

UNIFEM – REGIÓN ANDINA



**DOCUMENTO METODOLOGICO SOBRE EL
ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO CON
ENFOQUE DE GÉNERO**

**Sistematización de las experiencias en la Región
Andina**

**Elaborado por
Bethsabé Andía Pérez
Arlette Beltrán Barco**

Julio de 2003

AGRADECIMIENTOS	3
1 JUSTIFICACIÓN	4
2 LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO.....	8
2.1 HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS EXISTENTES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO	9
2.1.1 <i>Herramienta 1: Evaluación de políticas con enfoque de género</i>	<i>10</i>
2.1.2 <i>Herramienta 2: Evaluación de los beneficiarios.....</i>	<i>11</i>
2.1.3 <i>Herramienta 3: Análisis de la incidencia del gasto público.</i>	<i>11</i>
2.1.4 <i>Herramienta 4: Análisis de la incidencia de los ingresos.....</i>	<i>11</i>
2.1.5 <i>Herramienta 5: Análisis desagregado según sexo del impacto del presupuesto sobre el uso del tiempo.....</i>	<i>12</i>
2.1.6 <i>Herramienta 6: Marco de política económica a mediano plazo con enfoque de género</i>	<i>12</i>
2.1.7 <i>Herramienta 7: Informe del estado del presupuesto con conciencia de género.</i>	<i>13</i>
2.2 PRINCIPALES LIMITACIONES EN EL USO DE ESTAS HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS	13
3 EL ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REGIÓN ANDINA.....	14
3.1 CONTEXTO ANDINO	14
3.2 APORTES DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN LA REGIÓN ANDINA.....	16
3.2.1 <i>Análisis del contexto y del marco institucional.....</i>	<i>16</i>
3.2.2 <i>Análisis de las Políticas</i>	<i>16</i>
3.2.3 <i>Análisis de los ingresos.....</i>	<i>17</i>
3.2.4 <i>Análisis de los gastos</i>	<i>18</i>
a) Categorías de gasto.....	18
b) Análisis del empleo en el gobierno local con enfoque de género	18
c) La evaluación con enfoque de género de la concepción y el diseño del programa o proyecto.....	19
d) Análisis desagregado de la incidencia del gasto público.....	20
e) Análisis del grado en el que el presupuesto se apoya en trabajo no remunerado....	21
f) Determinación del gasto asignable a prioridades de género	22
3.2.5 <i>Análisis de los mecanismos de participación en el proceso presupuestario.....</i>	<i>22</i>
4 PROPUESTA METODOLÓGICA	24
4.1 ANÁLISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL	25
4.2 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS.....	28
4.2.1 <i>En el nivel nacional.....</i>	<i>29</i>
4.2.2 <i>En el nivel municipal.....</i>	<i>30</i>
4.3 ANÁLISIS DE LOS GASTOS PÚBLICOS	32
4.4 ANÁLISIS DE LOS INGRESOS PÚBLICOS	37
4.5 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL GASTO DEL GOBIERNO, NACIONAL O LOCAL, SOBRE LA SITUACIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO	39
5 BIBLIOGRAFÍA.....	46

AGRADECIMIENTOS

El presente documento es un intento de sistematizar algunas de las experiencias de análisis de presupuestos sensibles al género que UNIFEM-Región Andina ha venido impulsando en la región, como parte de su programa mundial *Fortalecimiento de la Gobernabilidad Económica: Análisis de Género Aplicado a los Presupuestos Gubernamentales*, que cofinancia la Secretaría de Estado para la Cooperación al Desarrollo del Gobierno Belga. Nuestro primer agradecimiento va, por lo tanto, para este gobierno, el cual ha venido impulsando distintas iniciativas destinadas a posicionar el tema en la agenda internacional.

En segundo lugar, queremos agradecer a Gina Vargas, coordinadora del Programa de Derechos Económicos y Sociales de UNIFEM-Región Andina, por su gran iniciativa y todo el enorme trabajo que ha realizado con la finalidad de apropiarse del tema y lograr que éste sea asumido por una parte importante del movimiento de mujeres.

Los análisis de presupuestos de la Región Andina, como experiencias pioneras en la región, han supuesto un gran desafío y un gran aprendizaje. Nuestro objetivo con este documento es recoger las lecciones aprendidas y orientarlas 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 orientados a la equidad de género.

Así pues, nuestro agradecimiento especial a Bethsabé Andía, Arlette Beltrán, Martha Gutierrez, Zonia Palán y Carmen Zabalaga, quienes a través de sus trabajos de análisis de presupuesto en Bolivia, Ecuador y Perú nos abrieron el camino por el cual hemos ido transitando y aprendiendo.

Asimismo, el borrador del presente documento fue compartido y discutido en el *Taller de Intercambio de Experiencias sobre Análisis de Presupuestos con Enfoque de Género en la Región Andina: Trabajando por una Herramienta para el Ejercicio de los Derechos Económicos y Sociales*, realizado en Guayaquil-Ecuador, durante los días 13, 14 y 15 de Noviembre de 2002. Además de las personas mencionadas anteriormente, participaron en este taller: Valeria Ambrosio, María Rosa Anchundia, Iris Baptista, Carmen Balarezo, Carmela Bardalez, Marsha Craddle, Raquel Coello, Ana Falú, Beatriz Fullone, Mar Humberto, Magdalena León, Marlene Libardoni, Maria Eugenia Lima, Julieta Logroño, Monice Novillo, Rebecca Pearl, Lucía Pérez Fragoso, Juanita Salinas, Carmen Sánchez-Miranda y Alejandra Valdés. Queremos agradecer a todas ellas por las importantes contribuciones que a lo largo del taller, y en posteriores comunicaciones, hicieron al presente trabajo.

Esperamos que este documento constituya una herramienta válida para avanzar en el logro de presupuestos con enfoque de género, que contribuya a los procesos de transparencia y rendición de cuentas gubernamentales y que facilite un real ejercicio de los derechos de las mujeres.

UNIFEM-REGION ANDINA

RECONOCIMIENTO

En el transcurso de la elaboración del presente documento acaeció el sensible fallecimiento de Zonia Palán, a quien dedicamos este trabajo; queremos además expresar nuestro reconocimiento por su trayectoria intelectual y política, y por su compromiso y aporte a la construcción del movimiento de mujeres.

1 Justificación

Uno de los principales objetivos de un gobierno debe ser velar por la equidad en el acceso y goce de los recursos públicos y privados de todos y cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas, así como impulsar su desarrollo humano. Ello implica sustentar las políticas en un modelo de sociedad en el que se privilegie la calidad de vida, y donde los hombres y las mujeres sean el fin último de las mismas, y no un recurso del que se sirvan.

El modelo de sociedad al que nos referimos debe garantizar la equidad de género y orientarse a la reducción de las brechas que hoy existen en las oportunidades y capacidades que hombres y mujeres evidencian. 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 concreción.

En este sentido es necesario distinguir entre las políticas ciegas al género y las políticas sensibles al género¹. 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 presenta en un lenguaje aparentemente neutral al género, en el cual está implícita la dominación masculina, privilegiándose 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 diferente manera como potenciales participantes y beneficiarios del proceso de desarrollo, teniendo, por lo tanto, distintas y, muchas veces, contrapuestas necesidades, intereses y prioridades. En este sentido, los planes de igualdad de oportunidades que se han formulado en distintos países de la región, han permitido hacer frente a las desventajas que de partida afrontan las mujeres; 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.

Sin embargo, no es suficiente 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, los 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, considerando y atendiendo sus necesidades diferenciales y las dotaciones de capital tangible e intangible con el que se insertan en las actividades económicas, sociales y políticas del país.

¹ Kabeer, Naila y Subrahmanian, Ramya (1996).

Para lograrlo, es fundamental introducir el enfoque de género en la distribución de los recursos públicos, a través del presupuesto, siendo de suma importancia el rol de la sociedad civil y los grupos organizados de mujeres en su tarea de impulsar y exigir la consideración de la dimensión de género en el manejo de los mismos, así como de fiscalizar el accionar de los gobiernos de turno.

Pero, ¿por qué los presupuestos públicos?. 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. 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. El presupuesto es uno de los instrumentos más poderosos de política económica y, como tal, puede ser una valiosa herramienta para reforzar la democracia² y el ejercicio de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos.

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 social³. Además, la mujer es, tradicionalmente, responsable 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, alimentando las brechas que a todo nivel existen 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 las ONG's, son intensivos en mano de obra masculina. El "*Human Development Report*" de 1999, ofrece estadísticas al respecto de 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 34% de su tiempo para trabajos en el mercado y 66% en 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 sirven de soporte para la reproducción de la oferta laboral de la economía y tejen las redes sociales, manteniéndolas y reforzándolas. Por los mismo, el acceso iniquitativo a los bienes y servicios, que se traducen en una menor acumulación de capital humano de las mujeres, implica también costos para los hombres, los niños y los ancianos, es decir para la comunidad en general. Esto se traduce en una menor productividad de las personas y bajos niveles de vida⁴.

Dicho todo lo anterior conviene preguntarse, ¿qué es específicamente un presupuesto que considera la dimensión de género?. Es aquel que incorpora las necesidades,

² Budlender y Sharp (1998)

³ Ver: Brown y Haddad (1995), Cagatay (1998), World Bank (2000)

⁴ UNIFEM, Reporte bienal 2000 (a).

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 que genera sobre ellos y ellas de manera diferenciada.⁵ Debe, asimismo, considerar 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.

Cabe destacar que, 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. No obstante, y con la finalidad de que esta participación sea efectiva, las mujeres deben estar informadas y lo suficientemente preparadas para velar por que sus intereses sean considerados a la hora de distribuir los recursos. Todo ello contribuirá, además, a que el presupuesto se convierta en una herramienta para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas.

Una de las formas en que las mujeres, y la sociedad civil en general, pueden ir adquiriendo las capacidades necesarias para participar en estos procesos de manera efectiva, es a través de lo que se conoce como el 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 necesidades⁶.

Un análisis de este tipo incluye 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 procedimientos; todo ello hará posible determinar qué tan flexibles son los presupuestos públicos como para permitir la introducción de los cambios que sean necesarios para incorporar en ellos el enfoque de género. Además, el proceso presupuestario debe ser analizado considerando en qué medida favorece una activa participación de la ciudadanía y, especialmente, de las mujeres.

Pero, además, no hay que olvidar, que el presupuesto se basa en políticas públicas y, en ese sentido, será necesario evaluarlas con una mirada de género, así como y determinar hasta qué punto dichas políticas 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 que se evidencia en el presupuesto anual.

⁵ UNIFEM 2000 (b).

⁶Buddlender y Sharp, op.cit.

Específicamente, el análisis del presupuesto con enfoque de género, persigue tres objetivos⁷:

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

Cabe destacar que estos procesos van a permitir alcanzar un objetivo adicional de especial importancia: el empoderamiento de las mujeres específicamente en su capacidad 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:

- Logren un amplio conocimiento de los procesos presupuestarios y de cómo participar en ellos, de tal forma que su participación sea más informada y efectiva.
- Incrementen su capacidad de negociación y sean capaces de influir en la distribución de los recursos públicos, de tal 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 tener las bases necesarias para facilitar un acceso equitativo a los recursos por parte de la población y, finalmente, otorga una herramienta útil para realizar un seguimiento y control de la utilización de los fondos gubernamentales en políticas y programas públicos, lo que a su vez implica monitorear las decisiones que toma el gobierno en materia económica y social.

