

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO CON ENFOQUE DE GÉNERO

Arlette Beltrán B.

Universidad del Pacífico

1. INTRODUCCIÓN

Se requiere traducir los logros alcanzados en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos de las mujeres en mecanismos que permitan una redistribución de los recursos económicos y sociales.

De esta forma, las luchas por la igualdad de género se están orientando a modificar las reglas de juego políticas, buscando presionar por la redefinición de las prioridades de los gobiernos de manera que se logren reducir las brechas de género. Para ello, es indispensable que la sociedad civil intervenga en el análisis y la elaboración de los presupuestos públicos, siendo que estos:

- Son el reflejo de las políticas y las prioridades de los gobiernos.
- Determinan el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios públicos.
- Son mecanismos redistributivos y de inclusión (o exclusión) social.

En este sentido, el análisis de los presupuestos con una perspectiva de género se convierte en una herramienta poderosa de rendición de cuentas al permitir que los compromisos con las mujeres se conviertan en compromisos presupuestales nacionales y que se supere la visión de las mujeres como “grupo particular”.

Cabe mencionar, finalmente, que 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.

2. EL ANÁLISIS DE PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO Y SUS PRINCIPALES HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

Dado que los hombres y las mujeres desempeñan diferentes roles sociales y económicos, los presupuestos los afectan de manera diferente. Generalmente, los roles se estructuran de tal manera que las mujeres tienen un menor acceso a los recursos. Por ello, un presupuesto neutral al género termina siendo en realidad uno indiferente a él.

Un análisis del presupuesto con un enfoque de género consiste en determinar si el presupuesto del gobierno respectivo integra los temas de género en todas las políticas, planes y programas o si, debido a una supuesta neutralidad de género y un enfoque tradicional de los roles de las mujeres, no se consideran sus derechos y necesidades.

Este tipo de análisis involucra una serie de herramientas metodológicas¹ que pueden o no ser aplicables a las diferentes realidades de los países de la región latinoamericana. En el caso peruano, hemos tratado de adaptar las mismas a los intereses de investigación y la

¹ Ver, por ejemplo, Bundlender (1998) y Elson (2000).

disponibilidad de información accesible y confiable.² Ello nos llevó a plantear los siguientes dos grandes ejes de trabajo:

- El análisis de las políticas públicas con enfoque de género.
- El análisis del presupuesto anual con enfoque de género.

2.1. Análisis de las Políticas Públicas con Enfoque de Género

Este tipo de análisis comprende los siguientes aspectos:

- La identificación de los temas implícitos y explícitos de género.
- La identificación de los recursos asignados a las políticas y los efectivamente ejecutados.
- La evaluación de si la política continuará o cambiará las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género.

Es básico contar con una presentación general de las metas y objetivos de los sectores y la manera como se conceptualiza el género, o cuáles asuntos de género le atañen. Asimismo, se requiere identificar los principales programas de los sectores, sus montos asignados y el porcentaje que representan del total destinado al mismo.

2.2. Análisis del Presupuesto Anual con Enfoque de Género

Este análisis involucra una evaluación tanto de los gastos presupuestales como de los ingresos que financian los primeros.

2.2.1. Análisis de gastos

a) Categorías

Son básicamente tres categorías de gasto las que serán evaluadas:

- Gastos específicos orientados a satisfacer las necesidades de las mujeres. Gastos orientados a mejorar la equidad en el empleo en el sector público o privado. Gastos presupuestales generales, que permiten que la comunidad como un todo acceda a bienes y servicios. Estos, por lo general, representan alrededor de un 95% del presupuesto público.

b) Herramientas de análisis

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

Esta evaluación debe analizar si el programa o proyecto que se estudia cumple con las siguientes condiciones:

- Reconoce e involucra a las mujeres no sólo como beneficiarias pasivas (receptoras) sino también como agentes de desarrollo.
- Considera que las mujeres también pueden ser “jefes de hogar” y responsables económicos de las familias.

² Lo que se presenta a continuación es la metodología de trabajo preparada por Bethsabé Andía y la autora como parte del análisis del presupuesto con enfoque de género a realizarse para la municipalidad de Villa El Salvador (Lima-Perú), por encargo de UNIFEM.

- Permite que las mujeres accedan a los recursos necesarios para mejorar su nivel y calidad de vida.
- Potencializa las habilidades y recursos de las mujeres.
- Fortalece la participación femenina en la comunidad, en sus organizaciones y en la toma de decisiones.
- Valora el trabajo de las mujeres y su aporte a la sociedad en su conjunto.
- Contribuye a aliviar la pobreza de las mujeres así como a revertir su posición subordinada.
- Eleva la autoestima y seguridad de las mujeres.
- Promueve cambios en la autopercepción de las mujeres para que se reconozcan como personas con derechos. Tiene como objetivo último reforzar y promover una cultura de equidad de género.

