

Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales

Laura Aguilera

**Sector de Instituciones
para el Desarrollo**

**División de Gestión
Fiscal y Municipal**

**NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1065**

Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales

Laura Aguilera

Junio de 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Aguilera, Laura.

Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales / Laura
Aguilera.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1065)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Local budgets-Social aspects-Latin America. 2. Local budgets-Social aspects-
Caribbean Area. 3. Gender mainstreaming-Latin America. 4. Gender
mainstreaming-Caribbean Area. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División
de Gestión Fiscal y Municipal. II. Título. III. Serie.
IDB-TN-1065

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Laura Aguilera, laguilera@iadb.org.

Resumen

Esta nota técnica busca ofrecer los lineamientos para respaldar la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos financiados por el BID que abordan presupuestos subnacionales (es decir, los gobiernos estatales y municipales de América Latina y el Caribe). A tal efecto, se toma como base la experiencia desarrollada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM [en la actualidad, ONU Mujeres])-Región Andina respecto de los presupuestos municipales y como parte del programa “*Strengthening Economic Governance: Gender Analysis Applied to Governmental Budgets*”. A fin de brindarles apoyo a los especialistas en el tema, la nota técnica incluye también una guía para la incorporación de la perspectiva de género en proyectos que abordan presupuestos subnacionales, la cual se enmarca dentro del proceso de aprobación de las operaciones del BID. La guía contiene un menú de preguntas sugeridas para diagnosticar si es posible incorporar la perspectiva de género dentro del diseño del proyecto, así como potenciales indicadores que pueden complementar el monitoreo de la implementación de la perspectiva de género en las operaciones.

Clasificaciones JEL: A13, E6, J16

Palabras clave: género, género en la gestión fiscal, gestión fiscal, gobiernos subnacionales, presupuestos subnacionales y género

Reconocimientos

La autora desea expresar su agradecimiento por el apoyo y la colaboración en las primeras fases de este estudio a la experta Raquel Coello, Candidata a Doctora en Economía Internacional y Desarrollo y Consultora Senior Internacional para ONU Mujeres y a Luz Caballero, Consultora Senior en Género para *Operaciones de Desarrollo* para el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo. Por otro lado, extender un reconocimiento especial a Ophélie Chevalier, Especialista Senior y Punto Focal para el tema de Género en la División de Gestión Fiscal y Municipal; a Carlos Pineda, Especialista Líder de la División Fiscal y Municipal; y a Gustavo García, Coordinador de los Sectores Fiscal y Subnacional de la División de Gestión Fiscal y Municipal, todos ellos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por sus valiosos comentarios como revisores de este trabajo; y a Vicente Fretes, Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal; y Philip Keefer, Asesor de la Gerencia del Departamento de Instituciones para el Desarrollo del BID, por la revisión, los valiosos comentarios y la aprobación de la presente nota técnica.

1. Introducción

Uno de los principales objetivos de los gobiernos es garantizar el acceso al capital y a los recursos públicos y privados a todos los ciudadanos –ya sean hombres o mujeres–, así como promover su desarrollo humano (Andía Pérez y Beltrán Barco, 2004). América Latina ha vivido diferentes procesos de reforma del Estado en los últimos años, en los que se incluye la descentralización administrativa de los servicios y una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales. Estos cambios se han llevado a cabo con el objeto de mejorar las operaciones de los gobiernos y responder mejor a las demandas específicas de los ciudadanos, involucrándolos en la toma de decisiones, lo cual conlleva el proceso de cerrar las brechas de desigualdad (Coello Cremades, 2004). Este proceso debe garantizar la equidad de género y sus políticas deben guiarse hacia la reducción de las brechas que prevalecen en la actualidad. De acuerdo con las Naciones Unidas, las mujeres y niñas enfrentan desventajas en temas de salud, educación y mercado laboral, lo que repercute negativamente en el ejercicio de sus derechos y libertades. El Índice de Desigualdad de Género (IDG)¹ utilizado por las Naciones Unidas revela que ningún país goza de una igualdad de género perfecta (es decir, con un IDG=0); todos los países sufren de cierta desigualdad si se toma en cuenta este índice. El cuadro 1 muestra cómo el IDG afecta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los países de América Latina. Cabe mencionar que la puntuación media global del IDG es 0,492 (PNUD, 2013).

Cuadro 1. IDG de los países miembros del BID

País	IDH	IDG	
		2012	Valor
Bahamas	49	53	0,316
Barbados	38	61	0,343
Costa Rica	62	62	0,346
Cuba	59	63	0,356
Chile	40	66	0,36
Uruguay	51	69	0,367
Argentina	45	71	0,38
México	61	72	0,382
Perú	77	73	0,387
Belice	96	79	0,435
El Salvador	107	82	0,441
Ecuador	89	83	0,442
Brasil	85	85	0,447
Jamaica	85	87	0,458
Colombia	91	88	0,459
Nicaragua	129	89	0,461
Venezuela	71	93	0,466
Suriname	105	94	0,467
Paraguay	111	95	0,472
Bolivia	108	97	0,474
Honduras	120	100	0,483
Guyana	118	104	0,49
Panamá	59	108	0,503
Rep. Dominicana	96	109	0,508
Guatemala	133	114	0,539
Haití	161	127	0,592

Fuente: Adaptado de “Índice de desigualdad de género e indicadores relacionados” (PNUD, 2012).

¹ Índice de desigualdad de género: muestra la pérdida de desarrollo humano causada por la desigualdad que existe entre los logros de mujeres y hombres en estas dimensiones. Toma en cuenta cinco variables en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral (para la mayor cantidad de posibles según lo permitan los datos). Varía entre 0, que indica que mujeres y hombres presentan un desarrollo igual, y 1, que supone que las mujeres registran la mayor desventaja posible en todas las dimensiones medidas.

Por ejemplo, Uruguay ocupa la posición 51 entre los países en términos de su IDH. Sin embargo, al comparar los países respecto del IDG, el país se sitúa en la posición 69, con un IDG de 0,367.

Un paso fundamental en la reducción de las brechas de desigualdad que existen entre hombres y mujeres a nivel local ha sido la adopción de una declaración o un decreto que permita a los gobiernos expresar su apoyo a la igualdad de género. Es generalmente en estas declaraciones formales donde se establecen los objetivos de política y se identifican los recursos económicos para el financiamiento de actividades o proyectos. Por otro lado, se establece la estructura responsable de llevar a cabo los proyectos (Andía Pérez y Beltrán Barco, 2004) (Pineda, Urban y Näslund-Hadley, 2010).

Las políticas sensibles a la perspectiva de género reconocen que tanto hombres como mujeres son actores involucrados en el desarrollo, y que ambos intervienen de diferente manera en el proceso. Sin embargo, la descentralización de la administración no siempre ha sido respaldada con los recursos correspondientes, lo que obstaculiza la posibilidad de cumplir con las acciones demandadas (Andía Pérez y Beltrán Barco, 2004).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la Política de Equidad de Género en el Desarrollo (OP-270) y del Plan de Acción de Género para Operaciones (GAP, por sus siglas en inglés)² está realizando un esfuerzo para fortalecer la respuesta a los objetivos y compromisos de promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer en los países miembros. Una de las acciones específicas contempladas en el GAP 2011-12³ es la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones del Banco, buscando de forma proactiva oportunidades para integrar el enfoque de género como una dimensión estratégica del desarrollo en sus intervenciones (BID, 2010).

Debido a que los presupuestos son el vehículo para la distribución de recursos en respaldo de bienes y servicios dirigidos a los ciudadanos, los proyectos que abordan la gestión del presupuesto de los gobiernos subnacionales presentan una oportunidad para incidir en la reducción de las brechas de desigualdad de género.

2. Organización de la nota técnica

La presente nota técnica busca servir como guía de apoyo para la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos financiados por el BID que abordan presupuestos subnacionales.⁴ Si bien ofrece los antecedentes y la justificación sobre la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de los presupuestos a nivel local, se considera que la herramienta propuesta puede utilizarse también tanto a nivel regional (estatal o departamental) como a nivel municipal, adaptando las acciones propuestas al ámbito de intervención correspondiente.

² La Política de Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-270) requiere el desarrollo de planes de acción que garanticen la medición de su aplicación y progreso, por ejemplo, el Plan de Acción de Género (GAP) 2011-12, que fue aprobado en 2011.

³ El GAP 2011-12 se enfoca en directrices proactivas (inversión directa e incorporación del enfoque de género) y preventivas (salvaguardas), así como en mecanismos institucionales para apoyar la implementación, el monitoreo y el reporte de la política.

⁴ Gobiernos subnacionales se refiere a los gobiernos estatales y municipales de América Latina y el Caribe.

Se toma como base la experiencia desarrollada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)-Región Andina respecto del tema de los presupuestos municipales, incorporando la perspectiva de género en esta región como parte de su programa “*Strengthening Economic Governance: Gender Analysis Applied to Governmental Budgets.*” Por ello, a lo largo del documento se brindan ejemplos sobre esta experiencia incluidos los casos de Bolivia (municipalidad de La Paz); Ecuador (municipalidades de Chambo, Colta, Cuenca, Esmeraldas, Quito y Salitre) y Perú (municipalidad de Villa El Salvador). Se incluyen también otros ejemplos que ayudan a complementar la nota.

En la segunda parte de la nota se presenta una “guía para la incorporación de la perspectiva de género en proyectos que abordan presupuestos subnacionales”, la cual se enmarca dentro del proceso de aprobación de operaciones del Banco, a fin de brindar respaldo a los especialistas para que incorporen el enfoque de género en las iniciativas que abordan presupuestos subnacionales. La guía contiene un menú de preguntas e indicadores sugeridos para diagnosticar si es posible incorporar la perspectiva de género dentro del diseño del proyecto.

