

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación recoge algunas de las experiencias de análisis de presupuestos sensibles al género que UNIFEM-Región Andina ha venido impulsando en la región, como parte de su programa mundial *Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales*, y que co-financia con la Secretaría de Estado para la Cooperación al Desarrollo del Gobierno Belga. Nuestro primer agradecimiento va, por lo tanto, para este gobierno, que ha venido impulsando distintas iniciativas destinadas a posicionar este tema en la agenda internacional.

En segundo lugar, agradecemos a Gina Vargas, coordinadora del programa sobre *Derechos económicos y sociales* de UNIFEM-Región Andina, por su entusiasmo y por el enorme trabajo desplegado con la finalidad de lograr que el tema de los presupuestos sensibles al género sea asumido por el movimiento de mujeres.

La sistematización realizada en el capítulo 3 se basa en estudios de casos pioneros realizados en varios países de la región andina, que supusieron grandes desafíos y aprendizajes. Así pues, nuestro agradecimiento especial a Bethsabé Andía, Arlette Beltrán, Martha Gutiérrez, Zonia Palán y Carmen Zabalaga, quienes a través de sus trabajos de análisis de presupuestos en Bolivia, Ecuador y Perú nos abrieron el camino por el cual hemos ido transitando y aprendiendo. Asimismo, el borrador de dicho capítulo fue compartido y discutido en el taller de intercambio de experiencias sobre *Análisis de presupuestos con enfoque de género en la región andina: trabajando por una herramienta para el ejercicio de los derechos económicos y sociales*, realizado en Guayaquil-Ecuador, durante los días 13, 14 y 15 de Noviembre de 2002. Además de las personas mencionadas anteriormente, participaron en este taller: Valeria Ambrosio, María Rosa Anchundia, Iris Baptista, Carmen Balarezo, Carmela Bardalez, Marsha Craddle, Raquel Coello, Ana Falú, Beatriz Fullone, Mar Humberto, Magdalena León, Marlene Libardoni, María Eugenia Lima, Julieta Logroño, Monice Novillo, Rebecca Pearl, Lucía Pérez Fragosó, Juanita Salinas, Carmen Sánchez-Miranda y Alejandra Valdés. A todas ellas agradecemos por las importantes contribuciones que a lo largo del taller, y en posteriores comunicaciones, hicieron al presente trabajo.

Esperamos que la presente publicación constituya una herramienta válida para avanzar en el logro de presupuestos con enfoque de género que contribuyan a la gobernabilidad democrática y que faciliten un real ejercicio de los derechos de las mujeres.

UNIFEM-Región Andina

ÍNDICE

Créditos	4
Agradecimientos	5
Introducción De la neutralidad de los presupuestos públicos a presupuestos sensibles al género <i>Ana Falú</i>	7
Capítulo 1 Presupuestos sensible al género en UNIFEM, Región Andina: una apuesta regional <i>Raquel Coello Cremades</i>	15
Capítulo 2 Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica <i>Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco</i>	33
Estudios de casos:	
Capítulo 3: Municipios y presupuestos sensibles al género: una aproximación al caso boliviano <i>Carmen Zabalaga Estrada</i>	89
Capítulo 4: Presupuestos públicos con enfoque de género: una aproximación al presupuesto nacional de Bolivia y al del Municipio de la Paz <i>Martha Gutiérrez</i>	115
Capítulo 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito <i>Zonia Palán Tamayo</i>	201

ÍNDICE

Capítulo 6

Análisis del presupuesto público con enfoque de género:
el caso de Villa El Salvador, Lima Perú

293

Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco

INTRODUCCIÓN DE LA NEUTRALIDAD DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS A PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

Ana Falú, Directora de UNIFEM, Región Andina

Nosotras las mujeres queremos saber sobre el impuesto que pagamos todos los moradores de nuestra comunidad, y las mujeres debemos administrar los recursos municipales y también debemos contar con una casa de refugio.

El pueblo tiene derecho de saber los gastos de los municipios y control tanto en hombre y mujer. La mujer también tiene buenas ideas.

Nosotras las mujeres debemos tener un espacio para fiscalizar.
(Testimonios de las mujeres de Villa El Salvador, mayo 2002).

Con estas palabras algunas mujeres de Villa El Salvador, Lima-Perú (ver capítulo 6 en esta publicación) dan testimonio de cómo ellas re-significan una experiencia orientada a sentar bases para la elaboración de presupuestos sensibles al género (gender budget) en el ámbito municipal. Subrayan sus roles contribuyentes y fiscalizadores de los recursos públicos e insinúan sus necesidades particulares de inversión en tanto mujeres. Creemos que estas palabras resumen acertadamente algunos de los propósitos básicos al fomentar la elaboración de presupuestos sensibles al género. Estos testimonios nos alientan a fortalecer nuestras actividades que promocionan este tipo de presupuestos, incluyendo la presente publicación.

Convencidas de la potencia de este instrumento que busca transparentar la asignación de recursos públicos y determinar el monto de gastos e inversiones que benefician a hombres y mujeres, UNIFEM ha venido apoyando ac-

ciones a nivel mundial y regional para afianzar la administración de las finanzas públicas económicas y así avanzar en los derechos de las mujeres y en la reducción de las brechas de género. El presupuesto sensible al género aparece como un instrumento estratégico para el avance de las mujeres. Justamente su carácter estratégico deviene de ser una bisagra que conecta y pone en práctica los enunciados y compromisos de políticas públicas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres con el mandato democrático de rendición de cuentas. De esta manera, los presupuestos permiten visualizar operativamente cómo se gastan los recursos públicos, cuánto y cómo invierte el estado en sus distintos niveles en políticas a favor de las mujeres y cómo las mujeres son consideradas como sujetos de la sociedad y no diluidas de las políticas públicas. Al mismo tiempo, los presupuestos abren las puertas para una interesante incursión de los y las ciudadanas en el seguimiento de los compromisos políticos acordados con las autoridades, así como un ejercicio ciudadano de exigibilidad de transparencia.

UNIFEM, Región Andina inició en el año 2000 su programa Derechos económicos y sociales de las mujeres andinas que ha sido ampliado a toda la región mediante el programa DESafíos: un enfoque de derechos humanos para la justicia económica y social de las mujeres en la Región Latinoamericana y del Caribe el cual tiene como uno de sus objetivos centrales la promoción de la participación de las mujeres en los presupuestos y son una piedra angular de la intervención. A la vez, el proceso demanda del concurso de iniciativas públicas y privadas ya que son las mujeres de la sociedad civil las más interesadas en mejorar la distribución de los recursos públicos y a quienes se impulsa a asumir un importante rol fiscalizador de estos recursos. El ejercicio de este rol fiscalizador y las readecuaciones técnicas a los presupuestos requieren de conocimientos de las finanzas públicas, razón por la cual estamos entrenando personal que combine un adecuado manejo de las finanzas públicas, temas de género y un compromiso con el bienestar de las mujeres. Finalmente, otro elemento estratégico de la puesta en marcha de los presupuestos sensibles al género, es la disponibilidad de estadísticas del ámbito local desagregadas por sexo-género e indicadores de brechas de género, aspecto que también intentamos fomentar.

En América Latina, y particularmente en la región andina, las experiencias de introducir los presupuestos sensibles al género han estado enmarcadas en la crisis de gobernabilidad y en la puesta en marcha de reformas al estado que proyectan un papel crecientemente protagónico a los gobiernos locales. Pese a que estas reformas han dado pie a una mayor participación ciudadana y han abierto el campo a ciertas innovaciones administrativa, las experiencias muestran que los presupuestos no han sido ajustados a los

compromisos de equidad de género acordados por los gobiernos locales y nacionales. Efectivamente, los estudios aquí publicados muestran que si bien todos los países cuentan con documentos de políticas como son los planes de igualdad de oportunidades u otros similares que hablan de la construcción de la igualdad de género, esta retórica no ha estado acompañada por una asignación de recursos tendientes a disminuir las brechas de género ni a mejorar los derechos de las mujeres. A la vez, estas exploraciones revelan la carencia de información básica para implementar procesos de presupuestación sensibles al género, el monitoreo y análisis de sus efectos en la población masculina y femenina. No se dispone de información sobre quiénes son los contribuyentes de los recursos recaudados, los y las usuarias de los recursos públicos, indicadores de brechas de género, entre otros. Ambos hallazgos nos hacen ver la relevancia de persistir en el tema de los presupuestos sensibles al género con el propósito de fortalecer la gobernanza económica y la democracia.

UNIFEM cree importante intercambiar y enriquecer las experiencias de fomentar presupuestos sensibles al género. Y es esta actitud de aprendizaje la que nos motiva a realizar la presente publicación que da cuenta de las lecciones aprendidas hasta el momento en los esfuerzos de introducir presupuestos sensibles al género en algunos gobiernos de países del área andina. Justamente, en el capítulo 1 de esta publicación, Raquel Coello puntualiza los aprendizajes hechos por UNIFEM Región Andina en los procesos de promoción de los presupuestos sensibles al género. Subraya, entre otros aspectos, la necesidad de combinar conocimientos académicos y técnicos con prácticas políticas, la inexistencia de recetas que garanticen el éxito de los esfuerzos de instalar presupuestos sensibles al género y la necesidad de institucionalizar estos emprendimientos de manera que se sostengan en el largo plazo. Seguidamente, Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco desarrollan un capítulo de carácter metodológico. Allí los y las lectoras podrán encontrar no sólo una sustentación conceptual y moral de la relevancia de los presupuestos sensibles al género, sino un menú de herramientas metodológicas basadas tanto en los estudios de casos del área andina como en las propuestas de Debbie Bundleder y Ronda Sharp, debidamente comentadas, que pueden ser usadas a la hora de iniciar un proceso de elaborar presupuestos sensibles al género o avanzar esfuerzos ya en marcha. La propuesta sugiere procedimientos para el análisis del marco institucional, la clasificación de las políticas, los gastos e ingresos así como el seguimiento y evaluación de los presupuestos. En este último punto, llaman la atención sobre la necesidad de confeccionar indicadores de brechas de género que puedan controlar los efectos de las inversiones públicas. Posteriormente, se presentan cuatro estudios de casos: dos de Bolivia, uno de Ecuador y uno de Perú. Cada uno de ellos aportan aspectos

particulares y de gran interés en el tema de los presupuestos sensibles al género. El estudio desarrollado por Martha Gutiérrez del presupuesto del gobierno central boliviano y del presupuesto del Municipio de La Paz estima el monto de los recursos que no están de una u otra forma comprometidos y que pueden ser redestinados hacia objetivos que mejoren la situación y condición de las mujeres. Esta es una información privilegiada que puede ser usada por las mujeres para impulsar el cumplimiento de las ofertas y compromisos políticos. En el mismo caso de Bolivia, el artículo de Carmen Zabalaga Estrada hace un análisis legal e institucional de la participación popular y de los presupuestos. Revela que los procesos de descentralización y de participación ciudadana no garantizan en sí mismos la equidad de género. Ello demanda esfuerzos adicionales que han sido llevados adelante por organizaciones de base, con el apoyo de organismos no gubernamentales y que han sido posible en coyunturas en que las autoridades se han comprometido públicamente con las mujeres. El estudio de Zonia Palán sobre el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, nos pone en evidencia cómo la realización del análisis de género del presupuesto abrió la gestión municipal hacia la asignación de recursos que benefician a las mujeres. Una vez más, el compromiso político de las autoridades, la existencia de una consultora calificada y de grupos de mujeres conforman una trilogía virtuosa en el camino de iniciar acciones sostenidas para reducir las brechas de género. Finalmente, el artículo de la Municipalidad de Villa El Salvador de Bethasabé y Arlette subrayan y determinan el grado en que el presupuesto se asienta en el trabajo no remunerado de las mujeres quienes paradójicamente se encuentran relativamente excluidas de los procesos de toma de decisiones sobre el gasto municipal. Al igual que en el caso de Bolivia este estudio muestra que las reformas de descentralización administrativa del estado y participación ciudadana no garantizan en sí mismos que las necesidades y voces de las mujeres estén adecuadamente traducidas en la asignación de recursos.

Queda, pensamos nosotros, un largo camino por recorrer y por ello pensamos que esta publicación puede ser útil para alimentar esfuerzos de la sociedad civil y desde los gobiernos orientados a colocar el tema de los presupuestos sensibles al género en la gestión pública. Con el propósito de alentar una mejor comunicación entre UNIFEM y las necesidades de los distintos actores comprometidos en este proceso, usted encontrará adjunto una hoja en la cual le pedimos nos comente sobre la utilidad de los artículos y herramientas que ofrece esta publicación y nos cuente explícitamente de qué manera ha usado uno u otro de los artículos y herramientas aquí presentados. Ello enriquecerá nuestro aprendizaje. Muchas gracias.

Quito, abril del 2004.

SUS COMENTARIOS NOS INTERESAN SOBREMEDIDA.... CUÉNTENOS,
NOSOTROS TAMBIÉN QUEREMOS APRENDER

1. Nombre _____

2. Institución _____

3. Dirección _____

4. Qué artículo le pareció a usted más útil? _____

5. Por qué? _____

6. Qué herramientas ha utilizado? _____

7. Qué lecciones le deja su aplicación? _____

8. Coméntenos cualquier aspecto que usted cree enriquece las experiencias aquí reseñadas _____

Recorte esta hoja y envíela a:
UNIFEM, Región Andina
Avda. Amazonas, 2889 y La Granja,
Edificio NNUU – 2ª Planta,
Quito – Ecuador
unifem.ecuador@undp.org

CAPÍTULO 1

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO EN UNIFEM REGIÓN ANDINA: UNA APUESTA REGIONAL

*Raquel Coello Cremades**

1. INTRODUCCIÓN

Promover el involucramiento de las mujeres en los procesos de rendición de cuentas locales, nacionales y regionales, a través del monitoreo de los compromisos de los gobiernos nacionales e internacionales y de la adecuada asignación de recursos para su cumplimiento (UNIFEM, DESafíos 2001).

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género que UNIFEM Región Andina ha venido promocionando en la región han sido impulsadas en el marco de su programa sobre *Derechos económicos y sociales* y buscan convertirlos en un instrumento para la gobernabilidad democrática y una herramienta para lograr el empoderamiento de las mujeres a través del ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

América Latina y, particularmente, la región andina ha vivido en los últimos años profundos procesos de reforma del estado, incluyendo la descentralización administrativa de servicios y una mayor autonomía de los gobiernos locales. Los cambios, en teoría, apuntan a perfilar mejor las funciones del estado, responder a las exigencias de un mundo crecientemente globalizado, enfrentar los procesos de exclusión social y política y responder de mejor manera a las demandas y necesidades reales de la ciudadanía, con ba-

* Oficial de Proyecto UNIFEM-Región Andina

se en su participación en las decisiones locales y en el desarrollo equitativo. Las reformas imaginan un rol protagónico para los gobiernos locales; le asignan nuevas competencias, muchas de ellas relacionadas con la promoción del desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes y les compelen a promocionar la participación ciudadana. Sin embargo, la puesta en marcha de las reformas nos muestra que las respuestas en torno al bienestar social y participación ciudadana han sido generalmente débiles. Por un lado, la descentralización administrativa no siempre ha venido acompañada de la correspondiente descentralización de recursos, generando tensiones entre las demandas esperadas y las posibilidades reales para su cumplimiento. Por otro lado, el potencial participativo e innovador de las reformas no ha sido suficientemente explorado y aún son pocos los casos donde se observan procesos de apertura y cercanía a la ciudadanía basados en principios de transparencia y desarrollo con equidad, y más limitados todavía, aquellos que se plantean explícitamente objetivos de equidad de género.

Estas constataciones abren la necesidad de fortalecer los procesos de las localidades que involucran directamente a hombres y mujeres en la definición de prioridades (en términos de políticas y presupuestos) y en el seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las autoridades. En este marco, las experiencias de presupuestos sensibles al género, encuentran un terreno fértil como herramienta que contribuye a la gobernabilidad democrática. De un lado, apuntalan los nuevos mecanismos de relación entre sociedad civil y estado; de otro lado, generan nuevas formas de institucionalidad y de mediación con los intereses ciudadanos, hombres y mujeres; y, finalmente, ayudan a responder a las exigencias de los nuevos contextos socioeconómicos, políticos y culturales de los estados globalizados. Así pues, como señala Gina Vargas (2000) la forma en que se elaboran los presupuestos ha comenzado a ser de interés ciudadano porque los presupuestos reflejan las desigualdades, inequidades, exclusiones y paradojas de nuestros países, tanto en sus dinámicas socioeconómicas como en sus concepciones sociopolíticas. La posibilidad de su modificación, incorporando explícitamente la visión de la ciudadanía y la urgencia de responder a los derechos ciudadanos, particularmente los derechos sociales y económicos, aparece como una responsabilidad fundamentalmente del estado, pero también de la sociedad.

En el contexto de reformas y aperturas enunciados, UNIFEM Región Andina ha potenciado iniciativas de presupuestos que se desarrollan a nivel local, dándole una mayor prioridad a aquellos casos en los que ha existido algún tipo de dinámica de participación ciudadana. Adicionalmente, aunque el programa se ha desarrollado en diversos países y localidades, ha conta-

do con un enfoque regional, buscando la coordinación de esfuerzos y generación de sinergias entre las distintas iniciativas y el intercambio de experiencias entre las mismas y con otras propuestas del resto de países de América Latina. Por último es importante señalar que los presupuestos sensibles no son sólo herramientas de trabajo. Las iniciativas de introducir este tipo de presupuestos generan procesos de largo plazo que involucran múltiples dimensiones y cambios para los actores y las actoras que participan de los mismos. Así pues, tan importante como señalar los resultados conseguidos o los futuros desafíos, es necesario comprender los procesos desatados y las lecciones aprendidas a través de los mismos.

El presente capítulo tiene por objetivo documentar de manera resumida las experiencias de presupuestos sensibles al género que UNIFEM Región Andina ha llevado a cabo entre los años 2001 y 2003. En la primera parte se hace una descripción del proceso que siguió esta oficina para poner en marcha y desarrollar las iniciativas de la región. Seguidamente, se describen algunos de los principales logros y resultados obtenidos, finalizando el capítulo con algunas ideas sobre las lecciones aprendidas en el camino.

Características del enfoque utilizado por UNIFEM, Región Andina en sus intervenciones sobre los presupuestos sensibles al género

- Marco de los derechos humanos y búsqueda del empoderamiento de las mujeres a través del ejercicio de sus derechos económicos y sociales.
- Presupuestos como herramienta para la gobernabilidad democrática.
- Fundamentalmente orientado al trabajo a nivel local, con especial énfasis de intervención en procesos participativos.
- Enfoque regional.
- Proceso de largo plazo.

2. EL PROCESO

UNIFEM, Región Andina inició su trabajo de presupuestos sensibles al género en el año 2000, en el marco de su programa de *Derechos económicos y sociales de la mujer andina*. Posteriormente, esta iniciativa, pasó a coordinarse con toda la región a través del programa de UNIFEM-Latinoamérica y Caribe *DESafíos: un enfoque de derechos humanos para la justicia económica y social de las mujeres en la Región Latinoamericana y del*

Caribe. Asimismo, en el año 2001, UNIFEM lanza a nivel mundial su programa *Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales*, a través del cual, y con el apoyo de la Secretaría de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Belga, se han podido desarrollar experiencias de presupuestos sensibles al género en veinte países. Así pues, iniciativas inicialmente subregionales han cobrado centralidad y se han expandido al ámbito regional y mundial.

Dada la amplitud actual del programa Andino de UNIFEM, en la presente publicación, nos ocuparemos de los procesos desatados por la introducción del análisis de género a los presupuestos públicos durante los años 2001 al 2002 en Bolivia, Ecuador y Perú. Posteriormente, desde el año 2003, la segunda fase del programa se ha centrado en consolidar muchas de estas iniciativas y se ha expandido hacia Colombia, lo cual aspiramos a documentar más adelante. Como ya se mencionó, las iniciativas se han localizado en los gobiernos locales, a excepción del ejercicio analítico realizado sobre el presupuesto del gobierno central de Bolivia. Los municipios seleccionados fueron: La Paz en Bolivia, Chambo, Colta, Cuenca, Esmeraldas, Quito y Salitre en Ecuador y Villa El Salvador en Perú.

Es importante mencionar que cuando UNIFEM comenzó su incursión en los presupuestos sensibles al género, pocas eran todavía las experiencias existentes a nivel mundial, y muy escasas las que se localizaban en algún país de América Latina. Por esta razón UNIFEM se planteó, como una de sus prioridades, la generación, desarrollo y sistematización del conocimiento existente sobre el tema. El trabajo se inició contactándose con algunas de las mujeres que habían estado involucradas en el trabajo de presupuestos sensibles al género, tanto a nivel académico, gubernamental o desde la sociedad civil: Debbie Budlender, Diane Elson y Helena Hofbauer fueron algunas de nuestras orientadoras iniciales. La oficina regional también empleó tiempo y recursos en la recopilación y traducción al español de la bibliografía existente en ese momento. Identificados estos recursos, el siguiente paso fue el análisis de caso de algunos presupuestos gubernamentales desde la perspectiva de género para inferir resultados y recomendaciones que pudieran llevar en un futuro a la implementación de presupuestos sensibles al género.

La búsqueda de alianzas estratégicas fue un tema de gran importancia para la realización de estos estudios. Desde un inicio se consideró fundamental trabajar tanto con gobiernos como con instancias de la sociedad civil, buscando, en la medida de lo posible, la articulación entre ambos. Igualmente, y debido a lo novedoso del tema, fue necesario acudir al conoci-

miento especializado de académicas y especialistas en temas de género y/o economía/ finanzas públicas. En relación con los gobiernos, se buscó la asociación, como ya se ha dicho, fundamentalmente en el ámbito local, con actores que tuvieran una demostrada voluntad política de trabajar hacia los objetivos de equidad de género. En algunos de estos casos, como en Cuenca y Villa El Salvador, dicha voluntad quedó además plasmada a través de convenios suscritos entre la institución municipal y UNIFEM. En relación a la participación de la sociedad civil, se buscó la alianza con organizaciones del movimiento de mujeres que tuvieran capacidad de difundir los resultados de las investigaciones a nivel nacional y que pudieran apropiarse de los mismos como herramienta de acción política. La Coordinadora de Mujeres en Bolivia, el Centro Flora Tristán y la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador en Perú, fueron algunas de las organizaciones participantes. En Ecuador, como se verá, las alianzas fueron múltiples aunque la idea inicial fue establecer el vínculo movilizador con las estructuras de mujeres organizadas en torno a la participación ciudadana como eran el Cabildo por las Mujeres de Cuenca o el Cabildo de Mujeres de Quito.

Una vez elegidas las iniciativas que se pondrían en marcha y los y las socios involucrados en ellas, UNIFEM organizó en Quito, durante abril del 2001, un seminario de capacitación sobre herramientas de análisis de presupuestos sensibles al género, en el que participaron algunos representantes de las instancias gubernamentales y de las organizaciones de mujeres, así como las especialistas seleccionadas para desarrollar los análisis de caso. Tras la capacitación, UNIFEM desarrolló tres modalidades distintas de intervención, que fueron escogidas en función de las circunstancias y características de los lugares y las instituciones con los que se iba a trabajar:

- Para llevar a cabo los análisis de caso del presupuesto del gobierno central de Bolivia y de las municipalidades de La Paz, Quito y Villa El Salvador, las especialistas fueron contratadas como consultoras externas.
- Las experiencias de los municipios de Salitre, Colta, Chambo y Esmeraldas, fueron implementadas por ONGs. En el caso de Salitre el análisis fue desarrollado por la Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE-Capítulo Ecuador), quienes desde hace varios años han venido trabajando con las organizaciones de mujeres salitreñas. En Colta, Chambo y Esmeraldas la Fundación Mujer y Familia Andina (FUNDAMYF) incorporó el enfoque de género en los trabajos de acompañamiento y asesoría que esta institución venía realizando para el desarrollo de los planes y procesos de presupuesto participativos.

- En el caso de Cuenca, la Municipalidad asignó a una profesional de su planta, trabajadora del Departamento de Planificación, para elaborar el análisis del presupuesto.

Después de la evaluación de la experiencia¹ podemos decir que todas las modalidades presentan ventajas e inconvenientes. Por un lado, el trabajo realizado por consultoras externas permite la obtención de productos de gran calidad, pero que sin embargo, ha tenido limitaciones en términos de la sostenibilidad de los procesos y de la incidencia política de los resultados ya que, tanto los gobiernos como las organizaciones de la sociedad civil han percibido las investigaciones como algo externo a ellas. Por otro lado, el trabajo a través de las ONGs, si bien se ha desarrollado con un menor nivel de detalle en su sistematización y producción de informes, ha permitido una mayor sostenibilidad, dado que estas organizaciones han continuado trabajando en los lugares donde se llevó a cabo la iniciativa de presupuesto sensible al género, más allá de su acuerdo con UNIFEM. Por último, la participación de una de las profesionales de planta del Municipio de Cuenca, además de aportar con su conocimiento especializado sobre el funcionamiento de los mecanismos presupuestarios, permitió un buen acceso a la información disponible. No obstante, esta modalidad ha tenido la limitación del tiempo de la funcionaria quien ha debido compartir responsabilidades, lo que ha repercutido en la extensión y calidad de los informes producidos.

Así pues, como aprendizaje de estas experiencias podemos concluir que, en aquellos casos en los que no hay organizaciones trabajando directamente con los municipios, es importante contar con recursos especializados y complementarios a los existentes en las instituciones gubernamentales, ya sea en forma de consultorías o asistencias técnicas. Sin embargo, es necesario, por un lado, que estas desarrollen su trabajo al interior de la municipalidad, insertándose como parte del equipo y proponiendo mecanismos y herramientas que permitan la incorporación del enfoque de género en el presupuesto de una manera realista y efectiva. Por otro lado, las especialistas deben mantener una estrecha relación con las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, buscando conocer cuáles son sus demandas e inquietudes específicas, en términos de información y conocimientos, para su posible acción de incidencia y vigilancia ciudadana.

¹ En Agosto de 2003, UNIFEM llevó a cabo una evaluación de mediano plazo sobre algunas de las experiencias incluidas en el programa mundial *Fortalecimiento de la gobernabilidad económica: análisis de género aplicado a los presupuestos gubernamentales*.

En el desarrollo de los estudios de caso, UNIFEM participó de una forma muy activa, manteniendo un contacto directo con las organizaciones y las consultoras que llevaban a cabo el trabajo de análisis de presupuesto. Este seguimiento simultáneo a las distintas iniciativas permitió aprender en el propio proceso y facilitar asistencia técnica a través de sugerencias propuestas, y estrategias desarrolladas en cada una de las experiencias.

En la mayoría de las iniciativas, se organizaron seminarios para compartir los resultados iniciales de las investigaciones. A los mismos asistieron, el personal del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y de mujeres, algunas de las consultoras que se encontraban desarrollando las investigaciones en otros lugares y el propio UNIFEM. Los resultados finales de los análisis fueron expuestos también en algunos cursos y seminarios internacionales sobre presupuestos sensibles al género y sobre género y macroeconomía. Además de contribuir a la difusión de las experiencias, esto permitió ejemplificar, ante organizaciones interesadas en promover este tipo de iniciativas, la forma en que las mismas podían ponerse en práctica.

Una vez terminados los estudios de caso, se elaboró el documento de sistematización de las experiencias y una propuesta metodológica común para el análisis de presupuesto con enfoque de género (Andía y Beltrán 2003), que constituye el siguiente capítulo de la presente publicación. Este documento fue compartido y discutido entre el conjunto de equipos de investigación y un grupo de especialistas en el trabajo de presupuestos sensibles al género venidas de diversas partes de América Latina. El seminario, organizado por UNIFEM en Guayaquil en noviembre de 2002, sirvió también para intercambiar experiencias sobre cómo habían sido desarrolladas las iniciativas en los distintos territorios y cuáles habían sido los principales resultados, limitaciones y lecciones aprendidas en las mismas².

La presente publicación documenta diversas experiencias y las pone a disposición para la crítica, el aprendizaje y redición en nuevas localidades. Este ha sido uno de los grandes desafíos de nuestra primera etapa de trabajo, dado que al inicio del mismo una de las mayores carencias fue la falta de información existente sobre instrumentos analíticos y lecciones aprendidas de su puesta en marcha.

² Las ponencias y documentos del taller se encuentran disponibles y pueden solicitarse a la dirección de correo unifem.ecuador@undp.org

Figura 1: Localización de las experiencias



3. RESULTADOS

3.1 Resultados de los análisis de presupuestos desde la perspectiva de género

Si bien este libro publica un documento de sistematización de experiencias y propuesta metodológica así como cuatro de los estudios de casos, en esta sección queremos destacar algunos de los resultados que se han obtenido a través de los análisis de presupuestos desde la perspectiva de género. Muchos de ellos son comunes a la mayoría de las experiencias y por ello, pensamos que su sistematización aporta a las estrategias para la redición de nuevas iniciativas de análisis de género de los presupuestos.

La mayoría de documentos de política no incluyen el enfoque de género. En todos los países en los que se ha trabajado, se han venido desarrollando recientemente, tanto a nivel nacional como local, ejercicios de planificación de largo plazo, en los que se plasman las voluntades de los estados de trabajar hacia un desarrollo sostenible. De especial relevancia para el nivel local son los planes de desarrollo local, algunos de los cuales, como en el caso de Villa El Salvador, han sido formulados de manera participativa. Estos documentos fueron el referente para llevar a cabo el análisis de las políticas y de los presupuestos desde una perspectiva de género. Las exploraciones mostraron que estos planes no han sido elaborados considerando los impactos diferenciados en hombres y mujeres ni tampoco han tomado en cuenta cómo las estrategias de desarrollo podrían contribuir a la disminución de las brechas de inequidad. La perspectiva de género no ha sido tenida en cuenta, salvo contadas excepciones en las que ésta se menciona en la formulación de sus principios y visiones. En algunos casos, como el de Cuenca o Quito, se desarrollaron paralelamente a estos ejercicios de planificación local, planes orientados a la equidad entre hombres y mujeres³. Lamentablemente, éstos no llegaron a establecer un vínculo productivo con los planes de desarrollo, por lo que sus prioridades quedaron establecidas al margen del documento central de política que orienta la asignación de recursos.

Este hallazgo es importante ya que en muchas ocasiones las asignaciones presupuestarias están condicionadas al cumplimiento de los objetivos y acciones de estos planes de desarrollo. Sólo en el caso de Cuenca, el Plan para la igualdad de oportunidades ha recibido una financiación específica para poder llevar a cabo sus propuestas. Por tanto, para trabajar los presupuestos sensibles al género es importante asegurar que este enfoque esté también contemplado en los ejercicios de planificación a más largo plazo que sirvan como referentes de para la elaboración del presupuesto.

Existen discrepancias entre las acciones planificadas en los documentos de política y la asignación de recursos. Como ya se ha mencionado, los ejercicios de planificación a largo plazo son relativamente nuevos en los países de la región. Los estudios de caso han demostrado que, en muchas ocasiones, es difícil establecer la relación entre el presupuesto y los programas y objetivos de los planes de desarrollo. Hay, por tanto, un gran desafío para lograr que los mecanismos y procedimientos utilizados

³ Primer *Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2001-2004* de Cuenca y *Construyendo equidad de género* de Quito.

para la asignación de recursos puedan orientarse hacia la planificación y las políticas a largo plazo. Así pues, en la implementación de presupuestos sensibles al género, además de asegurar el enfoque de género en los ejercicios de planificación a largo plazo, debemos buscar que se establezca un vínculo entre éstos y los mecanismos de asignación de recursos.

Existen fuertes restricciones presupuestarias. En muchos de los análisis de caso desarrollados las restricciones presupuestarias han sido una de las mayores limitaciones a la hora de presentar propuestas y alternativas a la presupuestación existente. Cuando hablamos de restricciones presupuestarias nos referimos a las condicionalidades que existen tanto en los ingresos como en los gastos que impiden su libre asignación o uso. Como ejemplo, podemos citar:

- Por el lado de los ingresos: en el caso de los gobiernos locales, muchos de los ingresos recibidos por transferencias del estado central vienen ya etiquetados para programas y acciones específicas, por lo que no es posible su utilización para otro tipo de acciones. Para ilustrar esta situación podemos citar el caso de Perú, donde las municipalidades reciben una gran parte de sus recursos a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)⁴. En Villa El Salvador, este fondo proveía el 33,2% de sus ingresos (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación). Hasta recientemente, la normativa del FONCOMUN establecía que las municipalidades debían asignar de dicha cantidad una proporción no menor del 70% para la ejecución de proyectos de inversión, pudiendo aplicar hasta el 30% a gastos corrientes. A la vez, dado que la idea de inversión ha estado fuertemente asociada a la de infraestructura, esta disposición ha condicionado en gran medida la forma de asignación de los recursos hacia todo lo que suponía obra física, aún cuando la propia normativa no lo estableciera así. No obstante, a pesar de la existencia de estas restricciones, es posible pensar en formas de orientar estos programas de manera que contribuyan a disminuir brechas de equidad o que beneficien de forma equitativa a mujeres y hombres.

⁴ El FONCOMUN está constituido por la recaudación de tributos nacionales (impuesto de promoción municipal, impuesto al rodaje, impuesto a las embarcaciones de recreo y el 25% del impuesto a las apuestas) a favor de las municipalidades. Los ingresos provenientes de este Fondo se distribuyen entre las municipalidades distritales y provinciales preferentemente de zonas rurales y urbano marginales según índices establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación).

- Por el lado de los gastos: en todos los países de la región, una gran parte del presupuesto es asignado al pago de la deuda lo que afecta los presupuestos de los gobiernos centrales como locales. En Bolivia, por ejemplo, los compromisos adquiridos previamente a la asignación del presupuesto del gobierno central, llegan a suponer hasta el 51% del mismo (Gutiérrez 2002 y capítulo 4 de esta publicación). Si bien esto no cierra la puerta a las propuestas sobre el porcentaje de los fondos no comprometido con anterioridad a la elaboración del presupuesto, es necesario conocer la coyuntura de restricciones en las que éste es formulado, para poder plantear alternativas viables y efectivas.

La casi totalidad del gasto público es clasificado dentro de la categoría “gasto general”. Con base en la clasificación del gasto en las tres categorías propuesta por Sharp (1995), a saber: gastos específicos orientados a satisfacer las necesidades de las mujeres y niñas, gastos orientados a mejorar la equidad en el empleo y gastos generales, los análisis concluyen, a excepción del caso de Quito, que la proporción asignada a gastos generales supera el 99%. Esto nos indica por un lado que todavía hay una ausencia de planteamientos de acciones afirmativas y focalizadas para grupos específicos de la población, pero también que el nivel de desagregación de los datos de beneficiarios y beneficiarias de los programas y proyectos que sustentan el gasto es prácticamente nulo. Por tanto, para poder llevar a cabo un análisis del presupuesto con un mayor nivel de detalle, es necesario trabajar en la mejora de la información contenida en los documentos que reflejan el uso del gasto y el origen de los ingresos, desagregando los datos por sexo y grupos poblacionales sobre los cuales se considera necesario incidir y trabajar de acuerdo a sus demandas específicas.

Existen brechas de género en el empleo público. En algunos de los ejercicios de análisis, como Cuenca, Salitre o Villa El Salvador, se llevaron a cabo —como adaptación de la segunda categoría de Ronda Sharp (1995)— análisis de las brechas existentes en materia de empleo al interior de los municipios, encontrándose que existían:

- Inequidades en términos numéricos: más hombres que mujeres contratados.
- Inequidades en términos de categorías profesionales: más hombres que mujeres en puestos de toma de decisiones.
- Inequidades en términos del tipo de contrato: este análisis sólo pudo hacerse para el caso de Villa El Salvador, en donde el Municipio contempla dos grandes regímenes de contratación laboral: el personal estable que figura en planilla y el personal contratado por servicios de terceros.

A diferencia de los segundos, los primeros gozan de todos los beneficios sociales, como son vacaciones, gratificaciones, seguro social, sistema de pensiones, compensación por tiempo de servicios, bonificación por escolaridad y licencia por maternidad, además de los beneficios que por convenio colectivo acuerden los trabajadores y empleadores (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación). Proporcionalmente las mujeres se encuentra ocupando mayoritariamente la segunda categoría, mientras que los hombres se encuentran en la primera.

Así pues, muchas de las alternativas que los gobiernos tienen para trabajar a favor de la equidad entre mujeres y hombres se encuentran al interior de su misma institución, pudiendo este ser un campo de trabajo a desarrollar paralelamente al trabajo de implementación de presupuestos sensibles al género

El trabajo no remunerado de las mujeres se devela como una contribución importante al presupuesto. La falta de encuestas sobre el uso del tiempo en los países de la región andina impidió utilizar la herramienta de análisis planteada en Budlender, Sharp et al. (1998) para evaluar el impacto del presupuesto en el uso del tiempo. Sin embargo, esta variable es fundamental para poder visibilizar el trabajo no remunerado, que mayoritariamente es realizado por las mujeres y las inequidades que éste produce en las relaciones de género. Por un lado este trabajo ocupa parte del tiempo que mujeres y hombres pueden dedicar a un trabajo remunerado o a una mayor formación y preparación, y por tanto a una mejor inserción en el mercado laboral. Por otro lado, este trabajo, al no tener un valor de mercado asignado, permanece invisibilizado a la hora de diseñar planes y políticas gubernamentales. Como consecuencia, acciones orientadas a generar un ahorro de costos en servicios de cuidado o salud, lo que en realidad han producido es un trasvase de los mismos hacia las familias y en especial hacia las mujeres. Es decir, a la vez que se produce una disminución en los costos monetarios de un servicio, se incrementan las horas de trabajo no remunerado para operar este servicio lo que, generalmente, recae en las mujeres.

Por esta razón, el estudio de caso de Villa El Salvador llevó a cabo una novedosa propuesta de adaptación de dicha herramienta, que estimó el aporte de trabajo no remunerado que las mujeres del distrito hacen a la ejecución de uno de los principales programas municipales: el *Vaso de leche*⁵.

⁵ El Vaso de leche es un programa que se desarrolla a nivel nacional en todos los municipios

En el caso de Villa El Salvador, este programa supone el 35% del total del presupuesto municipal. Utilizando valoraciones muy conservadoras, se estimó que la contribución en términos de trabajo no remunerado de las mujeres representa el 23% del presupuesto del programa (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación). Estos resultados sugieren la importancia de realizar estas mediciones que permiten visibilizar e incorporar la variable del trabajo no remunerado tanto a la planificación como a los mecanismos de asignación de recursos.

3.2 Resultados de las iniciativas de presupuesto sensibles al género

Como resultado de los procesos iniciados con el análisis de género de los presupuestos en la región andina, podemos señalar los siguientes logros:

Creación de conocimiento aplicado. Se ha realizado un ejercicio de adaptación de las herramientas existentes para el análisis de presupuestos desde la perspectiva de género y de elaboración de una propuesta metodológica (Andía y Beltrán 2003 y capítulo 2 de esta publicación). Como se describe en el siguiente capítulo de este libro, las iniciativas de presupuesto sensibles al género supusieron un ejercicio de adaptación y adecuación de las herramientas disponibles al contexto de los países en los que éstas fueron implementadas. Por un lado, una gran parte de las herramientas no pudo ser utilizada por la falta de información necesaria para su aplicación. Por otro lado, los análisis incorporaron nuevos ámbitos de investigación de especial relevancia para nuestros contextos —como el conocimiento del marco institucional en el que se lleva a cabo el ciclo presupuestario y los mecanismos de participación ciudadana, por citar algunos— que no habían sido considerados en las herramientas existentes.

Por esta razón, además de sistematizar las experiencias, desde UNIFEM hemos considerado importante formular una propuesta metodológica que, más allá de pretender ser una guía rígida para el análisis, busca plantear diversos puntos de entrada para profundizar en la comprensión del presupuesto desde una perspectiva de género y para levantar información clave para la elaboración de propuestas y la intervención. Sin pretender

del país y que tiene por objetivo proveer una ración diaria y sin costo alguno para los beneficiarios, consistente en 250 cc. de leche o un alimento equivalente. Los beneficiarios de esta acción es la población materno infantil, conformada por madres gestantes y en período de lactancia y por infantes de 0 – 6 años. Se enfatiza la atención entre quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentre afectados por tuberculosis. Los fondos de este programa provienen del gobierno central y son transferidos íntegramente a los municipios para su gestión (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación).

constituirse en una receta, el objetivo de esta propuesta es facilitar futuras iniciativas que en este sentido puedan llevarse a cabo en la región y que se desenvuelvan en contextos similares.

Asignación específica de recursos en acciones para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Tras los análisis de presupuesto, algunos municipios como el de Cuenca o Salitre incrementaron o asignaron por primera vez fondos específicos para trabajar en acciones por la equidad.

Establecimiento de acciones afirmativas. A raíz de los trabajos de análisis de presupuesto, algunos municipios han llevado a cabo acciones específicas para compensar las brechas existentes entre hombres y mujeres. Por ejemplo, el Municipio de Cuenca ha promovido medidas para equilibrar el número de mujeres y hombres entre los trabajadores de la entidad, otorgando una mayor prioridad en las concesiones de contratos públicos a profesionales mujeres.

Incremento en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Las experiencias han incrementado las prácticas de rendición de cuentas. Por citar alguna de ellas: en Esmeraldas se han venido desarrollando periódicamente las “asambleas ciudadanas por el cambio”, a través de las cuales la ciudadanía conjuntamente con el Alcalde han elaborado un plan de desarrollo y aprobado la formulación del presupuesto atendiendo a las prioridades establecidas en dicho plan. Posteriormente el Alcalde, tras su primer año de gestión, ha rendido cuentas de cómo se han ejecutado las acciones comprometidas en el presupuesto.

Incremento en el número de iniciativas de presupuestos sensibles al género. La difusión de las experiencias de presupuestos sensibles al género impulsadas en esta primera etapa ha permitido la multiplicación de estos esfuerzos. En tal sentido podemos mencionar las experiencias del Municipio de Cochabamba en Bolivia y la iniciativa impulsada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en Colombia.

4. LECCIONES Y APRENDIZAJES

Como se ha señalado inicialmente, las iniciativas en torno a los presupuestos sensibles al género desatan procesos de transformación de largo plazo, durante los cuales se suscitan aprendizajes para las partes involucradas. Esta primera etapa de trabajo ha supuesto, para UNIFEM, importantes lecciones, entre las que podemos señalar:

- El enfoque regional ha otorgado un mayor valor agregado al trabajo de presupuestos con enfoque de género, al permitir combinar conocimientos y prácticas políticas de distinta naturaleza y generar sinergias entre las diferentes experiencias. Desde las iniciativas centradas fundamentalmente en el análisis hasta aquellas con una mayor orientación hacia la movilización social, o desde las que se dieron en un contexto de participación ciudadana frente a las que se desarrollaron solamente al interior de la institución gubernamental, todas tuvieron elementos interesantes que aportar. No obstante, es importante señalar que para desarrollar estas diversas aristas y potencialidades al máximo, es fundamental enfatizar los mecanismos de coordinación e intercambio de experiencias y favorecer la creación o fortalecimiento de redes de instituciones y especialistas trabajando en el tema.
- El trabajo de presupuestos sensibles al género no sigue una receta única. Ello ha sido reiterado en numerosas ocasiones y nuestra experiencia corrobora esta afirmación. Para los casos específicos de análisis de género de los presupuestos es esencial definir con anticipación cuál es el objetivo del análisis y con base en esta definición y en la información disponible, se deben elegir los puntos de entrada y las áreas de investigación apropiadas a cada circunstancia.
- Si bien es importante trabajar por una asignación específica de los recursos del presupuesto hacia acciones orientadas a la equidad entre mujeres y hombres, la sostenibilidad de las iniciativas de presupuestos sensibles al género pasa por un esfuerzo de institucionalización de la perspectiva de género en los mecanismos presupuestarios y de planificación. Esto garantiza que, más allá de las voluntades políticas coyunturales o los tiempos electorales, los presupuestos sensibles al género se instalen como una herramienta de la operativa gubernamental.
- El trabajo hacia la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos se ve facilitado por una combinación de factores entre los que destacan: la voluntad política plasmada en convenios, la transformación de los mecanismos presupuestarios y de planificación, el trabajo sostenido con el personal responsable de los departamentos de planificación y presupuesto y la existencia de instancias institucionalizadas comprometidas con la equidad de género.
 - Voluntad política y convenios: aunque la firma de convenios por parte de las autoridades gubernamentales no garantiza en modo alguno la institucionalización de los presupuestos sensibles al género, éstos aparecen como importantes instrumentos para plasmar las voluntades de los decisores públicos en un determinado momento. Ello abre la puerta para un esfuerzo de institucionalización y sostenibilidad de largo plazo.