⁷ Idem

2 La experiencia de América Latina y el Caribe en el análisis de presupuestos con enfoque de género

Muchas de las experiencias llevadas a cabo en América Latina y el Caribe, en lo que se refiere al análisis de los presupuestos con enfoque de género, 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 los procesos de asignación de recursos públicos y rendición de cuentas, en todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Las experiencias se han desarrollado en diversos países, entre los que destacan Belice, Brasil, Chile, México, Uruguay, y dentro de la región Andina, Bolivia, Ecuador y Perú. En lo que se refiere a México se vienen realizando actividades en tres ámbitos principalmente. 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 (proyecto *Fortaleciendo la incidencia de mujeres líderes en presupuestos públicos desde el enfoque de género*, Equidad de Género y FUNDAR). El segundo ámbito de trabajo se vincula con la sensibilización en equidad de género de funcionarios y funcionarias de la administración pública federal que sean claves en los procesos de asignación y ejecución de recursos públicos (Comisión Nacional de la Mujer). Finalmente, esta misma Comisión está trabajando en la visibilización de la economía no remunerada a través del desarrollo de cuentas satélites que puedan luego ser incorporadas a las cuentas nacionales, que son la base para la preparación del presupuesto. Cabe mencionar 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), y que ya se viene trabajando en el tránsito desde el análisis de los presupuestos sensibles al género hacia la elaboración de éstos pero incorporando dicha dimensión.

En el caso de Brasil, se viene desarrollando una metodología de análisis y monitoreo de los presupuestos públicos federales con enfoque de género, así como un trabajo de promoción dentro del Congreso Nacional a fin de lograr la ampliación de recursos destinados a promover la equidad de género y raza (proyecto *Presupuesto mujer: control social y equidad de género*, Centro Feminista de Estudios e assessoria, CFEMEA). Junto con otras organizaciones de mujeres, el proyecto realizará un monitoreo y evaluación de los programas sociales federales, en especial de las políticas de salud. A nivel municipal se está trabajando en la identificación de un padrón de gastos públicos con enfoque de género que responda a una serie de inquietudes como las implicancias de los gastos y proyectos efectivamente ejecutados sobre hombres y mujeres (proyecto *Presupuesto público y ciudadanía de mujeres y hombres: una comparación entre la intención (el presupuesto) y las acciones (lo hecho) en municipios brasileños*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM).

En Chile, se realizó un estudio de los presupuestos de nueve municipios, desde una perspectiva de género, con el objetivo de recoger y producir información sobre la composición de los presupuestos municipales en lo referido a gasto e inversión social y, de esta manera, extraer elementos que permitan orientar la elaboración de modelos de análisis replicables en distintos municipios del país y generar indicadores que hicieran factible el estudio de la gestión presupuestaria así como establecer las posibilidades existentes para disminuir las discriminaciones de género (Hexagrama

Consultoras apoyada por UNIFEM y PNUD). Esta experiencia ha permitido capacitar a concejalas, alcaldesas, y funcionarios y funcionarias municipales.

En Uruguay, se viene desarrollando un proyecto que tiene como objetivo la formulación de una propuesta educativa para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos nacionales y locales, a través de dos actividades: el desarrollo de una metodología de análisis y monitoreo del presupuesto, y la capacitación de mujeres en el campo de la macroeconomía (proyecto *Presupuesto nacional y local: ciudadanía de las mujeres*, Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe, REPEM).

En Belice, se ha realizado un análisis del presupuesto nacional con enfoque de género para los años 2001 y 2002 (Secretariado de la Mancomunidad Británica y Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, IDRC). Se piensa además desarrollar el presupuesto 2003-2004 incorporando esa dimensión, para lo cual se están realizando capacitaciones a funcionarios y funcionarias públicas y organizaciones de mujeres que estarán involucrados en ese proceso.

En el caso de la Región Andina y, específicamente, de Bolivia, Ecuador y Perú, UNIFEM ha venido impulsando iniciativas de análisis de los presupuestos con enfoque de género, principalmente a nivel local, buscándose trabajar al mismo tiempo con las autoridades locales y con las organizaciones sociales de mujeres. El trabajo se inició con un seminario latinoamericano de capacitación en las herramientas metodológicas desarrolladas por Debbie Budlender y Ronda Sharp⁸ para realizar este tipo de análisis. La principal conclusión fue que no se tenía una receta única y que era necesario adaptar las herramientas disponibles a las realidades y necesidades de cada localidad. Cabe mencionar que los resultados alcanzados en los estudios realizados en esta Región vienen siendo difundidos entre distintos grupos de interés tanto del sector público como de la sociedad civil, con el objetivo de reflexionar en torno a la principal conclusión que, en conjunto, han arrojado hasta la fecha: la falta de un enfoque de género en la asignación de los recursos públicos.

Siendo que las herramientas presentadas y discutidas en ese Seminario, han sido la base metodológica de la mayoría de los estudios latinoamericanos en el tema de presupuestos sensibles al género, es conveniente presentar, a continuación, un breve resumen de los objetivos de cada una de ellas. Finalmente, explicaremos algunas limitaciones generales encontradas a la hora de su aplicación en el caso específico de los estudios realizados en la Región Andina.

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

Un punto de partida para el análisis de los presupuestos con enfoque de género que se propone como parte de la metodología de trabajo de Buddlender y Sharp, 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”). Por ejemplo, programas para promover el desarrollo de actividades productivas entre mujeres.

⁸ Idem.

- Categoría 2: gastos destinados a asegurar que los empleados y empleadas públicos tengan igualdad de oportunidades en materia de empleo. Por ejemplo, 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. Suelen ser el grueso de los gastos públicos.

Asimismo, se plantean las siguientes categorías en el caso de los ingresos públicos:

- Impuestos, 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.

Luego se proponen las siguientes siete herramientas a partir de las cuales se analizan los gastos, los ingresos así como el presupuesto como un todo.

2.1.1 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, por lo que, una evaluación de las mismas considerando la perspectiva de género permite identificar las áreas críticas y las limitaciones de las mismas en este sentido, que se traducirán más adelante en la distribución de los recursos.

Estas herramientas analizan las políticas públicas considerando los siguientes aspectos:

- La identificación de los temas implícitos y explícitos de género en ellas.
- La identificación de los recursos asignados a las políticas y los efectivamente ejecutados.
- La evaluación de si la política perpetuará o modificará las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género que se observan.

Es fundamental presentar y analizar las metas y objetivos generales y específicos del gobierno respectivo, y de sus sectores económicos y sociales, discutiendo sobre la manera como se conceptualiza el género y cuáles asuntos de género les atañen.

Para llevar a cabo esta evaluación es necesario realizar un análisis de las implicaciones de género de las políticas utilizando el siguiente procedimiento:

1. 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.
2. Sobre la base de tales respuestas, discutir respecto de las actividades y asignaciones presupuestarias que se derivan de las políticas.
3. Finalmente, verificar si las políticas tienen consistencia con sus objetivos declarados.

2.1.2 Herramienta 2: Evaluación de los beneficiarios

Esta herramienta está expresamente diseñada para darle voz a los beneficiarios y beneficiarias de los programas públicos.

A partir de la aplicación de una variedad de instrumentos de campo cuantitativos (encuestas de opinión, sondeos de actitudes y clasificación de preferencias) y cualitativos (entrevistas semi-estructuradas, grupos focales, observación de participantes), se busca conocer la opinión de los y las beneficiarias del proyecto o programa que se analiza.

Asimismo se puede extraer otro tipo de información como, por ejemplo, si los (las) beneficiarios (as) están dispuestos a pagar (y cuánto) con el objetivo de que los servicios públicos aumenten y/o mejoren.

2.1.3 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, es decir, a quién le afecta más o a quienes se traslada la obligación de proveer 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:

- a) 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.
- b) 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 mucha información cuantitativa vinculada al costo en que incurre el gobierno al proveer y distribuir cierto bien o servicio, así como aquella que se refiere a la distribución de estos últimos al interior de la familia, información que debe ser obtenida a partir de las encuestas de hogares.

Muchos de los análisis de la incidencia del gasto se realizan a partir de una clasificación de la población por quintiles de ingresos, y determinando qué quintiles se ven más beneficiados que otros con los gastos públicos sociales sometidos a evaluación. No obstante, la dimensión de género es muy importante ya que se ha descubierto que las brechas de género son distintas de acuerdo con el nivel de ingresos de las personas.

2.1.4 Herramienta 4: Análisis de la incidencia de los ingresos

La única herramienta que se propone para el análisis de los ingresos tiene que ver con la recaudación tributaria dentro de la familia, tomando en cuenta la variable género.

Esta herramienta parte del reconocimiento de que las características específicas del sistema tributario (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 a 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 del mismo 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 se obtendrían de encuestas de hogar, básicamente).

2.1.5 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.

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 PNUD⁹). 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 de la disponibilidad de estudios del uso del tiempo. Para intentar medir este trabajo no remunerado, se puede calcular una matriz de insumo-producto del programa, 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.

2.1.6 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 diseño y formulación de la política económica de mediano plazo. Para ello es indispensable incorporar variables diferenciadas por sexo en los modelos económicos que la sustentan, así como aquellas que representen la economía familiar no remunerada ni considerada en las cuentas nacionales. Finalmente, es fundamental ir modificando 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:

- a) En el nivel de la economía como un todo, en donde es necesario introducir la dimensión de género en los grandes agregados económicos, labor que es aún muy incipiente.
- b) En un nivel más desagregado, en el que se revisan las asignaciones presupuestales multianuales dentro del gasto total del modelo general, las mismas que pueden ser sometidas a las herramientas de análisis de género presentadas anteriormente.

⁹ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1995.

2.1.7 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 ser 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 aplicación a un caso específico, lo que se ha venido haciendo en los últimos años en diversos países de la Región Andina. A partir de estas experiencias, a continuación se presentan algunos comentarios generales respecto a la utilidad de estas herramientas.

- Son herramientas muy dispersas y desintegradas entre sí y no es posible establecer un nexo claro entre ellas que permita relacionar y retroalimentar sus resultados. Parecen ser poco aplicables al presupuesto como un todo, y más bien útiles para el análisis de partidas presupuestarias específicas.
- Las herramientas que se basan en la recopilación de información cuantitativa no son aplicables a las realidades de nuestros países, básicamente por un problema vinculado con el recojo y sistematización de información estadística suficientemente desagregada. Además su utilidad final no es tan evidente frente a la posibilidad de utilizar con más profundidad el análisis de información cualitativa que dé pistas más claras sobre dónde se encuentran los principales problemas de equidad del presupuesto público.
- No hay un sustento práctico de las herramientas teóricas que se presentan ya que los ejemplos que se utilizan no corresponden, en la mayoría de los casos, a la propuesta metodológica de cada herramienta en sí. Se observa más bien que el procedimiento utilizado en los ejemplos se basa, principalmente, en el análisis de información cualitativa.
- No considera el análisis en sí de los procesos presupuestarios y sus diversas etapas: cómo se diseñan y formulan los presupuestos, los niveles de centralización o descentralización de las políticas y la distribución de los recursos, y los mecanismos de ejecución del gasto público. Tampoco se toma en cuenta cuál es la participación de la mujer en estos procesos.
- Se 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, ni tampoco se propone alguna manera de 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

El contexto que vive la Región Andina influyó considerablemente en la manera en que se llevaron a cabo los análisis de los presupuestos públicos con enfoque de género. En tal sentido, vamos a describir los procesos claves de dicho contexto, así como los avances logrados en lo que se refiere al tipo de análisis mencionado.

3.1 Contexto Andino

Los estudios que UNIFEM apoyó se llevaron a cabo en tres países de la Región Andina: Bolivia, Ecuador y Perú. Salvo el caso de Bolivia, en el que se realizó el análisis a nivel nacional y municipal, en los otros dos países las experiencias tuvieron lugar a nivel de gobiernos locales: 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, en la mayoría de casos, con excepción de Cuenca, en donde fue realizado por profesionales del Municipio. En todas las zonas, se contó con la voluntad política de los municipios de apoyar la realización de los estudios, la que en algunos casos fue plasmada a través de la firma de convenios entre ellos y UNIFEM.