Finalmente, en los anexos se incluye un listado de políticas y leyes disponibles sobre los derechos de la mujer en los países de América Latina, que podrían servir como material de consulta para los especialistas. Cabe destacar que a los efectos de la presente nota se utilizarán alternativamente los términos **perspectiva de género** y **enfoque de género** para referirse al punto de vista desde el cual se sugiere abordar los presupuestos subnacionales.

3. Objetivo

El objetivo de esta nota técnica es ofrecer una herramienta práctica que pueda utilizarse como guía para incorporar la perspectiva de género en la preparación de proyectos que aborden el presupuesto de los gobiernos subnacionales. Se pretende ayudar a los equipos de proyecto a que identifiquen oportunidades para implementar dentro del ciclo de proyecto aquellas acciones que permitan generar información y fomentar la concientización respecto de la incorporación del enfoque de género.

4. La perspectiva de género es un tema importante en la gestión fiscal

Terminología de género

Género se refiere a las características de hombres y mujeres que están basadas en factores sociales, mientras que **sexo** se refiere a las características que vienen determinadas biológicamente.

Igualdad de género es la ausencia de discriminación basada en el sexo de la persona en materia de oportunidades, asignación de recursos y beneficios o acceso a los servicios.

Equidad de género se refiere a la imparcialidad y la justicia en la distribución de beneficios y responsabilidades entre hombres y mujeres. El concepto reconoce que el hombre y la mujer tienen distintas necesidades y gozan de distinto poder, y que esas diferencias deben determinarse y abordarse con miras a corregir el desequilibrio entre los sexos (OMS, 2002).

"Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros."

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), 1997.

La perspectiva de género es una herramienta metodológica-conceptual de observación, interpretación y transformación social que tiene como objetivo visualizar la heterogeneidad de las condiciones económicas, políticas y culturales que afectan la vida cotidiana de mujeres y hombres. La herramienta permite identificar y analizar las condiciones y posiciones diferenciadas de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos en los que se desenvuelven en la sociedad, ya sea a nivel institucional o a nivel de la comunidad (Barrera Bassols, Massolo y Aguirre Pérez, 2004).

Según sostiene Carolyn Hannan, Directora de la División de las Naciones Unidas para el Avance de la Mujer (DAW),⁵ “la responsabilidad de poner en marcha la estrategia de la transversalización de la perspectiva de género se extiende a todo el sistema y radica en los niveles más altos dentro de los organismos”. Asimismo, es importante:

- Contar con la voluntad política y la asignación de los correspondientes recursos financieros y humanos.
- No asumir que hay problemas indiferentes desde la perspectiva de la igualdad de género.
- Identificar los problemas en todas las áreas de actividad de la organización, lo que permitiría diagnosticar las diferencias y disparidades respecto del tema de género.
- Establecer mecanismos adecuados y fiables para controlar los progresos realizados.
- Realizar análisis sistemáticos por diferencia de género.
- Tener presente la necesidad de elaborar políticas y programas destinados a las mujeres y una legislación positiva en su favor, y de designar coordinadores para las cuestiones de género (OIT).

De esta forma, el compromiso con la igualdad social y de género desde la política fiscal también supone incluir programas de reducción de los diferentes grados de exclusión y las desigualdades entre la población en las prioridades presupuestales. El recuadro 1 –publicado por la CEPAL en su Nota para la igualdad No. 2 de 2012– brinda ejemplos de las principales formas en que la política fiscal puede convertirse en una fuente de discriminación.

Como instrumentos de política pública, los presupuestos pueden ser una herramienta valiosa para que hombres y mujeres puedan ejercer sus derechos (UNIFEM, 2004).

⁵ En julio de 2010, las Naciones Unidas creó ONU Mujeres como entidad de la ONU encargada de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer. La entidad consolida el trabajo de cuatro divisiones de la ONU: i) División para el Avance de la Mujer (DAW); ii) Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW); iii) Oficina de Asesoría Especial sobre Temas de Género y Avance de la Mujer (OSAGI), y 4) Fondo para el Desarrollo de la Mujer de las Naciones Unidas (UNIFEM).

Recuadro 1. ¿Cuándo la política fiscal puede convertirse en una fuente de discriminación?

Cuando una política tributaria:

- i) está sustentada en la recaudación de impuestos indirectos que incluyen bienes y servicios básicos, lo que afecta más a sectores pobres y, en estos, especialmente a las mujeres por sus menores ingresos, disponibilidad de tiempo y mayores niveles de pobreza.
- ii) se basa en exenciones tributarias a los ingresos, ya que las exenciones benefician más a los hombres, quienes poseen mayores recursos económicos que las mujeres.
- iii) discrimina en la imposición de ingresos según su fuente (trabajo dependiente o independiente), ignorando la diferencia entre los hogares. Esto puede implicar que una madre soltera, trabajadora independiente, tribute mayores impuestos que un hombre asalariado, proveedor único de un hogar nuclear. Con esto, se discrimina a los hogares monoparentales habitualmente a cargo de mujeres y a su vez puede desincentivar la inserción en el mercado laboral de las mujeres cónyuges de trabajadores asalariados.

Cuando el gasto público:

- i) se invierte en sectores que implican mano de obra tradicionalmente masculina, descuidando la inversión en servicios de cuidado (de menores, de ancianos y/o enfermos) que permitan a las mujeres pasar del trabajo reproductivo al productivo.
- ii) se implementa a través de programas de transferencias que implican condiciones estrictas a las mujeres que participan en ellos, se desincentiva su inserción en el mercado laboral y se las discrimina en comparación con otros grupos que reciben subsidios y beneficios fiscales sin exigencias equivalentes.

Fuente: “El impacto de la política fiscal en la vida de las mujeres”. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL). Nota para la Igualdad No. 2 (2012).

Si bien la promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres ha tomado prioridad en muchos países de la región, generalmente no se tiene una idea clara de cuáles son las acciones que los gobiernos pueden poner en práctica (Pineda, Urban y Näslund-Hadley, 2010). Por ello, los países acuden a instituciones de cooperación internacional para que los asesoren en el diseño y la implementación de este tipo de políticas como parte de sus estrategias y planes de desarrollo (Coello Cremades, 2012).

Un paso fundamental en este proceso es la voluntad política, que debería plasmarse en la aprobación de una declaración, política o ley que apoye el enfoque de género y que los gobiernos puedan adoptar dentro de su legislación e implementar en forma efectiva a través del presupuesto.

El recuadro 2 ilustra el trabajo que el Banco está llevando a cabo en términos de equidad de género conjuntamente con sus países miembros.

Recuadro 2. Estrategia del BID con Brasil, 2012-14

La Estrategia de País de Brasil establece como uno de sus principales objetivos estratégicos “estimular la inclusión social y productiva. El carácter inclusivo y de riguroso respeto a la diversidad en sus operaciones y actividades, considerando las necesidades relacionadas con las condiciones de género y de raza, es un criterio clave de orientación de esta estrategia; y un punto de referencia para el resto de la región, dadas las circunstancias específicas del país”. Como parte de las acciones concretas “se incluirán indicadores desglosados de género y raza en las matrices de resultados de los proyectos que implementará en función de esta Estrategia de País”.

5. El enfoque de género: un elemento importante de los presupuestos subnacionales

Los presupuestos son el vehículo por el cual se asignan los recursos públicos en las diferentes funciones, políticas y programas de los gobiernos. Con ellos se determina el acceso de los ciudadanos a bienes y servicios, estableciendo mecanismos de distribución y de inclusión social. En este sentido, las decisiones y actividades en torno a los presupuestos no son neutrales al tema de la equidad de género, debido a que tanto hombres como mujeres ocupan posiciones económicas y sociales diferentes en la sociedad (PNUD, 2010), y contribuyen al desarrollo de la misma de distinta forma. Así pues, la política fiscal tiene efectos diferenciados entre hombres y mujeres (CEPAL, 2012).

La experiencia en diferentes regiones del mundo ha demostrado que la estrategia central para avanzar en el tema de los derechos de la mujer consiste en incorporar el enfoque de género en la distribución de recursos públicos a través del presupuesto. Los presupuestos con enfoque de género toman en cuenta el impacto diferenciado que los recursos generan entre hombres y mujeres (Andía Pérez y Beltrán Barco, 2004). Si bien se reconoce la asignación de presupuestos a programas de inversión en proyectos específicos para abordar el tema de género, también es posible abordar los presupuestos que se asignan a diferentes programas y acciones con enfoque de género.

En el caso de los presupuestos subnacionales, su asignación varía en los diferentes países de la región. Dentro del ámbito del gasto local, el presupuesto se encuentra generalmente dominado por los rubros de provisión de bienes y servicios urbanos, gasto social y gasto para el funcionamiento del Estado (Eguino y Pineda, 2009). El cuadro 3 ilustra el porcentaje del presupuesto municipal destinado a gastos de personal y a gastos de bienes y servicios en algunos países de la región.⁶

⁶ Debido a la disponibilidad de la información, los bienes y servicios incluyen inversión en obra pública.