- Incidir en las herramientas y los mecanismos presupuestarios, pero también en los de planificación. La planificación es la que dota de insumos al presupuesto y es, por tanto, el punto de entrada clave para alterar sus contenidos. Los cambios en los instrumentos de presupuesto y planificación deben apuntar a que se incluya de manera explícita en los mismos: una desagregación por sexo de la información, unas hipótesis sobre el impacto diferenciado entre hombres y mujeres que se espera generar con las acciones planificadas, y dentro de éstas, una estimación sobre el incremento o reducción del trabajo no remunerado que ellos y ellas realizan, y, finalmente, unos planteamientos sobre cómo estas acciones contribuyen o no a abordar las brechas de inequidad existentes.
 - Involucrar en el proceso a los y las funcionarias de los departamentos de planificación y presupuesto que son quienes llevan a cabo el trabajo diario y están familiarizados con las herramientas y mecanismos utilizados.
 - Crear o reforzar los mecanismos institucionales de la mujer para que trabajen codo con codo con los departamentos de planificación y presupuestos apoyando con los conocimientos de género y vigilando la transformación de las herramientas y mecanismos de planificación y presupuestación de manera que efectivamente sean sensibles al género.
- La implementación de presupuestos sensibles al género requiere de capacidades y recursos especializados que mucha veces no están disponibles en las instituciones públicas y que pueden ser suplidos a través de la contratación de un recurso externo. Sin embargo el trabajo a través de consultorías especializadas debe llevarse a cabo al interior de la institución gubernamental, estableciendo una vinculación estrecha con los departamentos de planificación y presupuestación y dejando capacidad instalada para el seguimiento del trabajo iniciado.
 - El trabajo en presupuestos sensibles al género implica avanzar en la mejora de la información producida y en su desagregación por sexo. Igualmente es importante avanzar en una mayor utilización de la misma tanto en términos de planificación (contar con diagnósticos que reflejen las brechas de inequidad y utilizarlos a la hora de definir los objetivos y prioridades de los programas y proyectos) como en el seguimiento (contar con indicadores que den cuenta de los avances logrados con relación a las brechas de género).
 - Las iniciativas de presupuestos participativos no garantizan en sí mismos la incorporación del enfoque de género. Es necesario desarrollar medidas específicas para lograr una participación equitativa entre mujeres y hombres así como para la incorporación del enfoque de género

en las propuestas aprobadas por los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, la existencia de estos procesos participativos ofrece una apertura que facilita la entrada a las iniciativas de presupuestos sensibles al género, y permite, además, establecer numerosos vínculos que contribuyen al fortalecimiento de ambos procesos.

- El involucramiento de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil contribuye en gran medida a la sostenibilidad de las iniciativas de presupuestos sensibles al género. Sin embargo, ello requiere de algo más que un trabajo de difusión de resultados. Los temas de presupuesto todavía se ven en muchos casos como algo externo a la influencia de la sociedad civil, concerniente sólo al estado y lejano a la acción cotidiana de las organizaciones. Así pues, es necesario trabajar para cambiar esta concepción y vincular a las mujeres desde el inicio de las investigaciones e intervenciones conociendo cuáles son sus demandas específicas en términos de la información para la incidencia y otorgándoles un papel protagónico en la vigilancia ciudadana.

6. CONCLUSIÓN

Los presupuestos sensibles al género suponen una apuesta de transformación sobre la manera en que tanto gobiernos como sociedad civil pueden intervenir para luchar a favor de los objetivos de equidad de género. Si bien se ha avanzado bastante en el nivel analítico, el desafío futuro es convertir los conocimientos y experiencias acumuladas en herramientas para la acción. Trabajar para la implementación e institucionalización de presupuestos sensibles al género y para la transformación de los mecanismos de planificación y presupuestos en instrumentos productivos para la intervención y veeduría ciudadana son algunos de los retos que se nos presentan a corto plazo. Ello deberá ir acompañado de un incremento en las capacidades y especialidades de la región para poder implementar este tipo de iniciativas, así como de una ampliación de los y las actores involucrados.

Sólo así se lograrán desatar procesos de empoderamiento de las mujeres, a través del ejercicio de sus derechos y contribuir, de esta manera, a la construcción de una verdadera democracia.

REFERENCIAS

Andía, Bethsabé y Arlette Beltrán

2002 Informe de consultoría: Análisis del presupuesto público con enfoque de género. Estudio de caso para Villa El Salvador. UNIFEM Región Andina, www.gender-budgets.org.

2003 Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de las experiencias en la Región Andina, www.gender-budgets.org.

Bundleder, Debbie, Sharp, Ronda, et al.

1998 Cómo llevar a cabo un análisis de presupuesto desde la perspectiva de género: investigaciones y prácticas contemporáneas. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica, AUSAID.

Gutiérrez, Martha

2002 Informe de consultoría: Presupuestos públicos con enfoque de género, una aproximación metodológica. UNIFEM Región Andina, 2002, www.gender-budgets.org.

Sharp, Ronda

1995 Marco para Recopilar la Información Presupuestaria de las Dependencias y Autoridades Gubernamentales. Adelaida: Centro de Investigación para los Estudios de Género, Universidad del Sur de Australia.

Documentos no publicados

Vargas, Virginia

2000 Presupuestos Sensibles al género: experiencias en América Latina
Conferencia al Sexto Curso Internacional de Derechos Humanos de las Mujeres – Derechos Económicos y Sociales, organizado por Manuela Ramos, Lima, Perú.

UNIFEM, Latinoamérica y Caribe

2001 DESafíos. Un enfoque de derechos humanos para la justicia económica y social de las mujeres en la Región Latinoamericana y del Caribe.

CAPÍTULO 2

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

Bethsabé Andía Pérez
Arlette Beltrán Barco

DEDICATORIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Herramienta 1: Evaluación de políticas con enfoque de género

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

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

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

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

Herramienta 2: Evaluación de los beneficiarios

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

Herramienta 3: Análisis de la incidencia del gasto público

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

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

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

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

Herramienta 4: Análisis de la incidencia de los ingresos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Principales limitaciones en el uso de estas herramientas metodológicas

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

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

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

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

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

3.1 Contexto andino

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Aportes de los estudios realizados en la región andina

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

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

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

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

Análisis del contexto legal y marco institucional

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

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

Análisis de las políticas

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

Método A

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

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

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

Método B

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

Política del Plan / Programa del presupuesto	Monto	
	Explícito	Implícito

- Análisis de los resultados.

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

Análisis de los ingresos

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

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

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

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

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

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

Análisis de los gastos

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

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

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

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

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

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

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

Dirección XXX

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

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

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

- Finalmente se realizó un análisis cualitativo de las entrevistas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Una serie de programas sociales, muy frecuentes en la región andina, basan su funcionamiento en el trabajo no pagado de la población. En estos casos es útil calcular el trabajo no pagado con relación al gasto público dedicado a cada programa e identificar a través de qué mecanismos el proyecto o programa podría contribuir con un reparto más equitativo del trabajo. Este tipo de procedimientos se ha aplicado al programa del *Vaso de Leche*¹⁰ del Perú. Este estudio ha calculado el tiempo no remunerado dedicado al programa por parte de las mujeres. Para ello se realizan entrevistas a las beneficiarias orientadas a determinar las actividades habituales que realizan para operar el programa y el tiempo promedio que le dedican, medido en horas al año. Para valorar las horas empleadas se utiliza el salario mínimo vital vigente en el Perú¹¹ como una aproximación al valor mercado

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

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

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

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

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

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

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

Análisis de los mecanismos de participación en el proceso presupuestario

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

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

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

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

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

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

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

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

4. PROPUESTA METODOLÓGICA

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1 Análisis del marco institucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Análisis de las políticas

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

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

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

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

En el nivel nacional

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

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

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

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

- ¿Consideran o no los derechos de las mujeres, establecidos a nivel internacional y nacional?
- ¿Toman en cuenta que los temas de género afectan la vida de las mujeres y los hombres y tienen implicancias tanto económicas como sociales? ¿Consideran que el género delimita las oportunidades, el acceso a los recursos y las necesidades de hombres y mujeres?
- ¿Reconocen los distintos roles, responsabilidades y capacidades socialmente determinadas de hombres y mujeres? ¿Consideran que las políticas afectan a las mujeres y a los hombres de diferente manera?
- ¿Consideran que tanto la comunidad como la familia están atravesadas por relaciones de género? ¿Consideran las relaciones de poder al interior de la comunidad y la familia? ¿Toman en cuenta la desigual distribución de los recursos entre hombres y mujeres al interior de las mismas?
- ¿Posibilitan el cambio de las condiciones de vida (condición) y de los roles tradicionales (posición) de la mujer? ¿Posibilitan la libre opción sexual y de género?
- ¿Valoran el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y su aporte a la sociedad en su conjunto?
- ¿Permiten que las mujeres accedan a los recursos materiales y simbólicos necesarios para mejorar su nivel y calidad de vida?
- ¿Contemplan acciones de discriminación positiva que buscan cambiar la adversa situación de partida que enfrentan las mujeres?
- ¿Fortalecen la participación de las mujeres en la comunidad, en sus organizaciones y en la toma de decisiones?
- ¿Están formuladas en un lenguaje no-sexista?

Finalmente es necesario analizar la manera en que estas políticas se operativizan y plasman en el presupuesto nacional. En el caso que se pretenda hacer un análisis sectorial, es importante tener en cuenta qué sectores son más estratégicos para el ejercicio de los derechos de las mujeres o cuáles responden a sus demandas. Igualmente es importante evaluar la experiencia y ventajas de las personas que van a llevar a cabo el análisis.

En el nivel municipal

El espacio local posibilita una mayor incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos. A este nivel es especialmente útil analizar la presencia o

ausencia del enfoque de género en las políticas. Ello da indicios del nivel de aceptación explícita de la equidad de género de parte del gobierno municipal y de las posibilidades que este interés se refleje en las asignaciones presupuestales. El primer paso es identificar qué documentos programáticos sirven de sustento al presupuesto (por ejemplo planes de desarrollo municipales, planes de igualdad de oportunidades, u otros). Seguidamente, se sugiere revisar estos documentos para determinar si tienen o no enfoque de género; es decir, indagar si proponen o no cambiar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género. A partir de este discernimiento se pueden dar dos tipos de políticas y análisis:

Planes que explícitamente incluyen la equidad de género. Planes de desarrollo que consideran objetivos que apuntan a la equidad entre hombres y mujeres, a los cuales se sugiere aplicar los siguientes procedimientos:

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

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

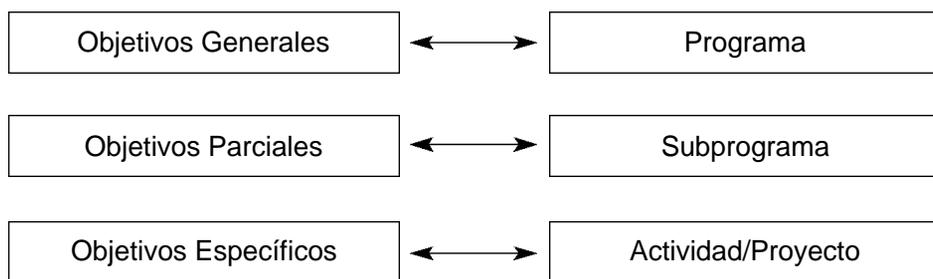
- Una vez identificados los recursos asignados a las políticas es necesario identificar los recursos efectivamente ejecutados, para lo cual se analiza la asignación y ejecución del gasto municipal según actividades y proyectos.

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

Es más sencillo relacionar las políticas con el diseño programático del presupuesto, cuando ésta correspondencia está estipulada en las normas presupuestarias. En el caso del Perú, por ejemplo, durante la fase de progra-

mación presupuestaria, el gobierno local debe establecer los objetivos institucionales (generales, parciales y específicos) para el año fiscal, y éstos deben basarse en los “objetivos estratégicos” del “plan estratégico” o del “plan integral de desarrollo” del municipio. A su vez, se establece que los objetivos generales que se definen para un determinado año fiscal, incidan en los programas que seleccione el municipio para dicho período. Por tanto, cada programa seleccionado por el municipio debe estar asociado al menos a un objetivo general. De otro lado, los objetivos parciales y específicos deben guardar coherencia con los objetivos generales. De esta manera, los objetivos institucionales se vinculan directamente con las categorías presupuestarias que conforman la “estructura funcional programática” del municipio, de acuerdo al siguiente esquema:

Figura 1: Estructura funcional programática del municipio



Planes de desarrollo sin enfoque de género. Planes u documentos afines que no definen objetivos de equidad de género. En esta situación el análisis debe seguir los siguientes procedimientos:

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

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

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

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

En casos en que no existan documentos de políticas, se propone identificar las concepciones de género que subyacen en los planes de gasto (POA o PG) y contrastarlas con la legislación nacional e internacional que da cuenta de los derechos de las mujeres¹⁹. Al mismo tiempo, será necesario, promover la formulación de planes de desarrollo con enfoque de género.

Esta indagación de las políticas es sólo un primer paso en el análisis de los presupuestos con enfoque de género. Debe ser complementado con el estudio de la eficiencia y el impacto de la ejecución del gasto público a fin de verificar si garantizan cambios en las relaciones entre hombres y mujeres.

4.3 Análisis de los gastos públicos

Es necesario, en primer lugar, familiarizarse con las distintas clasificaciones de los gastos públicos, nacionales o locales, que se utilizan en el país o la localidad respectiva, y revisar la estructura de los gastos de acuerdo con ellas.. En Latinoamérica, tradicionalmente, se ha usado una clasificación que organiza los gastos en tres grandes rubros: gastos corrientes, de capital y servicio de la deuda. Como gastos corrientes se agrupan aquellos destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el estado; bajo gastos de capital se reúnen los rubros cuyo objetivo es el aumento de la producción o el incremento inmediato o futuro de su patrimonio; y, finalmente, el servicio de la deuda, son los recursos destinado al cumplimiento de la deuda pública, interna o externa. Dentro de las dos primeras categorías caben destacar las transferencias que el gobierno nacional realiza a entidades del sector público o al sector privado, y, especialmente, las transferencias a los gobiernos locales. Cabe destacar la necesidad de revisar cuidadosamente cómo se distribuyen los gastos entre las tres categorías mencionadas y, especialmente, cómo se discrimina entre los gastos corrientes y de capital. Sobre este último aspecto, es relevante preguntarse hasta qué punto ciertos gastos corrientes (y principalmente, aquellos que

¹⁹ Es importante recalcar la necesidad de tener como referencia la normatividad internacional— por ejemplo, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) y las *Recomendaciones Generales* formuladas por el Comité de la CEDA — que da cuenta de los derechos humanos de las mujeres a la hora de analizar el enfoque de género de las políticas. Estos protocolos contemplan no sólo la discriminación intencional, sino los actos que tienen un efecto discriminatorio y buscan prohibir cualquier práctica de los estados que perpetúe la desigualdad de las mujeres. Se exige así el análisis no sólo los contenidos de las políticas sino de sus efectos.

representan gastos administrativos) son “escondidos” dentro de los gastos de inversión o capital. De ser el caso, vale la pena intentar una reclasificación de los gastos a fin de establecer la verdadera proporción de cada categoría.

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

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

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

Pero no basta con reproducir las categorías de gastos usadas en los presupuestos oficiales. Resulta interesante presentar el gasto público organizado de acuerdo con algunas variables de interés y que sean indicativas de la equidad de género. Por ejemplo, se puede introducir el carácter rural o urbano del territorio al que se destina el gasto, así como el carácter participativo o no, y centralizado o descentralizado de la asignación del gasto. A partir de este análisis, y a manera de hipótesis, se podría sugerir, por ejemplo, que el gasto dirigido a la zona rural es menos equitativo en género que el que se destina a la zona urbana.

Una vez revisados los gastos de acuerdo a estas clasificaciones, o a las que sea posible acceder y/o reconstruir de acuerdo con la disponibilidad de información existente, es conveniente distribuirlos de acuerdo a si atienden o no las necesidades y derechos específicos de las mujeres. En el caso de los gobiernos locales, regionales, así como en el análisis sectorial, este esfuerzo puede ser aplicado directamente a los proyectos y actividades contempladas en los presupuestos respectivos. En el caso del gobierno nacio-

nal, lo más recomendable es trabajar con la categorización funcional que permita identificar programas, subprogramas, proyectos y/o actividades. Si esta desagregación no estuviera disponible, se sugiere trabajar por programas nacionales o realizar un análisis sectorial, en el que sí sea posible identificar proyectos y actividades. Para este análisis se propone utilizar, básicamente, dos grandes categorías de gastos:

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

Note que la categorización que se sugiere hacer a este nivel del análisis se podrá realizar solamente sobre la base del título del proyecto o actividad y sus objetivos declarados. Más adelante, y luego de una evaluación más detallada de los proyectos o actividades, se planteará una clasificación revisada de los gastos en estas categorías²⁰.

Finalmente, es necesario destacar que existen dos tipos de gasto que son difíciles de clasificar a través de estas categorías: los pagos de la deuda y las transferencias sin especificaciones de uso. La dificultad de clasificar el pago de la deuda (amortización e intereses) se produce porque el uso de estos fondos debe haberse producido en períodos previos a los del análisis que se realiza. Esta constatación no significa que el uso actual de los fondos de la deuda pública no deba ser analizado con un enfoque de género.

El segundo rubro difícil de categorizar son las transferencias que el gobierno bajo estudio realiza a otras instituciones, sin imponer restricciones sobre las actividades específicas en que se usarán estos fondos (aunque, generalmente, sí impone otro tipo de condicionalidad). En estos casos, quien los recibe, tendrá el poder de decidir en qué invertir los recursos, por lo que el análisis de los mismos tendrá sentido cuando se evalúe a la institución receptora de los recursos.

²⁰ Cabe mencionar que, si la categorización fuera muy difícil de realizar debido a problemas de la información de la que se dispone, las herramientas que se proponen a continuación podrán ser realizadas sin mayor dificultad utilizando directamente la clasificación programática o funcional del presupuesto respectivo.

Se sugiere dejar estos gastos fuera de este procedimiento, aún cuando es conveniente considerarlos como parte del presupuesto total al momento de estimar los porcentajes que cada categoría representa en el mismo.

Una vez ordenado el presupuesto con base en las dos categorías reseñadas, es posible analizar esta información de acuerdo a variables territoriales, institucionales, fuentes de financiamiento, entre otras. Estos cruces proporcionan una imagen más clara sobre dónde se sitúan los gastos dirigidos a las mujeres, cuáles son las instituciones o unidades encargadas de ellos, y qué tan seguras y sostenibles son sus fuentes de financiamiento. A continuación se presentan algunos ejemplos de estos cruces en tablas de salida de datos:

Tabla 1: Presupuesto según categorías y direcciones municipales

DIRECCIONES MUNICIPALES ²¹	CATEGORÍA 1	%	CATEGORÍA 2	%
Dirección de administración				
Dirección desarrollo urbano				
Dirección desarrollo humano				
Dirección municipal				
Dirección de servicios comunales				
Dirección de juventudes				
Dirección de desarrollo económico				

²¹ Tomado del estudio de caso de Villa El Salvador, Lima-Perú (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación).

Tabla 2: Presupuesto según categorías y fuentes de financiamiento

Fuentes de financiamiento ²²	CATEGORÍA 1	%	CATEGORÍA 2	%
Canon y sobrecanon				
Participación en rentas de aduana				
Fondos de compensación municipal				
Otros impuestos municipales				
Recursos directamente recaudados				
Recursos por operaciones oficiales de crédito interno				
Recursos por operaciones oficiales de crédito externo				
Donaciones y transferencias				
TOTAL				

De manera complementaria es necesario determinar las diferencias entre los gastos programados y los ejecutados (por categorías, si fuera el caso) a fin de establecer la efectividad del gasto público. Esta se puede expresar como el porcentaje del presupuesto que realmente se ejecuta respecto al programado; es interesante, además, determinar el tipo de gastos que es más efectivo. También es necesario analizar cuál es el destino de los recursos que no se utilizan y en qué medida las posibles reasignaciones del gasto favorecen o no a los objetivos de género. Para ello, se requiere comparar los presupuestos de apertura y cierre, así como el gasto efectivamente ejecutado.

Seguidamente, es importante analizar los diferentes programas, proyectos o actividades ejecutados considerando las concepciones de género que los sustentan, su impacto en las relaciones de género y su sostenibilidad.

La concepción y diseño de los programas, proyectos y actividades.

Para ello se sugiere responder el siguiente tipo de preguntas:

²² Tomado del estudio de caso de Villa El Salvador, Lima-Perú (Andía y Beltrán 2002 y capítulo 6 de esta publicación).

- ¿En qué medida los proyectos y actividades han sido diseñados teniendo en cuenta la realidad del lugar donde son llevados a cabo? ¿Se han tomado en cuenta las inequidades de género existentes, y las necesidades y derechos específicos de las mujeres?
- ¿Hasta qué punto fueron elaborados de manera participativa? ¿Cuál fue el nivel de participación de la mujer en ese proceso?
- ¿Qué concepciones y actitud tienen los funcionarios que conducen los proyectos y actividades respecto a la equidad de género?
- ¿Cuáles son las capacidades profesionales para implementar acciones que consideren la dimensión de género? ¿Los y las funcionarias han recibido capacitación en los temas de género?

El impacto de los programas, proyectos y actividades en las relaciones de género. Para ello se recurrirá a la información provista por las respectivas unidades ejecutoras, pero especialmente por aquella que puedan brindar los y las beneficiarias que acceden a sus servicios. El levantamiento de la información de estos últimos es más complejo ya que es necesario identificarlos primero, a través de los registros que puedan ser provistos por dichas unidades ejecutoras. Dadas las limitaciones de esta información, ya sea porque no se sistematiza adecuadamente o porque se le da un acceso restringido, si es que no es posible obtener una muestra aleatoria de los beneficiarios/as con el propósito de recoger sus opiniones²³, tendríamos que conformarnos con trabajar con una muestra que reúna ciertas características de interés (de acuerdo con el tipo de actividad que se va a evaluar) aunque no pueda ser aleatoria o representativa de la población beneficiaria total.

Para obtener información de los beneficiarios se puede recurrir a grupos focales y entrevistas estructuradas. Cabe mencionar que las respuestas a las preguntas que se apliquen a través de estos procedimientos deben ser diferenciadas de acuerdo con el sexo de quien responda, siendo indispensable garantizar que hombres y mujeres estén adecuadamente representados en las respuestas. Las preguntas que se proponen formular para poder medir el impacto en las relaciones de género son las siguientes:

- ¿Cuál es el nivel de acceso de las mujeres a los bienes y servicios ofrecidos por el programa? Se sugiere analizar la distribución de recursos entre los beneficiarios hombres y mujeres.

²³ Mucho mejor sería, obviamente, acceder a esta información diferenciada por sexo, así como caracterizada a través del cruce con otras variables, como edad, lugar de residencia, nivel de pobreza, jefatura de hogar femenina, entre otras cosas.

- ¿Cuál es el rol que cumple la mujer dentro del programa o proyecto?
¿Es diferente al que cumplen los hombres?
- ¿En qué medida las labores que desarrollan hombres y mujeres dentro del programa son o no remuneradas? Indicar qué proporción de las labores no remuneradas son realizadas por hombres y por mujeres.
- ¿Cómo el programa contribuye a superar las desigualdades entre hombres y mujeres? ¿Cuál es su impacto potencial en mejorar la posición de la mujer dentro de la familia y la comunidad?
- ¿Cómo podría mejorarse el impacto de los programas en los niveles de bienestar de lo(a)s beneficiario(a)s y sus familias? ¿Qué se tiene que hacer para lograrlo? ¿Quién tiene que llevarlo a cabo (los funcionarios del gobierno, la ciudadanía, o ambos)?

La sostenibilidad de los programas, proyectos y actividades. Se debe indagar:

- ¿Hasta qué punto los programas están insertos en acciones más amplias, que correspondan a objetivos integrales y de más largo plazo?
- ¿En qué medida los recursos con que se financian están asegurados y son sostenibles en el tiempo? ¿Qué proporción de los recursos son propios o auto-generados por el programa?
- ¿En qué medida los programas dependen de una única fuente de financiamiento? ¿Es posible acceder a fuentes alternativas de fondos?
- ¿Hasta qué punto dependen de los recursos que, voluntariamente, entrega la comunidad, sea en especie o mano de obra?

Con la información de gastos recogida hasta el momento, que debiera permitir calificar cada programa, proyecto o actividad en función de la presencia o no de objetivos de género, se sugiere volver a categorizar los gastos ejecutados utilizando las dos categorías presentadas en páginas anteriores. Ello permitirá determinar con claridad cuáles son los recursos destinados a atender las necesidades y derechos de las mujeres (categoría 1) , y cuáles de los que se encuentran en la segunda categoría pueden ser rediseñados o reorientados con la finalidad de que incorporen dicha dimensión.

4.4 Análisis de los ingresos públicos

Este análisis debe iniciarse con una revisión de las categorías que tradicionalmente se usan en el país para clasificar los ingresos públicos, así como con un análisis de la estructura de ellos de acuerdo con dichas categorías. Los ingresos suelen ser clasificados según criterios económicos y fuentes

de financiamiento²⁴. La clasificación económica comprende los siguientes rubros:

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

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

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

- Los mecanismos de recaudación tributaria y su carácter progresivo o regresivo. En este sentido, conviene realizar un análisis por quintiles de ingreso para ver quienes más pagan.
- Las condiciones para el uso de los recursos que provienen de fuentes externas, sean préstamos o donaciones.
- Las condiciones para el uso de los recursos provenientes de la condonación de la deuda.

²⁴ Las definiciones son una adaptación del Glosario de términos del sistema de gestión presupuestaria del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, publicado en el año 1999.

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

- Su capacidad para generar recursos propios de manera permanente y el grado de dependencia de las transferencias de recursos del gobierno central para financiar sus actividades. Se sugiere realizar un análisis de la normatividad vinculada con el uso de los fondos destinados al ámbito local.
- Las restricciones de uso relacionadas con los recursos transferidos desde el gobierno central en términos del tipo de gasto en el que se puede incurrir (corriente versus de inversión, por ejemplo) y de las transferencias de fondos con fines específicos.
- Las restricciones para el endeudamiento, sea interno o externo, y las condiciones de uso que se impone a esta fuente de financiamiento.
- La capacidad para generar ingresos adicionales y los criterios con que estos recursos serían asignados.

Esclarecida la forma en que el gobierno respectivo obtiene sus recursos, seguidamente, es necesario concentrarse en un análisis de género de los ingresos. Para ello se propone:

- Analizar el impacto de género del sistema tributario nacional y/o local estableciendo la forma en que se recaudan los tributos y quiénes son los actores(as) sobre quienes recae dicha carga, en términos geográficos y al interior de la localidad y/o del hogar. Un aspecto central es interrogarse sobre cuáles son las cuestiones de género en el sistema tributario, como por ejemplo, en qué medida el impuesto a la renta es neutral al estado civil y la tipología familiar²⁵. Muchas veces los sistemas tributarios tienden a favorecer a la familia tradicional en desmedro de otros núcleos familiares, como es el caso de las familias monoparentales dirigidas en su mayoría por mujeres.

Este tipo de análisis requiere una revisión exhaustiva de la normativa tributaria. Pero también requiere determinar el efecto diferencial de dicha normativa sobre los distintos tipos de familias. Para ello se pueden realizar ejercicios exploratorios entre distintos tipos de familias en los cuales la mu-

²⁵ En este sentido, la determinación de la unidad contributiva (familiar o individual), y la forma de declaración tributaria (individual, conjunta, optativa) repercuten en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. El sistema de tributación conjunta considera a la familia tradicional como la unidad a la cual se le imputan todas las rentas obtenidas por sus miembros. Así, en el caso de que ambos cónyuges tengan un trabajo remunerado, el salario obtenido por la esposa se suma al del marido y resulta mayormente gravado como consecuencia de la progresividad del impuesto personal (De Villota 2000).

jer desempeñe prioritariamente distintos roles (ama de casa, jefa de hogar, trabajadora remunerada fuera de la casa, etc.).

- Analizar el impacto de las tasas, tarifas y otros pagos que se realizan por los servicios públicos, sobre los hogares y sus miembros, considerando las diferencias existentes entre hombres y mujeres. Asimismo interesa detectar cómo las tasas y tarifas pueden afectar los patrones de uso de estos servicios y/o reducir su utilización, lo que podría traducirse en un aumento de la carga de trabajo de las mujeres, ya que deberán cubrir los vacíos que esa reducción genere. Para llevar a cabo este análisis, se requiere disponer de datos sobre los patrones de gasto dentro de la comunidad y las familias, así como sobre los contribuyentes²⁶. Si ello no es posible, se puede recurrir a estudios particulares que exploren y provean información sobre los temas propuestos.
- Analizar cómo influyen las restricciones y condicionamiento de uso de las diferentes fuentes de financiamiento (transferencias, deuda, donaciones, ingresos potenciales) en la distribución equitativa de los recursos y en la posibilidad de atender diferenciadamente las necesidades de hombres y mujeres. Para ello hay que ver los usos posibles de estos fondos pero también indagar hasta qué punto las condicionantes se transforman en limitaciones debido a la poca capacidad de gestión de los funcionarios de turno.

Un ejemplo ilustrativo de lo que se busca con este tipo de análisis se observa en el caso del estudio de Villa El Salvador (Lima-Perú) (Andía y Beltrán 2002 y en el capítulo 6 de esta publicación). En el Perú, hasta el año 2002, el 70% de las transferencias que el gobierno central entregaba a los gobiernos locales debía utilizarse en gastos de inversión. Debido a la poca claridad de la norma, y a su deficiente interpretación por parte de los funcionarios municipales, se ha considerado como inversión solamente al desarrollo de infraestructura (activos tangibles), dejándose de lado la inversión en intangibles y la posibilidad de utilizar esos fondos para financiar otro tipo de actividades que incidieran más en un desarrollo de las capacidades humanas o en mejorar el acceso a servicios.

- Establecer la proporción en la que el presupuesto público descansa sobre trabajo voluntario no remunerado, generalmente realizado por las mujeres, así como sobre el aporte en bienes que proveen las familias. Para indagar el primer caso, es necesario valorizar el aporte en horas

²⁶ Por ejemplo, se puede hacer uso de los registros de contribuyentes y usuarios desagregados por sexo, encuestas de hogares, padrones de propietarios de unidades económicas, viviendas y tierras, desagregado por sexo. En caso de no existir ninguna información disponible, se aconseja dejar de lado este tipo de análisis.

invertidas en el desarrollo de las diferentes actividades públicas, utilizando alguna medida del costo de oportunidad de la persona (como por ejemplo, el salario mínimo). En el segundo, se pueden utilizar los precios de mercado para hacer lo propio con el aporte en especies. Cabe destacar que la pregunta central de ese tipo de análisis se orienta a explorar en qué medida el funcionamiento del gobierno respectivo, a nivel agregado, depende de esta fuente de financiamiento.

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

4.5 Seguimiento y evaluación del impacto del gasto de los gobiernos sobre la situación de equidad de género

El seguimiento y la evaluación de impacto deben basarse en un conjunto de indicadores que sean capaces de evidenciar los cambios que los programas, proyectos y actividades realizados han generado sobre el bienestar de las familias y las personas. Ellos deben partir de unos valores base (utilizando para ello la información basal que indiscutiblemente tienen que producir los organismos que ejecuten programas y proyectos públicos) y requieren ser, además, periódicamente actualizados. Asimismo, es indispensable que se pongan a disposición del público en general, a fin de garantizar una gestión pública transparente. Cabe mencionar, que los resultados que se derivan del seguimiento y las evaluaciones periódicas deben servir para corregir errores en la marcha de las actividades, para el diseño de programas futuros y para reorientar la política de gasto público en general.

Se recomienda confeccionar indicadores de seguimiento y evaluación del gasto público en torno a cuatro ámbitos, principalmente:

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

A continuación, en la tabla 3, se presenta un conjunto de indicadores tentativos relacionados con estas cuatro dimensiones de análisis. Los mismos deberán ser revisados, mejorados y ajustados de acuerdo con la realidad de cada país y de cada nivel de gobierno bajo análisis.

Tabla 3: Propuesta de indicadores de seguimiento e impacto del gasto sobre las relaciones de género

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
Indicadores de eficiencia de la labor pública		
Autonomía financiera	Mide la capacidad del gobierno para auto-generar los recursos que necesita. Puede referirse a cualquiera de las fuentes de financiamiento externas, y en el caso de los municipios, además, a las transferencias desde el gobierno central. También puede estar referido al total de los ingresos.	Ingresos propios / otras fuentes de financiamiento (deuda, transferencias, ingresos totales, etc.)
Gasto per cápita por sexo	Mide los recursos que el gobierno "destina" a cada uno de los habitantes de su ámbito de gestión, diferenciado por sexo.	Gasto público total /habitantes totales (diferenciado por sexo)
Razón de inversión	Mide la proporción de ingresos y de gastos destinados a la formación de capital físico y humano.	Gastos de inversión / ingresos totales Gastos de inversión / gastos totales
Cobertura de gastos administrativos	Mide la proporción en que los ingresos propios cubren gastos administrativos.	Ingresos propios / gastos administrativos.
Gasto total por empleado público	Mide la capacidad de gasto del gobierno en términos del personal que labora en él durante el año presupuestal que es materia de análisis.	Gasto anual total /personal ocupado en el año.
Grado de ejecución del presupuesto público por categorías de equidad de género	Mide la capacidad del gobierno para ejecutar los gastos programados. Este indicador debe calcularse por categorías de equidad de género. También puede estimarse de acuerdo con cualquiera de las clasificaciones de gasto antes planteadas (general, funcional, por fuentes de financiamiento, entre otras).	Gasto ejecutado en la categoría 1/ gasto presupuestado en la categoría 1 (en el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado) Gasto ejecutado en la categoría 2/ gasto presupuestado en la categoría 2 (en el presupuesto de apertura y el presupuesto modificado)
Indicadores de eficacia en el logro de las metas y objetivos		
Utilización de los servicios públicos por sexo	Indica en qué medida los servicios que ofrecen los gobiernos son utilizados por la población objetivo, distinguiendo entre hombres y mujeres	Usuarios totales / usuarios que pertenecen a la población objetivo (por tipo de servicio y sexo)
Cobertura de los programas públicos	Indica en qué medida los programas públicos llegan efectivamente a las poblaciones que pretenden atender, distinguiendo entre hombres y mujeres	Beneficiarios totales que son parte de la población objetivo del programa / población total que reúne las características para ser población objetivo del programa, lo

CAPÍTULO 2 Análisis del presupuesto público con enfoque de género

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
		sea o no (por tipo de programa y sexo) ²⁷
Filtración de los programas públicos	Mide la proporción en que los programas públicos benefician a quienes no han sido considerados entre su población objetivo, distinguiendo entre hombres y mujeres.	Beneficiarios totales que NO son parte de la población objetivo del programa/ beneficiarios totales (por tipo de programa y sexo) ²⁸
Indicadores de equidad en la distribución de los recursos		
Recursos dirigidos a la equidad de género	Mide la proporción de recursos que se destinan a proyectos y actividades orientados a favorecer la equidad de género.	Gastos en la categoría 1 (obtenidos en la última fase de análisis del gasto)/ gastos totales
Aporte de trabajo voluntario a los programas públicos	Mide la proporción en que los programas públicos dependen del trabajo voluntario.	Número total de horas de trabajo no remunerado, por sexo, en programas públicos valorizado en unidades monetarias/ gasto público total en dichos programas
Existencia de la perspectiva de género en los planes sectoriales y globales	Indica la proporción en que la perspectiva de género ha sido incorporada en los objetivos estratégicos del sector o del gobierno que se analiza.	Número de objetivos estratégicos que mencionan la dimensión de género / objetivos estratégicos totales. Número de líneas de acción que mencionan la dimensión de género / líneas de acción totales
Participación de las mujeres en las instancias del presupuesto participativo	Mide la presencia y participación de la mujer en los procesos presupuestarios participativos.	Número de mujeres que participan en las asambleas o talleres que forman parte de los procesos de presupuestos participativos / total de participantes. Número de mujeres que componen las mesas directivas en las que se toman las decisiones relacionadas con los procesos de presupuestos participativos / total de participantes.
Indicadores de impacto sobre las poblaciones potencialmente beneficiarias ²⁹		
Asistencia escolar: tasa neta de cobertura escolar	Mide el nivel de asistencia escolar de niños y niñas, por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria).	Número de niños y niñas que asisten al colegio y están en edad de hacerlo respecto al nivel educativo que cursan (diferenciado por sexo).
Tasa de abandono escolar	Indica el porcentaje de abandono escolar	Número de niños y niñas que dejan

²⁷ Por ejemplo, en el caso de un programa de desayunos escolares, dirigido a niños entre 6 y 18 años, el índice sería igual a: [1- (todos los que reciben el desayuno, y que son escolares entre 6 y 18 años / todos los escolares entre 6 y 18 años, reciban o no el desayuno escolar)].

²⁸ Siguiendo con el ejemplo de los desayunos escolares, el índice de filtración sería: [todos los que reciben el desayuno, y que NO son escolares entre 6 y 18 años / todos los que reciben el desayuno escolar].

²⁹ Estos indicadores dependerán del tipo de programa o proyecto que se quiera evaluar. Aquí sólo presentamos algunos ejemplos.

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
	de niños y niñas, por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria).	la escuela / total de matriculados (diferenciado por sexo).
Tasa global de alfabetismo	Mide la proporción de analfabetos por sexo.	Número de mujeres y de hombres alfabetos mayores de 15 años / total de la población (diferenciado por sexo).
Acceso a servicios de salud por sexo	Mide el nivel de uso de quienes están enfermos respecto de los servicios de salud formales.	Número de mujeres y hombres que asisten a una consulta de salud/ total de quienes se declaran enfermos (diferenciado por sexo).
Tasa de acceso a métodos anticonceptivos	Indica la proporción de mujeres en edad fértil que conoce y/o utiliza métodos anticonceptivos	Proporción de mujeres en edad fértil (entre 15 y 49 años): <ul style="list-style-type: none"> • que conoce algún método anticonceptivo; • que al no desear tener hijos ha utilizado alguna vez un método anticonceptivo. • que no deseando tener hijos utiliza actualmente un método anticonceptivo.
Tasa de mujeres con hijos no deseados	Indica la proporción de mujeres que tienen por lo menos un hijo no deseado.	Proporción de mujeres con hijos menores de 5 años que tienen por lo menos un hijo no deseado. Proporción de mujeres que tienen por lo menos un hijo no deseado (de cualquier edad).
Diferencias salariales	Mide las brechas salariales entre hombres y mujeres, por tipo de empleo, sector, y si se trata del ámbito público o privado.	Remuneración promedio de hombres y mujeres que trabajan como dependientes (o independientes). Salario por hora promedio de hombres y mujeres que trabajan como dependientes o independientes (y número de horas promedio de trabajo de cada grupo) ³⁰
Disponibilidad de servicios de cuidado infantil diurno (guarderías /cunas)	Indica la demanda insatisfecha por servicios de cuidado de atención infantil para los niños de padres y madres que trabajan.	P plazas disponibles/ total de niños y niñas menores de 6 años edad.
Cobertura de servicios de cuidado infantil	Indica el nivel de atención en salud y educación de los niños y niñas en edad preescolar.	Niñas y niños menores de cinco años que asisten a algún establecimiento de cuidado infantil o de educación inicial / total de niños y niñas de ese grupo de edad (diferenciado por sexo).

³⁰ Se consigna el salario por hora, además del promedio, para corregir las posibles distorsiones debidas a las diferencias en horas de trabajo entre hombres y mujeres (los trabajos a tiempo parcial son más característicos de las mujeres, especialmente en los casos de aquellas que tienen carga familiar).

INDICADORES	OBJETIVO	DEFINICIÓN
Incidencia de la violencia sexual denunciada contra la mujer	Indica la proporción de mujeres agredidas sexualmente que denunciaron el crimen.	Número de mujeres víctimas de violencia sexual que denunciaron el crimen / total de mujeres de la localidad (diferenciando por tramo de edad).
Incidencia de la violencia doméstica denunciada contra la mujer	Indica la proporción de mujeres agredidas por algún miembro de su familia, sea o no la familia nuclear.	Número de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que denunciaron el crimen / el total de mujeres de la localidad (diferenciando por tramo de edad).

Como parte de la evaluación de la gestión del gobierno respectivo resulta interesante, por último, llevar a cabo un estudio sobre los efectos de género de su política laboral y salarial. Esta evaluación debe considerar las diferentes brechas de género respecto de las condiciones, beneficios y obligaciones laborales que hombres y mujeres enfrentan. Específicamente es necesario evaluar la brecha de género numérica, salarial, por régimen de contratación (estabilidad laboral), por categoría de ocupación (funciones y niveles de responsabilidad) y por nivel de profesionalización. Estas brechas pueden, además, analizarse considerando sus diferencias entre los distintos proyectos y actividades ya clasificados en las categorías de gastos.

Tabla 4: Brecha de género numérica

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

Tabla 5: Brecha de género por régimen de contratación (estabilidad laboral)

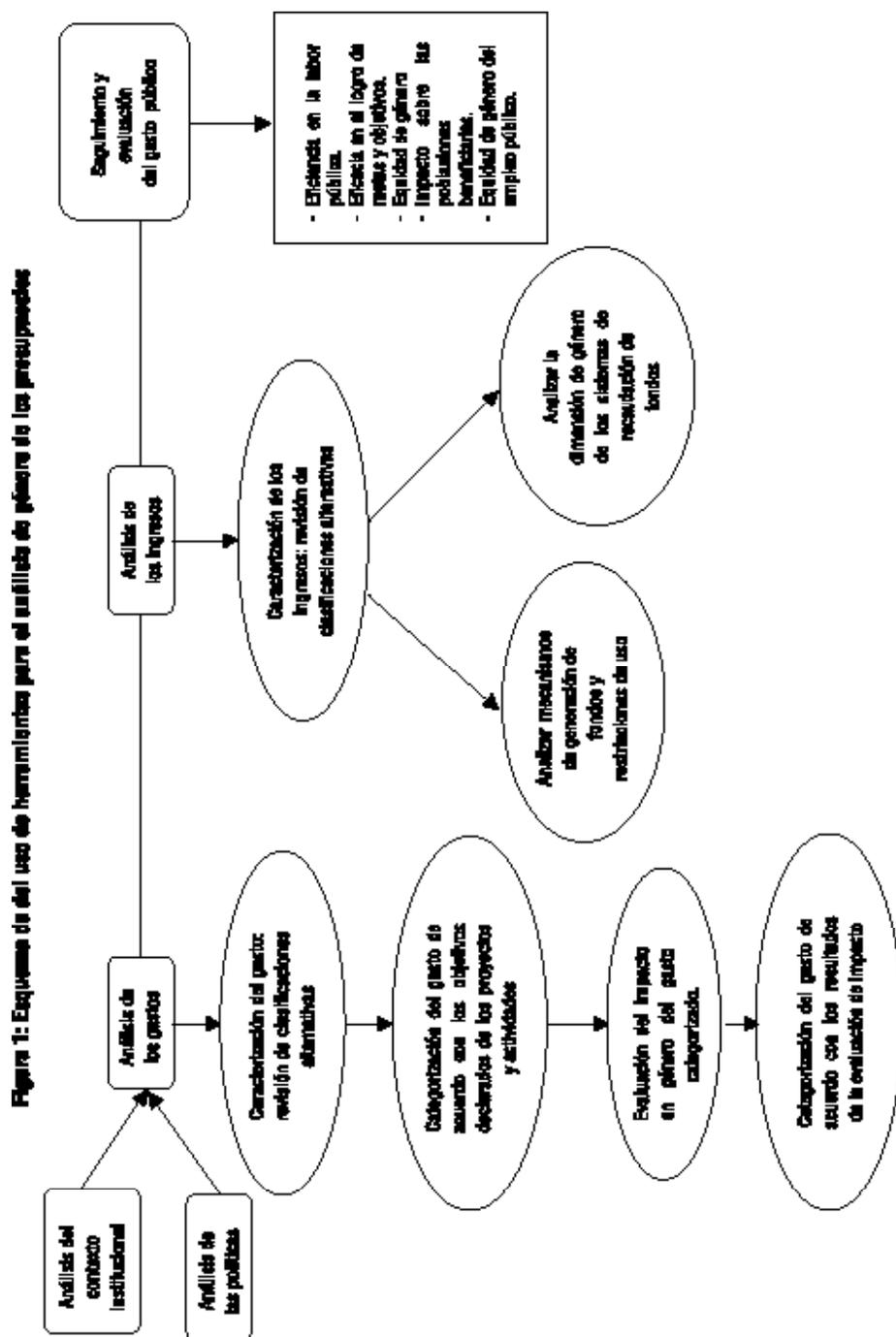
	Total de personal ocupado		En planilla		Nombrados		Contratados		Cesantes		Por servicios a terceros	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
CATEGORÍA 1												
Proyecto 1												
Proyecto 2												
...												
CATEGORÍA 2												
Proyecto 1												
Proyecto 2												
...												

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

Conclusión

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

Figura 1: Esquema de del uso de herramientas para el análisis de género de los presupuestos



REFERENCIAS

Budlender, Debbie, Rhonda Sharp, et al.

1998 How to do a Gender-sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice. London, UK: Commonwealth Secretariat.

Brown, Lynn y Haddad, Lawrence

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

CEPAL

1999 Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing. Santiago de Chile: CEPAL.

Cagatay, Nilüfer

1998 Gender and Poverty. Ponencia de trabajo No. 5. UNDP, División de desarrollo social y eliminación de la pobreza. Nueva York: UNDP

Centro de Investigación de las Mujeres (CENWOR), Sri Lanka

1996 Percepción de las Mujeres dentro de familias económicamente marginadas. *En* Facetas del Cambio: Mujeres en Sri Lanka 1986-95. Sri Lanka: CENWOR.

De Villota, Paloma

2000 La individualización de los derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Elson, Diane

1997 ¿Los presupuestos neutrales, ciegos o sensibles al género? Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado. Misión Preparatoria del País para Integrar el Género en las Políticas y Procedimientos del Presupuesto Nacional. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Kabeer, Naila y Ramya Subrahmanian

1996 Institutions, Relations and Outcomes: Framework and Tools for

Gender-aware Planning. Discussion Paper, 357. UK: Institute of Development Studies.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

1999 Glosario de términos del sistema de gestión presupuestaria del Estado. Lima: *El Peruano, Normas Legales*, 23 de febrero de 1999.

Makón, Marcos P.

2000 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. Serie Gestión Pública, 3. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES.

Mostajo Guardia, Rossana

2002 El sistema presupuestario en el Perú. Serie Gestión Pública, 17. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES.

PNUD

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

1999 Human Development Report. Nueva York: PNUD.

Shick, Allen

2002 ¿La presupuestación tiene algún futuro? Serie Gestión Pública, 21. Santiago de Chile: CEPAL /ILPES.

The World Bank

2001 Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice. Policy Research Report. London, UK: Oxford University Press.

