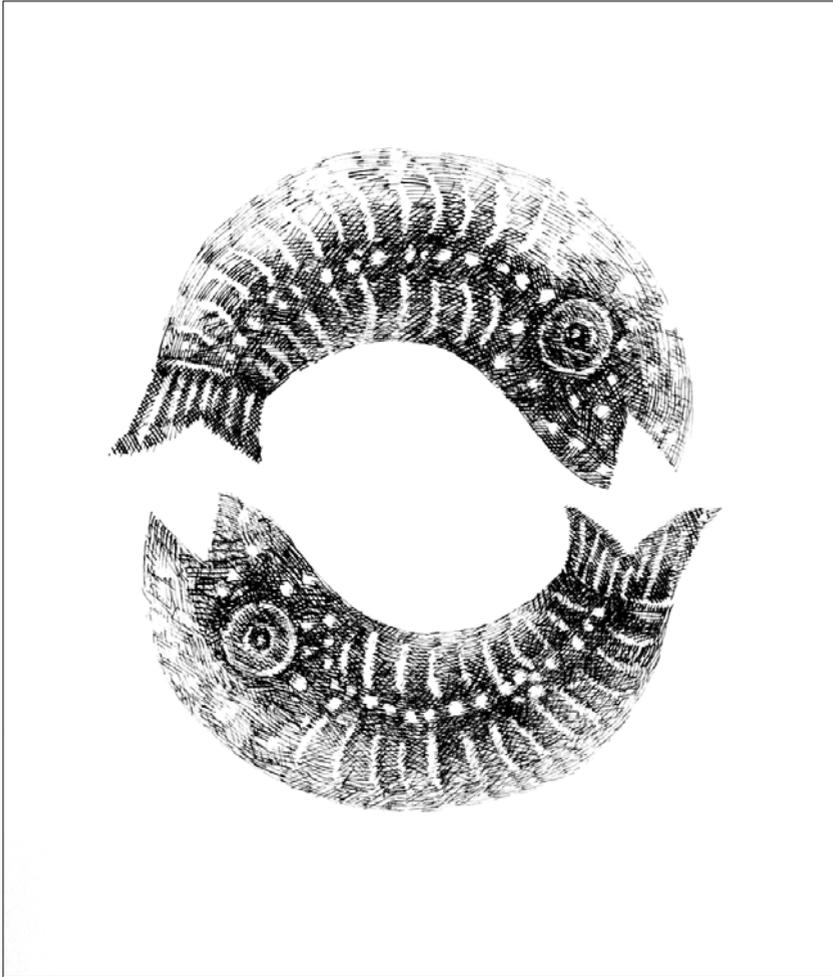
2004 *Presupuestos públicos con enfoque de género. Una aproximación metodológica para el presupuesto nacional de Bolivia y el presupuesto del municipio de La Paz.* Bolivia: UNIFEM RA y Viceministerio de la Mujer.

Sánchez, Tania

2009 *Guía para el recojo y sistematización de información de género en presupuestos municipales y prefecturales.* Bolivia: Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y UNIFEM RA Bolivia.

Zabalaga, Carmen

2004 “Municipios y presupuestos sensibles al género: una aproximación al caso boliviano”. En: *Hacia la transparencia y gobernabilidad con equidad: Presupuestos sensibles al género en la Región Andina.* Ecuador: UNIFEM RA.



Romanet Zárate. *El beso II*. Tinta sobre papel. 2009