Evaluación desagregada de los beneficiarios y las beneficiarias

Esta herramienta está expresamente diseñada para darle voz a los (las) beneficiarios (as) 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), es posible conocer la opinión de los y las beneficiarias del proyecto o programa que se analiza y/o del gasto específico.

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

Análisis desagregado de la incidencia del gasto público

Esta herramienta es útil para evaluar el gasto de ciertos programas, incorporando el enfoque de género.

Para este tipo de análisis se necesita mucha información cuantitativa, con el objetivo de estimar el costo en que incurre el gobierno al proveer cierto servicio, así como la utilización del mismo (en términos de gasto) por hogares e individuos, desagregados por género.

Una propuesta metodológica para llevar a cabo la estimación aproximada de la incidencia del gasto público, consiste en cuatro puntos básicos:

- Identificar la unidad de costos a utilizar.
- Determinar el costo unitario de proveer determinado servicio.
- Medir el número de unidades del servicio usadas por hombres, mujeres, niños y niñas.
- Determinar la distribución del gasto entre hombres y mujeres.

Análisis desagregado del impacto del presupuesto en 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.

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 PNUD³). 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.

2.2.2. Ingresos

c) Categorías de ingreso

Son tres básicamente las categorías de ingreso que serán analizadas:

- Impuestos directos e indirectos.
- Préstamos y subvenciones (transferencias).
- Otras rentas.

d) Herramientas de análisis

Análisis desagregado de la incidencia de los impuestos

Esta herramienta analiza el componente de los impuestos en la política de ingresos del gobierno. De esta manera, se examinan los impuestos directos e indirectos, con el objetivo de identificar la carga tributaria de distintos individuos y/o hogares.

Para desarrollar este análisis se requieren datos sobre la distribución de los ingresos y los patrones de gasto (encuestas de hogar y dependencias de recaudación tributaria).

3. AVANCES QUE SE OBSERVAN SOBRE EL TEMA EN EL CASO PERUANO

3.1. Proyectos de Transparencia Presupuestaria

3.1.1. El Portal de Transparencia Económica: iniciativa del gobierno central

Esta página web se puso a disposición del público en febrero del presente año. Permite el libre acceso de la sociedad civil a información detallada sobre la administración de los recursos del Estado.

Presenta cuatro áreas temáticas:

- Proyecciones del desenvolvimiento de variables macroeconómicas.
- Información acerca los sectores del gobierno (misión, visión, objetivos e indicadores para la medición del desempeño de sus acciones, así como la cantidad de recursos destinada a éstas).

³ Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Nueva York: PNUD,1995.

- Directorio de las unidades ejecutoras de gasto.
- Datos cuantitativos del sector público con un nivel altamente detallado. **Proyecto FORD: “Índice de transparencia en el presupuesto público en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú)”**.

El objetivo de este proyecto es favorecer la transparencia del gasto público de los países participantes a través de la construcción de un índice de transparencia y su difusión entre los miembros de la sociedad civil.

En cada país se analizará la transparencia en dos ámbitos:

- El ámbito formal o legal.
- La percepción social de la transparencia presupuestal.

3.2. Proyecto UNIFEM-Municipio de Villa el Salvador (VES): “introducción de la perspectiva de género en el presupuesto local”

El municipio de VES está impulsando mecanismos democráticos de gestión, como la consulta ciudadana y el presupuesto participativo, lo cual facilita la integración de la perspectiva de género en las políticas municipales y el presupuesto.

Las principales líneas de acción de esta iniciativa son:

- Efectuar el análisis del presupuesto con enfoque de género.
- Integrar la perspectiva de género en las políticas municipales en el marco del Plan Integral de Desarrollo y Presupuesto Participativo.
- Capacitar a las mujeres en temas de derechos económicos y sociales.

3.3. Proyecto PROMUDEH: “Incorporación del enfoque de género en el presupuesto del PROMUDEH”

Su objetivo principal es elaborar el presupuesto del año 2002 con perspectiva de género y lograr compromisos de otros sectores del Estado para disminuir las inequidades de género. Para ello se llevarán a cabo las siguientes actividades:

- Evaluación de programas y proyectos desde la perspectiva de género.
- Elaboración del presupuesto del año 2002. Para ello:
 - Se realizará un taller sobre planificación y género para los directivos del sector, a fin de sensibilizarlos para que trabajen el presupuesto incorporando el enfoque de género. Posteriormente, se modificará el presupuesto para ser enviado al MEF a comienzos de julio del presente año. Finalmente, se difundirán los resultados entre

el resto de sectores y se motivará la elaboración de compromisos de equidad de género por parte de estos.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Bundlender, Debbie. The Women's Budget, Idasa, Sudáfrica, 1996.
- Bundlender, Debbie; Rhonda Sharp, et.al., How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice, Commonwealth Secretariat, Inglaterra, Londres, 1998.
- Elson, Diane, Informe Bienal de UNIFEM, El progreso de las mujeres en el mundo 2000, USA.
- Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Nueva York: PNUD, 1995.