Entre los procesos claves que se viven en la Región Andina y que influyeron en la realización de los análisis podemos destacar, en primer lugar, la descentralización y la participación ciudadana. En este sentido, se vienen desarrollando, por un lado, procesos institucionalizados de participación ciudadana como un mecanismo para fortalecer la democracia y para 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), en definir las prioridades de gasto (presupuestos participativos) y en el seguimiento y control de la gestión municipal (veedurías o comités de vigilancia).

Por otro lado, las diferentes leyes que han sustentado los procesos de descentralización¹⁰ han permitido ampliar las competencias de los gobiernos locales, mediante la transferencia de responsabilidades (como la administración de los servicios básicos) otorgándoles recursos para ejercerlas. En este contexto, se ha incrementado considerablemente la importancia de los presupuestos municipales para instrumentalizar políticas sociales¹¹,

¹⁰ En el caso de Bolivia el proceso de descentralización se concreta a través de La Ley de Participación Popular y la Ley 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.

¹¹ 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.

En algunos casos, parte de la asignación de estos recursos se realiza mediante procesos participativos institucionalizados y de acuerdo a las disposiciones sobre el destino del gasto establecidas en las propias leyes y reglamentos¹². En este contexto se desarrollan procesos de planificación estratégica, en los cuales los gobiernos locales han definido su visión, sus objetivos estratégicos o políticas, y han elaborado planes a mediano o largo plazo¹³ los cuales deben vincularse a los presupuestos. Paralelamente se reconoce la necesidad de asegurar la transparencia y se fortalecen instancias de control social.

Por lo tanto, a partir de los procesos de descentralización y participación, se cuenta con una nueva forma de asignar recursos públicos y se dan cambios en la proporción de recursos administrados por las entidades del Gobierno Central, las entidades departamentales y municipales. No obstante, es necesario destacar que todavía existe una gran distancia entre las nuevas competencias locales y los recursos económicos, técnicos y humanos con los que los gobiernos locales cuentan para llevarlos adelante.

De igual manera, a pesar de las posibilidades que se abren con los procesos de descentralización y participación, es importante señalar que éstos no generan automáticamente un mayor ejercicio ciudadano ni brindan respuestas a las necesidades de la población, 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. De otro lado también es necesario examinar el proceso de programación y formulación presupuestaria, así como los mecanismos de participación ciudadana, incidiendo en el análisis de la participación de las mujeres..

Otro aspecto a considerar dentro del contexto regional es la larga trayectoria de los movimientos de mujeres y su participación a la hora de aportar referentes para el análisis. A través de procesos consensuados, las mujeres han ido definiendo una agenda propia de necesidades e intereses a través de la cual incidir en la elaboración de políticas públicas¹⁴. La inclusión de dichas demandas en los planes estratégicos y la asignación de recursos específicos para las mismas, constituye un punto de referencia para todo análisis de presupuesto con enfoque de género. De igual manera, su participación directa en las iniciativas de análisis de presupuestos ha constituido, en algunos casos, un respaldo importante, que puede contribuir a la sostenibilidad de estos procesos¹⁵.

Finalmente, cabe destacar la limitada capacidad de la administración pública para producir información confiable y oportuna. En las experiencias llevadas a cabo en la Región Andina, se ha encontrado que existe poca aptitud para generar información desagregada por sexo sobre beneficiarios de los programas y servicios, sobre el costo

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Como ejemplo puede mencionarse el Plan Construyendo la Equidad de Género del Municipio Metropolitano de Quito, promovido por la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia, el cual fue resultado de los procesos participativos realizados con las mujeres del distrito y sus organizaciones.

¹⁵ 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, tanto en lo que se refiere a la recolección de información como en la validación y difusión de los resultados.

de los servicios, o sobre pagos de impuestos y tasas, lo cual plantea serios problemas cuando se necesitan aplicar herramientas metodológicas que requieren de información cuantitativa.

3.2 Aportes de los estudios realizados en la Región Andina

Dado que las experiencias en su mayoría se desarrollan sobre presupuestos municipales, es en éste ámbito donde se centra la mayor parte de los aportes metodológicos, aunque es importante recalcar que no todos los estudios han utilizado las mismas herramientas de análisis, ni las han aplicado de la misma manera.

Para dar un panorama de las experiencias realizadas, a continuación presentaremos un resumen de las herramientas utilizadas por los diferentes estudios. Si bien éstas pueden presentar limitaciones, han servido para aproximarnos, en el contexto de la Región Andina, a los análisis de los presupuestos con una perspectiva de género, y es a partir de su revisión y profundización que se ha elaborado la propuesta metodológica que desarrollaremos en el próximo capítulo.

3.2.1 Análisis del contexto y del marco institucional.

En el contexto en el que se desarrollan los presupuestos en nuestra región, surge la importancia de analizar no sólo el proceso presupuestario en sí, sino todo el entorno institucional, político y socioeconómico en el que éste se enmarca.

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 en relación a su ubicación en la administración financiera, como en relación a los procesos de descentralización y de participación ciudadana.

Ello ha llevado a la necesidad de conocer la relación del sistema presupuestario con los otros sistemas de la administración del Estado, revisar el marco legal en relación con las normas que dan cuenta de los aspectos operativos del ciclo presupuestal así como aquellas que orientan la asignación de los recursos, y analizar 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 a nivel nacional como local.

De otro lado, dado que se están viviendo procesos participativos, se han detallado los mecanismos de participación ciudadana, identificando los sujetos que intervienen en ellos y el ámbito de su competencia, haciéndose un énfasis especial en la manera como las mujeres participan.

Otro aspecto que se ha 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.

3.2.2 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 subyacen¹⁶.
- 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 ESTRATEGICOS del Plan	PROGRAMAS / SUBPROGRAMAS del Presupuesto	% del presupuesto
---------------------------------	--	-------------------

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

3.2.3 Análisis de los ingresos

El análisis de los ingresos parte del reconocimiento de que la forma en que los gobiernos los recaudan, así como el nivel de los mismos en relación con los 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, y los estudios de la Región corroboran esta situación en la medida que sólo se ha 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

¹⁶ 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.

mencionar que esto permitió analizar el condicionamiento de los ingresos sobre los gastos, es decir cómo la composición del ingreso influye en la asignación del gasto.

Se puede observar que nunca el 100% de los ingresos está “disponible libremente”; por ejemplo, es el caso de los recursos de coparticipación que se asignan en Bolivia a los municipios por la Ley de participación popular, la cual establece que un 75% se debe orientar a proyectos de inversión. Las transferencias, generalmente, también están condicionadas, como en el caso de la transferencia a los municipios que hace el gobierno central en el Perú para el Programa del Vaso de Leche, cuyos recursos están destinados exclusivamente a la adquisición de los insumos del programa.

También se ha analizado más detenidamente la composición de las principales fuentes de financiamiento; por ejemplo, en Quito 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:

- 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.

En general, el análisis efectuado en las diferentes experiencias de la Región Andina ha permitido tener una visión general de los ingresos pero no se ha logrado llevar a cabo un análisis de género.

3.2.4 Análisis de los gastos

El análisis de los gastos se inició con la descripción de sus distintas clasificaciones y el análisis de la distribución programática del presupuesto (programas, subprogramas y actividades). Luego se presentó la composición porcentual del presupuesto por programas o por tipo de gastos para tener una mirada global del mismo y, finalmente, se comparó la asignación y ejecución presupuestal a fin de determinar cuánto de lo que se planifica se cumple y, también, a través de los porcentajes de ejecución del gasto, tener un indicador de la capacidad técnica y administrativa del gobierno respectivo. Posteriormente, a partir de la información obtenida, se procedió a utilizar herramientas específicas para el análisis de los gastos, las cuales se detallan a continuación.

a) *Categorías de gasto*

En todos los estudios se ha utilizado la categorización de los gastos propuesta por Bundlender y Shrap (enunciadas anteriormente en el acápite 2.1), aún cuando a diferentes niveles del análisis y con diferentes criterios de clasificación.

b) *Análisis del empleo en el gobierno local con enfoque de género*

De otro lado, para tener un referente respecto a las acciones que se podrían considerar en la segunda categoría de gasto, referida a los gastos 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, y se encontró que las mujeres están en una situación de desventaja, apreciándose las siguientes brechas:

- La brecha de género numérica.
- La brecha de género salarial.
- La brecha de género por régimen de contratación (estabilidad laboral).
- La brecha de género por categoría de ocupación (funciones y niveles de responsabilidad).
- La brecha de género por nivel de profesionalización.

También se analizó la presencia de las mujeres en los distintos programas municipales, lo que llevó a corroborar que se reproducían los 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%.

c) *La evaluación con enfoque de género de la concepción y el diseño del programa o proyecto*

Esta es una herramienta nueva que se utilizó en el estudio de Villa El Salvador (Lima-Perú) y fue el resultado de la adaptación de la metodología de análisis de las políticas públicas al caso específico de los programas y proyectos del presupuesto público.

Para ello, se tomó en consideración, por un lado, los niveles de la dinámica operativa del presupuesto, es decir la división entre función, programas, subprogramas, actividades y proyectos, y, de otro lado, la estructura administrativa del municipio que se basaba en Direcciones Municipales¹⁷.

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 que se utilizaron fueron los siguientes:

- Se realizó una conexión entre las direcciones y las actividades que consigna el presupuesto; para tal efecto se elaboraron matrices que incluían las diferentes actividades y proyectos que están bajo la responsabilidad de cada dirección municipal, y los subprogramas a los que pertenecían. Ello permitió hacer más simple el análisis (al agrupar las 23 actividades en sólo seis grandes grupos).

Dirección xxxxx

¹⁷ De acuerdo a la Ley de Municipalidades que rigió hasta mayo del año 2003, la dirección administrativa general y la de los diversos servicios estaban a cargo del 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, las cuales se podían relacionar directamente con los diversos programas y subprogramas del presupuesto municipal.

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

- En segundo lugar, se realizaron entrevistas con los responsables de cada dirección, las que contemplaron 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 si es diferencial respecto del de los hombres.
 - El nivel de acceso de la mujer a los recursos que dichas actividades implican.
 - En qué medida, a través de las actividades que realiza la dirección, se 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.
- Finalmente se realizó un análisis cualitativo de las entrevistas realizadas.

d) *Análisis desagregado de la incidencia del gasto público*

Esta herramienta fue utilizada en el estudio del Municipio de Quito, Ecuador, en dos niveles: para el Municipio Metropolitano y para las administraciones zonales.

En el primer caso se elaboró una matriz que contenía la relación entre los planes básicos¹⁸, 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 BASICO	DIRECCIONES / PROGRAMAS	GASTO Programado	% del Presupuesto
-------------	-------------------------	------------------	-------------------

Esta matriz fue relacionada con aquella elaborada para el análisis de las políticas y permitió identificar los programas, subprogramas y proyectos que tenían “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.”¹⁹

En el segundo caso se realizó un análisis de los ocho presupuestos zonales del distrito, a partir de una matriz que contenía 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.

¹⁸ Los Planes Básicos son documentos de planificación elaborados por los funcionarios de las Direcciones del Municipio. La presentación de la proforma presupuestaria 2002 buscaba una correspondencia entre los objetivos de la planificación, contenidos en los cinco Planes Básicos a ser ejecutados por las Direcciones correspondientes, y la asignación presupuestaria destinada a alcanzar dichos objetivos. Palán, Zonia (2002), página 17.

¹⁹ Palán, Zonia (2002), página 18.

Para identificar a los destinatarios se preguntó a los administradores de cada zona quiénes eran los beneficiarios de los programas y proyectos aprobados en el proceso presupuestario y cuál era el porcentaje de recursos asignados para mujeres y hombres en cada uno de ellos. Cuando la respuesta no daba indicio de la distribución por sexo, ya que se asumía que el proyecto beneficiaba “a la comunidad” como un todo, se utilizó el porcentaje de hombres y mujeres del distrito como una aproximación de esta distribución.

e) *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.

Hay diversas maneras en que los presupuestos se apoyan en trabajo no remunerado, por ejemplo cuando recortes del gasto público destinado a servicios de la salud incrementan el tiempo que las mujeres tienen que dedicar al cuidado no remunerado de los enfermos en el hogar. 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 requiere la disponibilidad de estudios del uso del tiempo.