UNIFEM

2000a El progreso de las mujeres en el mundo 2000. Informe Bienal de UNIFEM. Nueva York: UNIFEM

2000b Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Beijing más cinco. Lima: UNFIEM.

Documentos sin publicar

Andía, Bethsabé y Arlette Beltrán

2002 Informe de consultoría: Análisis del presupuesto público con enfo-

que de género, estudio de caso para Villa El Salvador. Perú: UNIFEM-Región Andina.

Gutiérrez Martha

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

Palán Tamayo, Zonia

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

Valdés, Alejandra y Elizabeth Guerrero

2001 Género en los Presupuestos Municipales. Santiago de Chile: HEXAGRAMA.

Zabalaga Estrada, Carmen

2002 Informe de consultoría: Municipios y presupuestos sensibles al género. Bolivia: UNIFEM-Región Andina.

CAPÍTULO 3

MUNICIPIOS Y PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: UNA APROXIMACIÓN AL CASO BOLIVIANO

*Carmen Zabalaga Estrada**

1. INTRODUCCIÓN

Este documento contiene el marco de referencia en el que se elaboran las políticas y los presupuestos municipales en Bolivia. Describe y analiza las competencias municipales en torno al desarrollo humano sostenible y equitativo y el contexto en el que desarrolla su gestión, tomando en cuenta la normativa, los procesos de descentralización y la participación ciudadana en la planificación municipal y elaboración de presupuestos. Esta información permite explorar las limitaciones y posibilidades de introducir un análisis y gestión de género a las políticas y presupuestos municipales. Para realizar esta indagación partimos de los avances hechos por la teoría de género e investigadoras que han incursionado anteriormente en el campo de las políticas públicas y de los presupuestos sensibles al género (Budlender, Sharp y Allen 1998; Grynspan 1998; Simel 2000; Hofbauer y Vinay 2001). La literatura especializada enfatiza el carácter estratégico de los presupuestos como expresión de la política pública, señala las distintas fases del proceso de elaboración de los presupuestos y provee herramientas para el análisis de género en cada una de ellas. En este marco, el artículo avanza en la identificación de las competencias mu-

* Codirectora del Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), institución no gubernamental que trabaja desde 1981 con mujeres en los barrios pobres de la ciudad de Cochabamba, Bolivia.

nicipales y los mecanismos de participación ciudadana y, específicamente de las mujeres, en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo y los presupuestos municipales. Este punto nos permite ubicar el grado de exigibilidad con el que contamos y las posibles acciones que podemos desarrollar para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en el ámbito municipal. Asimismo, se enfoca al análisis de las condiciones de aplicabilidad de las normas, principalmente en lo que hace a la participación de las mujeres en la definición de políticas y priorización de los gastos. Con ello, podemos reconocer los avances y las dificultades que persisten en el cumplimiento de las normas y detectar los puntos débiles para lograr la incorporación de las mujeres y el enfoque de género en los procesos de planificación participativa, en las políticas y elaboración de los presupuestos.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL Y LOS MUNICIPIOS

Las políticas de reforma estructural neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta en América Latina produjeron cambios tecnológicos, económicos, sociales, institucionales y políticos que pusieron a prueba las capacidades de las sociedades para adaptarse a las nuevas condiciones y desafíos que se presentan. En este marco y como parte de los cambios, se promueven los procesos de descentralización de las decisiones y servicios estatales. La literatura ha propuesto la descentralización como una respuesta a los procesos de exclusión social y política que genera el propio modelo neoliberal. Como plantea Grynspan (1998: 93), la descentralización hace parte de la búsqueda de una nueva institucionalidad que busca fortalecer los gobiernos locales con la idea de acercarse a los usuarios y responder a sus demandas particulares, alejándose de esta forma, de la formulación de políticas homogéneas que no consideran las especificidades y la heterogeneidad de las situaciones y poblaciones locales.

En este marco, distintos movimientos sociales y particularmente los movimientos de mujeres, reivindican los procesos de descentralización como medios para el fortalecimiento de su identidad social y la búsqueda de una mayor participación en las decisiones y gestión de su desarrollo. La apertura revelada por las reformas y el interés en ellas de los movimientos sociales requieren elaboración ya que en sí mismas no garantizan automáticamente un mayor ejercicio democrático o una respuesta efectiva a las distintas necesidades de la ciudadanía. Es en este terreno donde se ubican los logros y limitaciones de las reformas institucionales y el análisis de género de los presupuestos.

2.1 Descentralización y participación popular

Después de la aplicación de políticas de ajuste estructural, el gobierno boliviano introdujo, a partir de 1993, una serie de leyes y normas orientadas a consolidar el sistema institucional público dentro del proceso de democratización del país. Las principales reformas en este sentido, se orientaron a la descentralización administrativa estatal. La descentralización se constituyó en un desafío para desarrollar nuevas formas de gobernar y promover la participación ciudadana en un marco de pluralismo y reconocimiento de la diversidad existente en un mismo territorio. Y, al mismo tiempo, buscaron una mayor eficiencia en la prestación de servicios hacia la población. Se definieron roles y competencias entre los diferentes niveles administrativos públicos —departamentales, municipales, distritales, y comunales— buscando una óptima articulación de planes y actividades entre ellos.

Para la operación de la reforma institucional se ha contado con dos normas legales fundamentales que afrontan la descentralización administrativa y participación popular. La Ley de Descentralización Administrativa, sancionada en julio de 1995, regula el régimen de descentralización administrativa del poder ejecutivo a nivel departamental y establece el régimen de recursos económicos y financieros departamentales para mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de servicios. Otorga la atribución de administrar y controlar los recursos humanos y asigna partidas presupuestarias para el funcionamiento de los servicios sociales. Esta Ley contempla en los nueve departamentos de la nación la existencia de un prefecto y consejeros departamentales que son los representantes de la población civil de las diferentes provincias. Estos actores tienen atribuciones para aprobar los planes, programas, proyectos y presupuestos departamentales, en el marco de la política nacional y en coordinación con los gobiernos municipales. La prefectura se constituye en el punto de articulación entre las políticas definidas, la oferta de programas y los recursos nacionales con las prioridades y demandas municipales. Está obligada a coordinar los planes departamentales con los gobiernos municipales y otras instituciones de su jurisdicción. Por su parte, los consejeros departamentales deben promover esa coordinación y la participación efectiva de la comunidad.

La Ley de Participación Popular de abril de 1994, transfiere a los municipios nuevas competencias y les delega funciones orientadas al desarrollo humano así como recursos económicos de inversión. Al mismo tiempo la Ley define, como aspecto fundamental, la participación ciudadana de mujeres y hombres en los procesos de planificación y control de la gestión municipal.

Este proceso es conocido como municipalización en el ámbito del desarrollo local¹. La Ley de Participación Popular inicia el proceso de descentralización en el país, estableciendo cuatro modificaciones fundamentales para el nuevo funcionamiento estatal en el ámbito municipal. Primeramente, divide el territorio nacional en 311 municipios (hoy 316) de la misma jerarquía; delimita como jurisdicción territorial del gobierno municipal una sección de provincia, dando lugar a la nueva conformación espacial de municipios urbano – rurales. De esta manera el municipio se constituye en la unidad territorial básica para la planificación y en el principal espacio de participación, concertación y administración local. Seguidamente, la Ley fortalece el sistema democrático y reconoce como sujetos de la participación popular a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas de vecinos, otorgándoles personería jurídica, respetando sus propias formas de organización, y definiendo sus derechos y obligaciones en materia de participación y control social de la gestión municipal. Asimismo, asigna y distribuye igualitariamente los recursos nacionales de coparticipación tributaria (20% del Tesoro General de la Nación a cada municipio) estableciendo el principio de distribución proporcional por habitante. Y, finalmente, reglamenta su gasto: 15% para el funcionamiento de los municipios y 85% para gastos de inver-

¹ La formulación de esta Ley, en Bolivia, responde a una aspiración de las organizaciones de base y los partidos de izquierda para lograr su participación en las definiciones del desarrollo de sus zonas y comunidades. La Ley tiene como antecedentes las experiencias que se gestaron en los municipios de Sucre y Cochabamba, entre 1988 y 1990, con la participación de profesionales y técnicos pertenecientes al Movimiento Bolivia Libre (MBL) y organismos no gubernamentales. En el caso de Sucre se constituyeron en 1988 los talleres municipales populares de planificación conformados por representantes de juntas vecinales y técnicos municipales con el objetivo principal de solucionar los problemas críticos de la población a través de una gestión participativa, poniendo a la Municipalidad al servicio de la población. La experiencia tuvo logros importantes en la atención y asesoramiento a los vecinos en proyectos de construcción, en la descongestión de funciones municipales, en la búsqueda de soluciones conjuntas a través de la conformación de comisiones de trabajo mixtas de aspectos legales, asuntos sociales y relaciones públicas, de planificación y de reordenamiento urbano, de organización, de gestión, de economía y el comité de vigilancia de obras. Se elaboró un plan de gobierno municipal como un proceso de planificación alternativa. En el caso de Cochabamba, siguiendo el ejemplo de la Alcaldía de Sucre, se conformaron en 1990 cinco talleres zonales, en lugares alejados del centro de la ciudad. Estos talleres nacieron con un carácter experimental y se orientaron hacia un proceso de descentralización municipal. Para ello se fortalecieron las organizaciones de base y se conformaron las comisiones de regulación y vivienda, de infraestructura, abastecimiento, salud y desarrollo social, educación, cultura y recreación, vías transporte y reforestación. La experiencia como tal, logró sostenerse hasta 1992. Posteriormente, en los nuevos comicios municipales surgen otras propuestas orientadas a mejorar, en el discurso, la conformación de estos talleres. Estas dos experiencias de participación ciudadana en el área urbana y la desarrollada en la provincia de Mizque por el mismo partido político y desde la acción de un organismo no gubernamental, son consideradas como aportes a la formulación de la Ley de Participación Popular. Cabe destacar que ninguna de las experiencias explicitó la incorporación del enfoque de género.

sión en proyectos de desarrollo incorporados en los planes de desarrollo municipal. Estas disposiciones repercuten favorablemente en los niveles de inversión y permiten captar recursos externos mediante la modalidad de co-financiamiento. Finalmente, la Ley amplía las competencias municipales, transfiriéndole la infraestructura de educación, salud, deportes, caminos vecinales y micro riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

De esta manera, todos los municipios urbanos o rurales, se constituyen en posibles polos de desarrollo en el país, dejando de lado la práctica tradicional del Estado de favorecer únicamente a las ciudades grandes del eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Además se configura una nueva dinámica en las relaciones entre el poder público y la población. Con este proceso reglamentado de participación ciudadana, las organizaciones de base acceden a tomar decisiones sobre la planificación del desarrollo, el seguimiento y control de la gestión municipal y asumen la elección directa de sus autoridades locales. Por otra parte, los gobiernos municipales asumen un rol protagónico en lo local y la responsabilidad de impulsar el desarrollo humano sostenible y equitativo de sus municipios. Es importante destacar que si bien existen otras experiencias de participación ciudadana en la gestión municipal en América Latina, como es el caso de Brasil y algunos municipios de Perú, estas responden a la iniciativa de organizaciones de base, organismos no gubernamentales o partidos políticos. En el caso de Bolivia los procesos de participación están reglamentados por la Ley de Participación Popular, y no obstante las dificultades que enfrenta su implementación, se constituye en una gran oportunidad para la construcción de una nueva democracia en Bolivia que contemple la presencia de mujeres y hombres en el escenario de las decisiones públicas, ampliando las posibilidades de la democracia representativa y generando oportunidades para desarrollar el ejercicio de la ciudadanía.

2.2 El Municipio²: funcionamiento y competencias

El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los gobiernos municipales. Gozan de autonomía ejercida a través de la libre

² La figura del municipio fue importada por los españoles, para poblados y ciudades donde funcionaban los cabildos, como una forma de administración pública de la comuna. Era una corporación consagrada a la gestión de los servicios básicos. Después de la conformación de la república, se promulgó el primer reglamento de municipalidades en 1839 que institucionalizó el régimen municipal, atribuyéndole competencias orientadas principalmente a satisfacer

elección de autoridades, la facultad de generar, recaudar e invertir recursos, la potestad de dictar ordenanzas y resoluciones en el marco de las políticas y estrategias municipales, la programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social³. Los gobiernos municipales se rigen en su funcionamiento y competencias por la Ley de Municipalidades de 1999⁴, que los orienta hacia la construcción de un desarrollo humano sostenible. Este enfoque permite incorporar visiones integrales y de equidad de género en la gestión municipal. Específicamente, la Ley define la misión de los municipios en torno a:

- Contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del municipio.
- Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio y crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional.
- Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas; preservar y conservar el medio ambiente y los ecosistemas; así como mantener, defender y difundir los valores culturales, históricos, morales y cívicos de la población y las etnias del municipio.
- Favorecer la integración social de sus habitantes bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, respetando su diversidad y promoviendo la participación ciudadana en el ámbito de su competencia, así como el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del municipio.

De esta manera, el gobierno municipal tiene competencias en materia de desarrollo humano sostenible, infraestructura, administrativa y financiera, de defensa al consumidor y de servicios. Además tiene entre sus compe-

demandas ciudadanas de servicios básicos, infraestructura productiva, educación, salud y justicia (Ardaya 2000: 18). En Bolivia en 1985, se realizaron elecciones nacionales y municipales, recuperándose parcialmente la democracia municipal; en 1987 se realizaron elecciones municipales independientes, posibilitando un ejercicio autónomo en la conformación y funcionamiento de los nueve gobiernos municipales existentes en las capitales de departamento. Con la Ley de Participación Popular de 1994, se inicia un nuevo período de municipalización y de orientación del desarrollo local.

³ Constitución Política. *Gaceta Oficial*, Ley No. 1615, 6 de febrero de 1996.

⁴ La Ley de Municipalidades fue promulgada en Octubre de 1999, reemplazando la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984.

tencias, la de incorporar la equidad de género en el diseño, definición y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos municipales, lo que significaría la posibilidad de contar con presupuestos orientados a ello. Las nuevas responsabilidades que asume el gobierno municipal para impulsar el desarrollo integral, equitativo y sostenible se materializan consecuentemente en la práctica de la gestión municipal (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación 1998). Una parte importante de ésta, hace referencia a las responsabilidades para un adecuado funcionamiento de los servicios de educación, salud, saneamiento básico, cultura y deporte. Asimismo y aunque su implementación es más difícil, los gobiernos municipales deben impulsar y promover las actividades económicas en su territorio, a fin de avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Competencias en las áreas de salud y educación

En el área de salud, el municipio, asume gastos en la dotación y mantenimiento de infraestructura, los servicios básicos de salud, el suministro de insumos, medicamentos y materiales para su adecuado funcionamiento. Asimismo se transfiere a las municipalidades, a título gratuito, el derecho a los bienes muebles e inmuebles del sector salud. Tienen también la responsabilidad de ejecutar el seguro básico de salud que beneficia directamente a mujeres gestantes y otorga atención sin costo en el parto y en el periodo de lactancia, a niños/as hasta los cinco años como a adultos afectados con tuberculosis, malaria, cólera y enfermedades venéreas. Igualmente opera el seguro médico gratuito de vejez a través de un convenio con el Ministerio de Salud y Previsión Social. En el marco de estas nuevas competencias, los gobiernos municipales establecen, según normas definidas, un nuevo estilo de gestión sectorial compartida con los consejos municipales de salud y con una renovada lógica administrativa a partir de una red de servicios articulada por niveles de atención.

Con la Ley del Diálogo Nacional (2001) las competencias en salud para mejorar la calidad de sus servicios se extienden a la inversión en equipamiento, que incluye inversiones en medios de transporte, equipos, sistemas de informática y telemedicina, además de la capacitación de recursos humanos. Asume también responsabilidad en la selección del personal médico y paramédico para cubrir los déficit del sector de salud pública con recursos del Fondo Municipal para la Educación Escolar y Salud Pública. Cabe destacar que los gobiernos municipales tienen responsabilidad sobre la gestión del saneamiento básico que comprende principalmente cuatro áreas: provisión de agua potable, eliminación de desechos líquidos (alcantarillados), disposición de desechos sólidos y acciones para mantener el saneamiento

del municipio (recolección y tratamiento de basura). La instancia responsable de administrar, supervisar y controlar los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios de salud, es la dirección departamental de desarrollo social, repartición de la prefectura del departamento.

En relación a los servicio de educación, el gobierno municipal tiene la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento de los servicios bajo el marco de la Ley de Reforma Educativa, cuya política se orienta a introducir la transformación curricular, institucional y administrativo financiera. Los gobiernos municipales son los encargados de administrar y equipar los bienes muebles e inmuebles transferidos a su dominio y de proporcionar los insumos y materiales. También tienen la responsabilidad de mantener el desayuno en las escuelas públicas con la finalidad de mejorar el rendimiento intelectual de niños/as y disminuir la deserción escolar.

En el marco de la participación popular en educación, las juntas escolares representan el máximo nivel de participación de la comunidad. Participan en la toma de decisiones que se desprenden de la evaluación de la calidad educativa y el control de la asistencia de los docentes; participan además en la planificación planteando sus demandas y expectativas respecto al servicio de educación. Por otra parte, en el municipio se crea el consejo municipal de educación como la instancia de gestión compartida para la prestación del servicio de educación formal y alternativa. Este directorio cumple tareas de planificación y coordinación de la gestión educativa en el municipio y está conformado por el alcalde o su representante como presidente, el director distrital de educación como representante de la prefectura, el representante del comité de vigilancia y un representante de la junta de distrito. Con la Ley del Diálogo Nacional las competencias en educación se incrementan para mejorar la calidad de sus servicios. La inversión en equipamiento escolar incluye equipos y sistemas de informática y la dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria. El gobierno municipal también asume la responsabilidad en la selección del personal del servicio de educación escolar pública, constituyéndose con un representante ante el comité local de selección y participando de este proceso en el marco de la reglamentación y normas emanadas para el efecto.

Como efecto de la implantación de la Ley de Participación Popular, entre 1994 y 1996, la inversión municipal mostró un incremento sustancial en el sector social (salud, educación y saneamiento básico): el 472% respecto a 1994.

Competencias respecto a la equidad y participación ciudadana

Las leyes de participación popular y de municipalidades reglamentan los procesos de participación social para orientar las inversiones hacia soluciones prioritarias establecidas por la población. Igualmente promueven la participación ciudadana en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales con la finalidad de favorecer el desarrollo humano sostenible y los derechos de los pueblos indígenas, comunidades originarias y de las mujeres, en condiciones de equidad. Por su parte, los municipios cuentan con la *Norma de planificación participativa municipal* que contiene una metodología diseñada para promover la participación efectiva de la población en la definición de políticas públicas y en el control sobre el manejo y el uso de los recursos orientados al desarrollo de la comunidad.

Como resultado de la planificación participativa se pone en funcionamiento el plan estratégico de desarrollo municipal y su programación quinquenal que debe expresar la visión consensuada del municipio y orientar la gestión del gobierno municipal a mediano y largo plazo. Los planes anuales operativos son los que responden a la planificación participativa de cada año y deben reflejar las políticas municipales. Contienen los programas, proyectos y presupuestos consecuentes con el plan de desarrollo municipal y la demanda social priorizada⁵.

Los mecanismos de participación para la elaboración participativa de los planes de desarrollo municipal, están indicados en las guías metodológicas elaboradas para municipios rurales como urbanos. El Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular con el apoyo de la Universidad de Toronto elaboró la *Guía de planificación participativa en municipios predominantemente urbanos* (2001)⁶. Esta Guía orienta la participación ciu-

⁵ Los primeros procesos de participación ciudadana, de acuerdo a la Ley de Participación Popular, se realizaron alrededor de 1995 con la elaboración de los programas operativos anuales, tanto en municipios rurales como urbanos. Estos procesos contaron en algunos casos con el apoyo de organismos no gubernamentales y/o de la Dirección Nacional de Participación Popular. En casos como el del Municipio de Cochabamba se impulsaron desde la propia Alcaldía. Cabe destacar que la Subsecretaría Nacional de Género logró incorporar unos diagnósticos complementarios de género que si bien, no lograron que se definan presupuestos específicos para su actividades, consiguieron sensibilizar a los y las funcionarias e iniciar un proceso para responder a las demandas de las mujeres a nivel municipal.

⁶ Esta guía fue elaborada con base en el *Manual de planificación participativa municipal* desarrollada para municipios urbanos y en las recomendaciones del taller sobre sistematización de experiencias en planificación del desarrollo urbano. Sus contenidos toman como referencia la experiencia de Cochabamba y fueron trabajados con un equipo interinstitucional y validados a través de un taller de trabajo.

dadana, el proceso de concertación y la construcción colectiva del plan de desarrollo. Incluye principios e instrumentos para la incorporación del enfoque de desarrollo humano sostenible y de género, así como la participación de las mujeres en la planificación y definición de prioridades de gasto. La Guía sugiere que en la fase de preparación para la elaboración de los planes de desarrollo municipal los equipos técnicos como las lideresas deben estar capacitados(as) y actualizados(as) no sólo en el marco conceptual y los instrumentos de planificación, sino también en la temática de género. Para esta capacitación se sugiere contar con organismos no gubernamentales que trabajan con enfoque de género. Asimismo, en la fase de los diagnósticos vecinales se exige el levantamiento de información desagregada por sexo y la identificación y priorización de las aspiraciones prácticas y estratégicas de las mujeres⁷. Finalmente en la elaboración de la estrategia de desarrollo y de la programación quinquenal se elaboran unas fichas de ideas de proyectos. Estas fichas incluyen una clasificación entre proyectos que apuntan a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres.

Sin embargo, pese a las normas y guías metodológicas, se evidencian dificultades para transitar los enunciados y declaraciones a la fase operativa. No existe aún la suficiente densidad institucional para la aplicación efectiva de normas y mecanismos. Si bien se cuenta con procedimientos para vigilar y sancionar el incumplimiento de los acuerdos, no existe aún un ente público eficaz para realizar el seguimiento, ni la fuerza suficiente de la sociedad civil y de las mujeres para lograr su cumplimiento. Las dificultades para la participación de las mujeres en la definición de los planes de desarrollo y en los programas anuales llevaron a instituciones privadas de desarrollo que trabajan en El Alto, La Paz, Cochabamba, Tarija y Sucre a impulsar, junto con las organizaciones de mujeres, mecanismos para lograr la incorporación de sus demandas específicas a los programas operativos anuales. Ello abrió paso a negociaciones de proyectos que benefician a las mujeres con los gobiernos municipales y, en algunos casos, a la inclusión de comités de vigilancia en las actividades del año⁸.

⁷ La Guía explícitamente hace uso de la distinción entre demandas prácticas y estratégicas de las mujeres (Guía 2000).

⁸ En el caso de Cochabamba se logró durante tres años consecutivos (1997-99) incorporar proyectos que favorecieron a las mujeres. Esto fue posible gracias a la capacitación de mujeres de base, al lobby realizado por ellas, al apoyo de una ONG y a la voluntad política del gobierno municipal. Este aprendizaje llevó a la elaboración del *Plan estratégico de desarrollo con enfoque de género* para el Municipio de Cochabamba, como una propuesta nacida de la sociedad civil. En ese proceso participaron más de mil mujeres y hombres representantes de trece distritos municipales, de tres grupos generacionales (niños/as, jóvenes y personas de la tercera edad) y ocho sectores o grupos funcionales: comerciantes minoristas, fabriles, empresarios/as privados, instituciones ambientalistas, salud, educación, colegios de profesionales,

Como resultado de estos procesos, los municipios bolivianos que incorporan de alguna manera la perspectiva de género en el proceso de elaboración de los planes y/o en los planes mismos son los de Tarija, Chuquisaca, El Alto, Cochabamba y La Paz. En el caso de Tarija el plan incluye una estrategia para el acceso de las mujeres a la enseñanza y la igualdad en el empleo; en el de Chuquisaca, se introduce la necesidad de una dirección de género en la estructura municipal; en el de El Alto, se propone una agenda para la equidad de género; en el de Cochabamba, se logra integrar transversalmente el enfoque de género en la formulación del plan y se define un lineamiento estratégico de equidad de género y generacional; en el de La Paz, también introduce un lineamiento estratégico, que se refleja en el presupuesto anual y quinquenal. En otros municipios urbanos, como los de Trinidad, Santa Cruz, Pando, Oruro y Potosí sólo hay formulaciones mínimas de equidad de género o directamente una ausencia del tema.

Los planes operativos anuales, que si bien deberían ser coherentes con los planes de desarrollo municipal elaborado participativamente y con la programación quinquenal, no guardan relación entre ellos. Los planes suelen desaparecer de la dinámica anual y de la elaboración de los programas operativos, salvo en el caso de que exista voluntad política del alcalde para respetar estos acuerdos y consensos. Los programas operativos anuales tienen su propia lógica para la definición de los gastos de inversión y son aprobados anualmente por las organizaciones territoriales de base que no cuentan con una participación femenina significativa. De esta manera, las demandas de las mujeres y de género que pudieran haber sido formuladas en el plan de desarrollo municipal, no logran materializarse como demandas prioritarias en los programas operativos anuales.

Los mecanismos de elaboración y evaluación de los programas anuales, han contado con un aporte significativo del proyecto *Desarrollo democrático y participación ciudadana*, que ha aplicado y validado un modelo de gestión municipal participativa y que está siendo utilizado en 158 municipios (predominantemente rurales). El modelo ha sido adoptado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación como política de fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales y la sociedad civil. Pero

transportistas, policía y tránsito. Este proceso permitió sensibilizar sobre temas de género a muchas organizaciones de la sociedad civil y a su vez, se logró que el Plan estratégico de desarrollo con enfoque de género sea asumido como documento base para la elaboración del plan de desarrollo del Municipio de Cochabamba. Sin embargo, este plan no cuenta aún con la programación quinquenal que es el mecanismo por el cual se pasa de la formulación estratégica a la propuesta operativa.

este modelo, no contempló en su aplicación y validación el enfoque de género. Sin embargo, actualmente está iniciando un proceso de validación de este enfoque en diferentes municipios.

2.3 Ingresos, gastos y presupuestos

Ingresos. El marco legal detalla claramente las fuentes de ingresos de los municipios, la forma de su distribución y administración y finalmente los mecanismos de control y fiscalización que garantizan el buen uso de los recursos municipales. Los ingresos municipales son de carácter tributario: impuestos, tasas y patentes; y no tributario. Se reconoce a los gobiernos municipales la facultad de cobrar y administrar impuestos a la propiedad inmueble, a los vehículos automotores, a la chicha con grado alcohólico, a las transferencias de inmuebles y vehículos, y tasas por servicios prestados y patentes. Los ingresos no tributarios provienen, entre otros, de pagos por concepto de concesiones o actos jurídicos realizados con los bienes municipales o productos de la política de concesiones o explotaciones existentes en la jurisdicción municipal; venta o alquiler de bienes municipales, transferencia y contribuciones; donaciones y legados a favor del municipio; derechos preconstituidos; indemnización por daños a la propiedad municipal; multas y sanciones por transgresiones a disposiciones municipales; y operaciones de crédito público.

Otra fuente de ingresos para los municipios son los fondos de coparticipación tributaria. Estos consisten en una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales a favor de los gobiernos municipales y las universidades públicas. De la recaudación efectiva de las rentas nacionales (art. 19 de la Ley de Participación Popular), el 20% debe ser destinado a los gobiernos municipales y el 5% a las universidades. La coparticipación tributaria, se distribuye entre todas las municipalidades en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren. Por otra parte, a partir de la Ley del Diálogo (2001), los municipios cuentan también con recursos transferidos de la cuenta especial del Diálogo 2000, creada dentro de la estrategia nacional de reducción de la pobreza con los recursos que el Estado dejará de pagar por efecto del alivio de la deuda externa. La transferencia de recursos de la cuenta especial, destinada a programas municipales, se realiza observando el grado de pobreza de cada municipio y los rubros priorizados en el diálogo nacional realizado en el año 2000, que estén incluidos en los programas anuales municipales (infraestructura productiva y social, programas de alimentación complementaria y de atención a la niñez, segu-

ridad ciudadana, medioambiente y desastres naturales). La definición de esas prioridades se realizó en un proceso de movilización significativa de la población, tanto a nivel municipal, como departamental y nacional. Lamentablemente la presencia de las mujeres no fue numerosa y si bien las prioridades definidas contribuyen al desarrollo humano, no se consiguió definir prioridades de gasto específicas para disminuir la discriminación de género existente.

Adicionalmente, el poder ejecutivo puede destinar a los gobiernos municipales, recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional, a través de los fondos de apoyo (hoy canalizados por la Dirección Única de Fondos) para el ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales, siempre y cuando se cumplan con las condiciones y contrapartes establecidas para su disponibilidad.

Finalmente, se debe tomar en cuenta que los municipios son sujetos de crédito y que en la actualidad, los municipios grandes tienen una significativa deuda acumulada que limita la ejecución de proyectos. Sin embargo, a partir del año 2000, el gobierno central aplicó un programa de readecuación financiera con fondos de la Corporación Andina de Fomento para la reconversión de la deuda municipal. En este marco, los municipios que repactaron sus deudas se comprometieron a disminuir los gastos corrientes, mejorar su sistema administrativo, contratar con terceros algunos servicios e implementar una nueva política de recaudación de impuestos.

Gastos. Previo a las reformas de descentralización y participación popular las políticas de gasto estaban definidas en la Ley Orgánica de Municipalidades (1984), orientada principalmente a desarrollar la infraestructura urbana. Los alcaldes y sus equipos técnicos definían libremente y sin condicionamientos en qué y cómo usar los recursos municipales. Los municipios contaban con fondos asignados por el gobierno central, según su coparticipación tributaria. Pero el monto de estos fondos, que llegaban a las capitales de departamento, dependía del número de empresas legalmente inscritas. En esta forma los gobiernos locales recibían estos recursos por su contribución en la recaudación de impuestos. Por otra parte, los gobiernos municipales gastaban hasta un 50% de sus ingresos en gastos administrativos. Con la nueva normativa, los gobiernos municipales deben responder a una serie de condiciones para llevar adelante las políticas de gasto en el marco de sus nuevas competencias: promoción de un desarrollo humano sostenible, servicios de salud, educación, micro-riego, saneamiento básico, infraestructura, recaudación y administración de impuestos, entre otros. De un lado, para operar estas competencias debe asignar recursos para estas

actividades. De otro lado debe responder a las aspiraciones e intereses de mujeres y hombres de sus jurisdicciones, introduciendo una nueva concepción del desarrollo local. Pese a los avances, sin embargo, se evidencia que el impacto de las reformas es aún meramente enunciativo o potencial; requiere aún de ajustes.

Presupuesto. El presupuesto municipal junto con el programa operativo anual constituyen los instrumentos de planificación, control y coordinación, de cuya administración eficiente depende en gran medida el éxito de su gestión. Para realizar el análisis de presupuestos públicos es primordial tener una visión inicial clara sobre su funcionamiento. Los presupuestos municipales tienen tres funciones económicas principales (Hofbauer y Vinay 2001):

- Asignación de recursos. Esta función se relaciona con la provisión de bienes y servicios públicos. El gobierno municipal en el marco de su autonomía decide como se dividen los recursos públicos en las diversas funciones, políticas y programas que realiza, con base en las prioridades que identifica.
- Distribución de ingreso y riqueza. Una de las funciones esenciales del gasto público municipal es integrar políticas gubernamentales que favorezcan la disminución de la brecha de ingreso y riqueza entre diferentes grupos de la población.
- Estabilización de la economía. Los presupuestos se usan para promover cierto nivel de empleo, de crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y balance externo.

Idealmente, los presupuestos deben hacerse de acuerdo a la política municipal y no a la inversa. Cuando se distorsiona esta relación entre presupuesto y política, resulta más difícil asegurar el cumplimiento cabal de los objetivos de los programas y gastos que tienen impacto en las condiciones de género. La asignación de recursos a los distintos programas está normada en la Ley de Gastos Municipales, que surge como consecuencia del incremento de recursos municipales para mejorar la calidad de los servicios municipales y disminuir la pobreza. El artículo dos distingue entre gastos de funcionamiento y de inversión⁹. El artículo tres define como limite máximo

⁹ Reconoce como gastos de funcionamiento aquellos destinados a financiar las actividades recurrentes para la prestación de servicios administrativos. Se incluyen el pago de servicios personales, obligaciones sociales, impuestos, transferencias corrientes, compra de materiales, servicios, enseres e insumos necesarios para el funcionamiento exclusivo de la administración del gobierno municipal. Comprende también los pasivos generados o el costo financiero por

de los gastos de funcionamiento el 25% del presupuesto, calculado sobre el total de ingresos de los recursos de la coparticipación tributaria, ingresos municipales propios y recursos de la cuenta especial Diálogo 2000¹⁰. Para financiar los gastos de funcionamiento se pueden utilizar sólo recursos provenientes de los ingresos propios de los municipales y de la coparticipación tributaria.

La elaboración del programa operativo anual. Para la elaboración del programa operativo anual el ejecutivo municipal presenta al comité de vigilancia del gobierno municipal compuesto por ciudadanos de los distritos¹¹, una conciliación de cuentas y de estado de las obras de la gestión del año anterior. En algunos municipios esta rendición sólo se realiza sobre los ingresos de coparticipación. En otros, el alcalde realiza un informe sobre el total del presupuesto municipal. Según la Ley del Diálogo, los comités de vigilancia tienen la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los gobiernos municipales, incluyendo los recursos de la cuenta especial del Diálogo 2000 (art. 27). Posteriormente el alcalde presenta un informe de los gastos comprometidos por ley de los recursos de coparticipación (6,4% para el seguro básico de salud, 0,25% para el fondo de control social ejecutado por los comités de vigilancia); así como los gastos comprometidos para la infraestructura programada de educación y salud; insumos, equipamiento y material de educación y salud, incluyendo el desayuno escolar; y, seguro de vejez. Para asignar el saldo previsto, se llevan a cabo los talleres distritales o comunales, a fin de que la población defina en qué se deben usar los recursos restantes.

contratación de créditos en gastos de funcionamiento incurridos. Los gastos de inversión, por su parte, son los destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público constituido por el incremento, mejora y reposición del stock de capital, incluyendo gastos de preinversión y supervisión. Comprende también, como gasto elegible, los intereses y/o amortización de deuda pública interna y/o externa y otros pasivos financieros cuando sean generados por gastos en proyectos o programas de inversión pública. También son considerados en esta categoría los gastos en los que tiene que incurrir el gobierno municipal para el mantenimiento de los bienes y servicios de su competencia. Asimismo, los pasivos generados o el costo financiero por contratación de créditos en gastos incurridos en mantenimiento. No incluye el gasto administrativo del gobierno municipal y se excluye —expresamente— todo gasto por concepto de servicios personales.

¹⁰ En el 2002, los gobiernos municipales negocian con el gobierno nacional el incremento del tope de gastos de funcionamiento al 25% de su presupuesto, tomando en cuenta los ingresos provenientes de recursos propios, coparticipación y cuenta especial Diálogo 2000.

¹¹ Esta instancia está conformada por un número de representantes igual al número de distritos o comunidades en las que se divide el municipio. Estos representantes son elegidos/as en su distrito o comunidad por organizaciones vecinales o comunales. Por ejemplo, los ciudadanos del Municipio de Cochabamba que cuenta con catorce distritos eligen el mismo número de miembros titulares y suplentes para conformar el comité de vigilancia.

Existen diferentes modalidades de consulta según los diferentes municipios, pero lo que queda claro es que la priorización y decisión de las nuevas obras casi siempre recae en los hombres del distrito o comunidad. En los casos que participan mujeres o se intenta incorporar el enfoque de género para la asignación de recursos, autoridades y ciudadanos hacen notar la gran gama de responsabilidades del gobierno municipal, enfatizando que no alcanza el presupuesto. Una vez firmadas las actas de acuerdo entre las organizaciones territoriales de base y el comité de vigilancia, el equipo de planificación del municipio elabora el programa operativo anual, el mismo que incorpora las actividades acordadas y aquellas que se impulsarán con los distintos fondos (propios, cuenta especial Diálogo 2000 y el Fondo Productivo y Social). Posteriormente, el programa operativo es aprobado por el concejo municipal.

La presentación del plan operativo anual debe contener los diversos acuerdos y debe mostrar consistencia. En una primera parte, define el marco legal, la visión, las políticas y estrategias en las que se sustenta y que se derivan del plan de desarrollo municipal. Posteriormente, y a través del sistema de programación de operaciones se determinan las tareas y metas a cumplir en la gestión, la estructura organizacional, la estructura programática y el plan de inversiones para arribar al presupuesto de la gestión. Este último contiene el detalle de los recursos y sus fuentes según el objeto del gasto y estructura programática.

2.4 Reglamentación sobre mecanismos de petición, control y fiscalización de la gestión municipal

La ley plantea que toda persona natural o jurídica, individual o colectivamente, tiene el derecho de formular peticiones a las autoridades municipales, las que obligatoriamente deberán ser atendidas. Igualmente se establecen procedimientos para el control y fiscalización de la gestión municipal. El concejo municipal tiene la atribución de fiscalizar la ejecución del programa operativo anual, los estados financieros, la ejecución presupuestaria, la memoria de gestión y las labores del alcalde municipal. Para ello evalúa los informes de ejecución presupuestaria al cuarto y octavo mes de gestión debiendo emitir un informe sobre el cumplimiento de límites de gasto corriente e inversión y de endeudamiento en observancia a las normas legales vigentes. Por su parte el comité de vigilancia, como instancia de representación de la sociedad civil organizada ante el gobierno municipal, es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión de la municipalidad de acuerdo a lo establecido en la Ley de Participación Popular.

Esta última Ley asigna al comité de vigilancia la función de apoyar la planificación participativa municipal, la formulación y reformulación del plan operativo anual y del plan de desarrollo municipal. El plan operativo anual debe contar con el pronunciamiento previo y expreso del comité de vigilancia para su posterior tratamiento y aprobación por el concejo municipal. El comité de vigilancia tiene la facultad de controlar el cumplimiento de los porcentajes establecidos por ley para los gastos de inversión y gasto corriente de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria. Está obligado a evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del gobierno municipal, mediante informe escrito y fundamentado técnica y legalmente. Dicho informe es aprobado al menos por dos tercios de los miembros de este comité y es, luego, presentado al gobierno municipal y dado a conocer públicamente. El comité puede recurrir a los parlamentarios nacionales para el cumplimiento de sus gestiones de control social.

Finalmente, se han diseñado otros mecanismos para la fiscalización de los recursos municipales que están ligados a la institucionalidad política y administrativa del Estado central. Por una parte, el congreso puede fiscalizar las labores de alcaldes a través de sus comisiones; y, a los concejos municipales, a través de su presidente. Por otra parte, la contraloría ejerce el control fiscal de los gobiernos municipales.

2.5 Limitaciones y desafíos

El recuento hasta aquí realizado evidencia significativos logros de la normativa para la descentralización de la administración del Estado y la participación ciudadana en los procesos de planificación y definición de los presupuestos. Estas reformas han abierto caminos para la incorporación del enfoque de género en varios municipios. Sin embargo la experiencia muestra que la aplicación de estas leyes y normas todavía requiere de ajustes. En esta sección se plantean observaciones basadas en la experiencia que hablan de desafíos futuros.

Sobre la gestión municipal. Si bien se puede afirmar, que el modelo de gestión municipal propuesto, facilita una nueva forma de conducir el desarrollo municipal, destacan dos grandes dificultades en su gestión. Por una parte, los fondos que reciben para atender sus nuevas competencias son escasos en relación con la demanda existente y por otro, existe una ineficiente ejecución de los planes aprobados, que se refleja en el incumplimiento del gasto presupuestado.

Sobre los servicios de salud y educación. La atención en salud que está particularmente orientada a las mujeres (seguro básico para partos) se revela ineficiente e irregular. La falta de recursos impide que los centros de salud y postas den atención continua. Asimismo, los servicios son de mala calidad lo que se refleja en el maltrato y discriminación a los y las pacientes y en una falta de información.

Respecto a los servicios de educación, los recursos económicos son insuficientes para dotar de la infraestructura y equipamiento requerida, peor aún si se refiere a la educación alternativa.

En relación a la equidad de género. Como plantean Monasterios y Tapia (2001: 44) debido a que la normativa sobre participación ciudadana solo reconoce la personalidad jurídica a las organizaciones de base que representan una unidad territorial ha excluido a la gran mayoría de organizaciones de mujeres que existen en el país. Es decir, las organizaciones de mujeres no participan en los procesos decisorios ya que se excluyen aquellas asociaciones basadas en actividades comunes de tipo productivo, así como las organizaciones funcionales de mujeres por no corresponder a un criterio de territorialidad. Estas organizaciones no representan a toda la población de un territorio dado, porque aquí radica precisamente su exclusividad y especificidad como organización femenina.

Un aspecto evidente es que en muy pocos casos los planes de desarrollo municipal y los programas anuales han incorporado la equidad de género en los planes y políticas. Ello puede explicarse por la poca participación de mujeres en estos procesos que se ve reforzada por la invisibilidad de las desigualdades de género, tanto en el diagnóstico, como en la visión estratégica y planificación de las acciones. En el primer caso, las mujeres, como expresa Salazar (2000: 90), mantienen como rasgo de subordinación, la dificultad de constituirse en sujetos deliberantes para proponer demandas específicas, junto con la desventaja del ejercicio en la escena pública, que está sujeta a los mandatos de “hablar bien” o de “saber hablar”. En el caso de la invisibilidad de las desigualdades de género, la limitante cultural que supone pautas sociales del sistema patriarcal, hace que las demandas específicas de las mujeres y las de equidad de género, aparezcan como temas de poca importancia o como asuntos banales.

Las dificultades que persisten en la elaboración de los programas operativos anuales, están también relacionadas a las inercias que enfrenta toda reforma. Esta debe enfrentar prácticas políticas que no se resignan a ceder poder de decisión a los ciudadanos y en la cual sólo los hombres participan

en el ámbito público. También se enfrenta a una institucionalidad que todavía requiere fortalecerse técnicamente y que vive una carencia crónica de recursos económicos para responder a la priorización de proyectos de acuerdo al interés de los diferentes miembros de la comunidad.

Las regulaciones asumen a la participación popular como un asunto sólo técnico y gerencial y suponen que todos los actores están homogéneamente habilitados para la deliberación pública. La experiencia muestra que las mujeres, particularmente las campesinas e indígenas, evidencian serias limitaciones de hacerse parte de este marco de deliberaciones. Los consensos a los que arriban para asignar recursos son evaluados por su viabilidad técnica. Pasan por el filtro de la racionalidad dominante y así las demandas deben ser objeto de validación en función de un discurso legitimador. Entonces a la vez que la voz masculina subordina a la voz femenina, la voz técnica subordina la voz de las bases (Salazar 2000: 84, 92).

Finalmente cabe señalar que si bien la normativa determina la organización a nivel municipal de servicios legales integrales para la protección a la familia, la mujer y la tercera edad, es evidente que estos servicios no son suficientes para incorporar la equidad de género en todas las políticas públicas del municipio. Más aún cuando encontramos que los presupuestos orientados a estas actividades son casi inexistentes.

Sobre la función de las organizaciones control y vigilancia. Un aspecto que también se debe tomar en cuenta, y que se destaca en varios estudios, es la cooptación de los dirigentes de las organizaciones territoriales de base, de los consejos y comités de vigilancia por parte de los partidos políticos de los alcaldes y presidentes de los concejos municipales de turno. Esta práctica limita el ejercicio democrático ciudadano y el cumplimiento de los objetivos de la planificación popular y de los procesos de descentralización. De esta manera la demanda social es subordinada a la voluntad de las autoridades de turno y en el peor de los casos, las inversiones y proyectos priorizados y ejecutados son aquellos que corresponden al área en la que viven los dirigentes del partido político. Dentro esta lógica la función de seguimiento y control social a la ejecución y destino de los recursos, queda reducida a una justificación acordada entre la alcaldía y el comité de vigilancia. Estos elementos, dejan traslucir la necesidad de democratizar las instancias organizativas de base y fortalecer los mecanismos institucionales que define la Ley de Participación Popular.

Se puede afirmar, finalmente, que la participación de la ciudadanía en las definiciones del desarrollo y en el control de la gestión municipal, requiere

de ajustes para su consolidación. En cambio, la participación de las mujeres, la introducción de sus demandas y del enfoque de género en la gestión municipal requiere aún del desarrollo de mecanismos efectivos y normas que persuadan a los gobiernos municipales a incorporar objetivos de equidad de género en el diseño, definición y ejecución de sus políticas, planes, programas y proyectos.

Sobre organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Como ya se mencionó, una de las características de las mujeres es que no se organizan necesariamente por pertenecer a un territorio, sino para responder a otro tipo de necesidades como capacitación o estrategias de sobrevivencia. Este rasgo limita su empoderamiento como colectivo, para su participación en el distrito y en los procesos de planificación municipal. Por otra parte cuentan con pocas oportunidades de entrenamiento en la gestión ciudadana, además de que, frente a la crisis, es más posible que estén sumergidas en la resolución de problemas prácticos e inmediatos, que de alguna manera les impide ver las políticas públicas municipales como posibles ventajas para mejorar su calidad de vida.

En todo caso, vale la pena destacar la experiencia del Municipio de Cochabamba y el establecimiento de una plataforma de mujeres por la ciudadanía y la equidad. Esta instancia surge como resultado de la elaboración de un plan estratégico de desarrollo con enfoque de género y aglutina a diferentes expresiones de las organizaciones de mujeres. Sus objetivos son los de hacer seguimiento al cumplimiento de políticas de género a nivel municipal y departamental y formular propuestas de género que surjan de la demanda de las mujeres. La plataforma aglutina a más de 400 mujeres de diferentes barrios y gremios, así como organismos no gubernamentales y profesionales que hacen parte de un comité consultivo. Si bien su conformación es reciente (2000), esta instancia revela importantes logros. De una parte, ha realizado aportes a la Ley del Diálogo y sugerencias de reformas a la constitución política del país. De otra parte, ha logrado recursos a nivel local para incorporar una mujer al equipo técnico municipal y la elaboración de una propuesta para la creación de una unidad de género en la prefectura junto a un plan de acción estratégico. Y, finalmente, ha apoyado las reivindicaciones de diferentes sectores y gremios de las mujeres, como por ejemplo, la devolución de un bono arbitrariamente retenido a las enfermeras auxiliares, o acciones de seguimiento en casos de negligencia médica ante el Colegio Médico departamental.