Cuadro 3. Estructura del gasto de los gobiernos municipales en América Latina (millones de US\$)⁷

País	Remuneraciones		Bienes y servicios/obra pública		Total ⁸	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Argentina (2005) ^e	2.752	55,5	1.311	26,4	4.063	81,9
Brasil (2006)	38.260	45,8	32.161	38,5	70.421	84,3
Chile (2005) ^a	2.897	64,3	1.128	25,0	4.025	89,3
Colombia (2005) ^a	1.691	19,1	616	7,0	2.307	26,1
Costa Rica (2005)	69	38,2	78	43,4	147	81,6
Ecuador (2006)	216	16,3	119	9,0	335	25,3
Guatemala (2005)	117	20,0	324	55,0	441	75,0
México (2005)	5.860	35,0	4.049	24,2	9.909	59,2
Nicaragua (2005)	46	25,0	125	68,0	171	93,0
Panamá	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	67	72,0
Paraguay (2005)	57	41,0	35	25,3	92	66,3
Perú (2006)	371	16,4	654	28,8	1.025	45,2
Rep. Dominicana (2004)	67	38,0	67	38,0	135	76,0
Uruguay (2005)	308	48,2	202	31,7	510	79,9
Venezuela (2005)	1850	43,54	1.442	33,9	3.292	77,4

Fuente: adaptado de la Serie de Perfiles del Sector Municipal del BID, realizada para los diferentes países de la región de América Latina (Eguino, Pineda y Larios, 2010).

Notas: ^e = estimado (proyección realizada sobre la base del último dato disponible de 2002). ^a = ajustado (con distribución de transferencias de asignación específica). n.d. = no disponible.

Cabe destacar que el hecho de que las municipalidades sean responsables de estos rubros de inversión no significa que cuentan con amplia libertad para canalizar recursos de un rubro a otro sin restricciones. Se aplican diferentes limitaciones sobre la ejecución del gasto municipal que condicionan la aplicación de los recursos de acuerdo con las políticas de cada país.

Sin embargo, por su magnitud, ambos rubros presupuestales –gastos de personal y gastos de bienes y servicios– brindan una gran posibilidad de incorporar estrategias que ayuden a implementar la equidad de oportunidades. Por un lado, dentro del rubro de gastos de personal, se pueden implementar a nivel institucional criterios para promover la contratación de mujeres capacitadas en posiciones dentro de la administración municipal. Por otro lado, los proyectos de obra pública generan un importante número de empleos en la comunidad, en la construcción de proyectos y su supervisión y operación. Tales proyectos presentan oportunidades para fomentar políticas de igualdad de género, y promover que los empleos sean ocupados tanto por mujeres como por hombres.

Las municipalidades suelen encargarles a diferentes empresas la ejecución de las obras de inversión.⁹ Es aquí donde se pueden establecer criterios de ponderación que permitan a

⁷ Las cifras se han redondeado según los decimales.

⁸ De acuerdo con la información disponible, los datos para los diferentes países corresponden a 2004-06.

⁹ Los proyectos de inversión municipal se refieren a los bienes físicos que incrementan el patrimonio comunitario: construcción de parques y jardines, instalación de redes de alumbrado público, agua potable, alcantarillado, obras de pavimentación, caminos, construcción de escuelas, consultorios, sedes comunitarias y centros recreativos, entre otros.

empresas operadas por mujeres acceder a estos contratos, o bien verificar que las proporciones de contratación de mano de obra sean equilibradas entre ambos sexos.

Además, la supervisión de la ejecución de los presupuestos aprobados es un paso importante en el proceso presupuestario. La experiencia ha demostrado la importancia del rol de la sociedad civil, incluidos los grupos organizados de mujeres, quienes actuando como contralores sociales pueden ejercer una función relevante en la vigilancia de la ejecución de los presupuestos, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas. Lo anterior, además de asegurar la efectiva ejecución de los presupuestos, empodera a estos grupos e involucra a los ciudadanos y ciudadanas haciéndolos partícipes de su propio desarrollo (Andía Pérez y Beltrán Barco, 2004).

6. Consideraciones para incorporar el enfoque de género en los presupuestos subnacionales¹⁰

Con el objeto de detectar oportunidades de incidencia en los presupuestos municipales e introducir políticas y prácticas con enfoque de género, resulta necesario:

1) Profundizar en el entendimiento de los presupuestos desde una perspectiva de género

Para ello, se deben analizar los aspectos involucrados en la formulación del presupuesto que tienen un impacto en los diferentes grupos de la comunidad. Un ejemplo de reflexión puede ser:

-¿Qué se está aprobando en los presupuestos? *R: una partida para un proyecto de inversión, el cual generará empleo de mano de obra en la ejecución de obras públicas.*

-¿Quiénes son, en la práctica, los beneficiarios de estos empleos? *R: en general, los hombres, porque históricamente estos puestos han sido ocupados por hombres; además, las convocatorias no especifican que las oportunidades están abiertas para ambos sexos.*

-¿Por qué se obtiene este resultado? *R: una de las observaciones de las mujeres es que no se enteran de las convocatorias para participar en el proceso, ya que los sitios en que se anuncian no son regularmente visitados por ellas, o porque tradicionalmente este tipo de trabajo ha sido realizado por hombres, por lo que las mujeres no se toman en cuenta.¹¹*

2) Determinar el nivel de descentralización y discrecionalidad que pueden ejercer los gobiernos subnacionales con respecto al presupuesto

En los países de América Latina existen diferentes leyes que regulan las funciones municipales. Las constituciones nacionales o subnacionales y las leyes orgánicas de las municipalidades, entre otras, otorgan facultades a sus estados y municipios. Así, los diferentes niveles de gobierno subnacional ejecutan el presupuesto correspondiente según la facultad que les otorga el marco legal vigente de cada país.

El cuadro 4 presenta un resumen sobre las responsabilidades de gasto de los gobiernos municipales de la región.

¹⁰ Esta sección toma como base la experiencia de UNIFEM en la Región Andina, e incluye algunas consideraciones adicionales y ejemplos para ilustrar, de manera complementaria, dichas consideraciones.

¹¹ Guía para la contratación de mujeres en el sector de transporte en proyectos financiados por el BID (Caballero, 2012). (En revisión.)

Cuadro 4. Asignación de funciones a nivel municipal en América Latina¹²

País	Programas sociales	Vivienda	Desarrollo urbano	Recolección de residuos	Carreteras (Red vial)	Transporte	Agua potable y saneamiento
Argentina	X	X	X	X			X
Bolivia		X	X	X			X
Brasil	X	X	X	X	X	X	X
Chile		X	X	X		X	X
Colombia		X	X	X			X
Costa Rica	X	X	X	X	X	X	X
Ecuador		X	X	X	X	X	X
Guatemala	X		X	X	X	X	X
México	X		X	X		X	X
Nicaragua	X	X	X	X	X	X	X
Panamá	X		X	X	X	X	
Paraguay	X	X	X	X	X		X
Perú		X	X	X			X
Rep. Dom.	X	X	X	X		X	X
Uruguay	X	X	X	X	X	X	X
Venezuela			X			X	X

Fuente: adaptado de la Serie de Perfiles del Sector Municipal del BID, realizada para los diferentes países de la región de América Latina (Eguino, Pineda y Larios, 2010).

A nivel municipal, existen rubros presupuestarios que admiten variaciones para facilitar distintas opciones de acuerdo con las necesidades de cada municipalidad, dependiendo del nivel de descentralización del que gozan los municipios. Estos espacios presentan oportunidades para que los grupos de mujeres puedan solicitar financiamiento siguiendo las directrices correspondientes, lo que permite el acceso a un presupuesto que respalda acciones que promueven oportunidades para las mujeres (UNIFEMb, 2000). Por ejemplo, el sistema presupuestario municipal de Chile cuenta con tres matrices que resumen las opciones del sistema presupuestario a fin de incorporar el enfoque de género en las políticas municipales clasificadas según la capacidad de discrecionalidad que puedan ejercer los gobiernos municipales respecto de dichos rubros. Es así que las municipalidades chilenas logran identificar claramente aquellas partidas donde podría incorporarse la perspectiva de género más eficientemente. Las matrices son: i) matriz de discrecionalidad de ingresos municipales; ii) matriz discrecional de gastos e inversiones municipales, y iii) matriz de discrecionalidad del gasto interno de la municipalidad. El anexo 2 muestra las dos últimas, ya que se trata de las matrices relacionadas con gastos e inversiones.

3) Llevar a cabo ciertas acciones a fin de incidir en estos espacios

Tomando en cuenta los espacios de discrecionalidad, hay una serie de acciones que pueden llevarse a cabo con el objeto de incorporar el enfoque de género:

i) Identificar las prioridades de los presupuestos y las políticas a las que responden:

Es preciso analizar los proyectos que los presupuestos están amparando, así como la conexión entre los proyectos y las políticas que los respaldan. Por ejemplo, Colombia –a través de un

¹² Si bien estas funciones son responsabilidad de la municipalidad, no significa que el gobierno nacional o estatal no esté presente: muchas de ellas son ejecutadas por dos órdenes de gobierno, o incluso los tres, según las responsabilidades establecidas en las leyes de cada país.

instrumento que traza los objetivos del gobierno (Plan Nacional de Desarrollo-PND 2010-14)– tiene como visión una sociedad que ofrezca igualdad de oportunidades y movilidad social independientemente del género, la etnia, la posición social o el lugar de origen. De acuerdo con el Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía de Medellín (2011), que identifica los empleos generados a través del PND, se generaron un total de 17.016 empleos en las distintas dependencias del Estado en 2010, de los cuales 58% han sido ocupados por hombres y 42% por mujeres. La información se desagregó por género y por dependencia estatal y podría utilizarse en el futuro para identificar brechas de desigualdad en distintas áreas y analizar las acciones que podrían implementarse para ayudar a disminuirlas.

ii) Identificar procesos y actividades involucrados en la aprobación del presupuesto:

Generalmente, el momento en el que se analizan las propuestas de inversión es ideal para ejercer una variante que permita fortalecer el respaldo a la igualdad de oportunidades para los ciudadanos del municipio. Los “presupuestos participativos”¹³ son el instrumento idóneo para que los ciudadanos y las organizaciones de mujeres soliciten acciones puntuales que ayuden a disminuir las brechas de desigualdad, incorporando de esta manera el enfoque de género en los presupuestos municipales. Por ejemplo, en Esmeraldas (Ecuador) han tenido lugar “Asambleas ciudadanas para el cambio” de manera regular, donde la ciudadanía trabaja con el alcalde para preparar un plan de desarrollo y elaborar el presupuesto de acuerdo con las prioridades establecidas en dicho plan. Pasado un año, el alcalde –en una asamblea abierta– hace pública la forma en que se implementaron las acciones contempladas en el plan (Coello Cremades, 2004).