Sin embargo, otra manera en que los presupuestos se apoyan en trabajo no remunerado es cuando los programas sociales basan su funcionamiento en el trabajo no pagado de la población. A nivel de la Región Andina existen varios ejemplos de este tipo de programas. En este caso es útil calcular el trabajo no pagado en 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.

Esto es lo que se hizo en el caso peruano con el Programa del Vaso de Leche²⁰: calcular el tiempo no remunerado dedicado al programa por las mujeres. Para ello se hicieron entrevistas a las beneficiarias de tal manera de determinar las actividades habituales que realizaban para la operatividad del programa y el tiempo promedio que le dedicaban, medido en horas al año. Para valorar las horas empleadas, se utilizó el salario mínimo vital vigente en el Perú²¹ como una aproximación al valor en el mercado de cada hora de trabajo de las mujeres, reconociendo que puede considerarse como el límite inferior del verdadero valor de esas horas. Luego se comparó la cifra obtenida con el presupuesto asignado al programa y al municipio en su totalidad.

²⁰ El Programa del Vaso de Leche, es un programa de alcance nacional, creado en 1984, con el fin de proveer una ración diaria de leche, o su equivalente, a la población materno infantil. Desde 1996, además, su administración fue entregada directamente a los municipios.

²¹ El salario mínimo vital está determinado en el artículo 24 de la constitución política del Perú de 1993, el cual 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, por gratificación de 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.

f) *Determinación del gasto asignable a prioridades de género*

Esta es una propuesta metodológica basada en varios niveles de análisis del presupuesto, que fue aplicada 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 el tipo de gasto con *potencialidad* para implementar una política de gasto equitativa en términos de género²², así como el efecto que ésta generaría.

Se hace un análisis en tres etapas. En la primera se utiliza un criterio financiero para identificar los tipos de gasto que tienen compromisos financieros, 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:

- a nivel de los grandes agregados de gasto (gastos corrientes, de capital y la amortización de la deuda),
- a nivel de grupos de gasto (servicios personales y no personales, materiales y suministros, transferencias, entre otros) y nivel institucional (sector público financiero y no financiero).
- en relación con los diferentes ejecutores del gasto a nivel de la administración pública (gobierno central, gobiernos locales, organismos descentralizados, etc.),
- a nivel del objeto del gasto (gasto corriente y aplicaciones financieras, gasto de capital y proyectos de inversión), y nivel institucional (sector público financiero y no financiero).

En la segunda etapa, considerando el gasto llamado *flexible*, y mediante criterios cualitativos, se pretende identificar el tipo de gasto que tiene la capacidad para instrumentalizar políticas sociales y, específicamente, políticas de equidad de género. Para ello se analiza el gasto en relación con la función social del estado (asignaciones presupuestarias a salud, educación, vivienda y servicios básicos), aunque luego se incluye el sector agropecuario, minero, energético y transporte puesto que en el análisis del plan de inversión pública se encuentra que estos sectores tienen proyectos con enfoque de género. En seguida se analiza la efectividad del gasto para lo cual se destacan las diferencias entre el gasto programado y el ejecutado, y cómo ello afecta el impacto final de los programas y proyectos públicos. Finalmente, se eliminan los proyectos que no están en fase de operación y los proyectos de fortalecimiento institucional, y se llega a un total que se denomina “inversión efectiva”

En la tercera etapa se utilizan las categorías de gasto propuestas por Buddlender y Sharp para medir el *impacto* generado por el gasto. 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.

3.2.5 Análisis de los mecanismos de participación en el proceso presupuestario

Este análisis se realizó con el objetivo de conocer si existían mecanismos participativos dentro de los procesos de formulación, aprobación y ejecución de los

²² Ver Gutierrez (2002).

presupuestos, 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, en la reforma administrativa gubernamental y en la asignación de recursos, no garantizan un enfoque de género debido, entre otras razones, a que :

- la “comunidad” no es un lugar neutral, en su interior existen diversos intereses y se dan relaciones de poder no equitativas entre hombres y mujeres²³;
- 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 fue un ejemplo de cómo estos temas, de no ser tenidos en cuenta, pueden llegar a producir inequidades tanto en el nivel de participación de las mujeres como en el tipo de necesidades e intereses que son priorizados en las obras del presupuesto participativo. Así tenemos que si bien las mujeres organizadas 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, por lo que los programas que podrían atender sus necesidades tienen una bajísima participación en el presupuesto. Por ejemplo, el subprograma de atención médica básica cuenta con un 0.1% del presupuesto.

Por esta razón, a partir de dicho análisis se realizaron algunas propuestas orientadas a incorporar el enfoque de género en el presupuesto participativo, entre las cuales se incluían:

1. Sensibilizar en género a los participantes del proceso y a las autoridades municipales (en particular, a quienes elaboran el diagnóstico sobre la problemática distrital).
2. 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 comité²⁴.
3. 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.

²³ Por ejemplo, en el caso de VES 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.

²⁴ 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.

4. Incorporar un indicador de cambio de las brechas de género dentro de los criterios de selección de proyectos, y evaluar éstos con un enfoque de género.
5. Incorporar la dimensión de género en los diagnósticos que realizan las mesas temáticas²⁵ 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, se propone, a continuación, una metodología de análisis de presupuesto que es el producto de la sistematización de las experiencias de trabajo realizadas en los últimos años en la Región Andina. Cabe mencionar, sin embargo, que dado que dichas experiencias se concentraron principalmente en el estudio de los presupuestos de gobiernos locales, esta propuesta incide más en dicho ámbito, mientras que para el análisis a nivel nacional debe considerarse básicamente como un conjunto de lineamientos preliminares de trabajo, que deben ser puestos a prueba en el mismo proceso de su aplicación. Esta propuesta considera, asimismo, que el análisis de los presupuestos públicos es básicamente una evaluación de procesos, que se sirve de un conjunto de herramientas metodológicas que permitan ordenar y sistematizar la información relevante, y que hagan posible el desarrollo de una visión integral de las conclusiones que se obtengan a cada nivel del análisis.

Los presupuestos son más que una herramienta de gestión, son procesos fundamentalmente políticos que traducen intereses, relaciones de poder y capacidad de negociación. Su formulación y diseño no son neutros, ya que reflejan la concepción que el gobierno tiene sobre la participación de la sociedad civil, la posibilidad de relacionar los presupuestos con resultados, así como la viabilidad de hacerles el seguimiento respectivo.

Por lo tanto una mirada de género a los presupuestos debe partir de analizar y cuestionar tanto “la neutralidad” política (los conceptos que subyacen en 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 su 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, al nivel de gobierno que se quiere evaluar- así como de la

²⁵ Las mesas temáticas son instancias distritales especializadas en discutir y formular lineamientos de políticas para orientar el proceso del presupuesto participativo

disponibilidad de la información que se requiera y de la voluntad política de los funcionarios de turno para entregarla en forma transparente. Específicamente, el análisis puede ser hecho al presupuesto nacional, a algún sector de interés²⁶, a los presupuestos regionales, o a los de los gobiernos locales. 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 la información disponible, estudiar en forma más específica las funciones, programas, proyectos y/o actividades del mismo, así como poder abordar un análisis territorial.

La metodología propuesta involucra el análisis en cinco áreas, cada una de las cuales propone un conjunto de herramientas metodológicas específicas (ver el gráfico 1 para una presentación más esquemática de estas herramientas). Optimo sería poder aplicarlas todas, aún cuando esta decisión dependerá, como ya se mencionó antes, de los objetivos del estudio –que se derivan del análisis del contexto realizado previamente- y de 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.

Para realizar el análisis de presupuestos públicos es primordial tener, en primer lugar, una visión clara de la ubicación del presupuesto en la administración financiera, de las funciones que cumple y de la forma en que se elabora.

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 sistemas²⁷: el presupuestario, la administración tributaria, el crédito público, tesorería y contabilidad.

Concentrándonos en el que nos interesa, el sistema presupuestario, cabe mencionar que 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.

Las fases o etapas del proceso presupuestario generalmente son: programación y formulación (“la demanda”), aprobación y ejecución (“la oferta”), control y evaluación²⁸.

En la fase de programación presupuestaria se establecen los objetivos institucionales a lograr durante el año fiscal, se proponen las metas presupuestarias a ser consideradas durante la fase de formulación, se determina la demanda global de los gastos que implicará la prestación de los servicios y funciones que desarrollará cada

²⁶ Cabe mencionar que si bien los sectores sociales podrían ser los que, generalmente, aparecen como más adecuados para ser sometidos a este tipo de análisis, la evaluación de los sectores productivos tiene especial relevancia, ya que es en ellos donde hay mayor probabilidad de que se pierdan de vista los objetivos de equidad de género.

²⁷ Makón, Marcos P. 2000

²⁸ Mostajo Guardia, Rossana.2002

institución, y se desarrollan los procesos para la estimación de ingresos correspondientes a las 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, pero luego a lo largo del año se realizan modificaciones, adiciones, transferencias etc., dando lugar al 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 los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al presupuesto autorizado y sus modificaciones.

A propósito de las particularidades que caracterizan estas etapas en cada país, es necesario analizarlas tanto a nivel nacional, regional como local. En tal sentido, las preguntas clave que se formulan a continuación deberán considerar, según el caso, los diferentes niveles de gobierno mencionados:

- ¿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, etc)?
- ¿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 tiene que ubicarse en el contexto en el que se desarrolla la gestión de los municipios, tomando en cuenta los procesos de descentralización implementados, así como los cambios en las competencias regionales y locales, por lo que 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, etc.)?
- ¿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, en especial en 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 relación a los avances programáticos del movimiento de mujeres, así como respecto a la institucionalización del enfoque de género en el Estado, para lo cual deberíamos tener en cuenta lo siguiente:

- ¿El enfoque de género se encuentra institucionalizado 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)?

Además, relacionado al marco institucional tenemos 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 clave:

- ¿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. En lo que se refiere a esto último, cabe recordar que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes entre sí, por lo que 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.

Los presupuestos son reflejo de una política económica que se enmarca en un modelo de desarrollo y, por lo tanto, 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 deben expresar 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 sustentan el presupuesto y la correspondencia entre dichas políticas con la asignación presupuestal y la ejecución del gasto. Es decir la consistencia de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto con respecto a dichas políticas.

De esta manera, se brinda información que permite analizar el cumplimiento o no de las obligaciones del Estado con respecto a los derechos de las mujeres. Al respecto es importante recalcar que todos los estados tienen obligaciones de respeto, protección y realización de estos derechos, y no basta que un estado alegue falta de recursos para el cumplimiento de sus obligaciones mínimas sino que debe “demostrar que ha realizado todo esfuerzo para satisfacer, con carácter prioritario esas obligaciones mínimas”²⁹. De ahí la importancia de un análisis del presupuesto público con enfoque de género para sustentar o no el cumplimiento de dichas obligaciones.

4.2.1 En el nivel nacional

Es necesario identificar no sólo las políticas que guían la formulación del presupuesto sino también los planes y programas específicos existentes, en la medida que estos últimos son herramientas que orientan la ejecución de los recursos del Estado.

Por ello, es importante considerar los documentos 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 peruano³⁰).

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.

Una vez identificadas las políticas que se quiere analizar se procede a considerar si éstas tienen o no un enfoque de género, para lo cual es pertinente responder si:

- Consideran o no los derechos de las mujeres, establecidos a nivel internacional y nacional.
- Toman en cuenta que los temas de género impregnan la vida de las mujeres y los hombres y tienen implicancias tanto económicas como sociales y por lo tanto consideran que el género delimita las oportunidades, el acceso a los recursos y las necesidades de hombres y mujeres.
- Reconocen los distintos roles, responsabilidades y capacidades socialmente determinadas de hombres y mujeres y, por lo tanto, consideran que las políticas afectan a las mujeres y a los hombres de diferente manera.