Sobre las labores de fiscalización. Es importante destacar que las prácticas de fiscalización del concejo municipal y del comité de vigilancia, no tie-

nen siempre un carácter democrático y transparente. Como sugerimos anteriormente, cuando el concejo municipal tiene mayoría del mismo partido político que el alcalde, la fiscalización no es rigurosa. Por otra parte, si el concejo tiene mayoría opositora entorpece el trabajo del alcalde y entra a un círculo interminable de justificaciones y acusaciones. En el caso de los comités de vigilancia sucede algo parecido: si el comité ha sido cooptado por el partido político del alcalde, su gestión es nominal pues no realiza sus funciones de control y la vigilancia; en cambio, hace una labor de justificación frente a la población de las deficiencias de la gestión municipal. En el caso de que en el comité de vigilancia predominen voces opositoras al partido del alcalde se presentan dificultades que limitan la gestión municipal. Se han observado varios casos en que estas desencuentros llevan a desconocer a los representantes distritales y a nuevas elecciones. Esta situación nos induce a proponer una nueva normativa que obligue a quienes son elegidos al comité de vigilancia, a pedir licencia de sus partidos políticos mientras dure su gestión.

3. CONSIDERACIONES PARALA INTRODUCCIÓN DE POLÍTICAS MUNICIPALES DE GÉNERO

En esta sección retomamos las dificultades que existen para definir una política de gasto que favorezca a la equidad de género en los municipios y puntualizamos consideraciones para reorientar las políticas a este fin, a la luz de reflexiones realizadas por el movimiento de mujeres. A lo largo de este artículo, hemos argumentado, que una de las causas de la débil la participación de las mujeres en los procesos de gestión municipal, particularmente en la definición de prioridades de gasto que incluyan sus demandas, tiene relación con el desconocimiento legal de sus organizaciones junto al carácter marcadamente masculino de las organizaciones territoriales. Esta constatación lleva a pensar que el reorientar de manera sostenida el gasto público a la equidad de género, pasa por incluir a las organizaciones de mujeres como actoras de la participación popular. Esta opción debe estar acompañada por procesos de empoderamiento de las mujeres a partir de su autoestima, reconocimiento de sus derechos políticos y fortalecimiento de sus liderazgos. Concretamente, entonces, es necesario introducir modificaciones al marco legal de manera que se reconozcan a las organizaciones de mujeres como sujetos de la participación popular y definir sanciones a las organizaciones que no garanticen la presencia de las mujeres a su interior.

Las mujeres tienen dificultades de expresar sus demandas orientadas a la equidad de género debido a que tienen interiorizados los mandatos de su

comunidad respecto a su rol. Ello significa que las mujeres tienden a priorizar servicios e insumos productivos, la educación y la salud, pero sobre todo, enfatizan acciones que benefician a sus hijos e hijas. En general sus demandas están orientadas a reforzar la división del trabajo establecida, para el servicio a la familia y la comunidad. Esta situación tiende a modificarse en la medida en que las mujeres ganan independencia económica, reconocen sus derechos como personas y acceden a liderazgos. Pero no solo son las mujeres las que tienen dificultades de expresar sus demandas, sino que el mismo sistema político tiende a excluir sus intereses. La participación popular busca establecer una nueva relación entre Estado y sociedad civil a través de la demanda y el control social; un orden político posible que sustenta una democracia participativa. Sin embargo, hemos visto que esta participación popular ha sido ajustada a los mecanismos políticos clientelares. De esta manera, el proceso de generar los consensos aún pasa por la cultura política clientelar, fuertemente influida por las conveniencias partidarias y los comportamientos subordinados de dirigentes. En este juego, las demandas de las mujeres son dejadas de lado por su escaso impacto político y por no ser decisivas para la estructura clientelar. Asimismo, el proceso de participación popular no necesariamente aparece asociado a actividades de transformación y búsqueda de la igualdad de derechos y equidad (social, de género, generacional y cultural). En este sentido, la participación en sí misma no garantiza la inclusión de las demandas diferenciadas de las y los ciudadanos. Los gobiernos municipales están impregnados de patrones culturales dominantes y resulta fácil eliminar las demandas de género, ajenas a la "cultura oficial". Estas demandas, en el discurso oficial, son transformadas en políticas dirigidas a la mujer, como grupo vulnerable, en vez de abrir la posibilidad de modificar su acceso a los recursos económicos, al poder, al trabajo o al control de la sexualidad. En esta perspectiva, existe la necesidad de plantear programas de comunicación masiva para sensibilizar a la ciudadanía respecto a la equidad de género, apelando a los factores culturales que inhiben la flexibilización de roles.

Conclusiones

El caso de Bolivia evidencia que la posibilidad de formular políticas y presupuestos orientadas a la equidad de género así como análisis de género de la gestión municipal está asociada a los siguientes requerimientos:

- La existencia de un proceso de descentralización que proporciona autonomía de gestión administrativa y financiera a los municipios y leyes específicas que norman los procesos de participación de la ciudadanía en el espacio local junto a una normativa favorable a las mujeres.

- La disponibilidad de información confiable y accesible que de cuenta de las políticas municipales, de su presupuesto y gasto para introducir un análisis de género. A su vez, la sociedad civil y las mujeres deben conocer la “ingeniería” de la elaboración de las políticas y los presupuestos municipales para identificar los puntos críticos de intervención.
- La existencia de una voluntad política de parte de las autoridades municipales para propiciar los cambios asociados a la introducción de estrategias de equidad de género.
- La existencia de organizaciones civiles de mujeres y de una instancia de mujeres a nivel municipal con el poder suficiente para ejercer presión sobre las autoridades municipales.

De distintas formas los requerimientos señalados hacen parte de un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática que apoya procesos de fortalecimiento organizativo, difusión, exigibilidad y vigilancia social para la adecuada implementación del conjunto de disposiciones legales y acuerdos que, a su vez, configuran y consolidan formas democráticas de definición de las políticas públicas. Pero el gran desafío, como vimos anteriormente, es dar vida a los argumentos que plantean que el enfoque de género sólo puede ser incorporado efectivamente en las políticas públicas, si se integra como parte de los procesos de cambio. Por ello, el enfoque de género debe formar parte de la definición global del desarrollo que se pretende impulsar y no sólo formar parte de un plan de desarrollo municipal, una política pública o un programa; se debe constituir un eje del desarrollo humano sostenible. En este campo, un desafío es el análisis de género de los presupuestos lo que nos obliga, como movimiento de mujeres, a posicionarnos en una nueva lucha que integra las perspectivas de equidad de género, democracia y desarrollo. Creemos que de ello depende la estabilización y consolidación de políticas que impulsen un verdadero cambio en lo político, social, institucional y cultural; un cambio hacia el desarrollo con justicia y equidad.

REFERENCIAS

Bolivia, documentos oficiales

- 1985 Ley Orgánica de Municipalidades. *Gaceta Oficial*, Ley No. 696, 10 de enero de 1985.
- 1994 Ley de Participación Popular. *Gaceta Oficial*, Ley No. 1551, 20 de abril de 1994.
- 1994 Ley de Reforma Educativa. *Gaceta Oficial*, Ley No. 1565, 7 de julio de 1994.
- 1995 Ley de Descentralización Administrativa. *Gaceta Oficial*, Ley No. 1654, 28 de julio de 1995.
- 1995 Constitución Política. *Gaceta Oficial*, Ley No. 1615, 6 de febrero de 1996.
- 1999 Ley de Municipalidades. *Gaceta Oficial*, Ley No. 2028, 28 de octubre de 1999.
- 2001 Ley del Diálogo Nacional. *Gaceta Oficial*, Ley No. 2235, 31 de julio de 2001.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

- 2001 Guía de planificación participativa en municipios predominantemente urbanos. La Paz: Compañía Gráfica Industria Ltda.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

- 1998 Manual para la Gestión Municipal de Servicios del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Publicaciones

Ardaya, Rubén

- 2000 Procesos de gestión municipal participativa. La Paz: Editorial Canelas S. A.

Budlender, Debbie Rhonda Sharp y Keri Allen

- 1998 Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: in-

vestigación y práctica contemporáneas. Canberra, Londres: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AUSAID), Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Esim, Simel

2000 Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género: Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas. Preparado para la Octava Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe- Beijing +5. Lima: UNIFEM.

Grynspar, Rebeca

1998 Políticas económicas, gasto público y efectos según género. *En* Macroeconomía, género y estado. Departamento Nacional de Planeación. Pp. 83 -94. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Hofbauer, Helena y Claudia Vinay, con la colaboración de Adriana Estrada

2001 Presupuesto con enfoque de género: herramientas metodológicas. México D.F.: Fundar.

Monasterios, Karin y Luis Tapia Mealla

2001 De la ciudadanía pasiva a la ciudadanía activa: trayectoria de vida pública de mujeres alteñas. La Paz: Impresiones Gráficas Virgo.

Salazar de la Torre, Cecilia

2000 Las mujeres en la participación popular: politización desde abajo. La Paz: ABC Impresores.

Vargas, Humberto, Jacqueline Garrido y Víctor Calisaya

1994 Las travesías de la participación ciudadana (casos de Sucre y Cochabamba). Ensayos Forhum, 7. La Paz: AROL Ltda.

CAPÍTULO 4

PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON ENFOQUE DE GÉNERO: UNA APROXIMACIÓN AL PRESUPUESTO NACIONAL DE BOLIVIA Y AL DEL MUNICIPIO DE LA PAZ

*Martha Gutiérrez**

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los y las funcionarias del Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría y de manera muy especial agradecemos al Sr. Guido Valencia, de la Oficialía Mayor de Finanzas del Gobierno Municipal de La Paz, por proporcionarnos información crucial para la realización de este estudio. También agradecemos a Carmen Zabalaga por sus importantes aportes a este trabajo, así como a todas las mujeres que contribuyeron con sus experiencias para mejorar los planteamientos del mismo. Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a la Coordinadora de la Mujer por su apoyo a la difusión de resultados a través de seminarios de devolución de la investigación.

1. INTRODUCCIÓN

El conocimiento de los presupuestos públicos ha adquirido un carácter estratégico para modificar las situaciones de exclusión social. Al mismo tiempo se ha constatado que avanzar hacia el bienestar de las personas y hacia la equidad entre mujeres y hombres requiere de políticas públicas inclu-

¹ Con el apoyo de Mariflor Navía Vilar.

sivas que comprometan al estado y la sociedad civil. En este marco de preocupaciones el conocimiento de las políticas de gasto público y presupuesto en tanto herramientas para asignar recursos a programas y proyectos que ofrecen nuevas oportunidades a las mujeres, quienes tradicionalmente han sido las menos beneficiadas con los resultados del desarrollo. Esta investigación pretende contribuir a la equidad de género desde la perspectiva del análisis de género de los presupuestos públicos. Su valor radica en penetrar en ese mundo de códigos cifrados, ininteligible para la mayoría de la población, como es el presupuesto. Por tanto, quien se adentre en la lectura de este trabajo no debe buscar una discusión conceptual sobre el enfoque de género, sino más bien cómo éste puede ser traducido en el tratamiento presupuestario.

En Bolivia, la participación ciudadana en los espacios locales abierta en 1994 con la Ley de Participación Popular y reforzada con los diálogos nacionales en los años subsiguientes dio como uno de sus resultados la formulación de una política consensuada de lucha contra la pobreza, la llamada *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza* (EBRP). Esta política, articulada a un modelo de gestión pública descentralizada, compromete no únicamente a la sociedad civil en la visibilización y jerarquización de sus necesidades, sino también al Estado boliviano en la tarea de desarrollar una práctica de rendición de cuentas de cara a la ciudadanía sobre el avance de las políticas públicas. En efecto, en este proceso participativo se confirma la vigilancia social al cumplimiento de las políticas y a la ejecución de los recursos destinados a los objetivos de reducción de la pobreza, reforzando la necesidad de conocer los presupuestos públicos y, en especial, los presupuestos municipales. Asimismo, dado que la exclusión social y pobreza afecta más a las mujeres que a los hombres, la estrategia de reducción de la pobreza es inclusiva en términos de género. En este marco de convergencia de la participación ciudadana y la erradicación de la pobreza que otorga centralidad a las mujeres se inscribe el interés del análisis de los presupuestos públicos.

Las relaciones desiguales que caracterizan al sistema de género demanda, entre otras cosas, que el estado, a través de sus políticas, asuma su responsabilidad de generar un tipo de desarrollo no excluyente en términos de género. Esta investigación reconoce que esta responsabilidad debe quedar expresada en el presupuesto y para ello es necesario que el estado abandone el concepto de aparente neutralidad de género del presupuesto. Asimismo, asumimos que la lucha por los derechos económicos y sociales de la mujer se inserta en el contexto de las políticas públicas y, específicamente, en el área de los presupuestos públicos. Por tanto, el conocimiento de

los presupuestos públicos se convierte en un mecanismo para que las mujeres, a través de sus organizaciones, logren agendar la política de gasto con enfoque de género como una de las prioridades del Estado boliviano. En Bolivia, a pesar de la existencia de una institucionalidad pública encargada de los temas de género –el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia– el Estado no ha considerado en su agenda una política pública de gasto dirigida a atender las necesidades de las mujeres y a la creación de oportunidades para su desarrollo. Esta investigación exploratoria abre espacios para introducir criterios de género en el gasto público. Uno de los aportes más importantes del estudio es el manejo amigable de la información presupuestaria.

Se trata de un esfuerzo crítico que puede contribuir a la formulación de políticas públicas de gasto orientado a la equidad de género al identificar recursos y áreas de intervención que pueden reforzar estos objetivos. El núcleo de la metodología consiste en la aplicación de dos criterios de descarte del gasto público: el primero, identifica el monto del gasto destinado a prioridades equitativas; y, el segundo, deduce la magnitud y ubicación de gastos que podrían ser redirigidos a estos objetivos. Luego, se clasifican los gastos según impactos directos e indirectos sobre la equidad de género, esfuerzo que evidencia la necesidad de incorporar un enfoque de género a la elaboración de los presupuestos. En este sentido, el análisis realizado trasciende el sólo contabilizar los gastos asignados para acciones de género equitativas. Mediante la exploración de la estructura de los presupuestos se identifican los montos, los tipos de gastos y avanza sobre los posibles impactos que éstos generan en las relaciones de género de manera de contar con elementos útiles para re-formular las políticas. La metodología usada, sin embargo, no conduce a identificar los impactos diferenciados por género de las intervenciones, pues no existen indicadores que relacionen el gasto con objetivos de equidad de género. Para compensar esta deficiencia, el análisis utiliza un procedimiento indirecto y plantea algunos indicadores que requieren ser procesados en el futuro.

El artículo inicia con la revisión de las políticas y gasto público orientadas a la equidad y sostiene que el Estado boliviano no ha asumido una estrategia de equidad de género en el gasto público. Para confrontar esta hipótesis se analiza el presupuesto general de la nación del año 1998 y, luego, el presupuesto del Municipio de la Paz del 2001. Se eligió el año 1998 para el análisis del presupuesto general de la nación por disponibilidad de la información a nivel de lo programado y ejecutado y por ser un año en que una serie de reformas de gestión de los recursos públicos estaban ya implantadas. Por su parte, se eligió el 2001 para el análisis del presupuesto de La

Paz, porque en ese año el documento de política de mediano plazo contemplaba un lineamiento específico de equidad de género. Esperamos que los hallazgos sirvan a las organizaciones de mujeres, a la sociedad civil y a las autoridades del gobierno central y municipal para avanzar en el campo de la equidad de género. Adicionalmente, con el empoderamiento de las mujeres en el conocimiento de temas fiscales se pretende fortalecer su capacidad de seguimiento presupuestario y de exigencia de rendición de cuentas, funciones que la sociedad debe cumplir a partir de las reformas institucionales que introducen la participación popular en la gestión pública.

Marco de referencia

La situación de los países de América Latina y el Caribe, luego de la aplicación de las políticas de ajuste estructural muestra algunos avances dirigidos a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres. No obstante, también estudios sobre pobreza en nuestros países revelan que el desarrollo no alcanzó a todos, especialmente a las mujeres. Esa circunstancia motivó el diseño de políticas específicas, orientadas a incorporar la equidad de género en los beneficios del desarrollo. En Bolivia, hasta el 2001, la superación de las desigualdades en las relaciones de género no fue objeto de políticas públicas específicas¹. De modo dominante, se consideraba que la democratización del desarrollo permitiría resolver los problemas que caracterizan a este tipo de relaciones. Con la promulgación de una estrategia para la reducción de la pobreza (2001), se visibilizan las condiciones desventajosas en que se desenvuelve la vida de las mujeres y se plantean objetivos de equidad de género que recorren transversalmente las diferentes intervenciones estatales. Al introducir el género al desarrollo se incorpora el ámbito doméstico y las vinculaciones entre las macro-políticas y la vida cotidiana de las personas al análisis de los temas del desarrollo. Se pone así de manifiesto que el problema de la equidad de género es también un problema económico.

En este marco el enfoque de género² se presenta como conjunto de hipótesis con cierto grado de coherencia que enfatiza las relaciones de subordinación y de poder entre los géneros (de Barbieri 1991) y sus relaciones con dimensiones económicas. Para efectos del análisis de los presupues-

¹ De todas formas, en el periodo 1993-1997 el Estado incorporó en la estructura del aparato público la Subsecretaría de Asuntos de Género, la cual comenzó a agendar algunos temas de equidad de género.

² Una historia del cambio de perspectiva desde mujeres en el desarrollo al enfoque de género puede encontrarse en CEPAL 1993.

tos públicos postula la necesidad de considerar los efectos diferenciales y desiguales que tienen las políticas y estrategias de desarrollo en la estructura de género, y establece que por la diferenciación de roles entre mujeres y hombres y por su diferente valoración, unas y otros tienen problemas, intereses, necesidades y prioridades diferentes que no deben ser homologados al momento de definir políticas y estrategias de desarrollo. Usamos este enfoque para analizar las relaciones que se establecen entre el estado —a través de su política de gasto público— y la estructura de género, con el objetivo de reducir la desigualdad que la caracteriza, teniendo en cuenta que las políticas y estrategias de desarrollo tienen efectos diferenciales en dicha estructura de género. Dos razones han sido esgrimidas para introducir el análisis de género a los presupuestos públicos: la equidad y la eficiencia (Budlender y Sharp 1998; Elson 1998). Como sugiere Elson (1998), las desigualdades de género impactan de manera negativa en la gestión pública e imponen costos en la sociedad como tal. Las desigualdades de género, además de ser injustas, son costosas, y no únicamente para las mujeres sino también para los hombres, niños y niñas. Tiene costos adicionales derivados de la menor eficiencia de la economía, la operación de las políticas, del menor desarrollo de las capacidades de la población y bienestar.

En este sentido, mediante el análisis de género de los presupuestos de Bolivia buscamos identificar los recursos que favorecen la creación de oportunidades para las mujeres con el propósito de avanzar en disminuir las desigualdades e inequidades del sistema de género. Una vez realizado este análisis, será posible definir acciones para el cambio en la estructura del presupuesto, a fin de garantizar la operación de objetivos redistributivos del presupuesto en favor de las mujeres. Por tanto, proporcionará, tanto a los hacedores de políticas como a las mujeres de la sociedad civil, pautas para la formulación de una política de gasto equitativa en términos de género que retroalimentará el proceso de formulación presupuestaria. Creemos que este ejercicio puede generar una toma de conciencia por parte de los hacedores y operadores de políticas sobre el nuevo enfoque de la lucha de las mujeres por sus derechos económicos y sociales, que no demandan medidas asistencialistas sino, sobre todo, incidir en las decisiones de asignación de recursos. Asimismo esperamos con esta investigación contribuir a que las mujeres, a través de sus organizaciones e instituciones públicas y privadas, agenden el tema de la distribución de recursos, mejoren sus negociaciones sobre mayores asignaciones a los programas y proyectos género-equitativos y fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas del presupuesto. Por lo tanto, este estudio pretende convertirse en un medio de empoderamiento de las mujeres para mejorar su capacidad de control de la gestión de los recursos públicos y de la aprobación de las asignaciones

presupuestarias. En suma, el análisis de género de los presupuestos permitirá agendar las prioridades de género en la asignación de recursos e iniciar un proceso sostenido de seguimiento al cumplimiento de los compromisos presupuestarios, a través de un conjunto de indicadores verificables que muestren el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas.

2. PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA LA EQUIDAD

La calificación de los presupuestos como adecuados o no para implementar políticas de equidad está en función de dos factores: la política que orienta la asignación de recursos y la forma de elaborar el presupuesto. Esta última determina su estructura y composición: revela las asignaciones para alcanzar los objetivos definidos por la política y las fuentes de financiamiento que harán posibles los gastos. Esta capacidad de adecuación de los presupuestos públicos a las necesidades de la política de equidad en el caso de Bolivia es diferente en el presupuesto general de la nación y en los presupuestos municipales. Junto a las reformas en torno a la participación popular y descentralización administrativa se estableció que los presupuestos municipales serían los encargados de instrumentar las políticas de equidad, aspecto que analizamos más adelante.

2.1 Antecedentes de la formulación presupuestaria

Durante los últimos 30 años el proceso de formulación presupuestaria se ha basado en los principios del presupuesto por programas que llega a Bolivia en los años setenta. Se intentó superar el sistema de asignación de recursos a partidas presupuestarias y establecer los programas, compuestos por proyectos y acciones, como el centro de la planificación de los recursos. En la aplicación de la propuesta, la idea central de la metodología –la identificación del programa como centro de costo– se desdibujó, debido principalmente a la cantidad de información que requería y a la poca capacitación de los niveles técnicos en las instituciones del sector público. De esta manera el sistema de formulación presupuestaria mantuvo una asignación de recursos teniendo en cuenta la evolución histórica de los grupos, subgrupos y partidas del gasto, observados en el año precedente, en vez del programa. El programa no era el punto de referencia para el cálculo de los costos, por lo tanto no había una relación entre la planificación y la ejecución de planes y programas. Asimismo, la ejecución de planes y programas no se realizaba de acuerdo a la programación presupuestaria sino en función de las disponibilidades de caja de los fondos públicos. La demanda de financiamiento para la ejecución de planes y programas se satisfacía

dentro de límites financieros denominados “techos de financiamiento” que producían ineficiencias operacionales, sobregiros y horizontes de planeación de corto plazo (mensuales). El sistema de formulación presupuestaria estaba diseñado para llegar a un equilibrio financiero, o sea a un déficit aceptado del sector público, que no presionara el equilibrio macroeconómico y no contaba con un sistema de seguimiento al cumplimiento de los objetivos.

El apego a esta metodología garantizó el cumplimiento de las metas de déficit comprometidas con el Fondo Monetario Internacional, haciendo posible su apoyo financiero para el programa de ajuste estructural. Pese a las debilidades del sistema, un logro no trivial fue el control sobre el déficit fiscal (Banco Mundial 1999). Indudablemente, este logro del sistema presupuestario fue importante para Bolivia luego del proceso hiperinflacionario que obligó a medidas drásticas de contención del déficit. Por este hecho, el proceso de formulación presupuestaria se adecuaba al objetivo de unas finanzas públicas sanas y equilibradas, pero dejaba de lado una buena articulación a la implementación de políticas y, especialmente, las políticas sociales.

El sistema de administración financiera y control

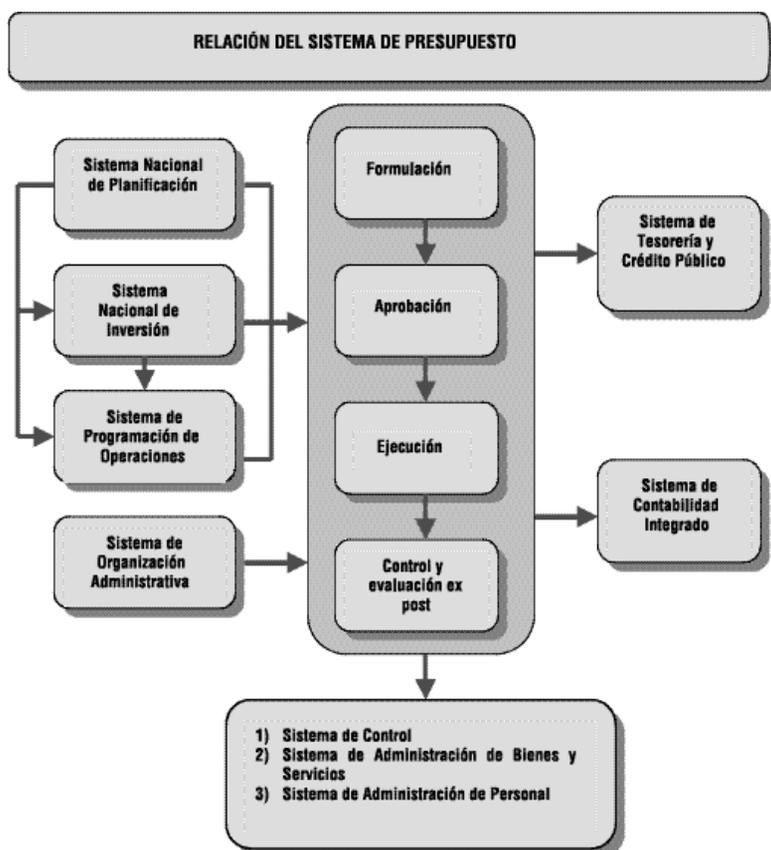
En 1990 se introducen reformas a la presupuestación y se crea un sistema integrado de administración financiera que enlaza los procesos de programación, ejecución, evaluación y control del gasto público y provee instrumentos de gestión eficiente de los recursos del Estado: el llamado “sistema de administración financiera y control”. Este fue un primer esfuerzo normativo, que luego, fue complementado con reglamentaciones relativas al control y fiscalización de los recursos del sector público. Se establece el sistema de administración financiera compuesto por un conjunto de sistemas financieros y no financieros³, que operan con un soporte informático computarizado que procesa la información de forma integrada en todos los sistemas. Esta normativa regula también las relaciones de estos sistemas con los sistemas nacionales de planificación y de inversiones públicas.

El proceso de formulación presupuestaria se realiza en el marco del sistema de presupuesto. Este constituye un conjunto de normas, metodologías y procedimientos comunes y específicos que se aplican en todas las etapas del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, control y

³ Como parte del sistema financiero hacen parte presupuesto, tesorería y crédito público y contabilidad; como sistema no financiero se incorpora programación de operaciones, organización administrativa, administración de bienes y servicios y administración de personal.

evaluación. Pero además, este proceso se realiza en permanente interrelación con todos los sistemas de la administración financiera y control. La figura 1 grafica las interrelaciones señaladas. La formulación presupuestaria o, en otras palabras, la programación del gasto público para un ejercicio presupuestario, es un proceso que consiste en la aplicación de las normas, metodologías y procedimientos, proporcionados por el sistema de presupuesto a fin de llegar a conformar una propuesta de presupuesto. Este proceso se rige por los principios de centralización normativa y descentralización operativa. Esto quiere decir que la formulación y ejecución de los presupuestos es responsabilidad de las instituciones que conforman el sector público y que por el principio de centralización normativa, el órgano rector, el Ministerio de Hacienda, es el encargado de formular la política de gasto, consolidar el proyecto de presupuesto y conducir las gestiones para su aprobación en el Congreso. Un esquema de las relaciones institucionales y la aplicación de los instrumentos para la formulación presupuestaria se muestra en figura 2.

Figura 1



Si bien la creación de este sistema de administración financiera tuvo la intención de introducir criterios de eficiencia y eficacia en la administración financiera del Estado, debido a su implantación parcial –aplicada a la administración central y sólo parcialmente a la administración descentralizada–, la falta de desarrollo de los instrumentos, la escasa disponibilidad de recursos financieros y humanos, entre otros factores, hicieron de esta reforma un intento inconcluso. Y lo que es más importante para esta investigación: no logró fortalecer al presupuesto como instrumento de redistribución de la riqueza. El hecho que la formulación presupuestaria de las instituciones del sector público se basara en planes operativos anuales institucionales, que luego se agregaban para integrar el presupuesto hacía perder la perspectiva global de la política de gasto. En este sentido, el sistema evidenció un vacío para traducir las políticas de gasto público a presupuestos anuales. Es posible que este vacío se reforzara por la falta de una exposición sobre la política anual de gasto público, que estableciera las prioridades para la asignación de recursos y el uso del financiamiento. Las prioridades institucionales, que podrían suplir esta política anual, se distorsionaban en la fase de consolidación y profundizaban en la fase de ejecución.

En 1999 se relanza la implementación de un sistema de administración financiera bajo el modelo de un sistema integrado de gestión y modernización administrativa. Este impulso parte de la constatación de que el modelo anterior no precisaba la relación entre objetivos de política y gastos presupuestarios. Por lo tanto no era posible evaluar el avance de los objetivos con los gastos realizados. En general, la evaluación que se hacía era inadecuada: se generaban datos extemporáneamente y de manera incompleta; no se generaban indicadores de evaluación ni financieros ni de cumplimiento de metas. La oficina del tesoro imponía una férrea disciplina fiscal a través de los techos presupuestarios en lugar de un flujo de recursos de acuerdo a las prioridades programáticas. En estas circunstancias el gasto castigado era el de la inversión, que instrumenta las políticas sociales. El criterio financiero se imponía a los criterios de equidad. La desagregación de los gastos era tan grande que era imposible la supervisión. Por lo tanto, las reasignaciones intra-ministeriales e intra-sectoriales eran la regla, reforzando la mala asignación de gastos en la fase de ejecución. Los sistemas relacionados al sistema de presupuesto no lograron la integración que suponía el modelo. Si bien habían esfuerzos de integración estos aparecían como un requisito antes que como instrumentos de apoyo a la formulación presupuestaria. Bajo tales circunstancias, la integración entre el sistema nacional de planificación y el sistema de presupuesto prácticamente no existía.

Finalmente, otra debilidad del sistema financiero de 1990 fue la tibia descentralización operativa del proceso presupuestario. No tuvo la capacidad de acompañar la descentralización fiscal contenidas en las normativas de participación popular y descentralización administrativa. Recordemos que estas leyes introdujeron la participación ciudadana en la priorización de los gastos, en la programación y seguimiento del presupuesto y establecieron dos sistemas de presupuesto: el del gobierno central y el de los gobiernos municipales y, a la vez, asignaban a los municipios la implementación de políticas de equidad.

2.2 Política de gasto público

El carácter neutral de los presupuestos públicos, no deviene simplemente de la forma en que se lleva a cabo el proceso de formulación presupuestaria. Es el resultado, sobre todo, de la política de gasto público. Si ésta en su concepción no reconoce sus efectos diferenciales en la estructura de género, condiciona una asignación de recursos o un presupuesto que no toma en cuenta los problemas de las personas y sus diferentes roles y responsabilidades por ser mujeres u hombres, y estamos frente al caso de un presupuesto aparentemente “neutral” al género. En caso contrario, estamos frente a una política que incorpora el enfoque de género y da lugar a un presupuesto que tiene asignaciones presupuestarias para reducir las brechas inequitativas respecto al género.

Una política de gasto con enfoque de género es parte de las políticas que buscan la equidad. El presupuesto correspondiente a este tipo de política debe reflejar en su estructura y composición, además de las prioridades de la política de gasto público equitativo, aquellas que corresponden a lograr la igualdad en el sistema de género. Se puede decir que estas prioridades han estado presentes en la política económica boliviana durante los últimos 15 años, desde la aplicación del programa de ajuste estructural. Se han expresado en diferentes formas dentro de las estrategias de desarrollo y han ido evolucionando en la forma de concebir el desarrollo social. Pero esta evolución no ha llegado a formular una política específica de gasto con enfoque de género. Esto podría significar que la equidad de género no ha sido parte de la agenda de las políticas públicas. Para una comprensión adecuada de esta evolución es necesario considerar las reformas que se introducen como parte del llamado ajuste estructural.

Reorientación del gasto público

Hasta 1985, la política de gasto público buscó instrumentar un crecimiento hacia adentro en el cual la inversión pública fue factor principal y clave del

desarrollo. En este modelo de desarrollo, de fuerte estatismo económico, se crearon empresas públicas, incluyendo empresas de servicios básicos, concebidas como agentes del crecimiento y destinadas a fortalecer el aparato productivo. En este marco, la política de gasto priorizó las inversiones financiadas con créditos que a la larga afectaron la estructura de la deuda y originan la hiperinflación de mediados de los ochenta. Los efectos redistributivos de esta política venían asociados al crecimiento y en este sentido, no había desde el Estado, una preocupación específica por la equidad del desarrollo, debido a que se asumía que las altas tasas de crecimiento mejorarían las condiciones de vida en general.

La segunda mitad de la década de los ochenta se inicia con la presencia de fuertes desequilibrios macroeconómicos que deterioraron profundamente las finanzas públicas. Este desequilibrio tuvo efectos inmediatos sobre el flujo de recursos para el gasto público, especialmente para gastos de inversión. Incluso los gastos de funcionamiento del aparato estatal fueron financiados con un creciente endeudamiento interno con impactos directos sobre el nivel de precios. Como demuestran los múltiples estudios realizados sobre esta crisis, el peso de la misma recae sobre la población boliviana de bajos ingresos, que fue la encargada de pagar el impuesto de la inflación. Dentro de esta población, las mujeres fueron afectadas de una forma especial. En esta circunstancia, el Estado no tenía la posibilidad de realizar ninguna política compensatoria vía gasto público.

En 1985 se implanta la estrategia de ajuste estructural. Se define un patrón de política de gasto para restituir el equilibrio financiero a través del saneamiento de las finanzas públicas. Esto significa, sobre todo, medidas de contención del crecimiento del gasto público y del fortalecimiento de la generación de ingresos que permitieron reducir el déficit fiscal. Se redefine el rol del Estado como productor de servicios básicos para la población y con escasa participación en las actividades productivas. Se fomenta así una política altamente restrictiva que no permite un flujo adecuado de recursos a la producción de servicios básicos. Si bien esta política estuvo acompañada de otras de tipo compensatorio, como el programa de empleo de emergencia, no fue suficiente para compensar el deterioro en las condiciones de vida ni para dinamizar el aparato productivo. Bajo estas circunstancias, mucho más agudas que en el resto de los países de América Latina, las estrategias de desarrollo tenían como objetivo global la reducción de las desigualdades de la distribución del ingreso, y como objetivo específico la extensión de la cobertura de servicios y la mejora cualitativa de los servicios de educación, salud, saneamiento básico y vivienda (Ministerio de Planeamiento y Coordinación 2000). Más aún, se inicia una diferenciación entre la

política económica y la política social. De esta manera, el programa económico y social se complementa con un programa social. Ambos programas guiaron la gestión de gobierno de 1989 a 1993. Con estas estrategias se introduce el concepto de equidad, no sólo a través de una distribución equitativa del ingreso sino mediante una política específica: la política social, cuyo eje central era mantener la complementariedad entre crecimiento económico y desarrollo social mediante la inversión en desarrollo humano. Además de mejorar las condiciones de vida de la población debía impulsar el crecimiento de la productividad de la mano de obra. A la instrumentación de la política social le corresponde una política de gasto social que estaba dirigida a la provisión de agua, saneamiento y servicios básicos para la vivienda de la población de menores ingresos; atención primaria de salud a los grupos sociales de mayor pobreza relativa y la provisión de infraestructura de salud a las regiones más deprimidas; educación, mediante una reforma educativa; infraestructura física y apoyo a la producción mediante capacitación a los recursos humanos.

En este marco de políticas de gasto público, es la política de inversiones, orientada tanto a incrementar la infraestructura física como el capital humano, la que contiene la intencionalidad del Estado para alcanzar los objetivos de las diferentes estrategias aplicadas en Bolivia. El gasto corriente, que constituye su complemento, instrumenta más bien la estabilidad de las políticas macroeconómicas a través del mantenimiento de los niveles de déficit público y del endeudamiento, principalmente interno.

Políticas sociales y equidad

A partir de la promulgación en 1994 del *Plan general de desarrollo económico y social* se releva la interrelación del desarrollo económico con el desarrollo humano, fundamentada en el nuevo concepto del desarrollo sostenible. El desarrollo económico sostenible significa un cambio importante en la forma de concebir el desarrollo. Como se establece en la teoría de la CEPAL: la incorporación de la equidad como condicionante del desarrollo significa una modificación sustancial de los roles de los actores de la sociedad civil. Tales cambios son el resultado de transformaciones profundas en la economía y en el régimen democrático. Ésos son los casos de la descentralización y la participación activa de los actores sociales en la definición de sus necesidades y la forma de satisfacerla. Tales transformaciones requieren de un estado moderno, que no se involucre en actividades productivas y de un sector público eficiente capaz de llevar adelante las tareas de la modernización. El Plan general de desarrollo económico y social planteaba en sus objetivos un cambio en el carácter de la inserción internacional

boliviana junto a su transformación productiva, la igualdad de oportunidades para la población, la ampliación de la democracia participativa, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. En suma, proponía una relación armónica entre población y recursos naturales renovables, en un nuevo marco de inserción en el mercado mundial.

Para la obtención de estos objetivos se proponía la aplicación de un conjunto de políticas con miras a dinamizar el crecimiento y promover el desarrollo humano. La política de gasto público constituía una política instrumental. Para la transformación productiva, debía crear la infraestructura mínima, priorizando las inversiones en transporte y la interconexión de las redes nacionales de gas. Para el desarrollo humano debía fomentarse las capacidades de la población, asignando mayores inversiones en: educación primaria y técnica, primer nivel de atención en salud y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. El resultado de estas políticas estaba condicionado a la aplicación de los principios de participación popular en las decisiones sobre los problemas a resolver, y son ellos quienes, por conocer su realidad, ejercen control sobre la forma de resolver dichos problemas.

En esta nueva interpretación del desarrollo la equidad forma parte de él. Sin embargo, tampoco esta política consigna áreas de intervención de la inversión pública que estén dirigidas a compensar las desigualdades de género. Se asume que el mejoramiento de las oportunidades de las mujeres es un resultado derivado de la aplicación de políticas sociales generales que no llegan de forma particular a las mujeres. Es a partir del 2001 que el Estado asume compromisos específicos con la estrategia de reducción de la pobreza. No se puede deslindar del Estado la responsabilidad de reducir los márgenes de exclusión social, surgidos como producto de la aplicación de un tipo de política económica. Por esta razón las mujeres, a través de sus organizaciones y de sus instituciones, demandan la rendición de cuentas por parte del Estado sobre sus compromisos contemplados en los presupuestos públicos. Sin embargo, estos intentos de fiscalización serán poco efectivos si no se conoce con precisión los gastos o las inversiones que favorezcan la equidad, dónde se encuentran consignados estos gastos en los presupuestos, quiénes son los encargados de ejecutarlos; y, cuáles son los resultados de dichos gastos con relación a los objetivos.

3. ANÁLISIS DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

La extensión de las voluntades políticas a verdaderas acciones públicas se ven reflejadas a través del presupuesto nacional (Dávila 2000). En efecto el presupuesto nacional es la expresión de lo que el Estado pretende hacer a través de acciones concretas. Estos presupuestos son asumidos como neutrales al género por cuanto obedecen a principios de universalidad. Se espera que beneficien de forma más o menos equitativa a “todos”, ignorando las diferencias sociales en los roles, las responsabilidades y capacidades de mujeres y hombres. Pero sobre todo son neutrales al género porque la política de gasto público no incorpora elementos de equidad social. Entonces, no es válido pedir al presupuesto una priorización en la asignación de recursos que no fue marcada por la política de gasto. Aún en el caso en que los lineamientos estratégicos de política incorporen el enfoque de género, es necesario saber cómo se traducen éstos en los presupuestos. El desafío, entonces, es cómo lograr que el presupuesto incorpore las prioridades y necesidades tanto de hombres como de mujeres, niñas y niños, sin ignorar los diferentes roles, capacidades y responsabilidades que cada grupo tiene en la sociedad. Es decir, la cuestión es cómo introducir el enfoque de género en el presupuesto.

Esto implica desmitificar el carácter neutral del presupuesto a través de un análisis de la información desagregada del mismo, lo cual no significa la construcción de un presupuesto separado para las mujeres. Los “presupuestos de mujeres” o “presupuestos sensibles al género” no son presupuestos por separado para las mujeres ni para los hombres. Son intentos por desglosar o desagregar el presupuesto general de acuerdo a su impacto sobre las mujeres, los hombres y los diferentes grupos de mujeres y hombres, considerando debidamente las relaciones que subyacen en la sociedad (Sharp 1999). Varias experiencias de lucha de mujeres han servido para introducir la incorporación de la perspectiva de género en la formulación presupuestaria. Este intento no ha significado la creación de un presupuesto paralelo, sino un esfuerzo por examinar el impacto de los recursos asignados a las entidades públicas y de sus políticas sobre las mujeres.

3.1 Criterios metodológicos

Los instrumentos para el análisis de los presupuestos sensibles al género han sido desarrollados por un grupo de investigadoras, entre las que se destacan Diane Elson, Debbie Budlender y Rhonda Sharp y constituyen

referencias necesarias para emprendimientos similares⁴. La conducción de estos análisis en diferentes países ha permitido recrear las metodologías o crear nuevas, aunque todas tienen como tronco común las elaboradas por las investigadoras mencionadas. Ellas sugieren un conjunto de siete herramientas alternativas que pueden ser utilizadas para un análisis de presupuesto sensible al género: evaluación de las políticas públicas con conciencia de género, evaluación de los beneficiarios desagregados por género, análisis de la incidencia del gasto público desagregado por género, análisis de la incidencia de los ingresos desagregado por género, análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo, informe del presupuesto con conciencia de género, marco de políticas económicas a mediano plazo con conciencia de género. Asimismo proponen clasificar el gasto en tres categorías: gasto orientado a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo del personal del sector público y gasto enfocado a la comunidad como un todo, pero con efectos de género⁵.

Para efectos de nuestro análisis proponemos un procedimiento en tres etapas varios niveles de análisis sobre los egresos de los presupuestos⁶. Durante la **primera etapa** se propone un análisis de la evolución de la política de gasto con el objetivo de explicar que la ejecución de un presupuesto que no es neutral al género deviene también de un marco de política de las mismas características. Las estrategias de política económica y de gasto son los documentos en los cuales el gobierno nacional o municipal expre-

⁴ Australia, en 1984, fue el primer país que llevó cabo este tipo de análisis, cuando el gobierno federal ofreció una evaluación del impacto del presupuesto sobre las mujeres (UNIFEM 2000: 114). Esta experiencia motivó a que en Sudáfrica se realizara el análisis del presupuesto por un grupo de ONG's junto con el parlamento. Resultado de este esfuerzo fue la *Women's Budget Initiative* (Iniciativa de los presupuestos de las mujeres). También es interesante notar que la Commonwealth lanzó la *Commonwealth Gender Budget Initiative* (Iniciativa de los presupuestos de género del Commonwealth) –acordada en una reunión de los ministros responsables de los asuntos de mujeres– precisamente para ser trabajada con los ministerios de hacienda en los países miembros (UNIFEM 2000: 115). Hasta inicios del 2000, se había puesto en marcha iniciativas presupuestarias en veinte países de cuatro regiones: Australia, Barbados, Botswana, Estados Unidos, Fiji, Kenya, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Filipinas, el Reino Unido, Sudáfrica, Sri Lanka, Saint Kitts y Nevis, Suiza, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

⁵ Una descripción de las herramientas y las categorías de gastos se encuentra en el artículo de Andía y Beltrán, en el capítulo 2 de esta misma publicación.

⁶ El análisis de los ingresos requieren una metodología diferente para identificar sus impactos, que no son tan directos como en el caso del gasto. Estudios han señalado la regresividad de los impuestos respecto al género en función del nivel de ingresos, tipo de actividad (formal o informal), tipos de impuestos (directos o indirectos) (Díaz 2000); aspecto reiterado desde el lado del financiamiento (como el externo) que no incluye criterios de igualdad de género ni en la negociación ni en la asignación de recursos.

sa su intención de lograr determinados objetivos. El presupuesto es una extensión de la voluntad del Estado para transformar sus objetivos en acciones concretas, en programas y proyectos presupuestados. Con estos dos elementos, se realiza el análisis de la información presupuestaria: monto, tipo de gasto y el impacto de los recursos que sirven para implementar una política de gasto público equitativo en términos de género.

En la **segunda etapa** se responde la pregunta: ¿cómo identificar este gasto sensible a la equidad de género? La respuesta exige una forma especial de manejo de la información del presupuesto. Se eligió una forma gráfica y sencilla, a partir de información a la que tiene acceso cualquier ciudadano, tales como agregados que no requieren mayor procesamiento informático. Se aplican tres criterios para la selección de gastos: financiero, objetivo del gasto y categorías de gasto. El criterio financiero permite identificar los gastos que tienen compromisos financieros que impiden su reasignación a otros objetivos. El resultado de la aplicación de este criterio da como resultado el monto de gasto inflexible para otros objetivos. El criterio cualitativo derivado del objeto del gasto permite identificar el gasto que tiene la capacidad de instrumentar políticas sociales y específicamente políticas de equidad. Finalmente, la agrupación del gasto en categorías en función de impactos generados identifica los montos orientados a satisfacer las demandas específicas de mujeres u hombres, aquellos destinados a generar igualdad de oportunidades en el empleo del sector público; y, aquellos que tienen efectos indirectos diferenciados por género. Mediante la aplicación de estos criterios se logra determinar la magnitud del gasto que puede ser objeto de una política de gasto equitativa: el tipo de gasto que tiene la posibilidad de instrumentar este tipo de políticas y los efectos directos e indirectos que se pueden lograr a través de estos gastos.