iii) Comprender las restricciones de los presupuestos para proponer alternativas viables:

Resulta necesario analizar la forma en que los ingresos condicionan los gastos. Para ello se debe comenzar por reconocer la manera en que los gobiernos subnacionales generan y recaudan sus ingresos y en que la composición de los mismos influye en la asignación de los gastos dentro del respectivo presupuesto. Por ejemplo, en Bolivia –de acuerdo con el Artículo No. 23 de la Ley de Participación Popular (Ley 1.551 de 1994)– los gobiernos municipales deben asignar al menos 90% de los recursos de la coparticipación tributaria a la participación popular.

iv) Fomentar la influencia de los grupos de mujeres y otros actores:

Los mecanismos de participación ciudadana son instrumentos que pueden presentar una oportunidad de punto de partida para incrementar la participación de las mujeres en la asignación de los presupuestos subnacionales. Sin embargo, se debe considerar si las mujeres están organizadas, o si existen instancias que promuevan su organización, para así incrementar su representatividad ante las autoridades correspondientes y lograr el apoyo requerido para los proyectos. Asimismo, se deben identificar la cohesión y la fortaleza que tienen los diferentes grupos que tradicionalmente han sido beneficiados con las inversiones, y analizar si existe la posibilidad de incorporar el enfoque de género en sus proyectos.

La experiencia de la región andina ha revelado debilidades en el proceso de incorporación de los intereses de las mujeres en los procesos participativos de formulación presupuestaria, debido a que los intereses difieren entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en Villa El Salvador las organizaciones de la comuna han estado tradicionalmente bajo el liderazgo de los hombres, lo que dificulta la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones. Así pues, los

¹³ Presupuestos participativos: dispositivo innovador mediante el cual el gobierno local y la población transitan por un proceso participativo de deliberación, toma de decisiones y co-gestión de una parte del presupuesto. Los ciudadanos definen las prioridades de la obra y la inversión pública para sus entornos territoriales que son posteriormente refrendadas a través del voto (Boj, 2009).

programas enfocados en las necesidades de las mujeres son extremadamente escasos en el presupuesto (Andía Pérez y Beltrán Barco, 2004).

7. Estrategias para incorporar el enfoque de género en los presupuestos subnacionales

Esta sección describe cinco estrategias que UNIFEM ha llevado a cabo a fin de fomentar la implementación de presupuestos subnacionales con enfoque de género en la Región Andina. Las estrategias específicas que se propone implementar en el corto plazo en proyectos que abordan presupuestos subnacionales se describen en la sección 9. En esta sección se brindan ejemplos que ilustran posibles enfoques estratégicos que los equipos de proyecto podrían explorar.

1) Generar información sobre las brechas de desigualdad existentes

Esta estrategia representa el punto de partida de todo el análisis de género. La información desagregada por género brinda información sobre patrones de comportamiento y diferencias entre hombres y mujeres; permite definir los ámbitos en los que existe exclusión y participación femenina; ayuda a identificar quiénes son los beneficiarios o beneficiarias de los presupuestos aprobados, y determina cuáles son las necesidades de hombres y mujeres y, de esas, cuáles no están siendo atendidas. Es a partir de esta información que se pueden desarrollar diferentes acciones que ayudan a reducir las brechas de desigualdad que puedan existir.

Por ejemplo, el proyecto “Mejoramiento del Servicio de Información Presupuestaria de Planillas del Sector Público (PE-L1106)” introdujo una actividad para monitorear la participación de mujeres y hombres empleados en la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos y las oficinas de Recursos Humanos, con el objetivo de determinar si existe una brecha de desigualdad en la participación en las capacitaciones y así poder incidir según corresponda.¹⁴

Posible acción en proyectos que respalda el Banco: los proyectos que abordan la gestión de presupuestos subnacionales pueden solicitar al ejecutor que desagregue la información por sexo en diferentes rubros, por ejemplo, capacitación de personal institucional, capacitación de beneficiarios para ejercer contraloría social, contratación de personal institucional, registro de beneficiarios y registro de funcionarios públicos, lo que permitiría identificar espacios que requieren acciones de fomento de la equidad de género.

2) Incidir en el marco normativo: definición de metas y objetivos

El valor de trabajar en los marcos normativos que regulan la formulación de los presupuestos subnacionales reside en que estos son parte de las leyes de presupuesto en cada país y, en consecuencia, pueden convertirse en instrumentos de rendición de cuentas. Para lograr incorporar la perspectiva de género en los presupuestos municipales, un paso primordial es tener en claro los objetivos y las metas que se buscan con el ejercicio presupuestario y así desarrollar políticas y leyes que promuevan el enfoque de género en relación con dichos objetivos y metas. Por ejemplo, Perú ha concretado uno de los primeros pasos para la incorporación del enfoque de género en temas presupuestarios a través de la modificación de la ley 29083¹⁵ en 2007, la cual especifica que el enfoque de género se debe incorporar al análisis de la evaluación presupuestal de ejecución del presupuesto del sector público.

Posible acción en proyectos que respalda el Banco: algunas operaciones que involucran aspectos de gestión fiscal pueden incorporar la perspectiva de género dentro de los productos que apuntan a reformar y mejorar la gestión del gasto público. La operación “Programa Fiscal

¹⁴ “Mejoramiento del Servicio de Información Presupuestaria de Planillas del Sector Público” (PE-L1106). Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal. Proyecto aprobado en 2013.

¹⁵ Ley No. 29083, que modifica el Artículo 47 de la Ley No. 28411 (Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto). (http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/sectr_publico/presu_2007/ley29083.pdf.)

para el Crecimiento Económico” (JA-L1038) apunta a la preparación de un documento conceptual que abordará asuntos relacionados con la tasa de contribución, los beneficios jubilatorios y los indicadores de la cobertura del sistema. A tal efecto se realizarán esfuerzos por diferenciar los efectos de los beneficios según el sexo de los contribuyentes. Los resultados podrían servir de base para llevar a cabo reformas en cuanto a las brechas de género que se pudieran encontrar, según corresponda.¹⁶

3) Incidir en el proceso de planificación, programación y presupuesto

Con el propósito de lograr los objetivos de focalización del gasto con enfoque de género establecidos en la normativa que regulan los presupuestos subnacionales en los países, se debe contar con los siguientes elementos:

i) La identificación de las diferencias existentes entre hombres y mujeres en la población:

Para ello, resulta necesario analizar la forma en que ambos géneros se desenvuelven en sus respectivos ámbitos. Por ejemplo, en Villa El Salvador, se asignó gran parte del presupuesto municipal al respaldo de la construcción de una cancha de fútbol; sin embargo, una vez terminado el proyecto, las mujeres no la usaban por falta de iluminación, ya que no se sentían seguras cuando oscurece.

ii) El análisis de la forma en que el presupuesto/programa está contribuyendo a abordar las brechas de desigualdad:

Siguiendo el ejemplo anterior, se podrían formular las siguientes preguntas: ¿quién está usando concretamente las canchas deportivas? Las canchas deportivas se construyeron para todos, pero en la práctica, las mujeres no las utilizan: ¿contribuyen entonces a la disminución de la brecha de desigualdad? Todo parece indicar que el problema no son las canchas sino el diseño, que obvió elementos importantes para la participación de las mujeres (en este caso, la iluminación).

ii) Capacidades e instrumentos necesarios en los procesos presupuestarios:

Bolivia planteó un solo artículo para el ámbito municipal, dictaminando que los gobiernos municipales deben asignar recursos a proyectos que contribuyen a la equidad de género. La Ley 1551,¹⁷ se complementa con capacitación a equipos de regidoras, concejales y grupos de mujeres.

En cuanto a los instrumentos, Chile y Ecuador comenzaron a trabajar con formatos donde las instituciones presentan sus propuestas de forma tal que se puede recaudar información relevante al tema de género en forma desagregada y visible.

Posible acción en proyectos que respalda el Banco: los proyectos que involucran a la gestión de los presupuestos subnacionales tienen la posibilidad de ejercer influencia en los procesos de planificación presupuestaria durante el análisis y el diseño del proyecto, incorporando las siguientes acciones: i) identificación de las brechas existentes; ii) definición de objetivos respecto de cómo abordar las brechas; iii) definición de instrumentos para focalizar el gasto, y iv) monitoreo, evaluación y medición de resultados para realizar ajustes cuando resulte necesario.

¹⁶ “Programa Fiscal Estructural para el Crecimiento Económico, Jamaica” (JA-L1038). Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal. Proyecto aprobado en 2014.

¹⁷ Ley de Participación Popular de 1994 (Bolivia).