²⁹ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación general N° 3.

³⁰ Los cuales son consistentes con el Marco macroeconómico multianual y la ley de transparencia fiscal.

- Consideran que tanto la comunidad como la familia están impregnadas por las relaciones de género y, por consiguiente, se dan relaciones de poder y de una desigual distribución de los recursos entre hombres y mujeres al interior de las mismas.
- Posibilitan el cambio de las condiciones de vida (condición) y de los roles tradicionales (posición) de la mujer y la libre opción sexual y de género.
- Valoran el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y su aporte a la sociedad en su conjunto.
- Permiten que las mujeres accedan a los recursos materiales y simbólicos necesarios para mejorar su nivel y calidad de vida.
- Contemplan acciones de discriminación positiva que buscan cambiar la adversa situación de partida que enfrentan las mujeres.
- Fortalecen la participación de las mujeres en la comunidad, en sus organizaciones y en la toma de decisiones.
- Están formuladas en un lenguaje no sexista.

Finalmente es necesario analizar la manera en que estas políticas se operativizan y se plasman en el presupuesto nacional.

En el caso que se pretenda hacer un análisis sectorial, es importante tener en cuenta qué sectores son más estratégicos para el ejercicio de los derechos de las mujeres o cuáles responden más a sus demandas, así como la experiencia de las personas que van a llevar a cabo el análisis.

4.2.2 En el nivel municipal

El espacio local permite una mayor posibilidad de incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos, es por lo tanto útil analizar la presencia o ausencia del enfoque de género en las políticas, en la medida que nos da indicios de cuál es el nivel de aceptación explícita del tema de género de parte del gobierno municipal y cuáles son las posibilidades de que se reflejen en asignaciones presupuestales concretas.

Se pueden dar diversos casos en el análisis de las políticas, según éstas estén formuladas explícitamente o no, y según tengan o no enfoque de género. El primer paso es entonces identificar qué documentos programáticos sirven de sustento al presupuesto (por ejemplo planes de desarrollo municipales, planes de igualdad de oportunidades, etc). Si éstos existen deben ser revisados para determinar si tienen o no enfoque de género, es decir si se proponen cambiar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género. A partir de este punto se pueden dar dos casos:

Caso A: cuando existe un plan de desarrollo que considera objetivos que apuntan a la equidad entre hombres y mujeres. Si esto es así, es necesario:

- Identificar en qué áreas o programas se consideran objetivos que apuntan a la equidad entre hombres y mujeres y en cuáles no.
- Identificar cómo se operativiza el enfoque de género en las políticas de gasto (plan operativo anual (POA), o plan de gestión (PG)) es decir en qué actividades o proyectos se traduce y qué recursos le son asignados (presupuestalmente). Para ello, se debe analizar la relación entre el Plan de Desarrollo (objetivos o políticas), el plan operativo anual o plan de gestión, y los recursos asignados.

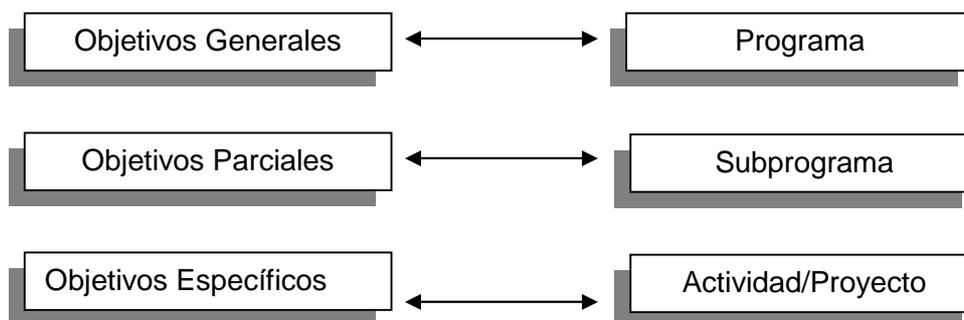
OBJETIVOS / POLITICAS del PLAN	POA: ACTIVIDADES y PROYECTOS	% del presupuesto
--------------------------------	------------------------------	-------------------

- Una vez identificados los recursos asignados a las políticas es necesario identificar los recursos efectivamente ejecutados, para lo cual se analiza la asignación y ejecución del gasto municipal según actividades y proyectos.

Actividad / Proyecto	Presupuesto asignado (A)	Presupuesto ejecutado (B)	Nivel de efectividad (B/A)
----------------------	--------------------------	---------------------------	----------------------------

Es más sencillo relacionar las políticas con el diseño programático del presupuesto, cuando ésta correspondencia está estipulada en las normas presupuestarias. Este es el caso del Perú, que se explica brevemente a continuación.

En la fase de programación presupuestaria, el gobierno local debe establecer los objetivos institucionales (generales, parciales y específicos) para el año fiscal, y éstos deben basarse en los Objetivos Estratégicos del Plan Estratégico o el Plan Integral de Desarrollo del municipio. A su vez, se establece que los objetivos generales que se definen para un determinado año fiscal, incidan en los programas que seleccione el municipio para dicho período. Por tanto, cada programa seleccionado por el municipio debe estar asociado al menos a un objetivo general. De otro lado los objetivos parciales y específicos deben guardar coherencia con los objetivos generales. De esta manera, los objetivos institucionales deben estar vinculados directamente con las categorías presupuestarias que conforman la Estructura Funcional Programática del Municipio, de acuerdo al siguiente esquema:



Caso B: cuando el plan de desarrollo o documentos afines no tienen enfoque de género. En esta situación es necesario:

- Identificar las concepciones de género que subyacen en el plan de desarrollo.
- Identificar cómo se operativizan las concepciones de género en las políticas de gasto (plan operativo anual (POA), o plan de gestión (PG). Para ello, se debe analizar la relación entre el Plan de Desarrollo (objetivos o políticas), el plan operativo anual o plan de gestión y los recursos asignados.

OBJETIVOS / POLITICAS del PLAN	POA: ACTIVIDADES y PROYECTOS	% del presupuesto
--------------------------------	------------------------------	-------------------

- Elaborar propuestas alternativas que contribuyan a mejorar la situación y condición de las mujeres basándose en los documentos nacionales e internacionales que dan cuenta de los derechos de las mujeres.

- Generar un proceso de construcción de demandas colectivas de las mujeres que puedan posteriormente insertarse en los planes.

Finalmente, cuando no existan documentos que puedan ser revisados, es decir, un plan de desarrollo o algún otro documento que de cuenta de la política municipal, se propone identificar las concepciones de género que subyacen en las políticas de gasto (plan operativo anual, POA, o plan de gestión, PG) y contrastarlas con la legislación nacional e internacional que da cuenta de los derechos de las mujeres. Al mismo tiempo, será necesario, promover la formulación de planes de desarrollo con enfoque de género.

Es importante recalcar la necesidad de tener como referencia la normatividad internacional que da cuenta de los derechos humanos de las mujeres a la hora de analizar el enfoque de género de las políticas, en la medida que esta legislación contempla no sólo la discriminación intencional, sino los actos que tienen un efecto discriminatorio³¹, es decir busca prohibir cualquier práctica de los estados que perpetúe la desigualdad de las mujeres; de ahí la exigencia de analizar no sólo los contenidos de las políticas sino sus efectos.

Esta herramienta es sólo un primer paso en el análisis de los presupuestos con enfoque de género y debe ser complementado con el estudio de la eficiencia y el impacto de la ejecución del gasto público sobre este aspecto, para lo cual es pertinente realizar un análisis de los programas o proyectos, a fin de verificar si garantizan cambios en las relaciones entre hombres y mujeres.

4.3 Análisis de los gastos públicos

Es necesario, en primer lugar, familiarizarse con las distintas clasificaciones de los gastos públicos, nacionales o locales, que se utilizan en el país o la localidad respectiva, y revisar la estructura de los gastos de acuerdo con ellas. A continuación se mencionan las clasificaciones que, tradicionalmente, utilizan los organismos públicos y las instituciones especializadas en el procesamiento de estadísticas para presentar los gastos públicos.

En la Región Latinoamericana se tiene, tradicionalmente, una clasificación general que organiza los gastos en tres grandes rubros: gastos corrientes, destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado; gastos de capital, cuyo objetivo es el aumento de la producción o el incremento inmediato o futuro de su patrimonio; y el servicio de la deuda, destinado al cumplimiento de la deuda pública, sea interna o externa. Dentro de los dos primeros caben destacar las transferencias que el gobierno nacional realiza a entidades del sector público o al sector privado, siendo las transferencias a los gobiernos locales una de las más importantes. En lo que se refiere a este tipo de clasificación cabe mencionar, además, la necesidad de revisar cuidadosamente cómo se distribuyen los gastos entre las tres categorías mencionadas, especialmente, cómo es que se hace la división entre los gastos corrientes y los de capital, y hasta qué punto ciertos gastos corrientes (y principalmente, aquellos que representan gastos administrativos) pueden ser “escondidos” dentro de lo que se considera gastos de inversión o capital; de ser éste el

³¹ Por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y las Recomendaciones Generales formuladas por el Comité de la CEDAW.

caso, valdría la pena intentar una reclasificación de los gastos a fin de establecer la verdadera proporción de estos últimos.

Asimismo, la información se organiza en grupos o partidas genéricas de gasto, como por ejemplo, personal, bienes y servicios, activos reales y financieros, entre otros. Estas partidas se desagregan en rubros más específicos, como remuneraciones y beneficios sociales en el caso de personal.

Conviene, asimismo, presentar esta información según los niveles institucionales que realizan el gasto o unidad ejecutora. En el caso de los gobiernos nacionales, éstos serían los ministerios, los organismos públicos descentralizados, las empresas públicas, entre otros; para los gobiernos locales, en cambio, se tienen las direcciones municipales y las agencias territoriales o administraciones zonales, según sea el país.

Cabe mencionar, además, la existencia de una clasificación funcional, que identifica las funciones primordiales del Estado, a diferente nivel de agregación, y se traduce en programas, subprogramas, actividades y proyectos. Esta es particularmente relevante en el caso de los gobiernos locales, los que traducen los objetivos generales y específicos explícitos en sus respectivos planes de desarrollo en tales niveles de la clasificación funcional.

Fuera de estas clasificaciones más tradicionales, sería interesante presentar el gasto público organizado de acuerdo con algunas variables de interés que permitan, más adelante, caracterizar aquél que resulta ser más equitativo en género. Por ejemplo, la distinción entre gasto dirigido al área urbana o rural, aquel asignado a las diferentes unidades territoriales o regiones, el que es asignado centralizada y descentralizadamente, o de manera participativa y no participativa, entre otras posibilidades. Así, a manera de ilustración, podríamos concluir que el gasto dirigido a la zona rural, o a determinadas áreas territoriales, es menos equitativo en género que el que se destina a la zona urbana.

Una vez revisados los gastos de acuerdo a estas clasificaciones, o a las que sea posible acceder y/o reconstruir de acuerdo con la disponibilidad de información existente, es conveniente distribuirlos de acuerdo a si atienden o no las necesidades y derechos específicos de las mujeres. En el caso de los gobiernos locales, regionales, así como en el análisis sectorial, esta categorización podrá ser aplicada directamente a los proyectos y actividades contemplados en los presupuestos respectivos. En el caso del gobierno nacional, lo más recomendable es trabajar con la categorización funcional que permita identificar programas, subprogramas, proyectos y/o actividades; si ésta no estuviera disponible, se sugiere trabajar por programas nacionales o realizar un análisis sectorial, en el que sí sea posible identificar proyectos y actividades.

Se propone utilizar, básicamente, dos grandes categorías:

- Categoría 1: gastos orientados específicamente a atender las necesidades y garantizar los derechos particulares de las mujeres. Dentro de ellos pueden incluirse aquellos relacionados con el objetivo de alcanzar la igualdad de oportunidades en materia de empleo público entre hombres y mujeres.
- Categoría 2: gastos generales que ofrecen bienes y servicios a toda la comunidad. Dentro de ellos, resulta interesante identificar los gastos dirigidos al cuidado humano y la reproducción.