En la **tercera etapa** los resultados obtenidos del análisis deben permitir esbozar lineamientos de política de gasto en horizontes de corto y largo plazo para incorporar el enfoque de género en estas políticas, y formular indicadores de medición de impactos para verificar el cumplimiento de los objetivos de equidad establecidos en la política, aspectos que presentamos en la sección de recomendaciones.

3.2 “Neutralidad” del presupuesto

En esta sección reiteramos la evolución de las políticas de gasto y presentamos el presupuesto de 1998 con el propósito de enfatizar su neutralidad de género. Según argumentamos anteriormente los presupuestos y, particularmente el presupuesto general de la nación, no son sensibles al

género. En Bolivia, la incorporación de un enfoque de género en la política de gasto, es un aspecto que fue evolucionando en el marco de las estrategias de desarrollo. Dicha evolución corresponde a la atención del Estado a los problemas de la equidad del desarrollo, que como en la mayoría de los países de América Latina, comienzan a ser importantes a partir de la aplicación de los programas de ajuste estructural. Como se vio en la sección anterior la política económica fue incorporando los objetivos de equidad a partir del reconocimiento de que las políticas aplicadas estaban excluyendo los beneficios del desarrollo a grupos cada vez más importantes de la población, como las mujeres, y que eran necesarias políticas específicas para atender estos problemas. Así comienzan a tener vigencia las políticas sociales, en principio con fines asistencialistas, luego como complemento a las políticas económicas y finalmente como parte del desarrollo. La consideración de la equidad como requisito del desarrollo implicaba una nueva forma de concebir el desarrollo que fue asumida en Bolivia desde 1995.

Las prioridades de la política económica expresadas en el Plan general de desarrollo económico y social constituyeron la base de la política de gasto aplicada en la elaboración del presupuesto de 1998. Los objetivos de incremento de la producción y la productividad y el desarrollo humano como una forma de introducir la equidad en el desarrollo, se concebían en un marco de fortalecimiento de los valores democráticos. Estas transformaciones requerían de un nuevo estado moderno, alejado de las actividades productivas, cuya función fundamental debía ser la provisión de los servicios básicos. De esta manera, la política de gasto público buscaba dirigir recursos a la educación primaria y técnica, atención básica en salud y mejoramiento de las condiciones y habitabilidad. Estas definiciones de política en el presupuesto general de la nación de 1998 dieron como resultados la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos municipales, la reducción de los presupuestos de las empresas públicas como consecuencia de la reforma de capitalización y el incremento de los gastos con efectos redistributivos. Se diferencian los procesos de programación presupuestaria del gobierno central y de los gobiernos locales aunque las asignaciones presupuestarias del presupuesto general de la nación reflejan las prioridades nacionales o sectoriales y los presupuestos municipales las locales. El ámbito regional o departamental se rige por la Ley de Descentralización. Esta otorga a las prefecturas departamentales las competencias para la formulación de sus presupuestos que luego se consolidan en el presupuesto general de la nación. Finalmente, se incorpora la participación ciudadana en la identificación de necesidades de recursos y mecanismos de control social en la ejecución de los mismos.

Las acciones públicas a favor de la equidad estaban claramente dirigidas a gastos con efectos redistributivos. Se pensaba en ésta como la mejor forma de reducir las inequidades. Aunque no estuvieron explícitos los objetivos de reducir las brechas de género, éstas se suponían atendidas mediante las políticas sectoriales. Sin embargo, como un gasto focalizado, el presupuesto general de 1998 contempló el financiamiento de los gastos operacionales del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, como la institución encargada de incorporar el enfoque de género en el programa de acción del gobierno. Estos comentarios refuerzan lo ya dicho: la política de gasto implementada hasta 1998 es neutral al género. Para evitar esta neutralidad, es necesario identificar en el presupuesto los conceptos del gasto con potencialidades para implementar una política de gasto equitativa en términos de género.

Con los elementos señalados en el punto anterior es posible una mejor lectura del presupuesto general de la nación. La tabla 1 presenta la información agregada del presupuesto de 1998 para el sector público. Esta presentación muestra el carácter equilibrado del presupuesto: el mismo monto de gastos e ingresos (Bs. 30.690 millones). Los gastos más significativos son los corrientes que corresponden al gasto de operación del sector público y representan el 64%; mientras que los gastos de inversión sólo representan el 19%. Los gastos para pago de pasivos o aplicaciones financieras son casi de la misma magnitud que los gastos de inversión, 17%. El 29% de los recursos se destina a tres conceptos: sueldos y salarios y pago de amortización y servicio de la deuda. Resalta la importante participación de las transferencias, recursos destinados a la gestión del desarrollo local.

La misma tabla presenta el financiamiento del gasto. La principal fuente de financiamiento son los ingresos corrientes que representan el 67% de los ingresos totales. A su vez, los ingresos tributarios continúan siendo la fuente más importante de financiamiento. Los ingresos propios de las instituciones que producen bienes y servicios representan el 25% de los ingresos corrientes, a pesar que en 1998 el Estado mediante la reforma de la capitalización transfiere sus empresas al sector privado. El endeudamiento interno y externo aportan con 24% al financiamiento.

Este nivel de ingresos y gastos es generado por entidades del sector público cuya clasificación se muestra en la figura 3.

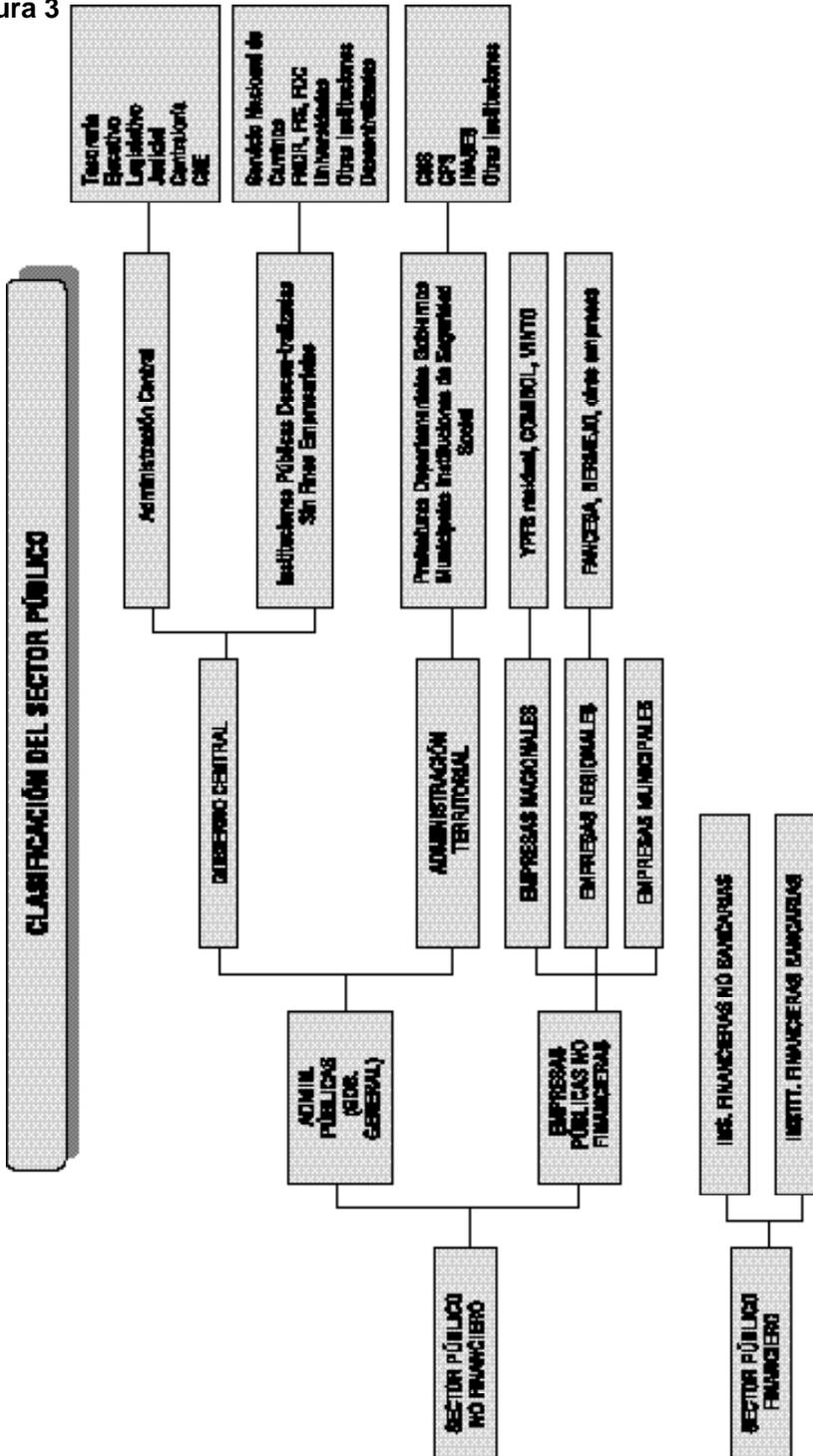
La relación entre gasto e ingreso según la tabla 1 da como resultado un déficit que representa el 4% del producto interno bruto. Este monto no impacta el equilibrio macroeconómico; para su financiamiento no es necesario

Tabla 1: Presupuesto General de la Nación de 1998 (en millones de Bolivianos)

INGRESOS TOTALES	Recibo	%	IMPACTO TOTALES	Miles	%
INGRESOS CORRIENTES	29.869,2	67,8	IMPACTO CORRIENTES	18.496,8	68,8
Ingresos de operación	6.238,3	17,1	Salarios y Salarios	3.048,8	11,8
Usos de Bienes y Servicios de la Administración Pública	341,3	1,1	Aportes a la Seguridad Social	1.268,7	4,8
Ingresos Tributarios	7.897,8	25,7	Bonificatos Sociales	82,8	0,3
Regalías	1.008,9	3,3	Bienes y Servicios	82,8	0,3
Contribuciones a la Seguridad Social	665,7	2,1	Ingresos Duda Pública Externa	586,1	1,8
Donaciones Corrientes	463,8	1,8	Ingresos Duda Pública Interna	586,2	1,8
Transferencias Corrientes	3.871,8	12,0	Transferencias Corrientes	6.246,4	17,1
- Sector Privado	66,3	0,2	- Sector Privado	1.068,8	3,5
- Sector Público	3.802,8	11,7	- Sector Público	4.186,7	13,8
Otros Ingresos Corrientes	1.290,8	4,3	Otros Bajas Corrientes	8.022,4	28,1
RESERVAS DE CAPITAL	2.728,1	8,8	IMPACTO DE CAPITAL	8.088,8	18,8
Donaciones de Capital	301,3	1,8	Formación Bruta de Capital Fijo	4.085,1	18,2
Transferencias de Capital	1.698,0	5,4	Transferencias de Capital	1.812,8	5,8
- Sector Privado	8,3	0,0	- Sector Privado	164,1	0,5
- Sector Público	1.689,2	5,4	- Sector Público	1.648,8	5,4
Otros Recursos de Capital	876,8	1,8	Otros Gastos de Capital	31,0	0,1
FUENTES FINANCIERAS	7.387,8	24,1	APLICACIONES FINANCIERAS	8.267,8	17,2
Financiamiento Externo	2.398,8	7,8	Amortización Deuda Pública Externa	887,8	2,7
Financiamiento Interno	5.000,8	16,3	Amortización Deuda Pública Interna	1.276,8	4,2
			Otros Aplicaciones Financieras	3.178,8	10,3
TOTAL	43.668,3	100,0	TOTAL	26.584,8	60,8

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad.

Figura 3



recurrir a fuentes inflacionarias como el endeudamiento interno ni a un uso desmedido de crédito externo que no permita un saldo neto positivo entre fuentes y usos de fondos. El objetivo final del proceso de formulación presupuestaria apunta a lograr los resultados financieros que se muestran en la tabla 2 y que representan los esfuerzos de la política fiscal para que la generación y asignación de recursos guarde relación con la política de estabilidad macroeconómica, que para Bolivia es de suma importancia después de haber atravesado el proceso hiperinflacionario de los años ochenta. Sin embargo, es importante resaltar que el presupuesto general de la nación, en este nivel de información, reitera los problemas antes enunciados: no presenta las metas que se pretenden alcanzar con los gastos, ni tampoco los objetivos de corto plazo, pese a la existencia de una estrategia de política económica con claros lineamientos para el gasto social, contenida el Plan general de desarrollo económico y social. Tampoco genera información programática completa, oportuna y confiable que permita el análisis de consistencia entre objetivos de desarrollo y niveles de gasto. El análisis privilegiado suele ser la consistencia de los presupuestos institucionales y las metas financieras.

Tabla 2: Resultado financiero del Presupuesto General de la Nación, sector público no financiero* (en millones de Bolivianos)

DENOMINACIÓN		AGREGADO	
		Miles de Bs	% PIB
A	INGRESOS CORRIENTES	18.768	39,9
B	GASTOS CORRIENTES	17.407	37,0
C = A - B	RESULTADO ECONÓMICO: AHORRO (DESAHORRO)	1.361	2,9
D	RECURSOS DE CAPITAL	2.508	5,3
E	GASTOS DE CAPITAL	5.848	0,0
F = C + D - E	RESULTADO FINANCIERO: SUPERÁVIT (DÉFICIT)	-1.980	-4,2
	FINANCIAMIENTO NETO	1.980	4,2
H	FUENTES DE FONDOS	6.052	12,9
I	USOS DE FONDOS	4.073	8,7

(* Incluye resultado cuasifiscal y excluye BCB, FONDESIF y NAFIBO.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Para superar estas debilidades y avanzar en un análisis de la consistencia entre recursos y programas y proyectos que favorecen los objetivos no sólo financieros sino también redistributivos o de equidad social tendría que hacerse una suerte de exposición de motivos que muestre los objetivos y metas que se pretende alcanzar con los recursos presupuestados. A su

vez, sería necesario elaborar un conjunto de indicadores de efectividad del gasto para el seguimiento durante el ejercicio presupuestario y la evaluación ex post. Pero la aplicación más importante de estos procedimientos sería el proporcionar a la sociedad civil información útil para el control social del gasto público.

El presupuesto general de la nación visto como agregados financieros, parece un instrumento de una efectividad limitada para contribuir a los objetivos de equidad en el desarrollo, incluida la equidad de género. Más aún aparecería como un instrumento neutral al género, ya que en la forma usual de hacer el presupuesto ignora los distintos roles, responsabilidades y capacidades de mujeres y hombres y se asume que los presupuestos públicos benefician de manera más o menos equitativa a toda la ciudadanía. Sin embargo, estudiosas del tema y luchadoras feministas han descubierto que para lograr la reducción de las asimetrías de género, los presupuestos públicos pueden ser un instrumento muy importante. Fortaleciendo ciertos rubros de gasto se puede lograr mejorar las oportunidades de las mujeres, es decir, reducir la inequidad del desarrollo. Para asegurar que los presupuestos públicos alcancen estos objetivos, es necesario que exista una correspondencia entre las políticas de equidad, el gasto y los compromisos presupuestarios de los gobiernos nacional y locales.

3.3 Identificación de recursos con potencial para la equidad de género

Como enunciamos esta segunda etapa contiene varios procedimientos orientados a identificar los recursos que tienen potencial de explícitamente intervenir las brechas de género.

Criterio financiero. Para identificar la magnitud del gasto público con la flexibilidad necesaria para ser dirigido a nuevas prioridades, o de manera complementaria, para identificar los componentes del gasto que no pueden ser asignados a otras prioridades se aplica el criterio financiero o de inflexibilidad financiera. Este criterio se justifica por el hecho de que el presupuesto general de la nación es un instrumento con normas y procedimientos propios que definen su estructura y montos, consistentes con metas de estabilidad macroeconómica y fiscal. Dimensionadas las magnitudes inflexibles desde el punto de vista financiero, se puede encontrar el margen de acción que tiene el presupuesto general de la nación para alcanzar otros objetivos. Sobre este margen de acción la sociedad civil, las mujeres y sus organizaciones pueden influir hasta lograr un cambio en el patrón de la asignación de recursos en el presupuesto.

La primera clasificación presupuestaria a la que se aplicará el criterio financiero corresponde a los grandes agregados del gasto (tabla 3). Una lectura simple a esta información muestra que el total de los gastos del sector público en 1998 suman Bs. 30.690 millones, que representan el 65% del producto interno bruto. Esto significa que el Estado debe erogar esta cantidad de recursos para financiar el costo de los servicios que presta a la comunidad. Dentro de éstos se encuentran los servicios públicos básicos. Los gastos corrientes representan el 63% y los gastos de capital el 19%. Es decir, que el mayor esfuerzo fiscal, medido a través del ahorro público, se destina a cubrir el funcionamiento del sector público y que las inversiones que permiten incrementar la productividad y el capital físico y social representan tan sólo un tercio de los gastos de funcionamiento. Las transferencias corrientes y de capital, son el componente que registra la mayor cantidad de recursos de gasto, con una representación del 23% en el total. Si se observa que el mayor monto son transferencias al sector público, en este caso a los municipios, este rubro se convierte en una fuente probable de financiamiento para programas y proyectos género-equitativos. Los gastos en sueldos y salarios del sector público, sumados a los aportes de la seguridad social representan el 16% del gasto total, ocupando el segundo lugar en importancia en la estructura del gasto y representan el costo del empleo en el sector público. La presión sobre el equilibrio financiero que ejercita este nivel de gasto, origina un resultado financiero (déficit del sector público no financiero) equivalente a 4% del producto interno bruto, nivel que para 1998 se encontraba dentro de los márgenes que significaban un gasto público no inflacionario.

Si a esta clasificación de la tabla 3 –la máxima agregación de la información presupuestaria– se aplica el criterio financiero para seleccionar los gastos, se puede observar que los rubros que no pueden ser asignables a otras prioridades son el pago de intereses de la deuda pública interna y externa, el pago de amortización de la deuda pública interna y externa, pago de otros pasivos, otros gastos corrientes⁷ y las transferencias corrientes y de capital al sector privado. El total de estos gastos comprometidos representa un poco más de la mitad de los recursos del presupuesto general de la nación (51%). Por su grado de compromiso tiene una alta ejecución. Es un hecho que no permite reasignaciones presupuestarias durante el ejercicio presupuestario. Por consiguiente, casi la mitad de los gastos públicos

⁷ Como se verá en el siguiente nivel de análisis, la categoría “otros gastos corrientes” que representa el 26% del presupuesto general de la nación, compromete el pago de intereses de instituciones públicas financieras, beneficios sociales, comisiones y bonificaciones y otras pérdidas. En resumen, son compromisos ineludibles del presupuesto.

podría ser asignable a iniciativas de gasto para igualdad de género u otros objetivos de distinta naturaleza.

Tabla 3: Gasto asignable a prioridades de género (en millones de Bolivianos)

GASTOS TOTALES	Monto	PARTICIPACIÓN
GASTOS CORRIENTES	19.493,9	63,5
Sueldos y Salarios	3.648,6	11,9
Aportes a la Seguridad Social	1.288,7	4,2
Beneficios Sociales	82,8	0,3
Bienes y Servicios	82,8	0,3
Intereses Deuda Pública Externa	588,1	1,9
Intereses Deuda Pública Interna	555,2	1,8
Transferencias Corrientes	5.245,4	17,1
- Sector Privado	1.059,6	3,5
- Sector Público	4.185,7	13,6
Otros Gastos Corrientes	8.002,4	26,1
GASTOS DE CAPITAL	5.909,0	19,3
Formación Bruta de Capital Fijo	4.065,1	13,2
Transferencias de Capital	1.812,9	5,9
- Sector Privado	164,1	0,5
- Sector Público	1.648,8	5,4
Otros Gastos de Capital	31,0	0,1
APLICACIONES FINANCIERAS	5.287,0	17,2
Amortización Deuda Pública Externa	837,0	2,7
Amortización Deuda Pública Interna	1.276,0	4,2
Otras Aplicaciones Financieras	3.173,9	10,3
TOTAL	30.689,8	100,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO		15.033,5
PARTICIPACIÓN EN EL GASTO TOTAL		49,0

Fuente: Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

La conclusión de esta primera mirada es que el presupuesto general de la nación tiene una inflexibilidad muy alta, equivalente al 51%, para reformular sus prioridades. No son posibles reasignaciones al interior por el grado de compromiso de pago de estas obligaciones, como el pago de la deuda y otros pasivos. Un incremento de recursos de financiamiento para atender otras prioridades tampoco es posible dado que, si bien existe cierta oferta por parte de organismos internacionales, afectaría los niveles de déficit, poniendo en riesgo los compromisos de metas financieras, que recordemos es el objetivo del presupuesto de 1998. Estos elementos deben tomarse en cuenta al diseñar una política de gasto con enfoque de género.

Grupos de gastos y criterio financiero

La segunda desagregación de la información presupuestaria a la que se aplicará el criterio financiero corresponde a la clasificación por grupos de gasto, unidas a las instituciones del sector público. El clasificador presupuestario de 1998 presenta nueve grupos en los que se agrupan los gastos. Éstos son:

- Grupo 100 de servicios personales: comprende los gastos en salarios, bonos, previsión social y otros gastos asociados a la prestación de servicios de los empleados permanentes, además de los salarios de los empleados no permanentes.
- Grupo 200 de servicios no personales: comprende gastos por servicios básicos, transporte, alquileres, mantenimiento y reparaciones, y por servicios profesionales asociados a los anteriores.
- Grupo 300 de materiales y suministros: comprende gastos en diversos tipos de productos como alimentos y productos agroforestales, textiles y vestuario, minerales metálicos, no metálicos, plásticos, químicos, combustibles y lubricantes, productos de papel, cartón e impresos, de cuero y caucho, y otros.
- Grupo 400 de activos reales: comprende los gastos que se realizan en inmobiliarios, construcciones, maquinaria y equipo, y otros activos fijos. Este grupo también comprende estudios y proyectos para inversión y la compra de bienes muebles.
- Grupo 500 de activos financieros: comprende la compra de acciones, la concesión de préstamos a corto plazo y largo plazo al sector público no financiero y financiero y a los sectores privado y externo, la compra de títulos y valores, y otras operaciones financieras.
- Grupo 600 de servicios de la deuda pública: comprende el pago de amortización e intereses de deudas interna y externa de corto y largo plazo, la disminución de cuentas a pagar de corto y largo plazo, los gas-

tos devengados no pagados, la disminución de depósitos de instituciones financieras, de documentos y efectos a pagar y de otros pasivos.

- Grupo 700 de transferencias: comprende transferencias corrientes y de capital al sector privado (especialmente para pensiones), al sector público no financiero por coparticipación tributaria, subsidios o subvenciones, y al sector público financiero, además de transferencias al exterior.
- Grupo 800 de impuestos, regalías y tasas: comprende el gasto en los diversos impuestos existentes del tipo interno, aduanero y municipales, además del pago por regalías a las actividades extractivas (minería, hidrocarburos), tasas, multas y patentes.
- Grupo 900 de otros gastos: este grupo comprende el pago de intereses de instituciones públicas financieras, beneficios sociales, otras pérdidas, comisiones y bonificaciones y retiros de capital (de los sectores público y privado).

Por su parte, la clasificación institucional del sector público en 1998 se muestra en la figura 3. La tabla 4 corresponde a una matriz que muestra el cruce de los grupos de gastos y las instituciones y constata que en el gobierno central están concentrados casi la mitad de los gastos del presupuesto. Los gastos de las administraciones territoriales son casi del mismo tamaño que los gastos de las empresas públicas no financieras. Dentro de los gastos territoriales resaltan los gastos de las prefecturas que representan el 68%, mientras que los de los municipios representan el 32%. Sin embargo, en términos de calidad de gasto, los presupuestos municipales tienen la mayor posibilidad de implementar políticas de equidad. Las empresas públicas no financieras, que corresponden a las empresas residuales de la capitalización, aún tienen un quinto de los recursos públicos totales, siendo que el presupuesto de 1998 es posterior a la reforma de capitalización del Estado. De los nueve grupos de gasto en que se clasifica el presupuesto, cinco son gastos del gobierno para asegurar un nivel de producción de servicios y de bienes a través de sus instituciones y empresas públicas residuales y uno sólo corresponde a las inversiones.

Aplicando el criterio financiero de selección se puede ver que de los nueve grupos de gastos, cinco son gastos inflexibles que demanda la producción de bienes y servicios en el sector público. El grupo de los activos reales es el tipo de gasto que tiene la posibilidad de reorientarse en función de una política determinada y representan el 12% del total. El 29% del gasto que representan las transferencias comienza a identificarse como el grupo de gastos que tiene la posibilidad de incidir en las relaciones de género, dado que su ejecución a nivel local está más cerca de atender las demandas sociales. El gasto en servicios personales, a pesar de su grado de compromiso, es

Tabla 4: Gasto total por grupo de gasto y nivel institucional (en millones de Bolívianos)

DESCRIPCIÓN	SUMA	1ER NIVEL INSTITUCIONAL	2ER NIVEL INSTITUCIONAL	3ER NIVEL INSTITUCIONAL	4ER NIVEL INSTITUCIONAL	5ER NIVEL INSTITUCIONAL	6ER NIVEL INSTITUCIONAL	7ER NIVEL INSTITUCIONAL	8ER NIVEL INSTITUCIONAL	TOTAL	PARTICIPADA
SECTOR PÚBLICO	8.084,7	2.968,9	2.982,7	3.086,1	1.368,8	4.028,0	2.745,9	208,2	20.888,2	20.888,2	188,8
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	8.084,2	2.968,9	2.982,7	3.086,1	1.368,8	4.028,0	2.745,9	208,2	20.882,4	20.882,4	98,8
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (GOBIERNO)	4.086,3	944,0	746,1	3.286,8	940,8	3.971,2	3.874,0	92,8	22.211,4	22.211,4	74,8
Gobierno Central	2.218,0	722,0	403,3	1.277,6	80,8	3.998,2	3.168,0	81,7	14.760,6	14.760,6	64,8
- Administración Central	1.872,2	683,7	323,7	488,9	46,1	3.682,4	2.788,8	7,2	14.308,7	14.308,7	48,2
- Instituciones Públicas	345,8	100,3	73,8	818,7	46,7	315,7	480,8	44,8	1.451,8	1.451,8	6,8
- Políticas											
- Descentralizadas											
- Administración Territorial	1.888,3	161,1	144,4	1.906,1	467,0	2.149,8	344,8	0	6.187,1	6.187,1	16,8
- Prefectura	1.388,4	64,8	111,1	831,8	188,8	1.388,5	340,8	0	3.680,8	3.680,8	11,8
- Departamentales											
- Gobiernos Municipales	80,8	38,7	30,8	1.074,3	308,1	74,6	1,8	0	1.888,2	1.888,2	6,4
- Instituciones de Servicio Social	306,1	70,8	182,4	84,2	182,7	40,2	36,2	41,2	878,2	878,2	2,8
- Empresas Públicas	418,3	1.948,9	2.188,4	378,6	18,2	300,8	3,8	718,8	8.281,1	8.281,1	19,0
- EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS											
- Empresas Mixtas	384,4	1.817,8	2.082,7	216,8	15,2	142,1	7,0	872,0	3.408,3	3.408,3	17,8
- Empresas Regionales	30,8	13,2	82,8	188,8	0	30,7	1,8	10,8	888,2	888,2	0,8
- Empresas Municipales	19,0	19,2	19,2	32,2	0	24,3	0,4	24,5	152,2	152,2	0,3
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	60,5	64,1	7,2	48,7	1.219,8	478,0	188,8	30,8	2.077,4	2.077,4	6,7
Instituciones Financieras NO Bancarias	10,8	16,8	1,8	26,4	782,8	180,5	144,2	10,0	1.677,7	1.677,7	3,8
Instituciones Financieras Bancarias	49,7	47,5	8,3	22,3	488,3	297,5	21,8	10,8	389,7	389,7	2,9
PARTICIPACIÓN	98,8	8,8	9,4	12,8	6,1	95,1	28,2	2,7	188,8	18.987,2	98,8
GASTO APLICABLE A PROGRAMAS DE GÉNERO											
PARTICIPADA EN EL GASTO TOTAL											

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contratación.

susceptible de reestructurarse para incorporar con preferencia los gastos del personal que operan los servicios básicos. Claramente tienen el potencial de la equidad de género los recursos destinados a la administración central, a las administraciones territoriales y a las empresas públicas no financieras.

En suma, esta desagregación de la información presupuestaria, muestra que los gastos comprometidos representan el 45%, confirmándose el nivel de inflexibilidad del presupuesto general de la nación identificado en el punto anterior. Sin embargo, esta forma de presentación de la información permite ubicar los niveles institucionales del sector público donde están concentradas las inflexibilidades y en qué otros niveles se puede ubicar posibilidades de reorientación de las asignaciones.

Las instituciones ejecutoras

El tercer nivel de desagregación individualiza los ejecutores institucionales del gasto del gobierno central, que como se señaló, es el mayor ejecutor del gasto público –55% del total– compuesto por la administración central (48%) y las instituciones públicas descentralizadas (6%). En esta información se necesita identificar gastos flexibles que podrían servir para las políticas equitativas. Este nivel de desagregación se presenta en una matriz que muestra los grupos de gasto y las instituciones de la administración central (tabla 5). Las observaciones más relevantes son que el Ministerio de Hacienda es el principal ejecutor del gasto: representa el 57% de este total. Los ministerios del área social (Educación, Cultura y Deportes, Salud y Previsión Social, Vivienda y Servicios Básicos), en conjunto, gastan el 20% del gasto de la administración central. El Ministerio de Defensa gasta el 6%, que equivale a un gasto mayor en 41% al del Ministerio de Salud. Las transferencias de la administración central al Ministerio de Educación representan el 14% del gasto total y las transferencias a los municipios el 28%. Los servicios personales, las transferencias y el pago de amortizaciones y servicio de la deuda se llevan el 90% del presupuesto de la administración central. De esta manera, las asignaciones presupuestarias a la administración central no reflejan las prioridades de la política de gasto público.

Aplicando a esta matriz el criterio financiero de selección, que como ya se mencionó, sirve para identificar los gastos comprometidos que no pueden ser reasignados a otros objetivos, se puede concluir la gran rigidez del gasto de la administración central. Esta se debe a su función de administración de los recursos públicos, que incluye el servicio de la deuda y la amortización y las transferencias a las universidades, prefecturas y municipios. El gobierno central no invierte porque sus recursos están destinados a las

Tabla 6: Presupuesto de la administración central (en millones de Bolivianos)

denominación	180 MILLONES PERSONALES	200 MILLONES PERSONALES	300 MILL. Y CANTIDAD DE MATERIALES	400 MILL. Y ACTIVOS REALES	500 MILL. ACTIVOS FINAN- CIEROS	600 MILL. ACTIV. DEBIDA PÚB. Y DEBIDA PROPIA	700 MILL. TRASP. RENTAS- CORRIENTES	800 MILL. COSTOS CORRIENTES	TOTAL	PARTICI- PACIÓN
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	1.927,2	886,7	255,7	466,8	45,1	3.463,4	7.780,8	7,2	14.880,7	99,8
VICERREY DE LA REPÚBLICA	2,4	3,6	0,7	8,7	0,0	0,0	0,0	0,0	18,8	0,1
MIN. DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	60,1	41,2	3,6	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	146,4	1,0
MIN. DE BIENESTAR	271,8	36,6	76,4	31,4	0,2	0,0	23,1	0,0	488,8	3,3
MIN. DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES	62,7	40,4	11,1	49,7	0,0	0,0	2.822,7	0,2	2.261,1	16,2
MIN. DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIÓN	18,9	18,7	0,6	3,1	0,0	0,0	3,9	0,0	41,1	0,3
MIN. DE DEFENSA NACIONAL	810,4	46,3	143,6	21,4	0,0	0,0	26,2	0,0	846,9	6,7
MIN. DE LA PRESIDENCIA	4,8	17,1	5,7	0,8	0,0	0,0	286,4	0,0	314,8	2,1
MIN. DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	11,7	4,2	1,6	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	22,7	0,2
MIN. DE HACIENDA	414,8	126,9	25,6	38,9	86,0	3.883,4	4.184,9	0,2	3.466,3	27,2
MIN. DE DESARROLLO ECONÓMICO	13,0	39,6	3,6	31,8	0,0	0,0	616,6	0,0	608,6	4,1
MIN. DE VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS	0,8	2,8	0,4	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	62,2	0,4
MIN. DE SALUD Y PREVENCIÓN SOCIAL	13,2	12,9	27,7	29,8	0,1	0,0	617,8	0,0	600,6	4,1
MIN. DE AGRIC., GANADERÍA Y DESARROLLO	14,8	8,0	2,6	26,4	0,0	0,0	112,4	0,0	168,7	1,1
MIN. DE DES. SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN	29,8	34,4	7,1	62,9	0,0	0,0	36,4	0,0	169,7	1,1
MIN. DE TRABAJO Y EMPREQUEAMIENTO	0,2	3,0	0,7	0,2	0,0	0,0	1,8	0,0	12,0	0,1
PODER LEGISLATIVO	124,2	30,0	4,1	6,8	0,2	0,0	0,0	0,0	160,9	1,1
PODER JUDICIAL	148,8	27,3	8,6	88,8	0,8	0,0	19,8	0,0	246,3	1,8
CORTE NACIONAL ELECTORAL	26,4	8,9	6,6	32,2	0,0	0,0	0,0	0,0	73,0	0,6
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	44,0	6,9	1,6	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	66,5	0,4
MIN. PÚBLICO DE LA NACIÓN	32,0	3,8	1,6	2,1	0,1	0,0	1,9	0,0	41,4	0,3
CONSEJO SUPREMO DE DEFENSA NACIONAL	0,2	0,1	0,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
	13,4	3,8	2,2	3,2	0,3	24,7	62,4	0,0	100,0	0,8
CASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ANUAL A PARTICIPANTES DE GÉNERO										
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL										
PARTICIPACIÓN EN EL CASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL										
CASTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ANUAL A PARTICIPANTES DE GÉNERO										
PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL										
PARTICIPACIÓN EN EL CASTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL										

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

operaciones de funcionamiento y este tipo de gasto es financiado con recursos del tesoro que están expuestos a las restricciones fiscales; en general, las instituciones centrales no tienen la flexibilidad para cambiar su estructura de gasto a favor del gasto social. Sin embargo, los ministerios de las áreas sociales tienen la responsabilidad de incorporar los objetivos de equidad en la estructura de sus presupuestos.

En suma, el nivel de inflexibilidad del gasto de la administración central es menor que la del sector público y equivalente al 41% de su presupuesto total. Significa que de este presupuesto un 59% tiene flexibilidad para ser asignado a otras prioridades del gasto que no son las financieras. Un diseño de políticas de gasto con enfoque de género debe considerar que a pesar de los compromisos financieros del presupuesto que determinan su inflexibilidad para canalizarse a otros objetivos, existen grados de libertad que surgen en gastos que no son estrictamente necesarios para el desarrollo.

Criterio cualitativo derivado del objeto del gasto

El cuarto nivel de desagregación corresponde a la clasificación por objeto del gasto o al tipo de gastos que se financian con recursos del presupuesto general de la nación. La tabla 6 muestra la distribución del gasto según las siguientes categorías:

- Gastos corrientes y aplicaciones financieras: es el conjunto de gastos corrientes y el pago por obligaciones de deuda pública interna y externa.
- Gastos de capital: es el conjunto de gastos en activos reales menos la inversión en estudios y proyectos de inversión, y los activos financieros.
- Proyectos de inversión: son todos los proyectos financiados con recursos de origen público, que tienen el propósito de incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico y humano de dominio público, para ampliar la capacidad del país en la prestación de servicios y la producción de bienes.

Los proyectos de inversión junto con los gastos de capital constituyen la inversión pública. La tabla 6 evidencia que el gasto de inversión representa el 19% del total del gasto. Pero no todo el gasto de inversión se destina a proyectos de inversión: casi la mitad (41%) representa los gastos de reposición de capital para el funcionamiento del sector público⁸. De manera que

⁸ Inversiones para el funcionamiento de la administración pública que no representan formación de capital para la economía.

Tabla 6: Gasto total por objeto de gasto (Inversión y funcionamiento y grupo Institucional) (en millones de Bolivianos)

DESCRIPCIÓN	GASTOS CORRIENTES Y PLIC. FINAL		GASTO CAPITAL (*)	PROYECTOS DE INVERSIÓN		CANTIDAD INVERSIÓN	TOTAL	PARTICIPACIÓN	
	GA	CB		CB	CB				
SECTOR PÚBLICO	24.794,9	2.499,0	2.499,0	2.492,4	5.001,4	26.996,8	198,9	198,9	
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	22.800,2	2.203,1	2.203,1	2.479,1	5.749,2	23.022,4	83,3	83,3	
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (DIB. GENERAL)	17.437,7	2.077,5	2.077,5	2.279,2	5.333,7	22.811,4	74,3	74,3	
Gobierno Central	12.881,8	1.849,7	1.849,7	1.922,0	2.899,7	16.780,5	84,9	84,9	
- Administración Central	13.124,8	1.599,5	1.599,5	325,4	1.881,8	14.906,7	48,2	48,2	
- Instituciones Públicas Descentralizadas de Fines Empresariales	737,0	358,2	358,2	606,8	1.189,8	1.843,8	8,3	8,3	
Administración Territorial	2.799,2	249,7	249,7	2.094,3	2.400,8	5.187,1	18,8	18,8	
- Prefecturas Departamentales	2.204,3	245,0	245,0	881,0	1.359,0	3.560,3	11,8	11,8	
- Gobiernos Municipales	584,8	1,8	1,8	1.079,3	1.079,8	1.699,8	5,4	5,4	
Instituciones de Seguridad Social	798,9	84,2	84,2	8,9	84,2	873,8	2,8	2,8	
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS	5.432,8	196,9	196,9	232,8	299,5	5.821,1	18,0	18,0	
Empresas Nacionales	5.181,7	154,3	154,3	88,4	223,8	5.405,8	17,8	17,8	
Empresas Regionales	191,5	15,8	15,8	88,0	111,8	283,3	0,8	0,8	
Empresas Municipales	88,3	18,4	18,4	37,8	82,8	132,2	0,5	0,5	
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	1.896,2	174,8	174,8	133,2	196,2	2.087,4	9,7	9,7	
Instituciones Financieras no Bancarias	888,3	148,2	148,2	15,2	181,4	1.187,7	3,8	3,8	
Instituciones Financieras Bancarias	879,8	28,8	28,8	0,0	28,8	900,7	2,9	2,9	
PARTICIPACION	88,7	7,8	7,8	91,4	88,9	180,9			
	CANTO DE INVERSIÓN							8.309,4	
	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DEL PNB							18,2	
	CANTO DE INVERSIÓN EN PROYECTOS ANUALES A PROGRAMAS DE GASTO							2.476,1	
	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DEL PNB							11,2	

(*) Incluye gastos de Repatriación y Transferencias de Capital.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

al descontar este gasto, sólo un 11% del presupuesto general de la nación se destina a inversiones en proyectos. Las institucionales que ejecutan la inversión pública son principalmente las que corresponden a los niveles departamentales y municipales. Dos tercios del programa de inversión pública –cerca del 60% de los proyectos de inversión– se ejecuta a través de los municipios y prefecturas.

De acuerdo al objeto al que están destinadas las asignaciones presupuestarias, el gasto corriente y las aplicaciones financieras tienen menores posibilidades de favorecer las políticas equitativas debido, fundamentalmente, a que en este tipo de gasto están contenidos los gastos de funcionamiento del aparato estatal. Lo destacable es, entonces, que en el rubro de inversión pública se encuentran los recursos orientados a los objetivos sociales de la política de gasto; y, que, institucionalmente, la ejecución está asignada a los organismos territoriales.

Aplicando el criterio de descarte para identificar el monto del gasto con posibilidades de generar efectos redistributivos podemos señalar que éste representa tan sólo el 11% del presupuesto total. Éste es el grado de flexibilidad que tiene el presupuesto para orientar sus recursos a las prioridades de equidad. Sin embargo, no se puede descartar los gastos corrientes que se generan en la provisión estatal de los servicios básicos: éstos corresponden al gasto recurrente que se genera en la fase de operación de los proyectos de inversión. Como vimos, el gasto de funcionamiento hace posible la operación de las inversiones, por lo tanto forman parte del gasto social básico. Cabe recordar que los grupos de gasto asociados a la inversión social básica son los de servicios personales (100), servicios no personales (200) y materiales y suministros (300) de los ministerios encargados de la administración del gasto social básico.

La tabla 5 muestra que el gasto de funcionamiento asignable a la inversión social básica suma Bs. 217 millones, que representa sólo el 2% del gasto de funcionamiento de la administración central. Este índice permite sostener que existe la posibilidad de una redistribución hacia el gasto de funcionamiento correspondiente a la inversión social básica. Si se analiza detenidamente el gasto de funcionamiento (compuesto por los grupos 100, 200 y 300), el componente más importante en magnitud es el de sueldos y salarios que representa el 70% del mismo. Este gasto está compuesto por salarios de docentes y personal de los servicios de salud y previsión social. Su alta dependencia de los recursos del tesoro limita la ejecución de los proyectos de inversión y por tanto la obtención de los resultados.

La falta de previsión de este tipo de gastos de funcionamiento o corrientes en los presupuestos anuales ha impedido que las inversiones generen sus efectos multiplicadores. La construcción de infraestructura educativa y hospitalaria requiere para su funcionamiento de profesionales y técnicos para hacer efectivos los servicios. A pesar de que en términos cuantitativos es posible hacer reasignaciones al interior del gasto de funcionamiento, su incremento no es tan factible debido a las limitaciones que imponen las restricciones financieras. Esta situación obliga a buscar fuentes alternativas de financiamiento. La falta de recursos de funcionamiento adecuados en cantidad y calidad es el otro factor que limita las posibilidades de la inversión pública de convertirse en un instrumento para reducir la exclusión social y la de género. Por consiguiente, su cuantificación dentro del gasto asignable a las prioridades tiene una alta significación.

Es importante puntualizar, finalmente, que dentro del gasto de funcionamiento asignable a las prioridades de género, se considera el gasto de operación del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, encargado de incorporar el enfoque de género en las políticas públicas. El gasto de esta instancia suma Bs. 19,2 millones y representa el 0,1% del presupuesto de la administración central (el Ministerio de Educación representa el 15% y el Ministerio de Salud el 4%).

Un diseño adecuado de política de gasto público con enfoque de género debe considerar, que si bien la inversión es el tipo de gasto más adecuado, también es necesario considerar el incremento de gasto de funcionamiento que requieren los nuevos niveles de inversión. Por otra parte se debe tomar en cuenta que el presupuesto general de la nación otorga posibilidades de reorientación del gasto corriente hacia el gasto social básico, y que por el contrario los incrementos están siempre condicionados al crecimiento del déficit.

Carácter redistributivo del gasto

El quinto nivel de análisis permite cuantificar el gasto público asociado a una de las funciones más importantes del Estado: la función redistributiva o función social. Generalmente, se asume que el gasto asociado a la función social son las asignaciones presupuestarias a salud, educación, vivienda y servicios básicos, que cumplen todas las instituciones del sector público. Dentro de este concepto se distingue el “gasto social básico” como aquel que se destina a la provisión de servicios primarios, tales como educación primaria y alfabetización, atención primaria en salud (inmunizaciones, atención a mujeres y niños, nutrición) y provisión de servicios de agua

potable y saneamiento básico (Loayza, 1999). El gasto social básico cumple el rol redistributivo y equitativo atribuido a las finanzas públicas. Mediante una política adecuada permite una modificación en la distribución del ingreso a partir de un mayor acceso de la población a los servicios públicos. Por consiguiente una asignación mayor de recursos a estos sectores, acompañada de una buena gerencia hace posible el cumplimiento de sus objetivos redistributivos.

El gasto social incluye tanto el gasto de funcionamiento como el de inversión. Como se pudo observar en la clasificación por objeto del gasto, el gasto de funcionamiento del sector público es un gasto inflexible. Por lo tanto, en este nivel de desagregación de la información se considera sólo el gasto de inversión como el tipo de gasto con más posibilidades para incidir sobre los objetivos sociales y, más específicamente, sobre los objetivos de equidad de género. La clasificación funcional de la inversión pública según el origen del financiamiento de la inversión se muestra en la tabla 7. No se incluyen las inversiones ejecutadas a través de los gobiernos municipales, que figuran en el rubro de transferencias del presupuesto general de la nación, debido a que la operación de estas inversiones está a cargo de los municipios. Aplicando el criterio cualitativo a la clasificación funcional de la inversión pública consignada en la tabla, se encuentra que no todos los sectores aportan a los objetivos redistributivos de la inversión. La inversión social básica, constituida por los sectores directamente relacionados con la provisión de servicios básicos, tiene un peso de 37% en el programa de inversiones de 1998, equivalente a Bs. 1.008 millones. Éstas son las inversiones que realiza el Estado para cumplir su rol compensatorio de las desigualdades sociales. Estas inversiones tienen efectos directos sobre la calidad de vida de mujeres y hombres. La mayor oferta de estos servicios desarrolla las capacidades de las mujeres, mejora sus oportunidades y les permite una recomposición en el uso del tiempo de trabajo doméstico.

El diseño de una política de gasto público con enfoque de género debe utilizar de manera jerárquica, de acuerdo a un orden de prioridades, la inversión pública, y especialmente, la inversión social básica. Sin embargo, nuestra investigación, a diferencia de Loyaza (1999) amplía la noción de inversión social básica los sectores agropecuario, minero, energía y transporte, puesto que varios de los proyectos allí contemplados incluyen objetivos de equidad de género.