4) Incidir en los mecanismos de aprobación: definir instrumentos para la focalización del gasto

En general, los presupuestos son elaborados por las diferentes instituciones, y luego la compilación queda a cargo del Ministerio de Finanzas. De allí pasan a instancias de carácter legislativo como el Congreso –a nivel nacional y estatal– o al Concejo –a nivel local–. Sin embargo, se deben tomar en cuenta los posibles riesgos que presentan dichos procesos en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género, a saber:

i) El riesgo de que haya recortes presupuestarios en las partidas que incorporan el enfoque de género es un riesgo latente a medida que los presupuestos circulan de la instancia que los elabora a la instancia que los aprueba. Los presupuestos pueden llegar a ser bastante extensos y se dificulta la identificación de estas partidas. A fin de mitigar este riesgo, es necesario que se destaquen de manera inequívoca todas las partidas que apoyan las acciones específicas de género. Por ejemplo, en Marruecos, las instituciones que formulan los presupuestos deben identificar los montos que contribuyen a la equidad de género. El Ministerio de Finanzas compila y anexa esta información como un informe adjunto, lo que le permite a las congresistas identificar los proyectos que apoyan la equidad de género y así evitar que se recorten.

ii) Identificar las barreras naturales a la participación de las mujeres en los procesos de presupuesto participativo, entre las que se encuentran: i) horario: si las asambleas se llevan a cabo al final del día, es muy posible que las mujeres no asistan debido a responsabilidades familiares; ii) modalidad: la convocatoria no siempre aclara de qué manera se espera que las mujeres participen en dichos eventos; y iii) responsabilidades domésticas: muchas mujeres no pueden asistir porque tienen niños a cargo que no pueden dejar solos. Algunas estrategias para contrarrestar estas barreras son: i) horarios: llevar a cabo las asambleas en horarios donde las esposas y madres de familia puedan asistir, por ejemplo, durante la mañana u horas tempranas de la tarde antes de que los niños salgan de la escuela, y no por la noche, cuando se dedican a atender a su familia; ii) modalidad: las convocatorias deben especificar que tanto mujeres como hombres son parte de la asamblea y se espera que participen de forma equitativa; iii) implementación de servicios de cuidado infantil: que permitan que las madres de familia puedan asistir a las asambleas, y iv) capacitación: a fin de que las lideresas barriales que participan de las asambleas de presupuesto participativo aporten no solamente una idea sino una propuesta consolidada. Por ejemplo, en Rosario (Argentina) se han implementado algunas estrategias, tales como la del cuidado infantil durante las asambleas y la capacitación a las lideresas barriales sobre el tema de la construcción de la propuesta que se presenta en las asambleas; a su vez, en el transcurso de cuatro años se ha logrado que el presupuesto participativo dedique 26 veces más recursos a los proyectos que promueven la equidad de género.

Posible acción en proyectos que respalda el Banco: los proyectos de fortalecimiento de los presupuestos subnacionales podrían promover el establecimiento de un criterio de identificación de las partidas presupuestarias que introducen la perspectiva de género, para que sean visibles y no se recorten durante los procesos de aprobación. Asimismo, el proyecto puede fomentar estrategias que promuevan la participación activa de las mujeres en los procesos de presupuesto participativo en el ámbito local, incluidas: i) sesiones en horarios

cómodos; ii) servicios de cuidado infantil; iii) sesiones exclusivas para mujeres a fin de fomentar su participación, y iv) convocatorias que especifiquen que se espera su participación.

5) Realizar un seguimiento de la ejecución del presupuesto con perspectiva de género

A fin de asegurar la ejecución de presupuestos subnacionales asignados a la disminución de las brechas de desigualdad de género es crítico designar las dependencias directamente responsables de la ejecución de los recursos asignados. Se debe tomar en cuenta que dicha acción también requiere de un presupuesto para apoyar los servicios de seguimiento. Por ejemplo, en Villa El Salvador se aprobó el presupuesto necesario para abrir una casa refugio para víctimas de violencia de género; sin embargo, al no asignarse una unidad responsable de la ejecución del proyecto resultó confuso determinar qué dependencia estaba encargada de ejecutarlo (si el departamento de infraestructura o de servicios sociales).

Posible acción en proyectos que respalda el Banco: los procesos de monitoreo y evaluación del Banco incluyen la Matriz de Resultados del proyecto, que identifica a los responsables de la consecución de los resultados y los productos contemplados, así como de los respectivos medios de verificación de cada uno de los indicadores formulados. Mediante la incorporación de indicadores específicos con enfoque de género en la Matriz de Resultados se puede garantizar el seguimiento de la ejecución de las acciones previstas para el logro de las metas que acordadas.

8. Lecciones aprendidas

Las siguientes lecciones aprendidas se han tomado principalmente de la experiencia de UNIFEM, pero también incluyen otras experiencias:

A nivel institucional

- 1) La institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos subnacionales depende de varios factores: voluntad política; acuerdos que reflejan esa voluntad política; cambios en el presupuesto y mecanismos de planificación; trabajo sostenido con el personal responsable de la planificación y los presupuestos, e instituciones comprometidas con la equidad de género.
- 2) La sostenibilidad de las iniciativas de presupuesto con enfoque de género depende en gran medida del esfuerzo de institucionalizar la perspectiva de género dentro de los mecanismos de planificación y presupuestación. Esto ayudaría a transferir la perspectiva de género a una operatividad independiente de los cambios políticos.
- 3) Los presupuestos participativos no garantizan por sí solos la incorporación de la perspectiva de género. Es necesario identificar las barreras naturales que impiden una equitativa participación de hombres y mujeres en los procesos de planificación y presupuestación, y desarrollar estrategias para superarlas.
- 4) El involucramiento de organizaciones de mujeres y de la sociedad civil en los procesos de planificación y presupuestación contribuye significativamente a la sostenibilidad de las iniciativas de presupuesto con enfoque de género. Sin embargo, esto requiere algo más que compartir resultados; es importante involucrar a las mujeres desde el inicio de los procesos.
- 5) Resulta necesario que los especialistas en género lleven a cabo un trabajo al interior de cada gobierno subnacional, proponiendo mecanismos y herramientas personalizadas que permitan la incorporación del enfoque de género en los respectivos presupuestos de forma

efectiva. Asimismo, se debe establecer una estrecha relación con las comunidades a fin de conocer las necesidades y efectivizar acciones que les den respuesta.

Generación de información

6) Los presupuestos se formulan sobre la base de las demandas de planificación, lo que representa un punto de partida clave para incidir positivamente en la integración del enfoque de género en dichos presupuestos. A tal efecto, pueden llevarse a cabo actividades tales como la desagregación de la información por género y la sistematización de la información.

Capacidades específicas

7) Resulta crítico capacitar al personal de planificación y elaboración de presupuestos en temas relativos al género, y supervisar la transformación de las herramientas de planificación y presupuesto para que dichos instrumentos sean sensibles a la perspectiva de género.

8) La implementación de presupuestos con enfoque de género requiere capacidades y recursos que a menudo no se encuentran disponibles en las instituciones públicas, para lo que pueden contratarse consultores externos. Sin embargo, los consultores deben trabajar muy estrechamente con los departamentos responsables de la planificación y el presupuesto.

9) Es de suma importancia capacitar y sensibilizar a todas las personas que están involucradas en el proceso de toma de decisiones; de esta forma, las prioridades podrían transmitirse más fácilmente a todos los niveles organizacionales.

10) Es importante sensibilizar a la sociedad civil respecto del tema de género para que tanto hombres como mujeres comprendan el rol de cada uno en el desarrollo comunitario. Esto incluye la capacitación en los procesos de presupuesto participativo y de contraloría social.

9. Cinco acciones recomendadas para incorporar la perspectiva de género en proyectos que abordan presupuestos subnacionales

Con la creciente adopción de la gestión de Presupuestos Basada en Resultados (PBR) que han llevado a cabo los gobiernos en los últimos años, es necesario tomar en cuenta las condiciones que se requieren para poder integrar la perspectiva de género en los presupuestos subnacionales.

En vista de que la primera condición de los PBR es contar con información exhaustiva sobre desempeño a fin de alimentar el proceso presupuestario (Marcel, 2008), el objetivo de esta sección es brindar apoyo a los equipos del Banco para generar la información necesaria que les permita identificar los espacios potenciales y las acciones tendientes a disminuir las brechas de desigualdad de género.

Aunque el proceso de integración de la perspectiva de género es de largo alcance, es necesario definir un punto de partida. Si se tiene en cuenta que muchos de los proyectos que abordan el fortalecimiento de la gestión presupuestaria subnacional no tienen como objetivo la inversión en acciones específicas de género, sino el apoyo a los gobiernos para mejorar y hacer más eficiente dicha gestión, se proponen cinco áreas básicas de actuación que permitirían iniciar el proceso de incorporación de la perspectiva de género en este tipo de intervenciones:

- Generación de información desagregada por género para verificar si existen brechas de género.
- Capacitación de recursos humanos con enfoque de género.
- Desarrollo de criterios de contratación de recursos humanos en pos de la igualdad de oportunidades.

- Formulación de estrategias de comunicación social incluyentes.
- Monitoreo de resultados con enfoque de género.

En el caso de los gobiernos municipales, las áreas mencionadas pueden llevarse a cabo mediante acciones en: i) el ámbito institucional de la propia municipalidad, y ii) el ámbito externo; es decir, los beneficiarios de la sociedad civil. En el caso de los gobiernos estatales, es más probable que dichas acciones puedan implementarse enfocadas en el ámbito institucional del gobierno del Estado. El cuadro 5 resume las acciones que se sugiere implementar dentro de estas cinco áreas de acción.