Cabe mencionar que existen dos tipos de gasto que será difícil de categorizar, razón por la cual se sugiere dejarlos fuera de este procedimiento, aún cuando es

conveniente considerarlos como parte del presupuesto total al momento de estimar los porcentajes que cada categoría representa en el mismo. Uno de ellos es el pago de la deuda (amortización e intereses) porque el uso de estos fondos debe haberse producido en períodos previos a los del análisis que se realiza, lo que no quita que el análisis con enfoque de género del uso de los fondos de la deuda pública sea un aspecto fundamental. El segundo rubro son las que el gobierno bajo estudio realiza a otras instituciones sin imponer restricciones sobre en qué actividades específicas se van a usar estos fondos (aunque, generalmente, sí impone otro tipo de condicionalidad); en este caso, quien los recibe, tendrá el poder de decidir en qué invertir los recursos, por lo que el análisis de los mismos tendrá sentido cuando se evalúe a la institución receptora de los recursos.

Resulta también interesante cruzar estas categorías con algunas otras dimensiones de análisis como la distribución territorial, los niveles institucionales, las fuentes de financiamiento, entre otros, a fin de tener una mejor idea de en dónde se sitúan los gastos dirigidos a las mujeres, cuáles son las instituciones o unidades encargadas de ellos, y qué tan seguras y sostenibles son sus fuentes de financiamiento. A continuación se presentan algunas tablas esquemáticas que permiten ejemplificar estos cruces propuestos.

DIRECCIONES MUNICIPALES³²	CATEGORÍA 1	%	CATEGORÍA 2	%
Dirección de administración				
Dirección desarrollo urbano				
Dirección desarrollo humano				
Dirección municipal				
Dirección de servicios comunales				
Dirección de juventudes				
Dirección de desarrollo económico				

Fuentes de financiamiento³³	CATEGORÍA 1	%	CATEGORÍA 2	%
Canon y Sobrecanon				
Participación en Rentas de Aduana				
Fondos de Compensación Municipal				

³² Ejemplo tomado del estudio de caso de Villa El Salvador, Lima-Perú. Ver Andía y Beltrán (2002).

³³ Ejemplo tomado del estudio de caso de Villa El Salvador, Lima-Perú. Ver Andía y Beltrán (2002).

Otros Impuestos Municipales				
Recursos directamente recaudados				
Recursos por operaciones oficiales de crédito interno				
Recursos por operaciones oficiales de crédito externo				
Donaciones y Transferencias				
TOTAL				

Note que la categorización que se sugiere hacer a este nivel del análisis se podrá realizar solamente sobre la base del título del proyecto o actividad y sus objetivos declarados, por lo que más adelante, luego de la evaluación más detallada de los mismos, se planteará una clasificación revisada de los gastos en estas categorías.³⁴

En seguida es importante determinar las diferencias entre los gastos programados y los ejecutados (por categorías, si fuera el caso) a fin de establecer la efectividad del gasto público (medido como el porcentaje del presupuesto que realmente se ejecuta), y en qué tipo de gastos es más efectivo el mismo. También es necesario analizar cuál es el destino de los recursos que no se utilizan y en qué medida las posibles reasignaciones del gasto favorecen o no a los objetivos de género. Para ello, es necesario analizar los presupuestos de apertura y cierre, así como el gasto efectivamente ejecutado.

Como un cuarto paso, es necesario analizar los diferentes proyectos o actividades ejecutados (y categorizados previamente, si es el caso), considerando las siguientes dimensiones de análisis:

- a) La concepción y diseño de los proyectos y actividades, considerando:
 - En qué medida han sido diseñados teniendo en cuenta la realidad del lugar donde son llevados a cabo, las inequidades de género existentes, y las necesidades y derechos específicos de las mujeres.
 - Hasta qué punto fueron elaborados de manera participativa, y cuál fue el nivel de participación de la mujer en ese proceso.
 - La concepción y el grado de sensibilidad respecto a los temas de género de los funcionarios que los conducen, así como su capacidad profesional para implementar acciones que consideren la dimensión de género. En este sentido hay que tomar en cuenta si estos funcionarios han recibido capacitación en los temas de género, o si es posible que accedan a ella en el corto plazo.

- b) El impacto de los proyectos y actividades en las relaciones de género. Para ello se recurrirá a información provista tanto por las respectivas unidades ejecutoras como por los beneficiarios que acceden a sus servicios. En el caso de estos últimos, el levantamiento de la información será algo más compleja ya que es necesario identificarlos primero, a través de los registros que puedan ser provistos por dichas unidades ejecutoras. Dadas las limitaciones de esta información, ya sea porque no se sistematiza adecuadamente o porque se le da un acceso restringido, si es que no es posible obtener una muestra aleatoria de los beneficiario(a)s con el propósito

³⁴ Cabe mencionar que, si la categorización fuera muy difícil de realizar debido a problemas de la información de la que se dispone, las herramientas que se proponen a continuación podrán ser realizadas sin mayor dificultad utilizando directamente la clasificación programática o funcional del presupuesto respectivo.

de recoger sus opiniones³⁵ tendríamos que conformarnos con trabajar con una muestra que reúna ciertas características de interés (de acuerdo con el tipo de actividad que se va a evaluar) aunque no pueda ser aleatoria o representativa de la población beneficiaria total. Para obtener información de los beneficiarios se puede recurrir a una serie de procedimientos de recolección de información, siendo los más útiles los grupos focales y las entrevistas estructuradas. Cabe mencionar que las respuestas a las preguntas que se apliquen a través de estos instrumentos deben ser diferenciadas de acuerdo con el sexo de quien responda, siendo indispensable garantizar que hombres y mujeres estén adecuadamente representados en las reuniones.

Las preguntas que se proponen formular para poder medir el impacto en las relaciones de género a través de estas dos fuentes de información son las siguientes:

- Cuál es el nivel de acceso a bienes y servicios de la mujer que el programa o proyecto hace posible (analizar la distribución de recursos entre los beneficiarios hombres y mujeres).
- Cuál es el rol que cumple la mujer dentro del programa o proyecto y si es diferencial respecto del de los hombres.
- En qué medida las labores que desarrollan hombres y mujeres dentro del programa o proyecto son o no remuneradas (indicar qué proporción de las labores no remuneradas son realizadas por hombres y por mujeres).
- Cómo el programa o proyecto contribuye a superar las desigualdades entre hombres y mujeres, así como cuál es su impacto potencial en mejorar la posición de la mujer dentro de la familia y la comunidad.
- Cómo podría mejorarse el impacto de estas actividades y proyectos en los niveles de bienestar de lo(a)s beneficiario(a)s y sus familias, qué se tiene que hacer para lograrlo, y quién tiene que llevarlo a cabo (los funcionarios del gobierno, la ciudadanía, o ambos).

c) La sostenibilidad de los proyectos y actividades, considerando:

- Hasta qué punto están insertos en acciones más amplias, que correspondan a objetivos integrales y de más largo plazo.
- En qué medida los recursos con que se financian están asegurados y son sostenibles en el tiempo, y la proporción de los mismos que constituyen recursos propios o autogenerados por el proyecto o actividad.
- En qué medida se sostienen de una única fuente de financiamiento o si es posible acceder a fuentes alternativas de fondos.
- Hasta qué punto dependen de los recursos que, voluntariamente, entrega la comunidad, sea en especie o mano de obra.

Con toda la información recogida hasta el momento, la que debería haber permitido calificar cada actividad o proyecto en función de su dimensión de género o la carencia de ella, se sugiere volver a categorizar los gastos ejecutados utilizando las dos categorías antes planteadas, a fin de determinar con claridad cuáles son los recursos destinados a la categoría 1 (a atender las necesidades y derechos de las mujeres), y cuáles de los que se encuentran en la segunda categoría pueden ser rediseñados o reorientados con la finalidad de que incorporen dicha dimensión.

³⁵ Mucho mejor sería, obviamente, acceder a esta información diferenciada por sexo, así como caracterizada a través del cruce con otras variables, como edad, lugar de residencia, nivel de pobreza, jefatura de hogar femenina, entre otras cosas.

4.4 Análisis de los ingresos públicos

Este análisis debe iniciarse con una revisión de las categorías que tradicionalmente se usan en el país para clasificar los ingresos públicos, así como con un análisis de la estructura de ellos de acuerdo con dichas categorizaciones. Los ingresos suelen ser clasificados de dos maneras³⁶: una clasificación económica y otra de acuerdo con sus fuentes de financiamiento.

La clasificación económica comprende los siguientes rubros:

- Los ingresos corrientes son los que se obtienen de modo regular y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Dichos ingresos provienen de la percepción de impuestos, tasas, contribuciones, ventas de bienes y prestación de servicios, rentas de la propiedad, multas y sanciones y otros ingresos corrientes.
- Los ingresos de capital son los recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado. Dichos ingresos provienen de la comercialización de activos, la venta de acciones del Estado en empresas, servicio de la deuda concedida, ingresos por intereses de depósitos y otros ingresos de capital.
- Las transferencias son los ingresos sin contraprestación y no reembolsables.
- El financiamiento son ingresos que provienen de operaciones oficiales de crédito interno y externo, así como de saldos de balance de ejercicios anteriores.

La clasificación por fuentes de financiamiento varía de acuerdo con el clasificador que es aprobado por la entidad encargada de normar el presupuesto público en cada país. Las fuentes de financiamiento más comunes son: impuestos y recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de crédito interno o externo, donaciones y transferencias.

Una vez analizados los ingresos, es importante evaluar algunos aspectos vinculados con la forma en que el gobierno respectivo accede a ellos, así como las principales restricciones que este enfrenta para su uso. En el caso de los gobiernos nacionales interesan, en particular, tres temas:

- Los mecanismos de recaudación tributaria y cómo estos son progresivos o regresivos. En este sentido, un análisis por quintiles de ingreso permitiría ver si son los más pobres quienes más pagan.
- La condicionalidad de uso impuesta por los fondos que provienen de fuentes externas, sean préstamos o donaciones.
- La condicionalidad de uso de los recursos provenientes de la condonación de la deuda.

En el caso de los gobiernos locales lo más interesante es analizar:

- Su capacidad para generar recursos propios de manera permanente y hasta qué punto dependen de las transferencias de recursos del gobierno central para financiar sus actividades (realizar un análisis de la normatividad vinculada con el uso de los fondos destinados al ámbito local).
- Las restricciones de uso relacionadas con los recursos transferidos desde el gobierno central en términos del tipo de gasto (corriente versus de inversión,

³⁶ Las definiciones son una adaptación del "Glosario de términos" del sistema de gestión presupuestaria del estado. Ministerio de Economía y Finanzas. 1999.

por ejemplo) en el que se puede incurrir y de las transferencias de fondos con fines específicos.

- Las restricciones para el endeudamiento, sea interno o externo, y la condicionalidad de uso que impone esta fuente de financiamiento.
- Si existe la capacidad para generar ingresos adicionales y con qué criterios éstos serían asignados.

Seguidamente, y teniendo un panorama claro de la forma en que el gobierno respectivo obtiene sus recursos, es necesario:

- Analizar el impacto de género del sistema tributario nacional y/o local, de la forma en que se recaudan los tributos y sobre quiénes recae dicha carga en términos geográficos, y al interior de la localidad y/o del hogar. Un aspecto central es interrogarse sobre cuáles son los temas de género en el sistema tributario que se va a analizar. Uno de ellos es, por ejemplo, en qué medida el impuesto a la renta es neutral al estado civil y la tipología familiar³⁷. Muchas veces también los sistemas tributarios tienden a favorecer a la familia tradicional en desmedro de otros núcleos familiares, como es el caso de las familias monoparentales dirigidas en su mayoría por mujeres.