Tabla 7: Inversión pública programada por sector y fuente de financiamiento (en millones de Bolivianos)

SECTOR	TOTAL	PARTICIPACIÓN	Fin. Interno	Fin. Externo
AGROPECUARIO	326,0	12,0	117,2	208,8
MINERO	30,9	1,1	16,0	14,9
INDUSTRIA Y TURISMO	26,9	1,0	8,3	18,6
HIDROCARBUROS	55,0	2,0	41,8	13,2
ENERGIA	82,4	3,0	54,4	27,9
TRANSPORTES	1.014,2	37,4	488,2	526,0
COMUNICACIONES	0,0	0,0	0,0	0,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	140,7	5,2	67,3	73,4
EDUCACION Y CULTURA	337,8	12,5	181,4	156,4
SANEAMIENTO BASICO	475,7	17,6	168,3	307,4
URBANISMO Y VIVIENDA	54,1	2,0	44,2	9,9
RECURSOS HIDRICOS	21,4	0,8	11,5	9,8
MULTISECTORIAL	144,3	5,3	62,4	81,9
TOTAL	2.709,4		1.261,2	1.448,2
PARTICIPACIÓN		100,0	46,5	53,5
		INVERSIÓN SOCIAL BASICA		1.008,3
		PARTICIPACIÓN EN LA INVERSIÓN TOTAL		37,2

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Sistema Nacional de Inversión Pública.

Eficiencia del gasto

Una política de gasto no será efectiva para alcanzar sus objetivos si no se toma en cuenta que además de recursos se requiere de capacidades institucionales adecuadas para ejecutar los programas de inversiones. En el ámbito de estas capacidades están contemplados todos los aspectos gerenciales que acompañan a la gestión del gasto social. La eficiencia de las inversiones se mide a través de los coeficientes de ejecución, que a su vez son los indicadores aproximados para medir su efectividad en términos de alcanzar los objetivos propuestos. Sólo el gasto ejecutado genera impactos. Si el indicador de ejecución se acerca al 100% se puede intuir que se han alcanzado los objetivos y que la inversión ha generado los beneficios previstos.

La tabla 8 muestra que la ejecución observada durante 1998 fue del 77%. Para los estándares bolivianos es una ejecución satisfactoria, si se toma en cuenta que durante los 10 últimos años, en promedio, el porcentaje de ejecución fue del 60%. La diferencia entre inversión programada e inversión ejecutada reside en factores de gerencia en la administración de los proyectos, sistemas de gestión o gerencia pública social con los que no cuentan las instituciones del Estado y en mayor medida los municipios. Los temas de gerencia también están acompañados de una falta de transparencia en la ejecución de obras públicas. Ambos, la gerencia social y la falta de transparencia postergan la obtención de resultados y en algunos casos los

anula. El desafío es, más que incrementar los recursos de inversión, elevar la efectividad de las inversiones para reducir los desfases entre gasto programado y gasto ejecutado. Si la equidad de género se logra en gran parte a través del gasto de inversión, la política debe ser complementada por mecanismos de mejoramiento en la gestión de la inversión que comprenda tanto los sistemas de administración de recursos como de gestión de proyectos. En términos de eficacia de la inversión, se observa la necesidad de encontrar formas alternativas de financiamiento para asegurar el flujo de recursos oportuno que requiere la ejecución de las obras.

Tabla 8: Inversión pública sectorial programada y ejecutada en 1988 (en millones de Bolivianos)

SECTOR	PROGRAMADO	PARTICIPACIÓN	EJECUTADO	PARTICIPACIÓN	% EJECUCIÓN
AGROPECUARIO	326,0	12,0	264,1	12,7	81,0
MINERO	30,9	1,1	20,2	1,0	65,5
INDUSTRIA Y TURISMO	26,9	1,0	20,7	1,0	77,0
HIDROCARBUROS	55,0	2,0	13,1	0,6	23,8
ENERGÍA	82,4	3,0	55,8	2,7	67,7
TRANSPORTES	1.014,2	37,4	772,6	37,1	76,2
COMUNICACIONES	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	140,7	5,2	152,5	7,3	108,4
EDUCACIÓN Y CULTURA	337,8	12,5	239,4	11,5	70,9
SANEAMIENTO BÁSICO	475,7	17,6	356,1	17,1	74,9
URBANISMO Y VIVIENDA	54,1	2,0	64,9	3,1	120,0
RECURSOS HIDRICOS	21,4	0,8	24,3	1,2	113,7
MULTISECTORIAL	144,3	5,3	98,4	4,7	68,2
TOTAL	2.709,4	100,0	2.082,3	100,0	76,9
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA					2.082,3
PORCENTAJE DE EJECUCIÓN					76,9

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Sistema Nacional de Inversión Pública.

La inversión efectiva

La aplicación de los criterios financiero y cualitativo a la información presupuestaria –éste último criterio derivado del objeto del gasto– permitió identificar la magnitud y el tipo de gasto que puede ser dirigido a instrumentar una política equitativa y de género. Dicho de otra forma, posibilitó identificar el tipo de gasto no comprometido que tiene la flexibilidad necesaria para ser orientado a las prioridades de equidad social y, más concretamente, a las de género. Éste es el gasto de la inversión y su correspondiente gasto de funcionamiento. Ambos representan el 40% del total del gasto.

Para el diseño de políticas de gasto, estos resultados permiten identificar las variables sobre las que se puede incidir para incrementar el gasto de inversión o cambiar su estructura sectorial mediante reasignaciones al interior del programa de inversiones.

Sin embargo, para que los planteamientos de políticas públicas tengan mayor efectividad, es necesario considerar dos elementos adicionales sobre los gastos de inversión: el horizonte temporal y la calidad de las inversiones. Se requiere conocer el plazo previsto para lograr los efectos deseados y, a la vez, se considera que tendrían que ser observables en un horizonte de corto a mediano plazo. Por ello se excluyeron los proyectos que no están en fase de operación (estudios de preinversión) y otros proyectos cuyos impactos son de muy a largo plazo. Asimismo, por un criterio de calidad de las inversiones se restó los proyectos de fortalecimiento institucional que se encuentran en el “programa de inversión pública”. La inversión efectiva incorpora la inversión social básica junto a los proyectos de los sectores agropecuario, minero, industria y turismo, energía y transportes. Con este procesamiento adicional se llega al concepto de inversión efectiva. La inversión efectiva de los proyectos de 1998 suma Bs. 1.562 millones y está distribuida en 4.437 proyectos. Como se muestra en la tabla 9, estos 4.437 proyectos representan el 75% del total de la inversión ejecutada.

Tabla 9: Inversión efectiva (en millones de Bolivianos)

SECTOR	INVERSIÓN TOTAL	PARTICIPACIÓN	TOTAL INVERSIÓN EFECTIVA	PARTICIPACIÓN	% INV. EFECTIVA / INV. TOTAL
AGROPECUARIO	264,1	12,7	161,4	10,3	61,1
MINERO	20,2	1,0	4,9	0,3	24,4
INDUSTRIA Y TURISMO	20,7	1,0	10,9	0,7	52,5
HIDROCARBUROS	13,1	0,6	0,0	0,0	0,0
ENERGÍA	55,8	2,7	53,2	3,4	95,4
TRANSPORTES	772,6	37,1	652,5	41,8	84,5
COMUNICACIONES	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	152,5	7,3	118,5	7,6	77,7
EDUCACIÓN Y CULTURA	239,4	11,5	208,0	13,3	86,9
SANEAMIENTO BÁSICO	356,1	17,1	317,6	20,3	89,2
URBANISMO Y VIVIENDA	64,9	3,1	34,8	2,2	53,6
RECURSOS HÍDRICOS	24,3	1,2	0,0	0,0	0,0
MULTISECTORIAL	98,4	4,7	0,0	0,0	0,0
TOTAL	2.082,3	100,0	1.561,9	100,0	75,0
INVERSIÓN EFECTIVA / INVERSIÓN TOTAL					75,0
INVERSIÓN EFECTIVA / PGN					5,1

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Clasificación del gasto según objetivos de género

El tratamiento de la información presupuestaria realizada hasta aquí permite identificar el monto del gasto que de una u otra manera tienen impactos en las relaciones de género. A su vez, estos recursos podrían ser objeto de una política instrumental de gasto para incrementar el gasto de inversión o cambiar su estructura sectorial mediante reasignaciones al interior del programa de inversión pública. En esta sección intentamos conocer el tipo de

impactos de género que tienen estas inversiones. Para ello se aplican los criterios de clasificación del gasto propuestos por la investigadora Rhonda Sharp (1995) al monto de inversión efectiva de Bs. 1.562 millones. Los resultados de dicha clasificación se pueden ver en la tabla 10. La inversión focalizada a objetivos de equidad de género representa el 4.6% del total de la inversión efectiva y corresponde a proyectos de capacitación y crédito a las mujeres para el desarrollo productivo, mejoramiento de la atención y el acceso a los servicios de salud específicos de mujeres (atención materno infantil, salud sexual y reproductiva), servicios integrales de atención a los derechos de la mujer, atención integral de niños y niñas en salud, nutrición, y educación inicial⁹. No se observan proyectos específicos para favorecer a los hombres. Estos proyectos tienen impactos directos y observables en el corto plazo sobre la generación de oportunidades para la mujer. Por consiguiente, un incremento del gasto focalizado tiene la ventaja de causar efectos observables en el corto plazo.

La inversión pública para proyectos que permitan igualar las oportunidades de empleo entre mujeres y hombres en los organismos del sector público no tienen ninguna significación en los proyectos operados durante 1998. En general la capacitación de los funcionarios públicos no ha sido una preocupación para el Estado. Esto se comprueba por el deterioro de la institucionalidad pública heredada de la crisis de los ochenta, que afectó en mayor proporción a las instituciones encargadas de la administración del gasto social. Por lo tanto la política de gasto debería considerar el incremento de recursos públicos para capacitación con prioridad para las mujeres.

La inversión pública destinada a la comunidad pero con capacidad de generar impactos en las relaciones de género representa casi el total de la inversión efectiva (95%). Significa que casi el total de la inversión pública efectiva tiene efectos sobre las relaciones de género, sin que necesariamente colaboren a objetivos de equidad. Por ello es necesario saber quiénes son los beneficiarios de esta inversión, lo que significa conocer en qué medida las mujeres son las beneficiarias de estos servicios. La poca información disponible no ha permitido este análisis. Como una forma alternativa, se ha analizado los proyectos que se encuentran en la base de datos del “sistema de información sobre inversiones”.

⁹ Puesto que la definición de esta categoría se refiere a los gastos que toman en cuenta las necesidades específicas de los individuos por género, sin hacer distinciones generacionales, hemos incluido los proyectos explícitamente orientados a niños y niñas.

3.4 Los proyectos y su impacto de género

El gasto de inversión tiene como referente proyectos cuya revisión ha facilitado establecer la inversión efectiva y, luego, su clasificación en las categorías de gastos propuestas por Sharp (1995). El procedimiento para la clasificación merece una explicación especial debido a que en Bolivia, al igual que los otros países de la región, no se cuenta con información que permita identificar los y las beneficiarias con el propósito de avanzar en el análisis de género de los presupuestos. Por esta razón fue necesario adoptar un procedimiento alternativo. Se revisó el total de proyectos registrados en el sistema de información sobre inversiones del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Ministerio de Hacienda). Para el año 1998 existían 5.023 proyectos y al finalizar el ejercicio presupuestario representaban una inversión ejecutada de Bs. 2.709 millones, incluyendo proyectos en fase de estudios y en ejecución. Adicionalmente la base de datos sobre proyectos contiene estudios y proyectos de fortalecimiento institucional. Un análisis de los mismos permitió concluir que los impactos de éstos o son muy a largo plazo o por el tipo de inversión no favorecen los objetivos de equidad ni de manera indirecta. Tal es el caso de los proyectos de fortalecimiento institucional. Con estos argumentos, 586 proyectos fueron descartados, llegándose a un total de 4.437 proyectos que significan una inversión de Bs. 1.562 millones. Esta suma fue denominada “inversión efectiva total”.

Una vez definida la inversión efectiva, se procedió a revisar los objetivos de los proyectos para clasificarlos en función de los impactos en las relaciones de género propuesta por Sharp (1995): focalizados, de igualdad de oportunidades y comunitarios. Llamamos focalizados a los proyectos de impacto directo en la satisfacción de necesidades específicas de mujeres y hombres. Seguidamente, rastreamos proyectos dirigidos a fomentar la igualdad de oportunidades en el empleo público y, finalmente, identificamos los proyectos comunitarios que tienen efectos indirectos en los objetivos de equidad de género. Este procedimiento se aplicó a los proyectos de los diversos sectores y no sólo a los del área social. Una constatación general es que contrariamente a la presunción de que toda la inversión pública impulsa el desarrollo equitativo, únicamente el 75% de los proyectos tienen un impacto directo e inmediato en dicho objetivo. La tabla 10 sintetiza la información y continuación describimos los hallazgos en cada sector.

Agropecuario. Se han identificado 294 proyectos de los cuales sólo tres focalizado a las mujeres. Estos estaban orientados a la capacitación de mujeres en actividades de desarrollo productivo (producción de queso y deri-

vados de leche), desarrollo productivo y capacitación en general, y desarrollo de la pequeña agricultora. El valor total de estos proyectos (Bs. 4,1 millones) representa el 2% de la inversión efectiva de este sector (Bs. 161,4 millones). Por su parte no se encontraron proyectos dirigidos a promover la igualdad de oportunidades en el empleo público del sector agropecuario. Las inversiones dirigidas a la comunidad en general representan el 97,4% de los proyectos o inversión efectiva del sector agropecuario. Los mayores montos corresponden a proyectos de desarrollo integral de las zonas andina y valle dirigidos a comunidades rurales y proyectos de riego y microriego. Estos suman el 50% de la inversión efectiva en el sector. Se presume que estos proyectos tendrán efectos diferenciados en las condiciones de vida de mujeres y hombres que pueden ser positivos o negativos. El rol de la mujer es importante para la producción agrícola, y en especial para la pequeña producción. La mujer es protagonista activa de casi todas las actividades agrícolas, desde el acarreo de agua hasta la roturación de la tierra. Las actividades de pastoreo y cuidado de ganados camélidos y ovinos –característicos de la región occidental del país– son principalmente llevadas a cabo por niñas. Por ello es importante conocer a quienes benefician estos recursos.

Salud y seguridad social. Este sector está compuesto por 196 proyectos vigentes, que en total suman Bs. 118,4 millones. Entre ellos, se identificaron 20 proyectos de inversión explícitamente dirigidos a la mujer (Bs. 31,4 millones) y constituyen el 26% de la inversión efectiva total del sector. Estos 20 se pueden subdividir entre los que buscan empoderar a las mujeres como son aquellos que promocionan sus derechos (el 89% de la inversión en esta categoría) y los de mejoramiento de la atención y acceso a los servicios de salud específicos para mujeres: atención materno infantil y salud sexual y reproductiva (que representaron el restante 11% de las inversiones focalizadas). No se encontró ningún proyecto que estuviese dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el empleo público del sector salud y seguridad social. En la categoría de proyectos comunitarios con impactos en las relaciones de género se encuentran proyectos con objetivos de mejorar los servicios de salud y el acceso a los mismos y proyectos de salud pública. Suman 176 proyectos que representan el 74% de la inversión efectiva del sector. Dentro de esta tercera categoría, destacan los proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura hospitalaria, de los cuales, la construcción de un hospital urbano –el Hospital Viedma de Cochabamba– es cuantitativamente el más significativo (44%). Los restantes proyectos se orientan a la prevención de enfermedades de vector animal (rabia, chagas, malaria), de uso indebido de drogas y asistencia alimentaria y social. Este tipo de proyectos benefician tanto a mujeres como

a hombres, pero de su inversión se puede inferir impactos diferenciados en las mujeres a través de indicadores como la cobertura de partos institucionales.

Educación y cultura. Al igual que con el sector salud, la inversión en educación y cultura ayudaría a mejorar los servicios educativos existentes en el país bajo una nueva concepción que está incorporada en la proyecto de reforma educativa, el mismo que contiene criterios de igualdad de género. Este sector presenta el mayor número de proyectos del programa de inversión pública, 2.846, aunque representó sólo el 13% del total de inversión efectiva para el año de estudio. 16 proyectos corresponden a intervenciones focalizadas que representan el 18% de la inversión efectiva en este sector. Los más significativos son aquellos de atención integral a niñas y niños en diferentes departamentos del país y uno para la reinserción de niñas y niños trabajadores a la educación formal los cuales totalizan, aproximadamente, el 94% de la inversión en la categoría de proyectos focalizados. El objetivo de este tipo de proyectos es el de garantizar la oferta de servicios de educación inicial, salud, nutrición, protección y de fortalecimiento familiar. Los demás proyectos comprenden capacitación y apoyo a las mujeres, y aunque representan montos mucho menores; están orientados tanto a actividades productivas y de crédito como a la educación. Bajo inversiones para la promoción de igualdad de oportunidades en el empleo del sector público no se han detectado proyectos. Los que mas se asemejan a ello, son dos proyectos de guarderías infantiles rurales, cuyos montos son insignificantes (0,01% de la inversión efectiva en educación)¹⁰. En el grupo de proyectos comunitarios con impactos de género se identifican 2.830 intervenciones destinadas la creación de infraestructura y equipamiento a nivel nacional que totalizan el 83% de la inversión efectiva en el sector. Estos proyectos corresponden a las inversiones en reforma educativa; además de infraestructura, esta categoría incluye proyectos de capacitación de docentes y de desarrollo curricular.

Saneamiento básico. Estas acciones también forman parte de la inversión social, como factor necesario para la salud de la población. La inversión en saneamiento básico beneficia en gran medida a las mujeres a través de externalidades positivas para sus familias y para la sociedad en su conjunto. Este sector cuenta con un total de 550 proyectos que representan el 89%

¹⁰ Sin embargo, siguiendo la definición de esta categoría, sólo debe tomarse en cuenta las inversiones que promuevan la igualdad de oportunidades en el empleo público del sector educación, razón por la cual los proyectos de guarderías infantiles rurales no han sido contabilizados como inversiones de esta categoría.

de la inversión efectiva del sector. Se puede catalogar toda la inversión efectiva de saneamiento básico como perteneciente a la categoría de inversiones comunitarias con impacto de género diferenciado. Estos proyectos se desarrollan tanto en el ámbito rural –34% de la inversión en el sector– como en el urbano. La mayoría de los proyectos consisten en la construcción, mantenimiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillados. Los montos de los proyectos son muy desiguales. Algunos de ellos representan una alta proporción del total de la inversión efectiva del sector (el más cuantioso llegó a significar el 17%). Estos proyectos más caros incluyen trabajos de perforación de pozos y trasvases de ríos, especialmente en áreas urbanas. Cabe resaltar la existencia de proyectos integrales de saneamiento básico rural que además de la dotación de agua potable y alcantarillados en comunidades rurales, incluyen la capacitación institucional y comunal y la asistencia técnica en saneamiento básico a las comunidades y municipios beneficiarios. Sin embargo, estas intervenciones sólo representan el 3% de la inversión efectiva del sector. Dentro de este monto hay un proyecto exclusivamente destinado a la capacitación en saneamiento básico. La capacitación y difusión de la importancia de estos sistemas podría tener mayor impacto en la población si fuese enfocada en las mujeres. Así se contribuiría al mantenimiento más eficiente de los mismos. Además de la difusión, dada la importancia de la mujer en los roles de acarreo de agua y de preparación de alimentos –actividades directamente vinculadas al uso de tiempo de la mujer y a la salud de toda la familia– se podría esperar algún proyecto específicamente dirigido a las mujeres. En futuros programas de inversiones, el enfoque de género podría ayudar a definir quiénes son los beneficiarios/as directos/as de un sistema de saneamiento básico.

Urbanismo y vivienda. El sector de urbanismo y vivienda es otro que forma parte de la inversión social básica del presente estudio. Este sector estaba compuesto por un total de 94 proyectos, de los cuales fueron descartados 68, no solamente por tratarse algunos de estudios, sino por el impacto a muy largo plazo que pueden tener en las condiciones de vida de las mujeres. Ejemplos de tales proyectos eliminados incluyen la refacción y construcción de edificios de las prefecturas y otras oficinas públicas, de estadios o coliseos, la construcción de centros de convenciones internacionales, la catalogación de inmuebles de centros históricos, y otros similares. Cabe notar que aunque se haya descartado el 72% de los proyectos de este sector, los montos de los proyectos que quedaron alcanzaron a 55% del total de la inversión ejecutada en urbanismo y vivienda. De manera que la inversión efectiva en este sector está constituida por 26 proyectos que pueden tener alguna incidencia en mejorar las condiciones de vida de las

mujeres. De tales proyectos, el más importante en términos de montos fue la construcción de una avenida destinada a formar parte de una carretera inter-departamental y de un corredor de exportación (69% de la inversión efectiva en el sector). Otro proyecto significativo en términos de relevancia social es la reconstrucción de viviendas rurales (11%). Los 24 proyectos restantes se distribuyeron en la construcción de terminales de buses, remodelación de mercados, pavimentación de calles urbanas, y la construcción de puentes y alcantarillas urbanos y rurales.

Minero. Aunque ya no forma parte de la inversión social básica, el análisis de este sector reveló la existencia de algunos proyectos que pudieran tener alguna incidencia en mejorar la condición de vida de las mujeres de las zonas de actividad minera, actualmente las más pobres del país. Las inversiones en el sector minero en 1998 contemplaron sólo diez proyectos, de los cuales dos eran estudios. Del resto de proyectos se consideró dos para el estudio: el primero de apoyo a la pequeña explotación minera y el segundo de desarrollo de áreas deprimidas del occidente del país, que juntos constituyen el 24% del total de la inversión ejecutada en este sector. Estos dos proyectos fueron clasificados como inversiones comunitarias, puesto que pueden influir en las relaciones de género. La pequeña minería emplea mano de obra femenina (las denominadas *palliris*) para la selección de minerales.

Industria y turismo. En este sector se pudo destacar proyectos de inversión correspondientes a la categoría de proyectos comunitarios. En 1998, el sector de industria y turismo operó 42 proyectos de los cuales siete pueden tener algún impacto en la vida de las mujeres. Estos fueron la base para estimar la inversión efectiva del sector. En general, estos proyectos se refieren a la asistencia y promoción de pequeñas industrias y microempresas. De esos siete, el proyecto más significativo (que representó el 94% de la inversión efectiva) es un proyecto de asistencia y promoción de la pequeña iniciativa, rubro que a menudo incluye una gran población de mujeres. El restante 6% lo conforman proyectos de capacitación en cerámica, fortalecimiento de la pequeña industria y microempresa de madera y metalmeccánica, ampliación y fortalecimiento para la asociación de artesanos campesinos de Santa Cruz, construcción de talleres para el Instituto de la Ceguera de Tarija; capacitación turística de recursos humanos y extensión textil en algunos ayllus del occidente del país.

Hidrocarburos. Este proyecto es, sin duda, de carácter productivo, pero su impacto en las mujeres es muy distante e indirecto. El único proyecto de inversión ejecutado del sector fue la construcción del oleoducto Carrasco-Co-

chabamba como parte de la infraestructura para la comercialización del gas fuera de las fronteras nacionales. Por lo tanto, no se consideró el sector hidrocarburos como relevante para mejorar la equidad de género.

Energía. Este sector ha sido considerado por las autoridades como estratégico en el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población, especialmente las mujeres pues mejorarían, con la electricidad, las condiciones para llevar a cabo las actividades domésticas. Para nuestro análisis se consideraron 112 proyectos, los cuales caen en la categoría de proyectos comunitarios con efectos en las relaciones de género. Se trata de proyectos de electrificación rural que tienen gran potencial de mejorar el bienestar de las mujeres. Por este hecho es preciso incorporar de una manera transversal el enfoque de género en el sector de energía y optimizar las inversiones.

Transportes. El sector transportes, agrupa las inversiones para mejorar o crear infraestructura física, por tanto concentra la mayor participación en el total de inversión. Considera proyectos de mejoramiento y construcción de caminos de alcance nacional y local. Tanto para mujeres como para hombres, esto representa la posibilidad de ampliar las fronteras de la comercialización. Para las mujeres, en especial, significa el acortamiento del tiempo destinado al traslado de la producción de bienes transables y, por consiguiente, una mayor disponibilidad de tiempo para destinar a otras actividades diferentes del trabajo doméstico. Se analizaron 404 proyectos que también estuvieron orientados a la comunidad en general, pero con esperados impactos diferenciados en hombres y mujeres y en las relaciones de género. Por ejemplo, los caminos vecinales pueden mejorar el bienestar de las mujeres rurales y liberar tiempo para otras actividades. Sin embargo, en el año bajo estudio, sólo 42 proyectos correspondieron a la construcción, mantenimiento o apertura de caminos vecinales, cuya inversión equivalió a Bs. 7,0 millones, apenas el 1% de la inversión efectiva en este sector.

Comunicaciones. El sector de comunicaciones tiene impactos diferenciados por género en el sentido en que al comunicar poblaciones remotas se posibilitan contactos comerciales, sociales y educativos. Sin embargo, en el año de estudio, el sector sólo contó con un proyecto ejecutado bajo una situación de emergencia, por lo cual el sector no fue considerado en el análisis.

Recursos hídricos. En 1998, los proyectos de este sector estuvieron conformado por intervenciones de emergencia, debido a las inundaciones causadas por el fenómeno de El Niño. Hemos creído que el impacto de estos proyectos en las condiciones de vida de las mujeres sólo se puede apreciar en el muy largo plazo, por lo cual no fue considerado dentro del análisis.

Multisectorial. Comprende proyectos de naturaleza muy diversa que no corresponden a la tipología utilizada y principalmente no son proyectos de los que se esperan beneficios sociales por lo que tampoco fue considerado en el estudio.

Tabla 10: Gasto de inversión seleccionado por criterio de impacto (en millones de Bolivianos)

SECTOR	CATEGORÍA 1	CATEGORÍA 2	CATEGORÍA 3	INV. ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO
	INV. FOCALIZADA	INV. IGUALDAD OPORT.	INV. GENERAL IMPACTO DIFERENCIADO	
AGROPECUARIO	4,1	0,0	157,2	161,4
MINERO	0,0	0,0	4,9	4,9
INDUSTRIA Y TURISMO	0,0	0,0	10,9	10,9
HIDROCARBUROS	0,0	0,0	0,0	0,0
ENERGÍA	0,0	0,0	53,2	53,2
TRANSPORTES	0,0	0,0	652,5	652,5
COMUNICACIONES	0,0	0,0	0,0	0,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	31,4	0,0	87,1	118,5
EDUCACIÓN Y CULTURA	36,4	0,0	171,6	208,0
SANEAMIENTO BÁSICO	0,0	0,0	317,6	317,6
URBANISMO Y VIVIENDA	0,0	0,0	34,8	34,8
RECURSOS HÍDRICOS	0,0	0,0	0,0	0,0
MULTISECTORIAL	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	71,9	0,0	1.489,9	1.561,9
PARTICIPACIÓN	4,6	0,0	95,4	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Tabla 11: Gasto público asignable a prioridades de género (en millones de Bolivianos)

	CONCEPTO	TOTAL	COMO % DEL PIB*	COMO % DEL PGN
	PRESUPUESTO	30.689,8	65,2	-
	GASTO CORRIENTE	19.493,9	41,4	63,5
	GASTO DE CAPITAL	5.909,0	12,6	19,3
	INVERSIÓN EN PROYECTOS	3.479,1	7,4	11,3
A =	INVERSIÓN EFECTIVA	1.561,9	3,3	5,1
B =	GASTO RECURRENTE ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO	217,0	0,5	0,7
A + B =	GASTO TOTAL ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO	1.778,9	3,8	5,8

* PIB 1998 = 47.067 millones de Bolivianos (Banco Mundial).

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

3.5 Conclusiones y recomendaciones

Los resultados del análisis realizado constituyen la base para el diseño de una política de gasto con enfoque de género. El análisis ha mostrado que el presupuesto general de la nación tiene una inflexibilidad de una magnitud del 51% de las asignaciones presupuestarias que no puede ser reorientadas a otras prioridades. Los gastos de la administración central presentan un patrón de asignación de recursos en los que se observan gastos que pueden ser asignables al gasto social básico. Como se muestra en la tabla 5, el gasto de funcionamiento asignable a la inversión social básica suma Bs. 217 millones, lo que representa sólo el 2% del presupuesto de la administración central y el 8% del gasto de funcionamiento de la misma. Este índice permite sostener que existe la posibilidad de una redistribución hacia el gasto de funcionamiento correspondiente a la inversión social básica. Un ejemplo es el gasto del Ministerio de Defensa. Es factible que un análisis particular sobre esta estructura del gasto arroje nuevos rubros posibles para utilizar.

El gasto de inversión efectiva –que representa el 75% de la inversión ejecutada es el tipo de gasto con mayor capacidad de implementar políticas redistributivas a favor de la equidad de género a través de sus impactos directos e indirectos. Sin embargo, no se debe olvidar que esta inversión efectiva va asociada a un gasto corriente que posibilita su correcto funcionamiento. Específicamente, la inversión social básica incrementada por inversiones focalizadas en otros sectores, como los proyectos observados en el sector agropecuario en el año 1998, es la que tiene mayores posibilidades para implementar una política de gasto género-equitativa de impactos directos. Esta suma representa el 49% de la inversión total ejecutada y el 3.3% del total del gasto.

Las inversiones requieren de gastos recurrentes de funcionamiento para generar los efectos esperados. Se estimó que para 1998 el gasto de funcionamiento de la inversión social básica representa el 8% del gasto de funcionamiento de la administración central y el 2% del total del presupuesto de la misma. Este gasto de funcionamiento se encuentra en los grupos de gasto 100 (servicios personales), 200 (servicios no personales) y 300 (materiales y suministros) de los ministerios encargados de la administración de la inversión social básica o de la provisión de servicios básicos. La falta de previsión en la programación de estos gastos retrasa la obtención de los resultados. Su alta dependencia del financiamiento nacional, es decir, del ahorro interno, hace que posibles incrementos de la inversión pública estén condicionados a la disponibilidad de recursos para financiar este tipo de gasto.

La eficiencia en la gestión de la inversión pública —expresada en la diferencia entre la inversión pública programada y la inversión ejecutada— es tan importante como los montos de recursos destinados a la inversión. Adecuadas formas de gestión llevan a obtener los resultados de las inversiones en los tiempos previstos y con los recursos programados. La eficiencia de la inversión está asociada a factores institucionales como las capacidades técnicas para programar, evaluar y ejecutar los proyectos de inversión. Para contribuir a la eficiencia de la inversión a partir de su política, los estudios de preinversión, los proyectos de impacto de muy largo plazo y los de fortalecimiento institucional fueron descartados, llegando a una inversión efectiva que representa el 75% de la inversión total ejecutada. Sumando la inversión efectiva a los gastos de funcionamiento (o recurrentes) asociados a las inversiones, se llega a una magnitud de Bs. 1.779 millones, que representa el 6% del total del gasto. La inversión pública tiene una alta dependencia del financiamiento externo. Como se puede apreciar en la tabla 7, éste financia el 54% de la inversión programada y en su gestión no se toma en cuenta criterios género-equitativos.

Del total de la inversión considerada como asignable a prioridades de género, tan sólo un 5% correspondería a la categoría 1 de inversión focalizada, la cual genera efectos directos observables en el corto plazo. El 95% restante corresponde a la categoría 3 de inversiones comunitarias o generales, cuyos efectos son implícitos y observables en el largo plazo. Destaca el hecho de que el Estado no invierte para mejorar las oportunidades de empleo en el sector público ni para mujeres ni para hombres. Los efectos implícitos de las inversiones del grupo 3 no tienen los instrumentos (indicadores) para medir los impactos diferenciados por género.

La prioridad de género no estuvo presente en el presupuesto general de la nación de 1998, si bien la política de gasto hacía énfasis en los objetivos redistributivos. De lograrse este efecto, habría sido a través de los impactos implícitos e indirectos. Dos son los aspectos más importantes de este análisis. De un lado, se han identificado las variables de gasto sobre las que se debe incidir para lograr efectos redistributivos en favor de la equidad de género. De otro lado, esta información potencia la tarea de exigir la rendición de cuentas a las autoridades, especialmente de hacienda, sobre los recursos asignados a la creación de oportunidades para las mujeres. De esta manera, se cuenta con elementos relevantes para hacer recomendaciones que faciliten la instalación del enfoque de género en las políticas de gasto público.

Recomendaciones para una política de gasto público con enfoque de género

Con la finalidad de quitar al presupuesto público su neutralidad respecto al género, se presentan lineamientos para una política de gasto que oriente la formulación de un presupuesto que, sin ser exclusivo para las mujeres, reconozca los diferentes roles de mujeres y hombres y las asimetrías que caracterizan sus relaciones. A partir de los resultados del estudio, el diseño de una política de gasto con enfoque de género debe tomar en cuenta que estará dirigida a cambiar la estructura del 50% del gasto total. Sólo un cambio sustancial en la política económica puede producir una variación de esta magnitud. Los efectos redistributivos del gasto requieren explicitar los efectos directos e indirectos, observables en el corto y mediano o largo plazo.

Por las restricciones e inflexibilidades financieras, la política de gasto con enfoque de género debe proponer, en el corto plazo, reasignaciones al interior del programa de inversiones para incrementar los recursos de financiamiento del Tesoro General de la Nación y de fuentes externas destinados a los programas y proyectos focalizados en las necesidades de las mujeres. En el largo plazo se requiere de incrementos en la inversión de los sectores que conforman la inversión social básica y los demás sectores identificados, incrementos que tendrían que estar financiados no sólo con recursos públicos sino mediante co-financiamientos con instituciones privadas. Estos incrementos deben realizarse en el marco de los equilibrios fiscales y macroeconómicos.

Paralelamente a los incrementos o reasignaciones del gasto de inversión, se debe tomar en cuenta el incremento de las partidas de funcionamiento o gasto recurrente asociado a la prestación de servicios básicos. Este incremento del gasto de funcionamiento debe ir acompañado de reasignaciones al interior de las instituciones del gobierno central, para facilitar la ejecución de las inversiones. Las reasignaciones e incrementos de cantidades deben ir acompañadas de medidas institucionales para mejorar la eficiencia de la inversión pública, es decir mejorar las relaciones entre montos de gasto y logro de objetivos. Específicamente se sugieren:

- Medidas de orden organizacional, en las entidades del sector público encargadas del gasto social, que permitan mejorar la gerencia social. Estas medidas deben ser consideradas en los programas de reforma institucional.
- Medidas de orden instrumental, como cambios en los sistemas de formulación presupuestaria, con repercusiones en todos los sistemas

estatales financieros y de control. Dichos cambios deben permitir simplificar los procedimientos aplicables al gasto social con enfoque de género y pasar a una gestión del gasto por resultados. Estos cambios deberían ser considerados en el programa de modernización administrativa, dando prioridad a los ministerios que administran el gasto social, las prefecturas y los municipios. De esta forma se adecuaría el instrumento para una política de gasto que priorice las demandas de género.

- Medidas de fortalecimiento de la institucionalidad pública de género de manera que los objetivos de equidad de género se instalen en el ámbito de las finanzas públicas. Allí debe crearse capacidad para conducir el proceso de diseño de la política de gasto con enfoque de género, su agendación en el programa de gobierno, verificación de su implementación presupuesto general de la nación, conducción de las negociaciones para la aprobación del presupuesto y seguimiento al cumplimiento de los compromisos presupuestarios y la evaluación ex post de los resultados obtenidos.
- Medidas para asegurar la transparencia en la ejecución de las inversiones, como sistemas de información para el control de las licitaciones públicas de obras, publicación oficial de resultados de los contratos, sistemas de registro de proveedores.

El análisis realizado a los proyectos permite sugerir otro conjunto de medidas para avanzar en el diseño de una política de gasto con enfoque de género:

- La base de datos no contempla todos los proyectos de inversión que se llevan a cabo en el país. No están incorporados los proyectos de los municipios ni de los fondos de desarrollo, que se encuentran en bases de datos separadas. Dichos proyectos son los más directos para instrumentar políticas de género
- El análisis a partir de la descripción de los proyectos requiere ser complementado por una evaluación de resultados sobre los impactos de género de los proyectos. En este sentido, se debe incorporar al sistema una serie de indicadores de resultados.

Asimismo se sugiere:

- Incorporar el enfoque de género en las negociaciones de financiamiento con las agencias de cooperación internacional. Se debe identificar, mediante un trabajo similar realizado para el presupuesto general de la nación, los programas y proyectos con impactos directos e indirectos en la equidad de género, sobre los que podrían dirigir su acción las mujeres a través de sus organizaciones públicas y privadas.

- Contemplar en el presupuesto institucional recursos para programas de capacitación permanentes y sostenibles para los empleados del Sector Público, a fin de mejorar las oportunidades laborales de las mujeres.
- Visibilizar las partidas del presupuesto general de la nación correspondientes al presupuesto público con enfoque de género e incorporar su explicación -como instrumento para reducir las brechas de género- en una exposición de motivos para la formulación del presupuesto. Esta explicación debe relacionar los montos de gasto y los objetivos que se buscan alcanzar, a fin de posibilitar su rendición de cuentas a la sociedad civil y las organizaciones de mujeres. Este esfuerzo demanda necesariamente la elaboración de indicadores de impactos.

Indicadores de medición de impactos

Una vez concluida la fase de ejecución presupuestaria, es decir al final de ejercicio presupuestario, es necesario verificar el cumplimiento de los objetivos, que en el caso de equidad de género, se debe traducir en el mejoramiento de las variables con las que se mide las condiciones de vida de la mujer y la reducción de las brechas inequitativas que caracterizan las relaciones entre mujeres y hombres. Si consideramos que la reducción de estas brechas es una contribución a la reducción de la inequidad del desarrollo y una forma de combatir la pobreza, la sociedad civil es la encargada de esta verificación. Para el caso específico de los objetivos género-equitativos, son las organizaciones de mujeres, públicas y privadas, las encargadas de la evaluación del cumplimiento de objetivos.

Esta verificación, la evaluación ex post, requiere de instrumentos bajo la forma de indicadores. Para el caso que nos ocupa, los indicadores deben medir las variaciones de los factores de género que intentan modificarse con el gasto público. La construcción de estos indicadores conjugan estadísticas básicas, indicadores de género y de finanzas públicas. La responsabilidad de generar este tipo de información es del Ministerio de Hacienda y del Instituto Nacional de Estadística, pero es la institucionalidad pública de género la encargada de los análisis y la que debe determinar las características de la información requerida para que sea procesada por las instituciones mencionadas.

En Bolivia como en la mayoría de los países de la región, la falta de información en general y sobre asuntos de género en particular es crítica. Si bien es posible contar con algunos indicadores que informan brechas de género y las condiciones de vida de las mujeres, indicadores específicos

para el gasto público con enfoque de género simplemente no existen. Y estos son básicos para medir los impactos diferenciados de las inversiones dirigidas a las comunidad en general que agrupa el 95% de la inversión con impactos de género¹¹.

Indicadores de evolución de tendencias. Con base en las investigaciones de Gálvez (1999) y Loayza (1999) y en la disponibilidad de información se sugieren un conjunto de indicadores útiles para evaluar los efectos de género del gasto. Dan cuenta, por una parte, de la evolución en la proporción del gasto con enfoque de género; y, por otra parte, de la cobertura de servicios básicos.

Índice de prioridad macroeconómica

$$\frac{\text{Gasto con enfoque de género}}{\text{PIB}}$$

Este primer indicador relaciona el gasto con enfoque de género –concepto que incorpora el gasto de inversión y el gasto recurrente o de funcionamiento– con el producto interno bruto. Su objetivo es medir la importancia del gasto público con enfoque de género en la economía.

Índice de prioridad fiscal

$$\frac{\text{Gasto público con enfoque de género}}{\text{Gasto público total}}$$

Este segundo indicador relaciona el gasto público con enfoque de género y el gasto total del presupuesto. Su objetivo es cuantificar el esfuerzo público en el financiamiento del gasto con enfoque de género.

Índice de eficiencia financiera

$$\frac{\text{Gasto público con equidad de género ejecutado}}{\text{Gasto público con equidad de género programado}}$$

Este tercer indicador relaciona los niveles de gasto con enfoque de género programados y ejecutados. Su objetivo es cuantificar el grado de cumpli-

¹² Indicadores de género pueden encontrarse en Gálvez 1999; INE 2001; Lanza y Herrera 1995; Loyaza 1999; Montaña 2000; OPS 1998; PNUD 2000; Rivero 1999 y SNIS 1998.

miento de la programación del gasto con enfoque de género. Se puede cuantificar indicadores de eficiencia por grupos sectoriales de gasto.

Indicadores de cobertura de servicios. Son los indicadores más representativos para medir el impacto de género del gasto.

Indicador del esfuerzo fiscal en programas de vivienda social

$$\frac{\text{Gasto público en vivienda social}}{\text{No. de mujeres que acceden a vivienda social}}$$

Relaciona el gasto público destinado a programas de vivienda social y el número de mujeres que acceden a dichos programas. Su objetivo es medir el esfuerzo fiscal para atender una de las necesidades más urgentes de las mujeres, especialmente para jefas de familia sin cónyuge.

Indicador del esfuerzo fiscal en educación

$$\frac{\text{Gasto público en educación}}{\text{Tasa bruta de cobertura de matrícula por sexo}}$$

Relaciona el gasto en educación, (que se puede obtener sumando los grupos de 100, 200 y 300 y 400 del Ministerio de Educación) y la tasa bruta de cobertura de matrícula por sexo. Su objetivo es medir el esfuerzo fiscal en educación de niñas. Se puede aumentar la significancia de este indicador separando la tasa de cobertura por nivel educacional y relacionarlo con el gasto correspondiente a cada nivel.

Indicador del esfuerzo fiscal en salud

$$\frac{\text{Gasto público en salud reproductiva}}{\text{Mujeres con acceso a servicios de salud}}$$

Relaciona el gasto público en salud con la población con acceso a servicios de salud. Su objetivo es medir el esfuerzo fiscal para incrementar la población con acceso a servicios públicos de salud.

Indicador del esfuerzo fiscal en agua potable

$$\frac{\text{Gasto de inversión en agua potable}}{\text{No. de hogares que cuentan con el servicio}}$$

Relaciona la inversión en proyectos de instalación de agua potable con el número de hogares que cuentan con el servicio, teniendo en cuenta la clasificación por tipo de hogar. Su objetivo es medir el esfuerzo fiscal por incrementar el servicio de agua potable por mujer, según el tipo de hogar al que pertenece. De la misma forma se puede calcular un indicador para el servicio de alcantarillado.

Indicador del esfuerzo fiscal en el avance de la institucionalidad de género

$$\frac{\text{Gasto total del Viceministerio de Género}}{\text{Número total de mujeres}}$$

Relaciona el gasto total –corriente y de inversión– del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia con el número total de mujeres de todas las edades. No es un indicador de cobertura de servicios pero es importante para apreciar la importancia que asigna el Estado a los problemas de género.

Los indicadores mencionados pueden dar lugar a otros más desagregados cuya factibilidad dependerá de la oferta de información. Sin embargo, no se debe perder de vista que el objetivo no es formular indicadores sino aplicarlos en los análisis de evaluación ex post o de cumplimiento de objetivos. Se constituyen en instrumentos importantes para el seguimiento, fiscalización y exigencia de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil y de las mujeres a través de sus organizaciones. Para el caso del análisis de los presupuestos con enfoque de género, son instrumentos clave para medir los efectos de género en las inversiones orientadas a la población en general.

4. EL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ

El interés por analizar un presupuesto de alcance local surge de la centralidad que ha adquirido este instrumento para construir la equidad en el desarrollo local, incluida la equidad de género. Los municipios aparecen como espacios privilegiados para analizar las políticas de equidad de género y su traducción en el gasto municipal. Cuentan con la responsabilidad de intervenir las relaciones de género y con recursos para actuar sobre las inequidades. Al igual que en el caso del presupuesto general de Bolivia se busca identificar el gasto municipal con capacidad redistributiva. En este sentido, se replica la metodología desarrollada en la sección anterior. Es importante resaltar, sin embargo, que para este caso se contó con menos infor-

mación, razón por la cual no ha sido posible hacer algunas estimaciones. A la vez, el estudio enfoca el presupuesto del 2002 porque el programa operativo de ese año marca un lineamiento específico de equidad de género. El análisis permitirá identificar los montos y los gastos del presupuesto con efectos directos e indirectos en la reducción de las brechas de género y proporcionará insumos adicionales para una política de gasto orientados a la equidad entre mujeres y hombres. Es importante recordar, sin embargo, que no se propone una metodología de formulación de un presupuesto para las mujeres. Más bien se intenta proveer un instrumento para apoyar la comprensión de la política fiscal desde una mirada de género, que puede contribuir a fortalecer las capacidades de negociación de la agenda de las mujeres y sus organizaciones y a persuadir al ejecutivo municipal a incorporar las prioridades de género en su presupuesto.

El presupuesto del Municipio de La Paz reúne un conjunto de requisitos que lo hacen especialmente interesante para realizar un análisis con enfoque de género. Es un Municipio grande –capital departamental y sede del gobierno nacional– en donde se hacen presente casi todos los problemas generados por una política de desarrollo excluyente. Para el 2001 agenda un lineamiento estratégico de gasto para la equidad de género, aspecto que facilita la comprensión de la relación entre política y asignaciones presupuestarias. Cuenta con un sistema de formulación presupuestaria bastante desarrollado, pero con debilidades económicas; produce información presupuestaria sistemática y homogénea que facilita el trabajo del procesamiento de la información que requiere la investigación.