Cuadro 5. Resumen de las posibles acciones de género en los proyectos de presupuesto subnacional

Institucional	Sociedad civil/beneficiarios
(i) Generación de información	
<p>Analizar la participación femenina y la representación que tienen las mujeres en la toma de decisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de funcionarias públicas que trabajan en la institución. -Número de funcionarias en posiciones de toma de decisiones. 	<p>Sistematizar los datos de los beneficiarios en forma desagregada por género para analizarlos y establecer acciones que cubran las necesidades de ciudadanos y ciudadanas.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Número de beneficiarias/os de los diferentes programas. -Número de integrantes de la contraloría social.
(ii) Capacitación de recursos humanos	
<p>Garantizar que los planes de capacitación tomen en cuenta las barreras naturales que pueden dificultar la participación de las mujeres en las capacitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Capacitaciones sobre la importancia de la perspectiva de género. -Plan de capacitación anual de las instituciones. <p>Tomar en cuenta las barreras que puedan impedir que tanto hombres como mujeres asistan a las sesiones de capacitación.¹⁸</p>	<p>Capacitar a los beneficiarios de los procesos presupuestarios: cómo funcionan, derechos y obligaciones. Esta capacitación puede tomar parte en:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Asambleas de planificación participativa. -Construcción, mantenimiento y operación de obras. -Contraloría social. -Capacitación y comunicación de las reformas fiscales que se establezcan. <p>Tomar en cuenta las barreras que puedan impedir que tanto hombres como mujeres asistan a las sesiones de capacitación.</p>
(iii) Contratación de recursos humanos	
<p>Promover la participación de las mujeres en posiciones de toma de decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Procurar la contratación de una proporción de mujeres en todos los niveles organizacionales.¹⁹ -Efectuar convocatorias que especifiquen que las oportunidades laborales, en todos los niveles, están disponibles tanto para mujeres como para hombres, utilizando un lenguaje incluyente. 	<p>Respaldar la participación femenina en la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Promover la contratación de una proporción de mujeres para las empresas concesionarias que ejecutan los proyectos. -Incluir criterios de priorización para los procesos que involucren la contratación de empresas proveedoras manejadas por mujeres o que incorporan mano de obra femenina.
(iv) Estrategia de comunicación social	
<ul style="list-style-type: none"> -Sensibilizar a los funcionarios/as institucionales acerca de la importancia de la incorporación de la perspectiva de género dentro del sistema gubernamental. -Informar a los funcionarios/as sobre la existencia de sesiones de capacitación. -Informar sobre posiciones disponibles dentro de la entidad, enfatizando la igualdad de oportunidades. -Anunciar las facilidades que se brindarán para que todos/as puedan participar. 	<ul style="list-style-type: none"> -Campaña de sensibilización en la comunidad para promover la igualdad de oportunidades. -Planificación participativa: garantizar la convocatoria de mujeres a través de un lenguaje explícito que promueva la participación de las mujeres e informe sobre las facilidades que se proporcionarán para tal fin. -Anunciar vacantes especificando que están abiertas para mujeres y hombres.
(v) Monitoreo de resultados	
<p>Monitorear los resultados para identificar cuáles son aquellas acciones que se deberán tener continuidad, cuáles deberán cesar o interrumpirse y qué otras acciones pueden implementarse. Para ello se requiere establecer indicadores que permitan al ejecutor visualizar los resultados de las acciones de género ya implementadas. El objetivo es introducir estos indicadores en la matriz de resultados del proyecto.</p>	

¹⁸ Algunas de estas barreras incluyen: i) horario: las sesiones de capacitación deben ofrecerse en un horario donde las mujeres no tengan obligaciones familiares; ii) seguridad en el establecimiento: es importante contar con la iluminación y la seguridad adecuadas a fin de fomentar un ambiente seguro, y iii) suministro de cuidados infantiles: debido a que muchas mujeres no pueden comprometerse por tener que atender a sus hijos.

¹⁹ Es sumamente importante tomar en cuenta la capacidad de entrega de resultados que permita garantizar la realización del trabajo esperado.

10. Guía para la incorporación de la perspectiva de género en proyectos que abordan presupuestos subnacionales

a. Preguntas clave para la etapa de identificación y diseño

Diagnóstico

1. ¿Existe información y datos disponibles desagregados por género para el análisis? (Número de empleados en la administración pública; número de funcionarios en posiciones de toma de decisiones; número de beneficiarios/as de los programas subnacionales; número de mujeres líderes de proyecto)
2. ¿Existe una política de incentivos para implementar acciones de género dentro de los programas subnacionales? Si no existe, ¿se puede diseñar una guía como parte del proyecto?
3. ¿Qué capacidades necesita el gobierno subnacional para incorporar/mejorar las acciones con enfoque de género? ¿Pueden incorporarse dentro de las actividades de un componente del proyecto?
4. ¿Existe un plan de igualdad de oportunidades para la contratación de servidores públicos y la contratación de empresas manejadas por mujeres o que cuenten con mano de obra femenina?
5. ¿El gobierno cuenta con procesos de presupuesto participativo? ¿Se cuenta con los recursos para respaldar estos procesos? ¿Los instrumentos utilizados en estos procesos incorporan el enfoque de género?
6. ¿Existe un responsable asignado (instancia/persona) para la incorporación de las acciones con enfoque de género dentro del diseño del presupuesto subnacional?
7. ¿Existe una campaña de comunicación social? ¿Se asegura que dicha campaña sea explícitamente incluyente para hombres y mujeres?

Diseño

1. ¿Qué información podemos desagregar por género dentro de los componentes del proyecto?
2. ¿Se incluye un componente de fortalecimiento institucional dentro del proyecto? ¿Es posible incluir algunas de las siguientes acciones?
 - Capacitación para funcionarios sobre perspectiva de género.
 - Una proporción de participación femenina dentro del plan de capacitación existente. Facilidades para que hombres y mujeres puedan asistir a las sesiones de capacitación correspondientes.²⁰
 - Un rubro para contrataciones. ¿Cabe incluir una proporción de mujeres que la administración pública deberá contratar?
 - Asignación de un responsable para el seguimiento de las acciones relativas al enfoque de género.

²⁰ Tomar en cuenta las diferentes necesidades de las mujeres: un horario en el que puedan asistir, servicio de cuidados infantiles, promoción de reuniones del mismo sexo para garantizar la participación femenina, verificación de que se hayan incluido las opiniones de las mujeres en las memorias de las reuniones y durante el proceso de análisis que alimenta el plan participativo.

3. ¿Es posible incluir al menos un indicador en la Matriz de Resultados del proyecto que permita monitorear las acciones con perspectiva de género?
4. Si se implementan mecanismos de participación pública, ¿se enfocan a promover la participación de las mujeres durante la implementación, el monitoreo y la evaluación de las obras ejecutadas? ¿Se lleva a cabo un registro de los participantes desglosados por sexo?
5. ¿Se brindan las facilidades que permiten tanto a hombres como a mujeres participar en las sesiones de presupuesto participativo?²¹
6. ¿Si se generan empleos por medio de la implementación del proyecto, cabe implementar una proporción de contrataciones femeninas?

²¹ Ídem nota al pie anterior.

Cuadro 6. Posibles indicadores para proyectos que abordan presupuestos subnacionales

Producto	Resultado
Talleres de capacitación para incorporar el enfoque de género en los programas subnacionales.	Estructura de incentivos instalada que motiva a los empleados a abordar los asuntos de género en los programas y servicios subnacionales.
Talleres de capacitación para incorporar el enfoque de género en el desarrollo de programas y planes subnacionales.	Funcionarios públicos capacitados para aplicar consideraciones de género en los programas y planes subnacionales.
	Unidad de género (si existe) responsable de darle seguimiento a las acciones de género que se estén llevando a cabo.
	Programas y planes subnacionales que incluyen consideraciones de género.
	Sistemas subnacionales que monitorean indicadores desagregados por sexo.
Información sobre la población desagregada por género.	Número de mujeres beneficiarias sobre el número de beneficiarios de los proyectos subnacionales.
Información sobre el empleo en la administración pública subnacional desagregada por género.	Número de mujeres empleadas sobre el total de empleados de la administración pública.
Criterios para fomentar la contratación femenina en la administración subnacional.	Plan de igualdad de oportunidades aprobado para contratar funcionarios públicos en la administración del gobierno subnacional.
Talleres de capacitación en los procesos de planificación participativa dirigidos a mujeres.	Número de mujeres capacitadas en los procesos de planificación participativa.
	Porcentaje de participación femenina en asambleas de planificación participativa.
Talleres de capacitación para la contraloría social dirigidos a mujeres.	Porcentaje de mujeres capacitadas sobre el total de personas capacitadas para las tareas de contraloría social.
	Porcentaje de mujeres que participan en la contraloría social de los proyectos.
Propuesta de mecanismos que midan los resultados de las acciones de género implementadas en los planes y programas subnacionales.	Evaluaciones/mecanismos instalados que miden los resultados de las acciones de género.
Propuesta de programas de género para asignar un porcentaje del presupuesto subnacional a acciones específicas de género.	Programas aprobados que establecen un porcentaje del presupuesto a acciones específicas de género aprobadas.

Nota: el presente cuadro de indicadores es una guía sugerida que los equipos de proyecto pueden adaptar de acuerdo con las necesidades específicas de cada proyecto

Referencias bibliográficas

- Andía Pérez B. y A. Beltrán Barco. 2004. "Análisis de los presupuestos públicos desde una perspectiva de género: sistematización de la experiencia de la Región Andina y propuesta metodológica. UNIFEM.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2010. "Operational Policy on Gender Equality in Development". Washington D.C.: BID.
- Barrera Bassols D., A. Massolo y I. Aguirre Pérez. 2004. "Guía para la equidad de género en el municipio". Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).
- Boj, C. 2009. "El 'presupuesto participativo' y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias". CEPAL, UNFPA. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/LCI3123_es.pdf?sequence=1.
- Coello Cremades, R. 2012. Entrevista: presupuestos con enfoque de género. *ONU MUJERES*.
- . 2010. "Alcances de la estrategia de estudio de casos para la adecuada formulación de propuestas de intervención de la perspectiva de género en los presupuestos y en el diseño de las políticas". Presentación en la Asamblea cargada en Youtube (2010).
- . 2004. "Gender-Sensitive Budgets in UNIFEM-Andean Region: a Regional Approach". Capítulo 1 de *Gender Sensitive Budgets in Latin America: Accountability for Equity and Transparency*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. "El impacto de la política fiscal en la vida de las mujeres. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe". Nota para la Igualdad No. 2.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos".
- Eguino, H. y C. Pineda. 2009. "Perfiles del sector público municipal en países del Cono Sur y de la Región Andina". Documento de síntesis. Washington D.C.: BID.
- ECOSOC (United Nations Economic and Social Council). 1997. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/womenempowerment/about_womens_empowerment/_jcr_content/contentPar.html.
- Marcel, M. 2008. "Presupuesto por resultados en América Latina: ¿moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública? Seminario Internacional "Presupuesto por Resultado". Ciudad de México, 9-10 de junio de 2008.

Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía de Medellín 2011. Identificación de empleos en el año 2010 a través de la ejecución del PND 2008-2010. Medellín: Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía de Medellín.

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2002. "Integración de las perspectivas de género en la labor de la OMS". Política de la OMS en Materia de Género. Disponible en: <http://www.who.int/gender/mainstreaming/ESPwhole.pdf>.

Pineda, C., A.-M. Urban y E. Näslund-Hadley. 2010. "Notas técnicas sobre la igualdad de género en el desarrollo municipal. Experiencias de América latina y el Caribe". Washington D. C.: BID.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. "El índice de desigualdad de género". Informe sobre Desarrollo Humano 2013. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>.

———. 2010. "Presupuestos, política fiscal y género" Programa: América Latina Genera. Gestión del conocimiento para la igualdad de género.

———. 2009. "Gestión de conocimiento para la igualdad de género. Mecanismos de igualdad. Disponible en: http://www.americalinagenera.org/es/documentos/notas_conceptuales/gestion_conocimiento.pdf.

UNIFEM (Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer). 2000a. "Budget Initiatives for Latin America and the Caribbean with a Gender Approach." Documento preparado para la 8th *Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean. Beijing Plus Five*. Lima.

———. 2000b. "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la gestión local". Serie 12 Manuales Didácticos. Chile: Asociación Chilena de Municipalidades.

Anexos

Anexo 1. Síntesis de la experiencia de UNIFEM en términos de presupuestos con enfoque de género en la Región Andina²²

En el año 2000, UNIFEM-Región Andina inició su programa sobre “Derechos Económicos y Sociales de las Mujeres Andinas”. Uno de los objetivos principales es la promoción de la participación de las mujeres en los presupuestos. Este proceso llama a la organización de las mujeres, como parte de la sociedad civil, a ser supervisoras de los recursos distribuidos, lo cual requiere del conocimiento de las finanzas públicas. Por otro lado, se requieren capacidades que combinen la gestión fiscal y los temas de género. Finalmente, la disponibilidad de la información desagregada por género es un elemento clave para la implementación de presupuestos con enfoque de género. Los países incluidos en este proceso fueron: Bolivia, Ecuador y Perú. Las iniciativas centraron su trabajo en el ámbito local, excepto el análisis realizado con el gobierno de Bolivia, que se realizó a nivel central.

Proceso

Al inicio, las prioridades se centraron en la generación, el desarrollo y la sistematización del conocimiento en el tema. El primer paso fue la búsqueda de información sobre experiencias concretas. La oficina regional de UNIFEM dedicó recursos humanos y financieros a fin de conseguir literatura disponible sobre la materia.

La búsqueda de alianzas tanto con el gobierno como con la sociedad civil fue fundamental. En el caso de los gobiernos, se sellaron alianzas con aquellos actores que habían mostrado voluntad política de implementar el enfoque de género. En algunas instancias (Cuenca y Villa El Salvador), la voluntad se convirtió en acuerdos entre las instituciones municipales y UNIFEM. En el caso de la sociedad civil, tomaron parte en la tarea grupos de mujeres con capacidad de diseminar conocimientos (la oficina Coordinadora de Mujeres de Bolivia, y el Centro Flor Tristán de la Mujer y la Federación de Mujeres de Perú).

El siguiente paso fue analizar los presupuestos gubernamentales como casos de estudio desde una perspectiva de género. A tal efecto, se organizó un taller de capacitación, que se llevó a cabo en Quito en 2001. Distintos representantes de las agencias gubernamentales y organizaciones de mujeres se reunieron con especialistas, quienes conducían el análisis de los casos de estudio.

Utilizando la metodología propuesta por Budlender y Sharp (1998)²³ se implementaron tres modalidades:

- i) Consultores externos para el análisis del presupuesto del gobierno central de Bolivia y del gobierno municipal de La Paz.
- ii) Ciertas ONG estudiaron los presupuestos de Salitre, Colta, Chambo y Esmeraldas (Ecuador).
- iii) En Cuenca (Ecuador), la municipalidad asignó personal de planta del Departamento de Planificación para llevar a cabo el análisis del presupuesto.

²² El anexo 1 es un resumen de la experiencia del UNIFEM en la Región Andina. El documento completo está disponible en: http://www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=resources/by-region-country/latin-america-and-caribbean-documents/gender-sensitive-budgets-in-latin-america-accountability-for-equity-and-transparency&Itemid=544.

²³ Si se requiere más información sobre dichas herramientas, véase: “How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice.” London, UK: Commonwealth Secretariat. 1998.

La opción de consultores externos brindó productos de gran calidad, pero implicaba limitaciones en términos de procesos de sostenibilidad e impacto político de los hallazgos, puesto que tanto los gobiernos como las organizaciones de la sociedad civil habían visto el tema como algo ajeno a su campo de acción. El trabajo realizado por las ONG alcanzó un menor detalle de sistematización pero una mayor sostenibilidad, ya que las ONG trabajaron en las mismas localidades donde llevaron a cabo la investigación. El personal de planta aportó su experiencia y acceso a la información; sin embargo, al tener además otras responsabilidades, la calidad de los informes fue limitada.

UNIFEM asumió una participación activa a través del monitoreo del análisis de los presupuestos, lo cual promovió oportunidades de aprendizaje a medida que los procesos progresaban; asimismo, suministró asistencia técnica a través de propuestas de estrategias para cada experiencia.

Finalmente, en la mayoría de las iniciativas se organizaron talleres para comunicar hallazgos, lo que permitió mostrarles a otras organizaciones cómo ponerlas en práctica.

Capacitación

El proceso de entrenamiento utilizó las herramientas propuestas por Budlender y Sharp (1998),²⁴ y consistió en clasificar el gasto público en tres categorías principales:

- i) Gastos orientados específicamente a satisfacer las necesidades de hombres y mujeres; por ejemplo, programas destinados al desarrollo de actividades productivas entre las mujeres.
- ii) Gastos orientados a garantizar que los empleados públicos tengan igualdad de oportunidades de empleo; por ejemplo, servicios de cuidados infantiles para madres y padres.
- iii) Gastos generales que ofrecen bienes y servicios a la comunidad. Este rubro representa generalmente el grueso del gasto público y puede evaluarse considerando su impacto sobre las diferencias de género.

Se utilizaron las siguientes herramientas para evaluar las diferentes categorías de gastos:

- i) Evaluación de políticas con un enfoque de género: permite identificar áreas críticas y limitaciones que podrían surgir en términos de distribución de recursos.
- ii) Evaluación de beneficiarios: una herramienta que utiliza métodos cuantitativos y cualitativos a través de los cuales los beneficiarios pueden expresar su opinión.
- iii) Análisis del impacto del gasto público: busca evaluar el gasto público identificando la forma en que se distribuyen los recursos a los beneficiarios según su género.
- iv) Análisis del impacto de los ingresos: reconoce las características específicas del sistema de recaudación de impuestos y el efecto diferencial que este tiene sobre hombres y mujeres.
- v) Análisis del impacto del presupuesto desagregado por género en el uso del tiempo: ayuda a identificar hasta qué grado el presupuesto necesitó del respaldo de trabajo no remunerado.
- vi) Marco de la política económica a mediano plazo con enfoque de género: busca incorporar la dimensión de género dentro del diseño de la política económica de mediano plazo.
- vii) Informe del estatus de los presupuestos de género: sirve de aporte al análisis de las políticas y sus presupuestos, a fin de determinar las principales acciones que se pueden tomar para abordar el tema de género.

²⁴ *Ibid.*

Metodología

La propuesta fue diseñada para estudiar los presupuestos locales²⁵ y conlleva los siguientes elementos:

1. Análisis del marco del trabajo institucional: se propusieron una serie de preguntas, las cuales deberían ser respondidas revisando y estudiando una serie de documentos y entrevistando personal calificado. Las preguntas debían tener en cuenta el caso y el nivel gubernamental.²⁶

2. Análisis de la política pública: la política económica conduce hacia la política de ingresos y egresos, y se convierten en programas económicos y sociales que se materializan en el presupuesto nacional y/o subnacional correspondiente. En el ámbito subnacional, el primer paso es identificar los documentos que señalan el presupuesto y constatar si las políticas proponen cambios en las brechas de desigualdad que existen entre hombres y mujeres. En este sentido se analizan:

i) Planes que explícitamente incluyen el enfoque de género. Se identifican las áreas o los programas que contemplan el tema de la equidad entre hombres y mujeres y aquellos que no lo contemplan. A tal efecto se debe analizar la relación entre el respectivo plan de desarrollo, el plan operativo anual y la distribución del presupuesto. El siguiente paso es identificar los recursos efectivamente utilizados en proyectos y actividades.

ii) Planes que no consideran el enfoque de género. En estos casos resulta necesario:

Identificar los conceptos de género que se señalan en el plan de desarrollo.

- Identificar cómo los conceptos de género se hacen operativos en las políticas de gastos. Analizar la relación entre el respectivo plan de desarrollo, el plan operativo anual y los recursos asignados.
- Preparar alternativas de propuestas que contribuirían a mejorar la situación y las condiciones de las mujeres.
- Generar un proceso de demandas colectivas de las mujeres que puedan incluirse en el plan.