Este tipo de análisis requiere una revisión exhaustiva de la normatividad tributaria, así como el desarrollo de pequeños ejercicios o casos aplicados a distintos tipos específicos de familias, en los que además la mujer cumpla distintos roles (ama de casa, jefe de hogar, si trabaja o no fuera de la casa, etc.) a fin de determinar el efecto diferencial de dicha normatividad sobre cada uno de ellos.

- Analizar el impacto de las tasas, tarifas y otros pagos que se realizan por los servicios públicos, sobre los hogares y sus miembros, considerando las diferencias existentes entre hombres y mujeres, y cómo ello puede afectar los patrones de uso de estos servicios y/o reducir su utilización, lo que se traduciría en un aumento de la carga de trabajo de las mujeres, que deberán cubrir los vacíos que esa reducción genere.

Para llevar a cabo este análisis, se requiere disponer de datos sobre los patrones de gasto dentro de la comunidad y las familias, así como sobre los contribuyentes (registro de contribuyentes y usuarios desagregados por sexo; encuestas de hogares y contribuyentes; padrones de propietarios de unidades económicas, viviendas, tierras, etc., también desagregado por sexo.). Si ello no es posible, todavía se puede recurrir a estudios que exploren los temas propuestos y que puedan proveer alguna información relevante al respecto. Lógicamente, sin acceso a alguno de estos tipos de información, deberá dejarse de lado esta herramienta de análisis.

- Analizar cómo influyen las restricciones y condicionalidades de uso de las diferentes fuentes de financiamiento (transferencias, deuda, donaciones, ingresos potenciales) en el uso equitativo de los recursos y en la posibilidad de atender diferenciadamente las necesidades de hombres y mujeres. Para ello

³⁷ En este sentido, la determinación de la unidad contributiva (familiar o individual), y la forma de declaración tributaria (individual, conjunta, optativa) repercuten en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, si se tiene que el sistema de tributación conjunta considera a la familia tradicional como el centro de imputación de todas las rentas obtenidas por sus miembros; en el caso de que ambos cónyuges tengan un trabajo remunerado, el salario obtenido por la esposa se suma al del marido y resulta gravado a un mayor tipo impositivo como consecuencia de la progresividad del impuesto personal. Ver, De Villota, Paloma, 2000.

hay que ver cuáles son los usos específicos en los que estos fondos pueden ser utilizados y en cuáles no, a qué responden estas limitaciones y hasta qué punto son parte de la poca capacidad de gestión de los funcionarios de turno.

Un ejemplo ilustrativo de lo que se busca con este tipo de análisis se observa en el caso del estudio de Villa El Salvador (Lima-Perú)³⁸. En el Perú, hasta el año 2002, las transferencias que el gobierno central entregaba a los gobiernos locales a través de lo que se conoce como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), debía utilizarse en un 70% en gastos de inversión. Debido a la poca claridad de la norma, y a su deficiente interpretación por parte de los funcionarios municipales, se ha considerado como inversión solamente al desarrollo de infraestructura (activos tangibles), dejándose de lado la inversión en intangibles y la posibilidad de utilizar esos fondos para financiar otro tipo de actividades que incidieran más en un desarrollo de las capacidades humanas o en mejorar el acceso a servicios.

- Establecer en qué proporción el presupuesto público descansa sobre trabajo voluntario no remunerado, generalmente realizado por las mujeres, así como sobre el aporte en bienes que proveen las familias. En el primer caso, será necesario valorizar el aporte en horas invertidas en el desarrollo de las diferentes actividades públicas, utilizando alguna medida del costo de oportunidad de la persona (como el salario mínimo). En el segundo, se utilizarán los precios de mercado para hacer lo propio con el aporte en especies. Cabe destacar que la pregunta central de ese tipo de análisis se orienta a indagar en qué medida el funcionamiento del gobierno respectivo, a nivel agregado, depende de esta fuente de financiamiento.

Cabe mencionar que un tercer tipo de aporte que hacen las mujeres a la economía como un todo es el trabajo reproductivo dentro del hogar, el mismo que no sólo no es remunerado sino que además no es considerado dentro del cálculo de las cuentas nacionales. En este sentido, sería interesante determinar en qué medida el gobierno respectivo descansa sobre este tipo de trabajo y qué tipo de servicios que deja de brindar podrían aminorar la carga de las mujeres (como es el caso de las guarderías, por ejemplo, o mejores servicios de salud para las personas de la tercera edad). Aún cuando la información necesaria para considerar estos aportes puede ser difícil de obtener, la importancia del tema hace imprescindible llevar a cabo los primeros intentos de incorporar esta variable en el análisis de la gestión pública, desarrollando y perfeccionando una metodología *ad-hoc* para cada caso.

4.5 Seguimiento y evaluación del impacto del gasto del gobierno, nacional o local, sobre la situación de equidad de género

Como es evidente, el seguimiento y la evaluación de impacto deben basarse en un conjunto de indicadores que sean capaces de evidenciar los cambios que los proyectos y actividades realizados han generado sobre el bienestar de las familias y las personas. Ellos deben partir de unos valores base (utilizando para ello la información basal que indiscutiblemente tienen que producir los organismos que ejecuten programas y proyectos públicos) y deben ser, además, periódicamente

³⁸ Ver Andía y Beltrán (2002).

actualizados. Asimismo, deben estar a disposición del público en general, a fin de garantizar una gestión pública transparente.

Los principales indicadores que permitirán hacer el seguimiento y la evaluación del gasto público pueden ser definidos en cuatro ámbitos, principalmente:

- Indicadores de eficiencia en la labor pública.
- Indicadores de eficacia en el logro de las metas y objetivos.
- Indicadores de equidad de género en la distribución de los recursos.
- Indicadores de impacto sobre las poblaciones potencialmente beneficiarias.

A continuación se presenta un conjunto de indicadores tentativos relacionados con estas cuatro dimensiones de análisis. Los mismos deberán ser revisados, mejorados y ampliados de acuerdo con la realidad de cada país y de cada nivel de gobierno que se quiera analizar.

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
Indicadores de eficiencia en la labor pública		
Autonomía financiera	Mide la capacidad del gobierno para autogenerar los recursos que necesita. Puede referirse a cualquier de las fuentes de financiamiento externas, y en el caso de los municipios, además, a las transferencias desde el gobierno central. También puede estar referido al total de los ingresos.	Ingresos propios / otras fuentes de financiamiento (deuda, transferencias, ingresos total, etc.)
Gasto per cápita por sexo	Mide los recursos que el gobierno “destina” a cada uno de los habitantes de su ámbito de gestión, diferenciado por sexo.	Gasto público total /habitantes totales (diferenciado por sexo)
Razón de inversión	Mide la proporción de ingresos y de gastos destinados a la formación de capital físico y humano.	Gastos de inversión / Ingresos totales Gastos de inversión / Gastos totales
Cobertura de gastos administrativos	Indica en qué medida los ingresos propios cubren los gastos administrativos.	Ingresos propios / gastos administrativos.
Gasto total por empleado público	Mide la capacidad de gasto del gobierno en términos del personal que labora en él durante el año presupuestal que es materia de análisis.	Gasto anual total /personal ocupado en el año.
Grado de ejecución del presupuesto público por categorías de equidad de género	Mide la capacidad del gobierno para ejecutar los gastos programados. Este indicador debe calcularse por categorías de equidad de género. También puede estimarse de acuerdo con cualquiera de las clasificaciones de gasto antes planteadas (general, funcional, por fuentes de financiamiento, entre otras).	Gasto ejecutado en la categoría 1/ gasto presupuestado en la categoría 1(en el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado) Gasto ejecutado en la categoría 2/ gasto presupuestado en la categoría 2(en el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado)

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
Indicadores de eficacia en el logro de las metas y objetivos		
Utilización de los servicios públicos por sexo	Indica en qué medida los servicios que ofrecen los gobiernos son utilizados por la población objetivo, distinguiendo entre hombres y mujeres	Usuarios totales /Usuarios que pertenecen a la población objetivo (por tipo de servicio y sexo)
Subcobertura de los programas públicos	Indica en qué medida los programas públicos llegan efectivamente a las poblaciones que pretenden atender, distinguiendo entre hombres y mujeres	1- (Beneficiarios totales que son parte de la población objetivo del programa / población total que reúne las características para ser población objetivo del programa, lo sea o no (por tipo de programa y sexo)) ³⁹
Filtración de los programas públicos	Mide hasta qué punto los programas públicos benefician a quienes no han sido considerados entre su población objetivo, distinguiendo entre hombres y mujeres.	Beneficiarios totales que NO son parte de la población objetivo del programa/ beneficiarios totales (por tipo de programa y sexo) ⁴⁰ .
Indicadores de equidad en la distribución de los recursos.		
Recursos dirigidos a la equidad de género	Mide la proporción de recursos que se destinan a proyectos y actividades orientados a favorecer la equidad de género.	Gastos en la categoría 1 (obtenidos en la última categorización)/ gastos totales
Aporte de trabajo voluntario a los programas públicos	Indica en qué medida los programas públicos dependen del trabajo voluntario.	Número total de horas de trabajo no remunerado, por sexo, en programas públicos valorizado en unidades monetarias/ gasto público total en dichos programas
Existencia de la perspectiva de género en los planes sectoriales y globales	Indica en qué medida la perspectiva de género ha sido incorporada en los objetivos estratégicos del sector o del gobierno que se analiza.	Número de objetivos estratégicos que mencionan la dimensión de género / objetivos estratégicos totales. Número de líneas de acción que mencionan la dimensión de género / líneas de acción totales
Participación de las mujeres en las instancias del presupuesto participativo	Mide la presencia y participación de la mujer en los procesos presupuestarios participativos.	Número de mujeres que participan en las asambleas o talleres que forman parte de los procesos de presupuestos participativos /total de participantes.

³⁹ Por ejemplo, en el caso de un programa de desayunos escolares, dirigido a niños entre 6 y 18 años, el ratio sería igual a: [1- (todos los que reciben el desayuno, y que son escolares entre 6 y 18 años / todos los escolares entre 6 y 18 años, reciban o no el desayuno escolar)].

⁴⁰ Siguiendo con el ejemplo de los desayunos escolares, el ratio de filtración sería: [todos los que reciben el desayuno, y que NO son escolares entre 6 y 18 años / todos los que reciben el desayuno escolar].

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
		Número de mujeres que componen las mesas directivas en las que se toman las decisiones relacionadas con los procesos de presupuestos participativos / total de participantes.
Indicadores de impacto sobre las poblaciones potencialmente beneficiarias ⁴¹		
Asistencia escolar: tasa neta de cobertura escolar	Mide el nivel de asistencia escolar de niños y niñas, por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria).	Número de niños y niñas que asisten al colegio y están en edad de hacerlo respecto al nivel educativo que cursan (diferenciado por sexo).
Tasa de abandono escolar	Indica el porcentaje de abandono escolar de niños y niñas, por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria).	Número de niños y niñas que dejan la escuela / total de matriculados (diferenciado por sexo).
Tasa global de alfabetismo	Mide la proporción de analfabetos por sexo.	Número de mujeres y de hombres alfabetos mayores de 15 años / total de la población (diferenciado por sexo).
Acceso a servicios de salud por sexo	Mide el nivel de uso de quienes están enfermos respecto de los servicios de salud formales.	Número de mujeres y hombres que asisten a una consulta de salud/ total de quienes se declaran enfermos (diferenciado por sexo).
Tasa de acceso a métodos anticonceptivos	Indica la proporción de mujeres en edad fértil que conoce y/o utiliza métodos anticonceptivos	Proporción de mujeres en edad fértil (entre 15 y 49 años): √ que conoce algún método anticonceptivo; √ que al no desear tener hijos ha utilizado alguna vez un método anticonceptivo. √ que no deseando tener hijos utiliza actualmente un método anticonceptivo.
Tasa de mujeres con hijos no deseados	Indica la proporción de mujeres que tienen por lo menos un hijo no deseado.	Proporción de mujeres con hijos menores de 5 años que tienen por lo menos un hijo no deseado. Proporción de mujeres que tienen por lo menos un hijo no deseado (de cualquier edad).
Diferencias salariales	Mide las brechas salariales entre hombres y mujeres, por tipo de empleo, sector, y si se trata del ámbito público o privado.	Remuneración promedio de hombres y mujeres que trabajan como dependientes (o independientes).