4.1 La descentralización y las políticas de equidad

Las capacidades redistributivas de los presupuestos municipales adquieren preeminencia con las políticas de descentralización y de reducción de la pobreza. Como señalamos anteriormente la constatación de las disparidades en los índices de desarrollo humano entre área rural y urbana y grupos de mujeres y hombres, entre otros factores, dan lugar en Bolivia a políticas de descentralización de la gestión pública y reducción de pobreza. Para tal efecto se ponen en marcha las leyes de Participación Popular (1994) y Descentralización Administrativa (1995). Estas leyes cambian profundamente el enfoque del desarrollo; las bases y la forma de concebir el Estado, las nociones y prácticas de la gestión municipal y el ejercicio de la democracia a nivel local. Modifica la distribución de los recursos que genera el Estado y, de manera fundamental, redistribuye el poder a los actores locales. Estos cambios son concebidos como condición para lograr el desarrollo humano sostenible de la población boliviana (PNUD 1996).

Específicamente, en el ámbito fiscal, la Ley de Participación Popular amplía las competencias de los gobiernos municipales al transferir nuevas responsabilidades –como la administración de los servicios básicos– y otorgar mayores recursos para financiar sus nuevas competencias. Con este objetivo, el gobierno central redistribuye el 20% de la recaudación efectiva de las rentas internas y de aduanas, la llamada coparticipación tributaria, entre 311 municipios. La distribución se la hace con base en el número de habitantes de cada municipio. A la par, se fortalecen las finanzas municipales mediante un conjunto de modificaciones tributarias y la administración de impuestos locales, tasas y patentes. La normativa de descentralización, en cambio, delega y transfiere responsabilidades de la administración central a las administraciones departamentales denominadas prefecturas acompañándose la reforma con una reasignación de los recursos existentes y la canalización de nuevos recursos que se originan en modificaciones en el régimen tributario a los hidrocarburos. Se establece que el 50% del impuesto específico a los hidrocarburos y sus derivados debe distribuirse por igual a todos los departamentos y el restante 50% de acuerdo a la población. Adicionalmente se crea un fondo de compensación con recursos de la administración central para favorecer a los departamentos cuyos ingresos por regalías estuvieren por debajo del promedio nacional¹².

Localmente, la asignación de estos recursos se realiza mediante una metodología de planificación participativa y de acuerdo a las disposiciones sobre el destino del gasto establecido en las propias leyes y reglamentos. La planificación participativa representa la incorporación efectiva de la comunidad en la definición de sus necesidades y termina con la formulación de un programa operativo anual en cada uno de los municipios. Éste es el instrumento que precede la formulación del presupuesto municipal: incorpora las propuestas sobre el uso de los recursos definidos por la ciudadanía, teniendo en cuenta que de acuerdo a la ley, el 75% debe destinarse a gastos de inversión y el 25% a gastos de funcionamiento. Este modelo se complementa con el reconocimiento legal de las llamadas organizaciones territoriales de base quienes eligen sus representantes a los comités de vigilancia. Según la Ley de Participación Popular estos comités deben vigilar y controlar la gestión de los municipios, en especial el uso de los recursos y la ejecución del programa anual.

¹² El incremento de recursos para el desarrollo local originado con las nuevas regulaciones no significan, en el corto plazo, presiones adicionales al déficit fiscal debido a dos factores: primero, esta reforma estuvo acompañada de un proceso de capitalización del Estado; y, segundo, por los ingresos provenientes de los impuestos y las regalías por venta de hidrocarburos.

En su conjunto, este nuevo modelo representa, entre otras cosas, un cambio significativo en la proporción de recursos administrados por las entidades del gobierno central, departamentales y municipales, como lo muestran las figuras 4 y 5. Cabe destacar que la ley establece que un 75% de los recursos de coparticipación deben destinarse a proyectos de inversión para mejorar la calidad de vida de la población y ampliar las capacidades de producción mediante el acceso a mejores servicios de educación, salud y saneamiento básico y la creación de infraestructura de apoyo a la producción. Estas inversiones corresponden a políticas dirigidas a reducir las brechas inequitativas del desarrollo. De esta manera, la reforma de descentralización se inscribe en el conjunto de políticas que tienen como eje ordenador el desarrollo humano.

Figura 4: Porcentaje de recursos administrados por entidades públicas antes de las reformas

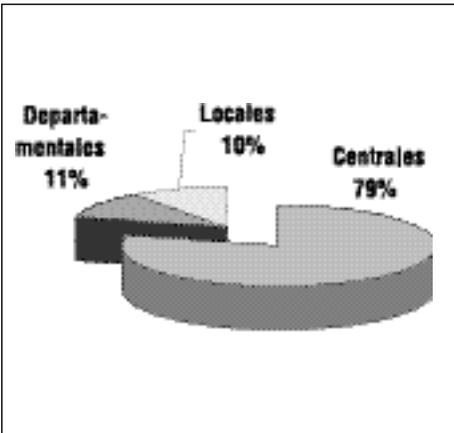
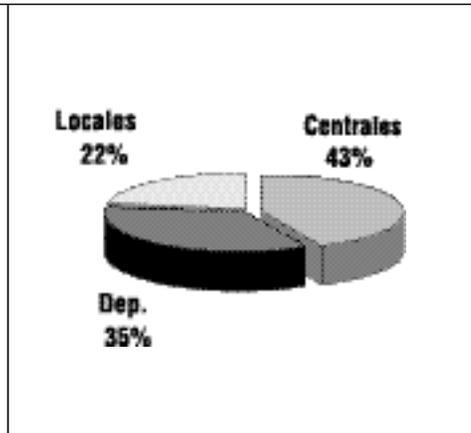


Figura 5: Porcentaje de recursos administrados por entidades públicas después de las reformas



Fuente: Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Las reformas reseñadas determinaron importantes cambios en los presupuestos públicos nacionales, departamentales y municipales. Destacan, de un lado, la transferencia y descentralización de la gestión de los recursos del presupuesto central de la nación hacia las prefecturas y los municipios; y, de otro lado, los cambios en el control y seguimiento de los presupuestos, realizados a través de organizaciones de la sociedad civil. En suma, se operan cambios en las estructuras y los montos de los gastos e ingresos. En este marco, los presupuestos municipales difieren del presupuesto del gobierno central, incluyendo sus objetivos que favorecen la equidad. Cabe señalar, sin embargo, que en el marco de las reformas descritas, no

existieron objetivos particulares de equidad de género, la cual fue favorecida de manera implícita e indirecta.

A su vez, la Estrategia boliviana de reducción de la pobreza (2001) considera a los municipios como los actores principales para el combate a la pobreza en un contexto de corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil. En este marco, los municipios aparecen como el brazo institucional más legítimo y apto para el desarrollo de las acciones de lucha contra la pobreza, lo cual se corresponde con los esfuerzos de descentralización. La Estrategia contiene una política específica de reducción de la exclusión social. Explicita la problemática de exclusión de las mujeres al reconocer que la pobreza extrema se encuentra en las zonas rurales, espacio donde se revela la mayor exclusión social de las pobladoras indígenas y campesinas; las áreas rurales dispersas presentan de manera especialmente cruda la exclusión social por razones étnicas y de género (Estrategia 2001, Diálogo 2000). A fin de reducir las condiciones de exclusión se proponen políticas de género que de manera transversal comprometan todas las inversiones junto a políticas focalizadas que colaboren a generar igualdad de oportunidades para las mujeres. Este documento el resultado de procesos de consulta nacional como fueron el Diálogo Nacional, Jubileo 2000 y Comité de Enlace, entre otros. Considera nuevas fuentes de recursos para el financiamiento de sus acciones, como los provenientes del programa de alivio de deuda multilateral y otros provenientes de la cooperación internacional. Reconoce la necesidad de asegurar la transparencia en la asignación y ejecución de estos recursos. Con esta finalidad, se plantea un mecanismo automático de transferencia del Tesoro General de la Nación a los municipios y se retoman y fortalecen las instancias de control social señaladas anteriormente (comités de vigilancia y departamentales) e incorpora a la Iglesia Católica como otra instancia de control social.

La llamada Ley del Diálogo dispone la institucionalización del proceso de consulta para actualizar permanentemente las estrategias de reducción de la pobreza. Se crea la cuenta especial Diálogo 2000 con recursos provenientes de la condonación de la deuda multilateral. Allí se dispone que el 65% de los recursos de esta cuenta sea destinado a programas gestionados por los municipios, el 25% al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, y el 10% restante al mejoramiento de los servicios de salud pública. Asimismo la ley establece tres mecanismos adicionales para orientar recursos a intervenciones de reducción de la pobreza. De un lado, un procedimiento de compensación para apoyar inversiones municipales; de otro lado, el llamado Fondo Nacional de Desarrollo Regional que otorga créditos a los municipios; y, finalmente, el Fondo de Inversión Productiva

Social para otorgar transferencias no reembolsables para financiar proyectos de inversión y estudios de competencia municipal. De esta forma se incrementan los recursos de financiamiento de los municipios, pero a la par se amplían sus competencias y responsabilidades con relación a la política de reducción de la exclusión. En la actualidad, los municipios cuentan con las siguientes fuentes de financiamiento: recursos propios, ingresos tributarios, transferencias por coparticipación tributaria, transferencias de la cuenta especial del Diálogo, transferencias del Fondo de Inversión Productiva Social, créditos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, créditos externos, donaciones, recursos de contravalor¹³.

4.2 Formulación del presupuesto

La metodología de formulación presupuestaria en el Municipio de La Paz sigue el modelo programático utilizado a nivel nacional. El gasto se consolida en programas de inversiones que se agrupan en tres niveles de gestión: legislación, coordinación y administración. La formulación presupuestaria se realiza en el marco de las disposiciones del sistema de administración financiero y de control establecido por el gobierno central, debido a su dependencia de las transferencias desde la administración central. Esta dependencia financiera del Tesoro General de la Nación genera también una dependencia administrativa: el municipio presenta anualmente su programa operativo anual y presupuesto al Ministerio de Hacienda para el correspondiente seguimiento y control del gasto. La elaboración del presupuesto tiene como marco normativo los sistemas establecidos por la Ley del Sistema de Administración Financiera y Control: planificación, programación de operaciones, presupuesto, entre otros. El sistema de planificación define para el ámbito municipal una metodología de planificación participativa que a través de las estrategias de mediano plazo se encuentran con las prioridades nacionales definidas en la planificación nacional indicativa. El sistema de programación de operaciones fija la metodología para la definición de los programas de funcionamiento e inversión en las diferentes áreas funcionales y termina en la formulación del programa operativo anual. El sistema de presupuesto que fija las normas para las apropiaciones presupuestarias. Con este fin emite directrices de formulación presupuestaria y presentación del programa operativo anual, clasificadores presupuestario y estima las transferencias por coparticipación y recursos de condonación de la deuda pública. La gestión del programa operativo anual, durante el ejercicio pre-

¹³ Los recursos de contravalor son monetizaciones de ayuda a la balanza de pagos y destinados a incrementar los recursos del Tesoro General de la Nación.

supuestario, se apoya por los otros sistemas (organización administrativa, administración de bienes y servicios, etc.).

Es importante reconocer que la aplicación de estos sistemas en el Municipio de La Paz es aún incipiente. Éste es un elemento que hace que la metodología de formulación presupuestaria induzca a prácticas que determinan una estructura de gastos en la que es difícil identificar los recursos destinados a las prioridades estratégicas. Una presentación gráfica del proceso de formulación presupuestaria se encuentra en la figura 6. El esquema referido muestra en primer lugar la participación de los comités de vigilancia, como representantes de la sociedad civil, en los diferentes momentos del ciclo presupuestario, pero fundamentalmente en la preparación y aprobación del programa operativo anual y de una propuesta de presupuesto. Luego, la asignación de recursos la realiza el personal técnico, primando criterios de administración financiera: límites de gastos y disponibilidad de financiamiento. Este hecho muestra que el esfuerzo participativo para la definición de prioridades se enfrenta a las rigideces de prioridades financieras. Lo importante de destacar es que esta forma de presupuestación, que no se basa en resultados, permite sostener que los procesos participativos no siempre garantizan presupuestos equitativos.

4.3 La política de gasto

La política de gasto del Municipio de La Paz está contenida en dos documentos referenciales: un plan de desarrollo municipal, que establece la visión y lineamientos estratégicos de mediano plazo; y, el programa operativo anual, que contiene los lineamientos de política de corto plazo. Ambos orientan la asignación de recursos a los diferentes programas y proyectos que deben ser ejecutados durante el ejercicio presupuestario.

El análisis de la política en las dos últimas gestiones municipales permite constatar que la política de gasto municipal ha evolucionado con mayor lentitud que la política de gasto general expresada en el presupuesto general de la nación, en términos de incorporar dentro de sus prioridades, la equidad social y de género. Las asignaciones presupuestarias han respondido más a una política de gasto para el desarrollo urbano. Sin embargo, a partir de la descentralización y la estrategia de reducción de la pobreza, la política de gasto municipal se orienta hacia objetivos equitativos. Es así que el plan de desarrollo municipal y el programa operativo anual se convierten en verdaderas estrategias de desarrollo local, dejando de lado el viejo programa de obras de desarrollo urbano que guiaban las inversiones. Estos documentos reflejan la nueva orientación del desarrollo de la ciudad de

La Paz, sin desconocer la necesidad de obras de mejoramiento de la infraestructura y las condiciones de habitabilidad de la ciudad. Se busca convertir al Municipio en el administrador de los servicios básicos que permita un mayor acceso de la población a servicios de mejor calidad y calidez. Se reconoce la capacidad del gobierno municipal de incrementar la productividad del departamento, especialmente en las zonas rurales, mediante acciones de fomento a la producción. El propósito es mejorar las oportunidades para todos, haciendo énfasis en las mujeres. Asimismo, se reconoce el carácter integrador de la ciudad y la necesidad de construir una identidad colectiva que tome en cuenta su realidad intercultural.

Los lineamientos estratégicos del desarrollo local se acompañan con la instalación de una institucionalidad eficaz, eficiente y transparente. Para ello se emprenden procesos de modernización, democratización y fortalecimientos institucionales. El Municipio prevé su descentralización administrativa hacia las sub-alcaldías y el reforzamiento de la participación ciudadana. Una de las importantes novedades de la elaboración del programa operativo anual es la participación de la comunidad en el proceso de la planificación. Para la elaboración del plan anual del 2001 se llevó a cabo un inédito proceso de planificación participativa. Único no por sus contenidos metodológicos y conceptuales, que son los establecidos por la norma, sino por la envergadura de una intensa fase consultiva que incluyó a cerca de 18.000 participantes activos y comprometidos con una visión de desarrollo. Una parte importante de los participantes fueron mujeres.

De esta manera las políticas proponen dos ingredientes relevantes para mejorar la situación de las mujeres: de un lado, objetivos de equidad de género en el marco de la reducción de la pobreza; y, de otro lado, la incorporación de voces ciudadanas (hombres y mujeres) en la planificación anual. Sin embargo, como veremos a continuación, el presupuesto no da estas innovaciones. La tabla 12 presenta el presupuesto del Municipio de La Paz para el año 2001. La cifras revelan que es un presupuesto equilibrado, es decir que todos sus gastos cuentan con financiamiento. Está estructurado de acuerdo al objeto del gasto dando una visión de las finanzas del Municipio y no de los objetivos que se buscan alcanzar. Al igual que en el presupuesto de la nación, esta presentación no viene acompañada de una exposición de motivos. No presenta las metas que se piensan alcanzar con el gasto presupuestado. Si bien el presupuesto nace del programa anual, éste no relaciona niveles de gasto con cambios en las variables socio-económicas. No tiene un marco macroeconómico que muestre el contexto macro referencial. Sin embargo, la presentación de la tabla 12 refleja algunos ingredientes de las reformas comentadas. Por ejemplo, casi un tercio de los

Tabla 12: Presupuesto 2007 aprobado por el Gobierno de la Municipalidad de La Paz (en miles de Bolivianos)

EMPRESAS TOTALES	INGRESO	PARTICIPACIÓN	EGRESOS TOTALES	PARTICIPACIÓN	NETO
INGRESOS CORRIENTES	474.000	86,1	EGRESOS CORRIENTES		217.000
VENTA DE BI Y BS DE LAS ADM PÚBLICAS	30.000	11,9	SERVICIOS PERSONALES		112.327
IMPUESTOS TRIBUTARIOS	210.700	29,0	SERVICIOS NO PERSONALES		127.700
RENTAS	82	0,0	MATERIALES Y SUMINISTROS		67.300
TARIFAS, DERECHOS Y OTROS INGRESOS	19.000	2,5			
INTERES Y OTRAS RENTAS A LA PROPIEDAD	6.716	0,8			
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	168.611	21,0			
INGRESO DE CAPITAL	48.000	8,0	ACTIVOS REALES		162.000
CONTRIBUTIONES DE CAPITAL	28.000	3,3	MANTENIMIENTO		1.700
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	20.000	2,5	CONSTRUCCIONES		126.007
			MANUTENCIÓN Y EQUIPO		11.167
			ESTUDIOS Y PROYECTOS PARA INVERSIÓN		4.334
			OTROS ACTIVOS FIJOS		1.317
			ACTIVOS FINANCIEROS		300
			RESERVA DE DEUDA PÚBLICA Y INVERSIÓN DE OTROS PAÍSES		228.300
			TRANSFERENCIAS		20.900
			IMPUESTOS, RENTAS Y TASAS		601
			OTROS EGRESOS		6.442
OTROS INGRESOS	200.000	24,8			
DIAGNÓSTICO OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	70.972	10,9			
CONTENCIÓN DE PRESTAMOS INTERIEN	60.919	12,8			
INCREMENTO DE OTROS PAÍSES	40.000	8,0			
TOTAL INGRESOS	727.870	100,0	TOTAL EGRESOS		727.870

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz

ingresos corrientes corresponden a transferencias del gobierno central por coparticipación. A su vez, casi un cuarto de estos recursos se destinan al mantenimiento de los servicios de salud, una de las nuevas competencias de los gobiernos locales.

Un aspecto importante en el presupuesto municipal –al igual que en el presupuesto de general de la nación– es el resultado financiero medido a través del déficit. La tabla 13 evidencia que el déficit de presupuesto representa el 5% de los ingresos corrientes y el 16% de las transferencias, ambos indicadores positivos de la sostenibilidad financiera del Municipio. Pero de la misma manera que en el presupuesto general de la nación, no muestra qué se logrará con este gasto en términos de mejorar los indicadores de pobreza del departamento o los indicadores de brechas de género.

Tabla 13: Presupuesto del 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, cuenta ahorro inversión financiamiento (en miles de Bolivianos)

CÓD.	DENOMINACIÓN	PROGRAMADO	EJECUTADO	% EJE- CUCIÓN
CUENTA CORRIENTE				
A	TOTAL INGRESOS CORRIENTES	474.009	401.458	84,7
B	TOTAL GASTOS CORRIENTES	136.459	134.288	98,4
	SERVICIOS PERSONALES	69.117	67.285	97,4
	SERVICIOS NO PERSONALES	16.172	14.953	92,5
	MATERIALES Y SUMINISTROS	3.869	2.888	74,6
	SERV DEUDA PÚB DISMIN PASIVOS	39.803	42.770	107,5
	TRANSFERENCIAS	3.567	1.541	43,2
	IMPUESTOS, REGALÍAS Y TASAS	384	1.384	360,5
	OTROS GASTOS	3.548	3.468	97,8
C=A-B	RESULTADO ECONÓMICO: AHORRO (DESAHORRO)	337.549	267.169	79,1
CUENTA DE CAPITAL				
D	TOTAL DE RECURSOS DE CAPITAL	43.983	40.256	91,5
E	TOTAL GASTOS DE CAPITAL	405.536	308.123	76,0
	SS PERSONALES	43.210	41.526	96,1
	SS NO PERSONALES	121.596	121.298	99,8
	MATERIALES Y SUMINISTROS	63.700	46.655	73,2
	ACTIVOS REALES	142.639	69.641	48,8
	TRANSFERENCIAS	33.419	28.442	85,1
	IMPUESTOS, REGALÍAS Y TASAS	77	28	36,8
	OTROS GASTOS	895	532	59,5
F=C+D-E	RESULTADO FINANCIERO: SUPERÁVIT (DÉFICIT)	(24.004)	(698)	2,9
H	TOTAL FUENTES DE FONDOS	209.685	157.190	75,0
I	TOTAL USOS DE FONDOS	185.661	156.493	84,3
	ACTIVOS FINANCIEROS	220	24.091	10.955,4
	SERV DEUDA PÚB DISMIN DE OTROS PASIVOS	185.461	132.402	71,4
G=H-I	FINANCIAMIENTO NETO	24.004	698	2,9

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Se puede concluir, entonces, que si bien los enunciados de la política de gasto incorporan lineamientos de equidad en general y de género en especial, ésta no se traduce al presupuesto. El presupuesto está condicionado a la observación de metas financieras por las que se sacrifica los factores positivos redistributivos, reiterando su neutralidad frente a la equidad de género. Esta neutralidad podrá ser sobrepasada cuando se disponga de indicadores de impacto del gasto. Por esta razón se hace necesario identificar los conceptos de gasto con potencialidades de equidad para implementar una política equitativa de gasto que permita ir reduciendo los grados de neutralidad.

4.4. Identificación de recursos con potencial para la equidad de género

Para identificar las categorías y magnitudes de gasto que tienen la flexibilidad necesaria para ser dirigidos a nuevas prioridades (entre ellas, la equidad de género), se utilizará la metodología de descarte aplicada al presupuesto general de la nación.

Criterio financiero

Se utiliza un criterio financiero o de compromiso del gasto, con la finalidad de descontar todos los rubros que sean obligaciones impostergables o representen los compromisos financieros de la institución, como el pago del servicio y amortización de la deuda pública interna y el pago de otros pasivos, pago de impuestos, regalías y tasas, principalmente. Aplicando este criterio (tabla 14), se comprueba que el grado de inflexibilidad del presupuesto, para reorientar las asignaciones a otros objetivos, como los de equidad social y de género, es del 31% tanto en el presupuesto programado como en el ejecutado. Esto implica que el presupuesto municipal tiene una flexibilidad del 69% para orientar sus recursos a objetivos equitativos, mayor que la del presupuesto general de la nación. Sin embargo, por la falta de un sistema de evaluación de resultados no es posible saber el aporte real de estos niveles de gasto en la reducción de las brechas inequitativas. La misma tabla 14 muestra que la relación entre el gasto programado y el ejecutado es del 82%. Dicha relación está por debajo de la mitad en el componente de activos reales, a diferencia de todos los demás que representan los gastos corrientes que se encuentran dentro del promedio.

Tabla 14: Presupuesto 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, gasto asignable a prioridades de género (en miles de Bolivianos)

DENOMINACIÓN	PROGRAMADO	PARTICIPACIÓN	EJECUTADO	PARTICIPACIÓN	% DE EJECUCIÓN
SERVICIOS PERSONALES	112.327	15,4	108.811	18,2	96,9
EMPLEADOS PERMANENTES	95.032	13,1	92.006	15,4	96,8
EMPLEADOS NO PERMANENTES	4.850	0,7	4.714	0,8	97,2
PREVISIÓN SOCIAL	12.445	1,7	12.091	2,0	97,2
PREV. P/ INC. GASTOS \$\$ PERSONALES	0	0,0	0	0,0	0,0
SERVICIOS NO PERSONALES	137.768	18,9	136.251	22,8	98,9
SERVICIOS BÁSICOS	29.677	4,1	38.910	6,5	131,1
SERVICIO DE TRANSPORTE Y SEGURD	882	0,1	596	0,1	67,6
ALQUILERES	22.400	3,1	23.035	3,3	102,8
MANTENIMIENTO Y REPARACIONES	1.082	0,1	873	0,1	80,7
SERVICIOS PROFESIONALES Y COMERCIALES	79.952	11,0	69.855	11,7	87,4
OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	3.776	0,5	2.981	0,5	78,9
MATERIALES Y SUMINISTROS	67.569	9,3	49.542	8,3	73,3
ACTIVOS REALES	142.639	19,6	69.641	11,6	48,8
INMOBILIARIOS	1.795	0,2	1.780	0,3	98,1
CONSTRUCCIONES	124.007	17,0	59.971	10,0	48,4
MAQUINARIA Y EQUIPO	11.187	1,5	6.112	1,0	54,6
ESTUDIOS Y PROYECTOS PARA INVERSIÓN	4.334	0,6	1.556	0,3	35,9
OTROS ACTIVOS FUJOS	1.317	0,2	242	0,0	18,4
ACTIVOS FINANCIEROS	220	0,0	24.091	4,0	10.955,4
SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA Y DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS	225.263	31,0	175.172	29,2	77,8
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA (amortización e intereses)	95.069	13,1	81.578	11,2	85,8
DISMINUCIÓN CUENTAS POR PAGAR C.P.	110.328	15,2	75.106	10,3	68,1
DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS	19.867	2,7	18.488	2,5	93,1
TRANSFERENCIAS	36.986	5,1	29.983	5,0	81,1
IMPUESTOS, REGALÍAS Y TASAS	461	0,1	1.413	0,2	306,3
OTROS GASTOS	4.442	0,6	4.000	0,7	90,0
TOTAL EGRESOS	727.676	100,0	598.904	100,0	82,3
GASTO INFLEXIBLE (EJECUTADO)				176.589	31,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO (EJECUTADO)				398.231	69,0
GASTO INFLEXIBLE (PROGRAMADO)				225.724	31,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO (PROGRAMADO)				501.952	69,0

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Programas y criterio financiero

Para profundizar el análisis se aplica el mismo criterio financiero a una clasificación programática del gasto ejecutado (tabla 15). Esta presentación muestra una concentración del gasto en los programas administrativos (18%) y en el programa “partidas no asignables a programas” (42%). La elevada proporción de este último insinúa que la institución no tiene la información suficiente para realizar una mejor asignación de los gastos a los programas. Entre los dos programas se llevan el 60% del gasto. Los programas de educación y salud se suman el 23% y los programas de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos otro 23%. No obstante, se debe tener en cuenta que las partidas de gasto que financian los programas tienen restricciones que impiden que los programas incrementen sus montos, como por ejemplo, los grupos 500 (activos financieros), 600 (servicio de la deuda pública y disminución de otros pasivos), 700 (transferencias destinadas a los servicios públicos de salud), 800 (impuestos, regalías y tasas), y 900 (otros gastos). En cambio las partidas 100 (servicios personales), 200 (servicios no personales) y 300 (materiales y suministros) consignan los servicios personales y otros servicios necesarios para el funcionamiento de los servicios de salud y educación.

El resultado del análisis, luego de la aplicación del criterio financiero, identifica que el 42% del gasto es inflexible y que el 58% restante puede ser asignable a prioridades de equidad de género, disminuyendo en 11 puntos porcentuales el porcentaje observado en la tabla anterior. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cuidado, teniendo en cuenta la previsión hecha sobre las limitaciones técnicas de la clasificación programática.

Criterio cualitativo derivado del objeto del gasto

La tabla 16 muestra la composición del presupuesto de acuerdo al objeto de gasto. El gasto corriente representa el 19% en el presupuesto programado y el 22% en el ejecutado. A su vez, el gasto corriente tiene una ejecución del 98%. El gasto de inversión representa el 56% en el presupuesto programado y el 51% en el ejecutado y tiene una ejecución del 76%. Esta composición refleja, en términos generales, la disposición vigente para el año 2001 de que el 85% del gasto se destinara a inversión y el 15% a funcionamiento.

Tabla 15: Presupuesto 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, clasificación programática por grupo de gasto (en miles de Bolivianos)

PROGRAMA	GRUPO 100	GRUPO 200	GRUPO 300	GRUPO 400	GRUPO 500	GRUPO 600	GRUPO 700	GRUPO 800	GRUPO 900	TOTAL	PROCESO-PROYECTO
ADMINISTRATIVOS	81.000	2.794	3.987	0	0	0	0	19	0	981.351	13,1
SERVICIOS DE ANÁLISIS	1.305	2.180	1.223	0	0	0	50	28	0	14.574	2,4
SERVICIOS DE EDUCACIÓN	1.207	34.529	25.732	0	0	0	71	8	0	66.146	11,3
DESARROLLO Y BIENESTAR CIUDADANO	1.122	46	308	0	0	0	0	0	0	1.431	0,2
INFRAESTRUCTURA URBANA	0	4.720	25.147	0	0	0	0	0	0	68.267	10,3
EQUIPAMIENTO URBANO	0	30	2.482	0	0	0	0	0	0	2.488	0,4
SERVICIOS URBANOS	669	2.843	5.703	0	0	0	0	0	0	79.232	12,2
MEDIO AMBIENTE	682	491	2.323	0	0	0	0	0	0	6.486	1,1
PONERO Y EXTENSIÓN CULTURAL	3.623	634	768	0	0	0	148	0	0	12.488	2,1
OTROS	348	621	1.608	0	0	0	132	0	0	3.333	0,3
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	1.348	1.479	2.287	24.091	173.172	29.034	29.034	1.266	4.883	348.388	41,7
TOTAL	388.211	28.281	68.941	24.091	173.172	29.034	29.034	1.413	4.883	666.384	100,0
PARTICIPACIÓN	13,2	29,3	3,3	4,9	29,2	0,4	0,4	0,2	0,2	78,3	
NOTA INFLUENCIA										388.211	42,3
NOTA ASIGNABLE A PROGRAMAS DE GASTOS										348.173	55,3

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Tabla 16: Presupuesto 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, clasificación por objeto de gasto (en miles de Bolivianos)

TIPO DE GASTO	PROGRAMADO	PARTICIPACIÓN	EJECUTADO	PARTICIPACIÓN	% DE EJECUCIÓN
GASTO CORRIENTE	136.459	18,8	134.288	22,4	98,4
GASTO DE CAPITAL	405.536	55,7	308.123	51,4	76,0
USOS DE FONDOS	185.681	25,5	156.493	26,1	84,3
TOTAL	727.676	100,0	598.904	100,0	82,3
GASTO INFLEXIBLE PROGRAMADO				322.140	44,3
EJECUTADO				290.781	48,6
GASTO ASIGABLE A PRIORIDADES DE GENERO PROGRAMADO				405.536	55,7
EJECUTADO				308.123	51,4

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Con el objetivo de mirar la flexibilidad desde la perspectiva del objeto del gasto, se realiza el mismo procedimiento de descarte usado anteriormente. El propósito es contar con un indicador de la calidad del gasto. Se presume que el gasto corriente y las aplicaciones financieras tienen menores posibilidades de favorecer las políticas equitativas debido, fundamentalmente, a que representan gastos de funcionamiento de la institución. Contrariamente, los gastos de inversión tienen claros efectos redistributivos; tienen la posibilidad de incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la ciudadanía. Teniendo en cuenta este razonamiento, se descartan los gastos corrientes y se arriba a que el porcentaje del gasto al cual se le pueden aplicar objetivos de equidad de género es del orden del 50% (56% en el presupuesto programado y 51% en el ejecutado). Esta proporción es sustancialmente más importante que el 5,1% de la inversión efectiva asignable a prioridades equitativas identificada en el presupuesto general de la nación, que se complementa con el gasto recurrente asociado a las inversiones (0,7%).

Carácter redistributivo del gasto

Los principios redistributivos de la inversión ejecutada a través de los municipios están reconocidos en las políticas de descentralización y de reducción de la pobreza. Específicamente, las inversiones en proyectos de infraestructura de salud, educación, saneamiento básico, obras de micro-riego, caminos vecinales, electrificación rural, entre otros, presumen un esfuerzo de

redistribución de la riqueza. Este tipo de inversión captan el 75% de las transferencias por coparticipación y el total de los recursos provenientes de la condonación de la deuda y de la política de co-financiamiento.

Adicionalmente, debe recordarse que la inversión municipal está pensada como un mecanismo de redistribución y de aplicación de la política social. Sin embargo, el gasto muestra debilidades en la instancia municipal para cumplir este rol de redistribución.

Según la tabla 17, los proyectos sociales de La Paz representan el 29% del total de la inversión programada y las inversiones en urbanismo y vivienda el 45%. Estos últimos corresponden a pequeñas obras de infraestructura urbana (empedrados, enlosetados, construcción de aceras, etc.) que se realizan por administración propia. Dichos proyectos insumen gran cantidad de mano de obra pero no corresponden a la categoría de inversión definida por el Sistema Nacional de Inversión Pública, es decir no representan formación de capital o inversiones con capacidad de generar efectos redistributivos a favor de la equidad; empero constituían la esencia del Municipio antes de las reformas. Este abultado gasto en servicios personales y otros servicios básicos está contabilizado en la inversión, haciendo que ésta casi se triplique de Bs. 142.6 miles de “activos reales” a Bs. 405.5 miles del “total gastos de capital”, como se puede apreciar en la tabla 13.

Asimismo se observa un bajo nivel de ejecución de la inversión: el 49% del programa de inversión municipal (tabla 13). Esta cifra habla de las dificultades técnicas que tiene el ciclo de la inversión. Así, en la fase de planificación participativa, en la que se recogen las demandas de la sociedad civil, no se cuenta con procedimientos para la decodificación de las demandas ciudadanas, defecto que origina un abultado programa de requerimientos y un esfuerzo de negociación de los comités de vigilancia para asegurar la incorporación de éstas en el programa anual. En la fase de programación, la debilidad proviene de no contar con la información de preinversión indispensable para que las iniciativas ciudadanas se transformen en proyectos ejecutables¹⁴. En la fase de ejecución se experimenta una escasa capacidad gerencial del Municipio para conducir los programas y proyectos de inversión, más aún cuando son de administración directa.

¹⁴ El gobierno desarrolló un programa denominado *Cruzada de jóvenes por el desarrollo* para apoyar la realización de perfiles de proyectos para su incorporación al programa de inversiones públicas y su ejecución inmediata.

Tabla 17: Presupuesto 2001 del Gobierno de la Municipalidad de La Paz, ejecución de la inversión (en miles de Bolivianos)

SECTOR	INVERSIÓN TOTAL PROGRAMADA	INVERSIÓN EFECTIVA	PARTICIPACIÓN	PORCENTAJE DE EFECTIVIDAD
AGROPECUARIO	114	114	0	100,0
INDUSTRIA Y TURISMO	37	-	-	-
ENERGÍA	5.154	5.036	4	97,7
TRANSPORTES	781	781	1	100,0
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	15.262	3.186	2	20,9
EDUCACIÓN Y CULTURA	25.792	25.239	19	97,9
SANEAMIENTO BÁSICO	184	184	0	100,0
URBANISMO Y VIVIENDA	64.959	64.599	50	99,4
RECURSOS HÍDRICOS	15.224	14.641	11	96,2
MULTISECTORIAL	16.031	15.796	12	98,5
TOTAL	143.537	129.576	100	90,3

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

La administración de la ejecución de las inversiones muestra una serie adicional de debilidades. Por ejemplo, cuenta con un sistema de adquisición de bienes y servicios con importantes márgenes para la discrecionalidad en los procedimientos de las licitaciones públicas. Los sistemas de administración financiera y de personal son pocos e inadecuados. El programa de modernización todavía no ha llegado al Municipio para institucionalizar el sistema de personal e introducir sistemas más eficientes de administración de recursos. Falta de capacidad institucional para plantear nuevas formas de ingeniería financiera que permitan el uso de los recursos de coparticipación como un medio de apalancamiento de recursos con financiadores privados.

Sumando los factores considerados hasta este nivel de análisis, se puede concluir que los procesos participativos que dieron lugar a una priorización de necesidades de inversión no han conducido a presupuestos equitativos. Hemos sugerido varios factores que limitan la efectividad redistributiva de las inversiones: una formulación presupuestaria que aún es funcional a un Municipio centrado en infraestructura en vez de un Municipio equitativo. De esta manera las inversiones en infraestructura aún son desproporcionadamente significativas. Los intereses ciudadanos no se refleja totalmente en el presupuesto ya que éste incorpora sólo los proyectos que pueden financiarse dentro de los “techos” de financiamiento establecidos por el ejecutivo. El gasto de funcionamiento —sueldos y salarios, servicios generales y materiales y suministros— correspondiente a los proyectos realizados por adminis-

tración directa, no permite identificar los gastos corrientes asociados a las inversiones y consideramos que continúan teniendo un importante peso en el gasto. Finalmente, hemos mencionado deficiencias institucionales para llevar adelante una gestión dirigida a los objetivos de equidad social. Todos estos factores constriñen los recursos para los objetivos de equidad.

En cuanto a las acciones focalizadas para la equidad de género que el Municipio tiene programadas, tienen tal magnitud de financiamiento, que su incremento a través de políticas para estos conceptos no tendría, con seguridad, ningún impacto en la equidad. En el programa de inversiones se encontró un 3,4% de inversiones para la oficina de género, promoción de derechos de la mujer, atención de centros infantiles municipales, ampliación y construcción de defensorías. Tal magnitud de inversiones no es significativa ni por el monto ni por sus efectos para promover las políticas de género.

Clasificación del gasto según objetivos de equidad de género

En este acápite avanzamos a clasificar el gasto según objetivos de género siguiendo los criterios de Sharp (1995) y que nosotros hemos llamado focalizado, de igualdad de oportunidades en el empleo público y comunitarios. La metodología parte de la idea de que, para diseñar una política, no sólo deben considerarse los montos y tipos de gasto, sino también los impactos que generan esos gastos. Para estimar el impacto del gasto se trabaja con la inversión efectiva que este fin, se parte de la inversión efectiva¹⁵ que según se muestra en la tabla 17 representa una cantidad de Bs. 129.576 miles.

La clasificación sectorial de la inversión muestra el fuerte peso del sector urbanismo y vivienda (50% del total). Le sigue en importancia el sector educación, por las obras de infraestructura educativa, con un peso de 19% en el total. En cambio el sector salud tan sólo representa el 2%, cifra que refleja el reducido gasto de capital en el sector, que se complementa con gastos de mantenimiento que están consignados en los gastos de funcionamiento.

La tabla 18 muestra los resultados de este procedimiento y pone en evidencia que las inversiones focalizadas hacia objetivos género-equitativos representan sólo el 0.4% del total de la inversiones. Al igual que en el caso del presupuesto nacional, las inversiones para promover la igualdad de oportunidades en el empleo público son inexistentes. Finalmente, las in-

¹⁵ Una explicación del procedimiento se encuentra en la sección 3.

versiones comunitarias con efectos directos e indirectos de género representan el 99.6% del gasto, pero la falta de datos impiden conocer el sexo de los beneficiarios. Sin embargo, es posible presumir que las obras públicas –mantenimiento de jardines, enlosetado y empedrado de calles, etc.– constituyen un mercado de trabajo abierto para las mujeres de escasos recursos.

Tabla 18: Presupuesto 2001 del Gobierno Municipal, programa de inversión seleccionado por criterios de impacto diferenciado por género (en miles de Bolivianos)

SECTOR	CATEGORÍA 1	CATEGORÍA 2	CATEGORÍA 3	ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO
	INV. FOCALIZADA	INV. IGUALDAD OPORT.	INV. GENERAL IMPACTO DIFERENCIADO	
AGROPECUARIO	-	-	114	114
INDUSTRIA Y TURISMO	-	-	-	-
ENERGÍA	-	-	5.036	5.036
TRANSPORTES	-	-	781	781
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	464	-	2.688	3.152
EDUCACIÓN Y CULTURA	-	-	25.239	25.239
SANEAMIENTO BÁSICO	-	-	184	184
URBANISMO Y VIVIENDA	-	-	64.599	64.599
RECURSOS HÍDRICOS	-	-	14.641	14.641
MULTISECTORIAL	-	-	15.796	15.796
TOTAL	464	0	129.078	129.542
PARTICIPACIÓN	0,4	0,0	99,6	100,0

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

4.5 Los proyectos y su impacto de género

Como ha sido reiterado a lo largo de la investigación el presupuesto municipal cuenta con un mayor grado de flexibilidad para promover la equidad de género, y a la vez, el gasto de inversión es el que reúne las mejores condiciones para instrumentar una política inclusiva de género. En esta sección examinamos el inventario de proyectos de inversión de La Paz con el propósito de clasificarlos según las categorías de impacto sobre las relaciones de género. Cabe destacar que a pesar que el Municipio de La Paz cuenta con lineamientos de equidad de género en su programa operativo del año 2001 no se tiene información estadística clasificada por género que permita identificar los y las beneficiarias de los servicios básicos de salud y educación y de las obras públicas, aspecto importante para identificar y medir los impactos de un proyecto de inversión en la generación de oportunidades para la mujer.

El procedimiento aplicado para la clasificación de la inversión por sus impactos de género siguió los mismos pasos que la clasificación de los proyectos nacionales¹⁶. Se revisó el total de proyectos municipales programado para el 2001 que se encuentran en la base de datos del Ministerio de Hacienda. Este inventario contempla la descripción de cada proyecto lo que permite deducir sus beneficiarios según género; registra proyectos que constituyen incrementos de capital y que son los que pueden generar efectos multiplicadores a favor de la equidad y ordena las intervenciones por sectores lo que permite identificar la inversión social básica¹⁸. Los proyectos de inversión municipal programados representan un total de Bs. 143.537 miles, cifra que no incorpora el gasto corriente correspondiente a obras públicas realizadas por administración directa. Dicho nivel de inversión está compuesto por 1768 proyectos¹⁹. A estos proyectos se le sustrajo aquellos que están en fase de estudio, los que tienen impactos de largo plazo y los que no tienen relación con la equidad. Con estos argumentos, 54 proyectos fueron descartados, llegándose a un total de 1714 proyectos, que significan una inversión de Bs. 129.576 millones. Esta suma constituye lo que hemos llamado la “inversión efectiva total”.

Una vez definida la inversión efectiva, se procedió a revisar los objetivos declarados de los proyectos para clasificarlos según los criterios propuestos por Sharp (1995): focalizados, de igualdad de oportunidades para personal del sector público y comunitarios con impactos diferenciados según género. La tabla 18 ya analizada recoge esta información y a continuación comentamos aspectos relevantes de la inversión por sectores.

Agropecuario. Para el año 2001 el Municipio de La Paz programa un solo proyecto de inversión en el sector agropecuario, consistente en la producción de un vivero forestal. Este proyecto de Bs. 114 mil representa sólo el 0,1% del total de la inversión efectiva. Los expertos presupuestarios del Municipio señalan que este tipo de proyectos generalmente atrae mano de obra mayoritariamente femenina, aunque no cuentan con un registro o datos oficiales sobre el número de mujeres empleadas por el mismo. Por esta razón, este proyecto fue incluido en la categoría de proyecto comunitario

¹⁶ Para la explicación del procedimiento, ver sección 3.

¹⁷ El municipio de La Paz cuenta, a su vez, con una base de datos de proyectos de inversión municipal que genera presentaciones de información por programas. Sin embargo, como se señaló anteriormente, esta clasificación tiene deficiencias en la captura de información y un 42% del gasto aparece bajo una partida de no asignable a programas. Por lo tanto, la investigación se basó en los datos del sistema de información del Ministerio de Hacienda.

¹⁸ Se trabajó con los montos programados debido a que los montos ejecutados de inversión aún no están aprobados.

con impactos de género diferenciados. Además del beneficio que significa para la sociedad la existencia de viveros que hacen posible la proliferación de áreas verdes, muchas mujeres pueden contar con un salario por realizar este trabajo.

Sector industria y turismo. Para el sector industria y turismo también se programa un solo proyecto de Bs. 37 mil, consistente en una consultoría para la elaboración de proyectos de inversión, razón por la cual este proyecto es descartado para la conformación de la inversión efectiva.

Energía. Este sector es muy importante para el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población que de ella se beneficia. Dentro de esa población, de manera especial se benefician las mujeres, cuyas actividades productivas y remuneradas se pueden ver prolongadas y multiplicadas si no cuentan con electricidad dentro de sus viviendas. Una vez descartados dos proyectos por estar en fase inicial, se establece la inversión efectiva en Bs. 5.036 miles, constituida por 19 proyectos de instalación de luminarias y alumbrado público. Cabe destacar uno denominado “programa de luminarias”, financiado por recursos propios del Municipio, que significa el 85% de la inversión efectiva en el sector. El resto de proyectos está financiado con recursos de coparticipación. La descripción de los proyectos de inversión de este sector apunta hacia la categoría de inversiones generales o comunitarias con impacto de género diferenciado.

Transportes. El sector transportes desde la óptica municipal contempla proyectos para mejorar o crear infraestructura caminera en las regiones peri-urbanas del Municipio. Así, el sector cuenta con 6 proyectos que suman Bs. 781 mil, de los cuales, el 96% consiste en la apertura de caminos a comunidades alejadas y puentes peatonales hacia las mismas. Según la descripción de los proyectos de este sector, todos recaerían en la categoría de inversiones generales con impacto de género diferenciado. En la medida en que un puente peatonal facilite el traslado de mercancías, tanto para mujeres como para hombres, éste representa una ampliación de las posibilidades de comercialización, dejando una mayor disponibilidad de tiempo para destinar a otras actividades diferentes de las domésticas.

Salud y seguridad social. La inversión de este sector corresponde a la inversión social básica. El Municipio ejecuta programas que benefician a la población en general y especialmente a las mujeres. Algo que llama la atención es que en este sector se incluyen un gran número de proyectos (68%) que corresponden a acciones de reforma educativa lo que puede deberse a errores en la captura de información por parte del Municipio. Estos pro-

yectos fueron descartados del análisis del sector¹⁹. Las inversiones efectivas del sector quedan reducidas a Bs. 3.152 miles. Éste es el único sector donde se encuentran inversiones focalizadas a las mujeres. Existen 16 proyectos de inversión explícitamente dirigidos a la mujer, que representan Bs. 464 mil, y significan el 15% de la inversión efectiva en este sector y sólo el 0,4% de toda la inversión asignable a prioridades de género. Esta inversión está compuesta en un 41% por la construcción de cuatro centros materno-infantiles básicos, la reparación de techos del Hospital del Niño y la renovación del servicio eléctrico del Hospital de la Mujer. Por otra parte, el 37% de esta inversión fue destinada a la construcción, ampliación y mantenimiento de cuatro defensorías de las mujeres en diversos barrios del Municipio. El restante 22% de la inversión focalizada se destinó a la refacción de la infraestructura física de ocho centros de cuidados infantiles, ubicados en zonas generalmente de mercados de la ciudad. Estos centros consisten en guarderías para los hijos de las mujeres que venden en o trabajan cerca de estos mercados. No se encuentra ningún proyecto dirigido a promover la igualdad de oportunidades en el empleo público municipal del sector salud y seguridad social. Por último, las inversiones comunitarias con impacto de género diferenciado son las mayoritarias. En esta categoría se encontró que el 85% (Bs. 2.688 miles) de la inversión efectiva del sector. Son proyectos destinados a mejorar los servicios de salud y el acceso a los mismos a través de la construcción, mantenimiento, ampliación y refacción de postas sanitarias, centros de salud y otras instalaciones sanitarias. La inversión en mantenimiento y ampliaciones de los centros hospitalarios más grandes de la ciudad y de los cuales se ocupa el Municipio es financiada por transferencias del gobierno central y significa el 26% de la inversión en la categoría de proyectos generales. Destaca en esta categoría un proyecto significativo de construcción y sustitución de baterías sanitarias, financiado con recursos propios del Municipio, que representa la importancia que se reconoce a la sanidad con respecto a la salud. Este tipo de proyectos beneficia tanto a mujeres como a hombres, pero de su inversión se puede inferir impactos diferenciados en las mujeres a través de indicadores como la cobertura de partos institucionales. Hasta se podría inferir que el Municipio tiene mayor potestad en mejorar estos indicadores que el gobierno nacional.