3. Análisis del gasto público: es necesario familiarizarse con las diferentes clasificaciones de gasto público que son específicas de cada localidad y clasificar los gastos teniendo en cuenta si abordan o no las necesidades específicas de las mujeres. Dicha categorización puede hacerse a nivel de proyecto o por actividad. Luego, es posible analizar la información de acuerdo con variables por territorios e instituciones. Para completar el análisis se determinó la diferencia entre los gastos programados y los ejecutados.

4. Análisis de los ingresos del gobierno: comienza con la revisión de las categorías que tradicionalmente se utilizan en el país, así como con el análisis de la estructura de acuerdo con esas categorías. Seguidamente, es importante evaluar los aspectos relacionados con la manera en que el gobierno obtiene y/o recauda dichos recursos y las restricciones existentes para su uso. En el caso de los gobiernos subnacionales, es importante explorar su capacidad para generar ingresos propios y el grado de dependencia que experimentan con relación a las transferencias del gobierno central.

²⁵ De acuerdo con la experiencia de la Región Andina coordinada por UNIFEM, la misma propuesta servirá como guía preliminar para el estudio de los presupuestos a nivel nacional.

²⁶ El documento "[Gender Sensitive Budgets in Latin America: Accountability for Equity and Transparency](#)" (UNIFEM, 2004) contiene más información. Se han incluido estas y otras preguntas en la guía de preguntas (sección 10 de esta nota, Preguntas clave para la etapa de identificación y diseño).

El siguiente paso es analizar los ingresos desde una perspectiva de género. Se propone analizar el impacto del sistema tributario nacional y subnacional en la forma de recaudar los impuestos. Muchas veces los impuestos tienden a favorecer la tipología tradicional familiar, lo que puede representar una desventaja para hogares constituidos por un solo adulto, que en su mayoría suelen ser madres solteras. Se requiere una revisión completa de los impuestos y las tasas aplicables, y el efecto diferencial que los mismos presentan para los diferentes tipos de familias.

5. Seguimiento y evaluación del impacto del gasto en la situación en que se encuentra el tema de la equidad de género, sobre la base de una serie de indicadores que puedan evidenciar los cambios realizados en programas, proyectos y actividades incluidas en los presupuestos.

Hallazgos

Si bien cada localidad presentó diferentes particularidades, surgieron varios hallazgos en común, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

1. El estudio de las políticas demostró que casi ninguno de los planes de desarrollo analizados estaban preparados para considerar el impacto que dichos planes tienen de manera diferenciada en hombres y mujeres. Por otro lado, los pocos planes de desarrollo que sí consideraron la equidad de género no establecieron acciones productivas ligadas al plan de desarrollo, por lo que las prioridades de equidad de género quedaron por fuera del documento de la política que asigna los recursos a acciones específicas.

2. Se encontraron discrepancias entre las acciones planificadas y los recursos distribuidos. Los estudios demostraron que era difícil establecer la relación entre el presupuesto y los planes y programas de desarrollo y sus objetivos. Lo anterior representó un reto en términos de orientar los mecanismos utilizados para distribuir los recursos presupuestarios en respuesta a los planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

3. Existen restricciones presupuestarias, como condicionales para la distribución de ingresos y egresos, las cuales han sido una de las mayores limitaciones para la presentación de estrategias con enfoque de género en los presupuestos actuales.

4. La mayor parte de los gastos se clasifican dentro de la categoría “gastos generales” –de acuerdo con la categorización de Budlender y Sharp (1998)²⁷ y llegaron a alcanzar 99% del presupuesto total, lo cual indica que aún hacen falta medidas para atender a grupos específicos. Además, se evidenció la falta de desagregación de los datos respecto de los beneficiarios de los diferentes programas y proyectos para evaluar el gasto.

5. Existen brechas de género en el empleo del servicio público. Las brechas encontradas se clasificaron de la siguiente manera: i) en términos de número: mayor número de hombres que trabajan como empleados de planilla; ii) en términos de categorías: mayor presencia de hombres en posiciones de toma de decisiones, y iii) en términos de contrato, puesto que hay empleados de planilla y servicios profesionales externos: son los hombres quienes generalmente son contratados como empleados de planilla, gozando de mayores beneficios (cabe destacar que esta última brecha únicamente se encontró en Villa El Salvador, Perú).

²⁷ Véase la categorización en la sección de capacitación.

Resultados

Los procesos llevados a cabo en la Región Andina tuvieron los siguientes resultados:

1. Las municipalidades han iniciado un proceso con el objetivo de adaptar las herramientas existentes y lograr analizar los presupuestos desde una perspectiva de género y preparar una propuesta metodológica. Estas iniciativas han hecho un llamado para adaptar las herramientas existentes a los contextos específicos de los diferentes países.
2. Una vez concluido el análisis de sus presupuestos, algunas municipalidades han incrementado o creado rubros en el presupuesto persiguiendo acciones de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
3. Este mismo análisis ha llevado a varias municipalidades a tomar medidas específicas para compensar las brechas existentes entre hombres y mujeres. Por ejemplo, la municipalidad de Cuenca (Ecuador) ha promovido medidas para equilibrar el número de empleados en la administración, estableciendo prioridades para el empleo de mujeres profesionales en dicha municipalidad.
4. Se ha mejorado la transparencia y corresponsabilidad a través de diferentes acciones. Por ejemplo, la municipalidad de Esmeraldas (Ecuador) lleva a cabo “asambleas ciudadanas para el cambio”, donde los ciudadanos trabajan conjuntamente con el alcalde para preparar un plan de desarrollo y formular un presupuesto de acuerdo con las prioridades establecidas en dicho plan.
5. Se ha incrementado el número de iniciativas de presupuestos con enfoque de género en la Región Andina, a partir de la diseminación de las prácticas llevadas a cabo por UNIFEM. Un ejemplo de ello es la municipalidad de Cochabamba (Bolivia).²⁸

Lecciones aprendidas

A partir de esta experiencia se ha iniciado un proceso de aprendizaje sobre los procesos y las partes involucradas en el tema de presupuestos con enfoque de género. La sección 8 de la presente nota técnica incluye, entre otras lecciones, las que se derivan de esta experiencia.

²⁸ La municipalidad de Cochabamba organizó una serie de talleres experimentales y orientados a la descentralización municipal. Los talleres fortalecieron a las organizaciones locales e implementaron regulaciones en diferentes ámbitos. Se considera que esta experiencia, junto con otras de la región, contribuyó a la Ley de Participación Popular (Ley 1.551).

Anexo 2. Matriz de discrecionalidad

Matriz de discrecionalidad de gastos e inversiones municipales

Cero discrecionalidad	Relativa discrecionalidad	Alta discrecionalidad
<p><u>Proyectos de inversión con financiamiento del gobierno regional o nacional:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Pavimentos -Construcción de sedes -Multicanchas -Plazas y parques -Consultorios -Escuelas <p><u>Bienes y servicios a la comuna:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Alumbrado público -Recolección de basura -Parques y jardines -Semáforos -Señalización de calles 	<p><u>Transferencias para personas e instituciones del sector privado:</u></p> <p>Personas naturales:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Becas -Premios -Ayuda médica -Alimentación -Materiales para vivienda <p>Personas jurídicas: subvención para programas e inversiones.</p>	<p><u>Programas de desarrollo y fomento de sectores de la comuna:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Capacitación de jóvenes -Capacitación de mujeres -Talleres culturales -Talleres recreativos -Asistencia jurídica -Programa de violencia intrafamiliar, etc. <p><u>Transferencias para personas e instituciones del sector privado:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Personas naturales -Personas jurídicas <p><u>Proyectos de inversión costeados con recursos propios:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Asfalto -Construcción de sedes -Multicanchas -Plazas y parques -Monumentos -Áreas de recreación -Salas de capacitación -Salas de cultura -Equipamiento urbano <p><u>Servicios de impresión:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Diario comunal -Cartillas de difusión -Cartillas de capacitación

Fuente: Adaptado del documento "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la gestión local". Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Chile: Asociación Chilena de Municipalidades (2000).

Matriz de discrecionalidad del gasto interno de la municipalidad

Cero discrecionalidad	Relativa discrecionalidad	Alta discrecionalidad
<ul style="list-style-type: none"> -Sueldos del personal de planta -Bienes y servicios corrientes *Artículos de escritorio *Combustibles *Servicios básicos *Seguro de incendio *Aniversario comunal *Seguro de incendio, etc. -Transferencias al sector público *Fondo Común Municipal²⁹ *SENAME³⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> -Sueldos del personal a contrato -Sueldos del personal a honorarios -Viáticos del personal -Equipamiento de oficinas *Computadoras *Mobiliario *Estufas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> -Capacitación de los funcionarios -Gastos por la contratación de estudios -Gastos de representación -Atención de visitas -Inauguraciones -Presentes -Actividades municipales: <li style="padding-left: 20px;">*Fiestas comunales <li style="padding-left: 20px;">*Fiestas patrias -Actividades: <li style="padding-left: 20px;">*Culturales <li style="padding-left: 20px;">*Deportivas -Asistencia social -Servicios de impresión <li style="padding-left: 20px;">*Memoria anual <li style="padding-left: 20px;">*Folletos <li style="padding-left: 20px;">*Diario Mural

Fuente: Adaptado del documento "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la gestión local". Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Chile: Asociación Chilena de Municipalidades (2000).

²⁹Fondo Común Municipal (FCM): está compuesto por ingresos generados por el propio sistema municipal que, una vez recaudados, se redistribuyen a las comunas bajo fórmulas de equilibrio compensatorio.

³⁰ Transferencias al Servicio Nacional de Menores (SENAME) del 18% de la recaudación por multas pagadas al juzgado de la policía local.