⁴¹ Estos indicadores dependerán del tipo de programa o proyecto que se quiera evaluar. Aquí sólo presentamos algunos ejemplos.

⁴² Se consigna el salario por hora, además del promedio, para corregir las posibles distorsiones que éste último esconde debido a las diferencias en horas de trabajo entre hombres y mujeres

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
		Salario por hora promedio de hombres y mujeres que trabajan como dependientes o independientes (y número de horas promedio de trabajo de cada grupo) ⁴²
Disponibilidad de servicios de cuidado infantil diurno (guarderías/cunas)	Indica la demanda insatisfecha por servicios de cuidado de atención infantil para los niños de padres y madres que trabajan.	Plazas disponibles/ total de niños y niñas menores de 6 años edad.
Cobertura de servicios de cuidado infantil	Indica el nivel de atención en salud y educación de los niños y niñas en edad preescolar.	Niñas y niños menores de cinco años que asisten a algún establecimiento de cuidado infantil o de educación inicial / total de niños y niñas de ese grupo de edad (diferenciado por sexo).
Incidencia de la violencia sexual denunciada contra la mujer	Indica la proporción de mujeres agredidas sexualmente que denunciaron haberlo sido.	Número de mujeres víctimas de violencia sexual que denunciaron el hecho / total de mujeres de la localidad (diferenciando por tramo de edad).
Incidencia de la violencia doméstica denunciada contra la mujer	Indica la proporción de mujeres agredidas por algún miembro de su familia, sea o no la familia nuclear.	Número de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que denunciaron el hecho / el total de mujeres de la localidad (diferenciando por tramo de edad).

Finalmente, cabe mencionar, que es indispensable que los resultados que se deriven de las evaluaciones que se realicen sirvan para corregir errores en la marcha de las actividades, para el diseño de programas futuros y para reorientar la política de gasto público en general.

Como parte de la evaluación de la gestión del gobierno respectivo resulta interesante, por último, llevar a cabo un estudio más detallado del enfoque de género de su política laboral y salarial, considerando las diferentes brechas de género respecto de las condiciones, beneficios y obligaciones laborales que hombres y mujeres enfrentan. Específicamente es necesario evaluar:

- La brecha de género numérica
- La brecha de género salarial.
- La brecha de género por régimen de contratación (estabilidad laboral).
- La brecha de género por categoría de ocupación (funciones y niveles de responsabilidad).
- La brecha de género por nivel de profesionalización.

Estas brechas pueden, además, analizarse considerando sus diferencias entre los distintos proyectos y actividades ya categorizados.

(los trabajos a tiempo parcial son más característicos de las mujeres, especialmente en los casos de aquellas que tienen carga familiar).

BRECHA DE GÉNERO NUMÉRICA

	Total de personal ocupado	Hombres	%	Mujeres	%	Ratio Mujeres/Hombres
CATEGORÍA 1						
Proyecto 1						
Proyecto 2						
...						
CATEGORÍA 2						
Proyecto 1						
Proyecto 2						
...						

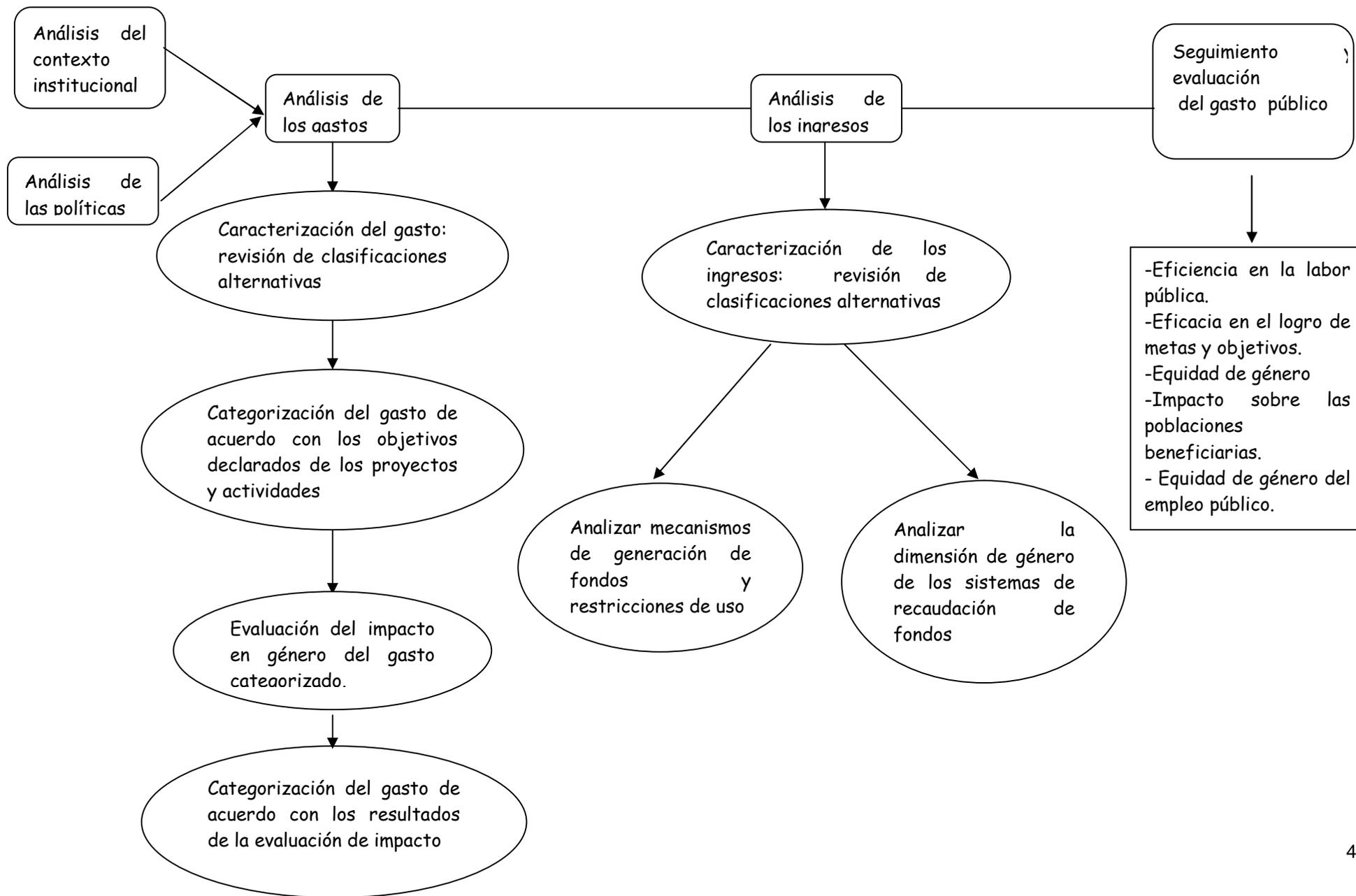
BRECHA DE GÉNERO POR RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN (ESTABILIDAD LABORAL).

	Total de personal ocupado		En planilla		Nombrados		Contratados		Cesantes		Por servicios a terceros	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
CATEGORÍA 1												
Proyecto 1												
Proyecto 2												
...												
CATEGORÍA 2												
Proyecto 1												
Proyecto 2												
...												

Asimismo, es interesante analizar hasta qué punto se puede afirmar que existe una carrera pública a la cual pueden acceder las mujeres, compitiendo en igualdad de condiciones con sus pares hombres a fin de ascender y alcanzar cargos de responsabilidad. Debe verse también cuánto invierte el gobierno en la provisión de servicios que faciliten la inserción de la mujer en el empleo público, como en guarderías o en programas de capacitación y liderazgo.

Como se puede apreciar, la propuesta metodológica que se ha presentado en las páginas previas, y que se esquematiza en el Gráfico 1, ofrece una serie de posibilidades para abordar el análisis de los presupuestos desde una perspectiva de género, que son en su mayoría complementarias, pero que a su vez, y en forma individual, ofrecen la posibilidad de caracterizar desde diversas dimensiones el enfoque de género de las finanzas públicas y de las políticas sobre las que se sustentan. Esta propuesta no ha pretendido agotar el tema, que de por sí es complejo y delicado: sabemos que queda mucho camino por recorrer. Asimismo, en la aplicación de estas herramientas a las diversas realidades de los países latinoamericanos será posible encontrar nuevas aristas y posibilidades de análisis que, sin duda, enriquecerán la propuesta que aquí se presenta.

GRAFICO 1



5 BIBLIOGRAFÍA

Andía, Bethsabé; Beltrán, Arlette. Informe de consultoría: Análisis del presupuesto público con enfoque de género, estudio de caso para Villa El Salvador. Perú: UNIFEM Región Andina, 2002.

Banco Mundial, Policy Research Report, 2000, "Engendering development Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice," The World Bank

Banco Mundial. <http://www-wds.worldbank.org>; <http://publications.worldbank.org>

Bundleder, Debbie; Rhonda Sharp, et.al.
How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice. Commonwealth Secretariat. Inglaterra - Londres, 1998.

Brown y Haddad "Time Allocation Patterns and Time Burdens: A Gendered Analysis of Seven Countries," International Food Policy Research Institute, Washington DC. Mimeograph, 1995.

CEPAL. Indicadores de Género para el Seguimiento y la Evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing. Santiago de Chile 1999.

Cagatay, Nilüfer, "Gender and poverty", UNDP Working Paper Series, 1998

Centro de Investigación de las Mujeres, Sri Lanka , "Percepción de las Mujeres dentro de familias económicamente marginadas", en *Facetas del Cambio: Mujeres en Sri Lanka 1986-95*, Sri Lanka 1996.

De Villota, Paloma. La individualización de los derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo. Madrid: Ministerio de trabajo y asuntos sociales, 2000.

Elson, Diane , "¿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, 1997.

Kabeer, Naila y Subrahmanian, Ramya. Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Tools for Gender-aware planning. Discussion Paper 357, UK: Institute of development studies, 1996.

Ministerio de Economía y Finanzas. "Glosario de términos" del sistema de gestión presupuestaria del estado. Lima: El Peruano Normas Legales, 23 de febrero de 1999.

Gutierrez Martha. Informe de consultoría: Presupuestos públicos con enfoque de género, una aproximación metodológica (versión preliminar). La Paz: UNIFEM Región Andina, 2002.

Makón, Marcos P. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES Serie gestión pública 3, 2000.

Mostajo Guardia, Rossana. El sistema presupuestario en el Perú. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES Serie gestión pública 17, 2002.

Palán Tamayo, Zonia. Informe de consultoría: Análisis de los presupuestos, planes y programas del 2002, con enfoque de género (versión preliminar). Quito: UNIFEM Región Andina, 2002

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Nueva York, 1995.

Shick, Allen. ¿La presupuestación tiene algún futuro? Santiago de Chile: CEPAL /ILPES Serie gestión pública 21, 2002.

UNIFEM. El progreso de las mujeres en el mundo 2000
Informe Bienal de UNIFEM - USA. 2000 (a)

UNIFEM Iniciativas de Presupuestos para América Latina y el Caribe con Enfoque de Género. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Beijing más cinco. Lima 2000 (b).

Valdés, Alejandra y Guerrero, Elizabeth. Género en los Presupuestos Municipales. PNUD, HEXAGRAMA, UNIFEM. Octubre de 2001.

Zabalaga Estrada, Carmen. Informe de consultoría: Municipios y presupuestos sensibles al género. Bolivia: UNIFEM Región Andina, 2002