Educación y cultura. La inversión en educación y cultura se orienta a mejorar los servicios educativos existentes en el Municipio bajo la nueva con-

¹⁹ Se trata de 15 proyectos destinados a la compra y expropiación de inmuebles, ampliación y mejoramiento de escuelas y aulas, construcción de unidades educativas, una construcción, ampliación y refacción de infraestructura auspiciada por la reforma educativa, que representaban en conjunto Bs. 10.385 miles.

cepción incorporada por la reforma educativa y que contiene criterios de igualdad de género. La inversión efectiva en este sector está agrupada en 34 proyectos que suman Bs. 25.239 miles y consisten en la ampliación, mejoramiento y refacción de escuelas. Toda esta inversión se la considera como perteneciente a la categoría de inversiones generales con impactos diferenciados por género, puesto que no existen proyectos dirigidos a beneficiar específicamente a mujeres o a hombres, a niñas o a niños. Destaca un proyecto que representa el 95% del total de inversión efectiva en este sector: la construcción de 14 escuelas con el financiamiento de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa, canalizado como transferencias desde la administración central. Es gracias a este proyecto que la inversión municipal en educación y cultura alcanza al 20% del total de inversión efectiva.

Saneamiento básico. Componente importante de la inversión social, el saneamiento básico es un factor necesario para la salud de toda la población. La inversión en este sector está compuesta por proyectos de mejoramiento del alcantarillado en algunas zonas periféricas de la ciudad y de implementación de sistemas de agua potable en otras, que en conjunto suman Bs. 184 mil. Una mayor inversión en saneamiento básico beneficiaría a las mujeres en el sentido de crearles mayores oportunidades para su desarrollo.

Urbanismo y vivienda. Éste es el sector con mayor número de proyectos e inversión en el Municipal de La Paz. La inversión efectiva la constituyen 1243 proyectos que suman Bs. 64.599 miles. El hecho que la inversión en urbanismo y vivienda represente el 50% del total de inversión efectiva da cuenta del rol que cumple el gobierno municipal. A pesar de la reforma tendiente a que los municipios promuevan la equidad y se conviertan en administrador de servicios básicos, la importancia de este sector en las inversiones municipales indica que la preocupación principal sigue siendo el mejoramiento de la infraestructura. Los proyectos clasificados en este sector se orientan al mejoramiento vial (empedrado, enlosetado y asfaltado de calles), construcción de graderías, muros de contención, pasarelas peatonales, centros comunales, mercados (uno con el aporte de las vendedoras), apertura de calles y otras vías, recuperación y remodelación de una calle céntrica. Adicionalmente, se identifican siete proyectos, financiados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para prevenir deslizamientos de tierras y estabilizar los suelos en diferentes barrios. Finalmente, un proyecto, financiado con recursos propios y que se orienta a la construcción del Parque Central de la ciudad de La Paz, ha demandado gran dedicación y esfuerzo por parte del Municipio en los últimos dos años.

Recursos hídricos. Si bien este sector no forma parte de la inversión social básica, en un Municipio tan surcado por ríos subterráneos y superficiales como el de La Paz, tiene una importancia gravitante. El análisis de este sector reveló la existencia de proyectos que pueden tener gran incidencia en mejorar la condición de vida de las mujeres, especialmente la de las mujeres que viven en zonas periféricas que sufren las consecuencias de la inestabilidad de tierras. En 2001, la inversión efectiva del sector de recursos hídricos la constituyen 257 proyectos que sumaban Bs. 14.641 miles. En su mayoría los proyectos consisten en la construcción y reparación del embovedado de ríos y la canalización de los mismos. Los proyectos más significativos alcanzan la suma de Bs. 8.655 miles. Es decir, que más del 59% de la inversión efectiva en recursos hídricos se destina a este tipo de proyectos, aunque existen numerosos otros de menores montos. Además, están los proyectos de construcción de cunetas, controles de torrenteras y de muros de gaviones. Los proyectos de estabilización de suelos más significativos alcanzaron Bs. 448 mil.

Multisectorial. Este sector presenta una gran diversidad de proyectos. Resulta como una extensión de los demás sectores, especialmente de recursos hídricos, y en menor medida de urbanismo y vivienda y saneamiento básico. Es por esta razón que los proyectos de este sector fueron considerados para conformar la inversión efectiva total. Luego de descartar un proyecto, la inversión efectiva para este sector resultó en Bs. 15.796, repartidos en 107 proyectos. Los proyectos multisectoriales considerados en este estudio comprenden la construcción de muros de contención, de gaviones, de sistemas de alcantarillado de emergencia. Al igual que con el sector urbanismo y vivienda, el sector multisectorial también cuenta con un proyecto adicional financiado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y por el mismo Municipio de La Paz. Sería deseable que al momento de elaborar el programa de inversiones, estos proyectos se clasificaran en sus sectores correspondientes, dejando solamente los proyectos de emergencia en la denominación multisectorial.

4.6 Conclusiones y recomendaciones

Los resultados del análisis tanto de la política, presupuesto y proyectos permiten dar pautas para el diseño de una estrategia de gasto con enfoque de género, que sea parte de la política financiera general del Municipio. La presupuestación del 2001 parte de un lineamiento estratégico de equidad de género. Éste fue el elemento ordenador de la programación del gasto hasta la formulación del anteproyecto de presupuesto, en el que por el acatamiento a los techos, la prioridad de equidad género casi desaparece. Es in-

interesante constatar además la alta participación de la sociedad civil, incluidas las mujeres, en la definición de estas prioridades de gasto que excluyó la equidad de género. En este sentido, el sistema de formulación presupuestaria y, en general, los sistemas de administración de recursos resultan aún inadecuados para lograr el desarrollo humano sostenible de la ciudad de la Paz. Entre otras cosas, es necesario institucionalizar la participación de las mujeres en las instancias de consulta de la sociedad civil²⁰.

El análisis del presupuesto muestra que la flexibilidad del presupuesto para que los gastos se dirijan a objetivos equitativos es mayor que en el presupuesto general de la nación, alcanzando una proporción del 69% del gasto. Sin embargo, el elevado gasto de funcionamiento, debido al gasto corriente que se genera en las obras públicas y que el Municipio registra en sus proyectos, deja ver una gerencia poco desarrollada para enfocar con eficiencia las obras que demandan el desarrollo urbano de la ciudad de La Paz. La estructura de los proyectos muestra que el Municipio no avanzó hacia un Municipio administrador de los servicios básicos. Las inversiones en infraestructura urbana se llevan el 57% del total de las inversiones, en desmedro de los programas de servicios básicos. Es necesario encontrar un nuevo punto de equilibrio entre ambos componentes de la inversión.

Los problemas de eficiencia de la inversión también están presentes en el presupuesto municipal. Los índices de ejecución son menores en el gasto de inversión que en el de funcionamiento, 98% en la primera variable y 71% en la segunda. Este último incide en la obtención de los resultados y de los objetivos de las reformas de descentralización administrativa. Pese a estos esfuerzos, la inversión municipal tiene una alta dependencia de los recursos de las transferencias, es decir, del tesoro nacional. Una mala política o una mala administración de los ingresos del gobierno central implican una menor disponibilidad de recursos; afectan las finanzas municipales y principalmente el gasto social.

Como resumen global de la clasificación de la inversión de acuerdo a criterios de impacto en las relaciones de género podríamos decir que los impactos de la inversión municipal directamente sobre las mujeres se logra con el 0.4% de la inversión total, correspondiente a la categoría de inversión focalizada. Mientras tanto, aquellos proyectos orientados a la comunidad en general, con efectos indirectos y variados en las relaciones de géneros

²⁰ Se espera instalar estos mecanismos en el presupuesto de 2002, cuando entre en vigencia la Ley del Diálogo.

representan el 99.6% de la inversión efectiva. Se puede concluir, por tanto, que el Municipio pese a enunciar políticas de equidad de género, su presupuesto ha beneficiado sólo indirectamente a las mujeres, desconociéndose los aspectos básicos de estos efectos. Persiste la función del Municipio de proveer a la población en general de infraestructura, que significa enormes erogaciones, sin distinguir a los/las beneficiarios/as principales de las diferentes inversiones. Si bien es necesario profundizar los efectos de este tipo de proyectos en las relaciones de género, destaca el que numerosos proyectos del sector de urbanismo atraen mano de obra no calificada femenina. Como funcionarios del Municipio de La Paz mencionan, los proyectos de viveros y forestación, e inclusive construcción generan empleo para las mujeres. Un gran debilidad en la gestión municipal es la falta de registro de información para el seguimiento de las políticas y particularmente, sus impactos en las relaciones de género.

Lineamientos para una política de gasto municipal de equidad de género

Una política de gasto municipal con enfoque de género tiene como objetivo despojarlo de su neutralidad respecto a esta variable para que el presupuesto reconozca en las asignaciones presupuestarias las diferentes capacidades, roles y responsabilidades que tienen hombres y mujeres. La política de asignación de recursos con enfoque de género se enmarca en políticas de mayor alcance, como la de ordenamiento financiero, que puso en marcha el Municipio para fortalecer sus finanzas y se supedita, también, a la política de reducción de la pobreza.

Los efectos redistributivos del gasto municipal se logran a través de los efectos directos e indirectos del gasto, observables en el corto y mediano o largo plazo. Las políticas de corto plazo deben proponer reasignaciones entre el gasto corriente y de inversión y al interior del programa de inversiones, en el sentido de reducir los gastos de funcionamiento, a partir de un concepto de inversión que considere al proyecto como centro de costos. Las políticas de largo plazo deben proponer incrementos de recursos de inversión diferentes a las transferencias por efectos de la ley de participación, teniendo en cuenta sus efectos en el equilibrio de las finanzas públicas municipales. Es decir, no debe ir en contrasentido a la política que busca el fortalecimiento financiero del Municipio.

Para mejorar las oportunidades de ingreso de las mujeres, una propuesta de política de gasto con enfoque de género debe focalizar la atención en el área peri-urbana del Municipio, no sólo con la creación de infraestructura si-

no también mediante acciones de fomento productivo, teniendo en cuenta que las iniciativas de pequeña producción están a cargo de las mujeres. Asimismo debe procurarse institucionalizar la capacitación para el desarrollo de las capacidades empresariales de las mujeres. Dentro de esta política se debe incorporar acciones afirmativas favorables a las mujeres, tales como ventajas explícitas en los criterios de elegibilidad de los proyectos presentados por las mujeres a diversos fondos. En este sentido, recomendamos incluir un criterio de contribución a la equidad de género en el sistema de selección de proyectos del Fondo de Inversión Productiva Social y favorecer la incorporación de mujeres en el directorio de la Dirección Única de Fondos. Para mejorar las oportunidades de empleo de las mujeres en el corto plazo, se debe incorporar un número mayor de mujeres en los proyectos financiados con recursos propios, como por ejemplo, el mantenimiento de jardines, atención de viveros, empedrados, enlosetados; en resumen, proyectos que no requieren de mano de obra calificada, que es el caso de las mujeres más pobres. En el contexto del programa de emergencia, se propone establecer un programa específico para mujeres.

Las políticas de largo plazo tienen como eje ordenador las políticas de reducción de la pobreza. En este marco para ampliar las oportunidades de empleo e ingreso de las mujeres se propone incrementar los recursos de inversión municipal para infraestructura productiva a través de la construcción y el mantenimiento de caminos vecinales, construcción y mantenimiento de sistemas de riego y microriego, provisión y mantenimiento de redes de energía eléctrica, especialmente de electrificación rural; incentivar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas; desarrollar las microfinanzas; y, apoyar la asistencia tecnológica. Para desarrollar las capacidades productivas de las mujeres se propone diseñar en el área de salud una estrategia de financiamiento de corto, mediano y largo plazo para asegurar la sostenibilidad y la ampliación de la cobertura de los servicios de salud cuyo mantenimiento es de competencia municipal así como mejorar la gerencia de los proyectos de creación, mantenimiento y mejoramiento de los núcleos educativos. Finalmente, para mejorar las condiciones de habitabilidad y saneamiento básico se sugiere incrementar el gasto para el mantenimiento y mejoramiento de la redes de alcantarillado y agua potable, apoyado mediante programas de capacitación de los recursos humanos; e, incrementar el gasto y fortalecer la institucionalidad para crear programas de mejoramiento y construcción de viviendas, especialmente para familias monoparentales y de bajos ingresos.

Las políticas de largo plazo, deben ir acompañadas de medidas de fortalecimiento institucional y modernización de los sistemas de administración

financiera para que el presupuesto municipal refleje su rol de brazo ejecutor de la política de equidad. El Municipio necesita introducir cambios en la gestión del gasto social y normas que reglamenten la participación de las mujeres en instancias como las organizaciones territoriales de base, comités de vigilancia, consejos municipales de salud, directorio local de educación, directorio de la Dirección Única de Fondos, a fin de institucionalizar las instancias de participación de las mujeres. Como se señaló anteriormente, la construcción de la equidad de género son observables en el largo plazo y se revelan en cambios en los indicadores de brechas de género y bienestar de las mujeres, inexistentes en la Municipalidad de La Paz. La generación de estadísticas para la construcción de dichos indicadores de género son aún mas limitadas que en el caso de las estadísticas nacionales. Creemos que este es un gran desafío que se desprende de este estudio: mejorar los sistemas de información y seguimiento de los presupuestos.

Finalmente, cabe enfatizar que para institucionalizar la participación de las mujeres en el ciclo presupuestario e instancias de consulta, gestionar proyectos focalizados hacia las mujeres e incorporar una serie de acciones de equidad de género, la política de gasto municipal debe favorecer el incremento de recursos para fortalecer la Dirección de Género. Ello ayudará también a generar una capacidad institucional dirigida a las actividades de seguimiento y fiscalización del gasto con enfoque de género identificado en el presupuesto.

REFERENCIAS

Documentos oficiales, Bolivia

Congreso Nacional

1994 Manual legislativo del proceso presupuestario boliviano. Tomo 3. La Paz: Centro de Investigación del H. Congreso Nacional-State University of New York (SUNY).

Instituto Nacional de Estadística

2001a Indicadores del diferencial de género según departamento, www.ine.gov.bo.

2001b Resumen estadístico. Indicadores sociales, www.ine.gov.bo.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y de Familia

2000 Bolivia: 5 años después de Beijing. Poder, oportunidades y auto-determinación para las mujeres en el nuevo siglo.

Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

2002 Primer reporte de seguimiento a la estrategia boliviana de reducción de la pobreza. La Paz: Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación de la EBRP.

Ministerio de Hacienda, Secretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo

1996 Normas básicas del sistema nacional de inversión pública.

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría,

1998a Presupuesto Programa de Inversión Pública.

Ministerio de Hacienda

1998b Presupuesto general de la nación. Títulos I y II.

2000 Clasificadores presupuestarios.

Ministerio de Salud y Previsión Social, Sistema Nacional de Información en Salud

1998 Estadísticas de salud.

1999 Estadísticas de salud.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación

1994 Plan general de desarrollo económico y social de la república. El cambio para todos.

2000 Estrategia de desarrollo económico y social, 1989-2000.

Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE)

2001 Estrategia boliviana de reducción de la pobreza.

Secretaría Técnica del Diálogo Nacional

2000 Diálogo 2000.

Gobierno Municipal de La Paz

2001 Programa de operaciones anual.

Publicaciones

Banco Mundial, Bolivia

1999 Revisión del gasto público. La Paz: Banco Mundial, Oficina Subregional Bolivia.

Budlender, Debbie Rhonda Sharp y Keri Allen

1998 Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: investigación y práctica contemporáneas. Canberra, Londres: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AUSAID), Secretaría de la Mancomunidad Británica.

CEPAL

1997 Desarrollo sostenible, pobreza y género. América Latina y el Caribe: medidas hacia el año 2000. Documento preparado para la Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe organizada por CEPAL. Santiago: 19 al 21 de noviembre de 1997, www.eclac.cl.

CEPAL

1999 Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de acción de Beijing. Santiago: CEPAL.

Dávila Díaz, Mónica

2000 Una aproximación a la macroeconomía con perspectiva de género. Santiago: CEPAL, www.eclac.cl.

Elson, Diane

1997 ¿Los presupuestos neutrales, ciegos o sensibles al género? Cambiando el marco conceptual para incluir el empoderamiento de las mujeres y la economía del cuidado. Misión Preparatoria del País para Integrar el Género en las Políticas y Procedimientos del Presupuesto Nacional. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Elson, Diane y Jasmine Gideon

2000 El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el empoderamiento de las mujeres. Lima: UNIFEM-Flora Tristán.

Gálvez, Thelma

2000 Aspectos económicos de la equidad de género. Séptima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por CEPAL. Lima: Perú, 8 al 10 de febrero del 2000, www.eclac.cl.

Guzmán, Virginia

2001 La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.

Lanza, Martha y Miriam Herrera

1995 La situación de la mujer en el área educativa. Avances y perspectivas. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano, Subsecretaría de Asuntos de Género-UNICEF.

Loayza, Mónica

1999 Gasto público social en la década de los noventa. Análisis económico. Vol. 17. La Paz: Unidad de Análisis de de Políticas Económicas (UDAPE).

Montaño, Sonia (coord.)

1993 Invertir en la equidad. Políticas sociales para la mujer en Bolivia. La Paz: UDAPSO.

Montaño, Sonia et al.

2000 Las apuestas inconclusas: el movimiento de mujeres y la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Lima: UNIFEM-Flora Tristán.

Organización Panamericana de la Salud

1998 La salud en las Américas. Vol. I. Washington, D.C.: OPS.

PNUD

1995 Informe sobre desarrollo humano. México: Harla S.A. de C.V.

2000 Informe sobre desarrollo humano. Madrid: Mundi-Prensa.

Rico, María Nieves

1993 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago: CEPAL.

Sen, Amartya y Sudhir Anand

1996 Sustainable Human Development: Concepts and Priorities. Discussion Paper Series. New York: UNDP, Office of Development Studies.

Servicio Nacional de la Mujer, Chile

2002 Perspectiva de género en la función y políticas públicas en Chile. Santiago: Departamento de Estudios y Estadísticas, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

UNIFEM

2000a El progreso de las mujeres en el mundo 2000. Informe bienal de UNIFEM. Nueva York: UNIFEM.

2000b Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género. Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe – Beijing + 5. Lima: 8-10 de febrero 2000.

Valdés, Alejandra y Elizabeth Guerrero

2001 Género en los presupuestos municipales. Santiago: Hexagrama Consultoras, PNUD y UNIFEM.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DE GÉNERO DE LOS PRESUPUESTOS, PLANES Y PROGRAMAS DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

*Zonia Palán Tamayo**

1. INTRODUCCIÓN

En la gestión pública de América Latina se ha empezado a reconocer la importancia de advertir las diferencias entre las necesidades y obligaciones que tienen hombres y mujeres dentro de la sociedad. El presupuesto es una herramienta de planificación de políticas públicas que determina la manera de asignar los recursos y de distribuir los ingresos y la riqueza. Para controlar eficientemente las actividades económicas y la gestión de los presupuestos es necesario contar con instrumentos que revelen la magnitud de la participación de los diferentes miembros de la sociedad como agentes generadores y receptores del desarrollo. En esta perspectiva, el género, aparece como un importante factor en la generación y distribución diferenciada de recursos. Esta razón obliga a realizar un desglose del presupuesto de acuerdo a los roles, responsabilidades y capacidades diferenciadas de hombres y mujeres que permitan conocer los efectos diferenciados de las políticas, de los ingresos y gastos. Al integrar este enfoque, se está procurando un desarrollo más integral de la sociedad puesto que se reconoce la identidad de género.

De esta constatación surge la necesidad de que la región, y particularmente Ecuador, se integre en una nueva dinámica de planificación y presupues-

* Con la asistencia de María de los Ángeles Barrionuevo. Se agradece la colaboración del Municipio Metropolitano de Quito y de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Concejo Municipal.

tación que considere estas diferencias de género. UNIFEM ha tomado la iniciativa de apoyar estudios que permitan develar críticamente la supuesta neutralidad de los presupuestos públicos, nacionales o locales, respecto al tema de género y, con base en estos estudios, proponer la incorporación del enfoque de género en la elaboración y ejecución de dichos presupuestos. Para lograr este objetivo UNIFEM ha organizado talleres de capacitación a funcionarios y funcionarias de distintas organizaciones en el ámbito de la región andina. En marzo del 2001 se realizó en Quito un taller que contó, entre otros, con la presencia de delegados del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, otros municipios de Ecuador y de la Coordinadora Política de Mujeres reflejando la disposición de estos organismos al trabajo conjunto. La Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Concejo Municipal de Quito convencida de que el análisis de género al presupuesto aportaría al conocimiento de la asignación de recursos orientados a la equidad de género de la población, con entusiasmo apoyó decididamente la ejecución de este estudio. Asimismo, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, consciente de las inequidades y muestras de exclusión que en años anteriores se han manifestando durante la elaboración de los programas y proyectos de la administración, ha considerado la importancia de realizar una evaluación y análisis de género de su planificación para definir una metodología sensible a la variable género, que sea útil para sus gestiones futuras.

Este artículo da cuenta del análisis del presupuesto, planes y programas diseñados para el año 2002 por parte de las direcciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y realiza recomendaciones orientadas a la incorporación del enfoque de género en esos instrumentos de políticas. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito tiene una tibia gestión descentralizada de sus políticas a través de las denominadas administraciones zonales. Comprende ocho zonas: La Delicia, Calderón, Norte, Centro, Sur, Tumbaco, Valle de Los Chillos y Quitumbe. Cada zona cuenta con sus propios planes y programas de acción. La investigación ha analizado la situación de la unidad central del Municipio y de estas diferentes administraciones zonales. Específicamente, ha hecho una revisión del proceso presupuestario así como de las asignaciones de recursos a los programas y proyectos clasificados según tengan objetivos explícitos e implícitos de equidad de género. El análisis se lo ha realizado fundamentalmente desde el lado de los gastos— considerando asignaciones explícitas para las mujeres. Queda pendiente el análisis de género de los ingresos que permitirán definir la participación de las mujeres en las cuentas municipales. El esfuerzo analítico realizado busca empoderar a las mujeres: pretende proveer información para que las mujeres reconozcan y potencien sus derechos, su ac-

ceso a decisiones y a puestos políticos; en suma, cuenten con herramientas para su ejercicio ciudadano y de control social.

2. “NEUTRALIDAD” DEL PRESUPUESTO

Como señalamos, el presupuesto es una herramienta que los agentes económicos emplean para planificar y asignar eficientemente los recursos económicos a fin de alcanzar metas económicas y de desarrollo. En este acápite revisamos las políticas para la elaboración del presupuesto del Distrito Metropolitano de Quito durante el ejercicio del año 2002 y develamos su neutralidad respecto a las relaciones de género, contradiciendo los objetivos de equidad especificados en otros instrumentos de la política municipal.

La elaboración de la proforma presupuestaria del 2002 ha tomado en cuenta las políticas y lineamientos dictados por el alcalde, el “plan director” y “planes básicos”, así como programas, subprogramas y proyectos. La asignación presupuestaria ha fijado responsabilidades y definido los procedimientos en lugar de metas. Esto nos conduce a pensar que, al no existir en la estructura institucional del Municipio una unidad que formule y/o ejecute políticas de género, la probabilidad de que los temas de género cuenten con un presupuesto explícito, es baja.

Para la elaboración de este presupuesto se ha acordado, internamente a la estructura municipal, el operar las siguientes políticas: asignar y manejar los valores en unidades de proyectos, efectuar transferencias de capital de acuerdo al “plan de caja anual”, coordinar los programas de capacitación con el Instituto de Capacitación Municipal, efectuar los gastos de difusión, información, campañas de educación y capacitación ciudadana en coordinación con la dirección de comunicación social, no incrementar el personal ni llenar vacantes, excepto las calificadas por el alcalde, ejecutar el plan de reducción de personal a contrato previa calificación, no pagar vacaciones no gozadas, excepto aquellas por necesidad de servicio, no ajustar a la masa salarial más allá de la inflación establecida por el Banco Central y lo determinado por el Consejo Nacional de Remuneraciones. Estos acuerdos o políticas presupuestarias hablan mecanismos para la distribución de los recursos financieros y su optimización así como de un esfuerzo de ahorro. Evidencian, sin embargo, un vacío con relación a las políticas generales y específicas de género y a los presupuestos participativos definidos en otros instrumentos como los planes *Quito Siglo XXI* (ver anexo 1) y *Construyendo equidad de género*.

El presupuesto lo componen tanto los ingresos como los egresos municipales. Los ingresos municipales están constituidos por:

- Ingresos propios, conocidos también como ingresos corrientes. Están constituidos por ingresos tributarios y no tributarios. Las entradas tributarias provienen de los impuestos sobre la propiedad (urbana, rural y vehículos), impuestos a las actividades económicas (patentes municipales, el 1.5 por mil sobre activos totales, espectáculos públicos y juego) e impuesto sobre la transferencia de dominio de inmuebles y registro (alcabalas, utilidades a la compraventa de inmuebles, contribución especial de mejoras). Los ingresos no tributarios corresponden a las tasas y tarifas de servicios públicos locales, arrendamientos de bienes municipales y de uso público.
- Transferencias, conformadas por los recursos que el gobierno central entrega a los gobiernos municipales, principalmente, para gastos de inversión. Cuando el Ministerio de Finanzas y Economía traslada recursos a las entidades seccionales se habla de transferencias discrecionales.
- Ingresos de capital, originados en la comercialización de activos fijos (muebles, inmuebles), por los desembolsos de créditos contratados y por los saldos de caja.

Para estimar los ingresos del año fiscal en programación, se toma en cuenta el comportamiento de los ingresos del año anterior y el crecimiento de las actividades económicas. A su vez, para asignar estos ingresos a cada dirección, se establece un techo para cada uno de sus programas. Los gastos municipales se clasifican en:

- Gastos corrientes, orientados al funcionamiento del sector público no financiero (gastos por servicios, suministros, materiales, transferencias corrientes).
- Gastos de capital o de inversión, destinados a la adquisición de bienes inmuebles, bienes muebles, tierras, activos físicos e intangibles con uso en un período superior a un año (que puedan ser considerados como inversión) y de capital que forman parte de proyectos de inversión para incrementar infraestructura física y patrimonio nacional.
- Servicio de la deuda, desembolsos realizados por concepto de deuda pública.

La tabla 1 presenta el presupuesto aprobado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito indicando la participación porcentual de los distintos tipos de ingresos y gastos. Al monto del presupuesto se suman los recursos

comprometidos por el gobierno nacional para obras en los barrios periféricos (15 millones de dólares), vía interoceánica (12 millones de dólares), seguridad ciudadana (2 millones), y los créditos otorgados por el Banco del Estado Ecuatoriano para dos ejes viales (10 millones de dólares).

Tabla 1: Presupuesto total codificado

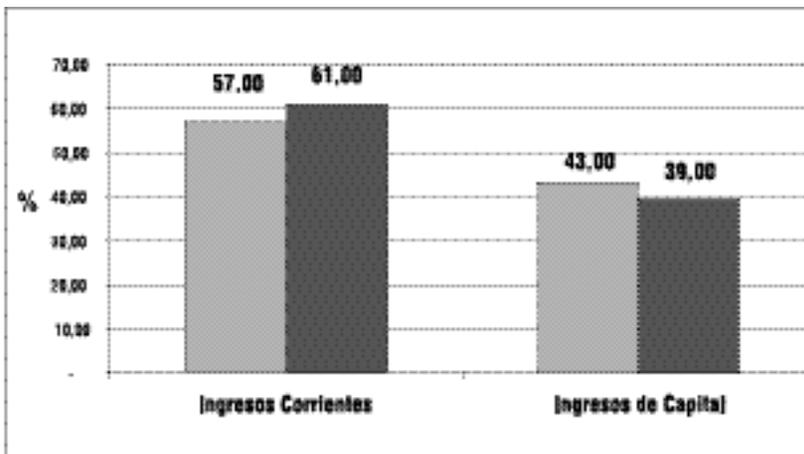
Rubro	2001		2002		Incremento
	Codificado (dólares)	Participación (%)	Presupuesto (dólares)	Participación (%)	
Ingresos:	108.371.900	100,00	105.762.700	100,00	- 2,41
Ingresos corrientes	60.967.947	57,00	64.510.700	61,00	5,81
Ingresos de capital	47.403.953	43,00	41.252.000	39,00	- 12,98
Egresos:	108.371.900	100,00	105.762.700	100,00	- 2, 41
Gastos corrientes	31.978.913	29,51	26.680.315	25,23	- 16,57
Gastos de inversión	69.572.418	64,20	70.989.313	67,12	2.04
Gastos de capital	6.820.569	6,29	8.093.072	7.65	18.66

Fuente: Municipio Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), Departamento de Presupuesto.

La participación de las administraciones zonales en el presupuesto total es de solo el 13.2 %. Quitumbe, Los Chillos, Tumbaco y La Delicia participan cada uno en promedio, con el 1.5%; y las zonas centro, sur y norte –consideradas las más grandes- duplican lo asignado a las zonas anteriores, pero apenas participan en promedio con el 2.4% cada una. Esta situación revela el bajo nivel de descentralización administrativa del Municipio.

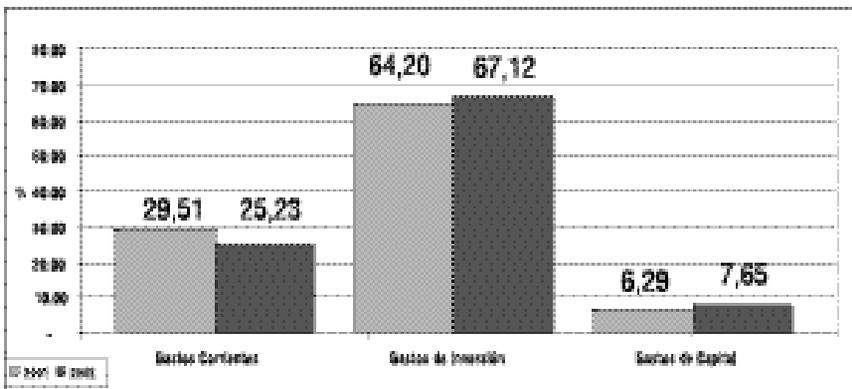
A continuación, en las figuras 1 y 2, podemos observar la importancia porcentual del detalle de ingresos y gastos dentro del presupuesto municipal durante los años 2001 y 2002.

Figura 1: Composición porcentual del ingreso total (2001 -2002)



Fuente: MDMQ, Departamento de Presupuesto.

Figura 2: Composición porcentual del egreso total (2001 -2002)



Fuente: MDMQ, Departamento de Presupuesto.

Esta presentación basada en los grandes agregados financieros de gastos e ingresos, conduce, erróneamente, a enfatizar una supuesta neutralidad de género en el presupuesto lo que ha sido calificado de “ceguera de género” (Bundler y Sharp 1998). La presentación, las categorías utilizadas y los montos tienen especial relevancia por los supuestos en los que se asientan. Por ejemplo, desde el análisis de género hecho en otros países se plantea que las ciudadanas no sólo son beneficiarias del gasto sino también contribuyentes y aportan significativamente a los ingresos, situación

que permanece escondida en los agregados. Asimismo la experiencia y la literatura reportan los impactos diferenciados para hombres y mujeres del gasto público. En esta perspectiva, el presupuesto no debiera ignorar los particulares roles y capacidades de hombres y mujeres, los objetivos de equidad de género y los efectos diferenciados de los programas y proyectos. Más aún, debieran reconocer que las mujeres deben tener iguales oportunidades de acceso a los recursos financieros y simbólicos que los hombres. Si esto no se cumple, es lógico pensar que no se están generando iguales oportunidades para que se forjen los cimientos de una verdadera sociedad equitativa.

Si el impacto del presupuesto es diferente en hombres y mujeres, es necesario, entonces, categorizar los ingresos y gastos de manera tal que sean herramientas útiles para develar críticamente la existencia o no de una neutralidad de género. Es importante recordar, sin embargo, que los “presupuestos de las mujeres” o “presupuestos sensibles al género” no son documentos separados para las mujeres y para los hombres o para los grupos de hombres y mujeres, sino que por el contrario, son intentos de desagregar el presupuesto general de acuerdo a su impacto sobre las mujeres y los hombres, considerando debidamente las relaciones de género que subyacen a la sociedad (Bundleder y Sharp 1998). En este sentido, es relevante analizar el presupuesto según sus objetivos y efectos de género para lo cual hay disponibles herramientas de análisis desarrolladas en otros contextos (Eelson 1997; Bundleder y Sharp 1998) y que requieren ser adaptados. Las metodologías para el análisis del presupuesto público con enfoque de género han sido desarrolladas más desde el lado de los gastos. En el presente trabajo se adoptaron y adaptaron algunas estas propuestas metodológicas relativas al contenido de los programas y proyectos.

3. ANÁLISIS DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES

La metodología desarrollada por Debbie Budlender y Rhonda Sharp (1998) parte de la constatación de que el presupuesto adolece de una “ceguera de género”, puesto que se presenta como grandes agregados financieros en donde no aparecen ni mujeres ni hombres. Esta constatación lleva consigo otra aseveración: las políticas también son neutrales respecto al género ya que los presupuestos responden a declaraciones de políticas. Para corroborar esta afirmación en el caso del análisis del presupuesto del Distrito Metropolitano de Quito, observamos los enunciados de políticas contenidas

en el plan de desarrollo Quito Siglo XXI¹ y en el plan operativo anual². El discurso público del alcalde de Quito ha apelado a las mujeres y referido en distintas oportunidades objetivos de equidad de género. En este marco, indagamos hasta qué punto las políticas generales y específicas definidas en los mencionados documentos contienen explícitamente o no objetivos de género y, luego, estimamos la asignación de recursos a estas políticas.

2.1 Consideraciones de género en los enunciados de las políticas

Específicamente, para clasificar las políticas e identificar sus contenidos explícitos o implícitos de género se revisan sus enunciados (objetivos y propósitos declarados) tomando en cuenta si las mujeres son consideradas agentes pasivos o generadoras de desarrollo, si pueden o no acceder a los recursos, si se valora o no su trabajo, si se las concibe o no como responsables de la economía familiar, y, si se procura o no la potenciación de sus habilidades. Con estos criterios de clasificación de las políticas se procede, luego, a identificar las respectivas asignaciones de recursos para el cumplimiento de las políticas, y, a evaluar en qué medida perpetúan o modifican las desigualdades entre los hombres y las mujeres. De esta manera se determina el grado y tipo de participación que le otorgan las políticas a las mujeres. Por ejemplo, al considerar explícitamente que las mujeres pueden ser jefas de hogar se está admitiendo que son capaces de generar recursos y participar activamente como miembros de la sociedad. Esta muestra de reconocimiento es uno de los elementos fundamentales para aceptar una posición de las mujeres como ciudadana con derechos.

La tabla 2 presenta la política general contenida en el plan Quito Siglo XXI agrupada según tengan o no objetivos de género siguiendo los criterios previamente discutidos. Asimismo cada políticas se la asocia a un programa de manera que podamos estimar los recursos financieros que, según el presupuesto del Distrito Metropolitano de Quito, están disponibles para la ejecución de las políticas. En el cuadro se coloca el objetivo que explicita o

¹ El Plan Quito Siglo XXI fue elaborado por un equipo técnico como un acuerdo político de la candidatura a la alcaldía del Gral. (r) Paco Moncayo. Luego de su elección este documento fue aprobado por el Concejo Metropolitano de Quito como referente para la planificación de su gestión. Su objetivo principal es el de desarrollo humano y contiene acciones de corto, mediano y largo plazo. Busca, principalmente, generar equilibrio social, solidaridad y justicia entre la ciudadanía.

² El plan operativo anual es elaborado por la Dirección de Presupuesto del Municipio. Consiste en un listado de proyectos según las direcciones metropolitanas y las direcciones zonales con su respectivo presupuesto. Es un documento resumen de gran utilidad para el alcalde y sus asesores.

implícitamente tiene algún contenido de género, seguido del programa (paréntesis) con el que tiene mayor afinidad.

Tabla 2: Contenidos de género en programas y proyectos generales (2002)

Contenidos explícitos de género	Contenidos implícitos de género
<p>Ética política: Combatir toda forma de discriminación de género, raza, edad, religión, filiación política o de cualquier naturaleza</p> <p>(Solidaridad intergeneracional y de género)</p>	
<p>Solidaridad: Hacer del desarrollo metropolitano el medio para proporcionar iguales oportunidades en educación, salud, trabajo, seguridad y de igualdad ante la ley.</p>	<p>Orientar el gasto público de manera de asegurar a todos los habitantes una equitativa atención de sus necesidades básicas.</p>
<p>(Fondo de oportunidades)</p>	<p>(Inversión social/ Políticas sociales/ Solidaridad discapacitados/ Solidaridad intercultural a migrantes)</p>
<p>Participación ciudadana:</p>	<p>Elevar el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias urbanas, rurales y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de los programas y proyectos.</p> <p>(Dialogo social/ Apoyo a la participación ciudadana/ Cooperación inter-municipal)</p>
<p>Economía compartida:</p>	<p>Integrar armónicamente al sector público, con la empresa privada y los movimientos sociales para enfrentar, aportando cada uno de ellos con sus mejores fortalezas, los retos de un crecimiento sostenido de la ciudad.</p>

	(Fortalecimiento del desarrollo económico y social/ Fondo de oportunidades/ Fondo de desarrollo turístico)
Descentralización: Desarrollar formas equitativas de atención a la ciudadanía, evitando desigualdades y desequilibrios.	Establecer los principios y normas de participación ciudadana en relación directa con las obligaciones municipales, promoviendo la creación o el fortalecimiento de organizaciones asociativas, suficientemente representativas en lo social, político y económico, para que se expresen a través de sus cabildos, directivas o juntas, como consejos consultivos, como consejos sectoriales o como elementos orientadores de las acciones municipales. Promover la iniciativa y la cooperación voluntaria de la ciudadanía
(Fortalecimiento institucional)	(Asesoría comités de gestión/ Integración barrial/ Asesoría técnica Secretaría General de Planificación)
Desarrollo institucional:	Capacitar y dar estabilidad a los recursos humanos, manteniendo una administración técnica y profesional. (Administrativo/ Políticas públicas/ Programa de gestión urbana/ Capacitación del recurso humano)
Relaciones institucionales: No tiene ningún contenido de género ni implícito, ni explícito	
Relaciones internacionales: No tiene ningún contenido de género ni implícito, ni explícito	

Fuentes: MDMQ, Quito Siglo XXI (2000) y Proforma presupuestaria 2002.

En el caso de las políticas generales se observa la relevancia de aquellas con contenido implícito de género. Las acciones de ética política, solidaridad y descentralización mencionan la necesidad de procurar un desarrollo sin muestras de discriminación, brindando iguales oportunidades a los miembros de la sociedad, pero no plantean diferencias en las necesidades y obligaciones de los ciudadanos y ciudadanas.

En la siguiente tabla 3 se presentan los resultados del análisis de los con-

tenidos de género de las políticas específicas siguiendo un procedimiento similar. Sin embargo, en este caso para identificar las políticas se utiliza además del plan Quito Siglo XXI, el documento Construyendo equidad de género³.

Tabla 3: Contenido de género en programas y proyectos específicos (2002)

Contenidos explícitos de género	Contenidos implícitos de género
Financiamiento:	<p>Definir y manejar un sistema tributario ético y equitativo, promover la autogestión económica y la cogestión de proyectos.</p> <p>Asignar selectivamente los recursos hacia la inversión en obras públicas que generen empleo, orientar la aplicación de inversiones y gastos a la atención de los sectores más vulnerables de la sociedad, en lo relacionado con los egresos.</p> <p>Controlar socialmente el uso de los recursos financieros permitiendo que los ingresos y egresos se analicen en los distritos descentralizados para que las asignaciones correspondan a los ingresos reales y con las prioridades determinadas en estos espacios, sin perder de vista la equidad y el bien común.</p> <p>(Desarrollo territorial, presupuesto por zonas)</p>
Ordenamiento territorial:	<p>Establecer prácticas participativas en las que sean los mismos grupos de interés ciudadano los que contribuyan a establecer la mejor distribución de los espacios públicos y privados, al mantenimiento de valores culturales y reconocimiento del deber social de participar en la cobertura de costos de obras y servicios a partir de la idónea satisfacción de aspiraciones en mejoramiento de la calidad de vida.</p>

Tabla 3, continúa en la página siguiente.

³ Este plan fue elaborado a iniciativa de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Concejo Municipal. Su Programa Operativo “Por una ciudad equitativa y sin discriminaciones”, fue aprobado mediante Acuerdo Municipal el 23 de noviembre de 2000.

Tabla 3, viene de la página anterior.

	<p>Organizar mesas de diálogo, espacios de consenso y ejercicios de ciudadanía activa, que faciliten una adecuada aplicación de estas políticas.</p> <p>(Diálogo social y apoyo a la participación ciudadana)</p>
<p>Obras públicas:</p>	<p>Mejorar las condiciones de habitabilidad, dotación de infraestructura, espacios seguros de recreación y esparcimiento, que respondan a las necesidades de las mujeres.*</p> <p>(No existe correspondencia con presupuesto)</p>
<p>Educación y cultura: Propiciar la superación de las brechas sociales, la inequidad de género y el atraso productivo, derivados de las deficiencias en la educación.</p> <p>(Educación/ Cultura/ Deporte/ Casa de la Cultura Benjamín Carrión/ Centro Cultural Metropolitano)</p>	
<p>Salud y salubridad: Mejorar en términos de equidad urbana y rural, de equidad de género y generacional, los servicios preventivos que permitan proteger la salud física y psicológica.</p> <p>(Salud colectiva/ Salud individual/ Modernización Patronatos Sur, Norte y Centro)</p>	<p>Dar estímulos a la capacitación de parteras o asistentes primarios de salud, especialmente en las zonas rurales.</p>
<p>Deportes, esparcimiento y recreación:</p>	<p>Crear alrededor de la actividad deportiva oportunidades de establecer consensos para propiciar la aplicación de otras áreas que requieren procesos más elaborados o procesos más difíciles.</p>
<p>Seguridad ciudadana:</p>	<p>Organizar a grupos humanos residentes en espa-</p>

Tabla 3, continúa en la página siguiente.

Tabla 3, viene de la página anterior.

<p>Hacer del distrito un espacio seguro, sin violencia de género (intrafamiliar y urbana) y con servicios públicos corresponsables para la prevención, la atención y sanción.*</p> <p>(Emergencias/ Policía metropolitana)</p>	<p>cios homogéneos para desarrollar modalidades de protección de la vida y de los bienes públicos y privados.</p> <p>Procurar la inclusión social, con dotación de servicios y acceso adecuado a provisión de bienes múltiples para la vida a pobladores de barrios o asentamientos recientes y a espacios de concentración de inmigrantes.</p> <p>Crear incentivos para la participación ciudadana en programas de prevención del delito.</p>
<p>Economía popular: Incorporar a las mujeres jefas de hogar, que trabajan en mercados, calles o en pequeñas iniciativas familiares de negocios, a procesos de capacitación en gestión de empresas, a prácticas asociativas de ahorro y crédito, que les permitan retener valor agregado y aliviar su sobrecarga de trabajo.</p> <p>(Fondo de oportunidades/ Fortalecimiento de turismo)</p>	<p>Procurar equidad y sustentabilidad. Quienes trabajan en condiciones precarias deben ser objeto de la solidaridad colectiva, no con dádivas ni subsidios que atentan contra su dignidad, sino con dotación de posibilidades de superación personal y de mejores condiciones de trabajo.</p>
<p>Medio ambiente:</p>	<p>Educar, capacitar y estimular con incentivos a la población que coopera en acciones de mitigación o corrección de impactos ambientales negativos.</p> <p>(Orden ambiental)</p>

* Contenido en Construyendo equidad de género.

Fuentes: MDMQ, Quito Siglo XXI (2000), Construyendo equidad de género (2000), Por una ciudad equitativa y sin discriminaciones (2000) y Proforma presupuestaria 2002.

La tabla 3 sobre políticas muestra que los objetivos de género están incluidos básicamente en las áreas de educación y cultura, salud y salubridad y economía popular. Los contenidos hablan de equidad y prevención de la discriminación, pero no consideran a las mujeres como agentes generadoras de desarrollo.

2.2 Asignación de recursos para la operación de las políticas de género

En esta sección estimamos la asignación de recursos para año 2002 tanto a las políticas generales como a las específicas, según enuncien objetivos explícitos o implícitos de género. Como señalamos anteriormente la planificación presupuestaria ha seguido un proceso distinto al de la definición de políticas. Por ello, en este acápite se hace una estimación de la asignación de recursos a las políticas, excluyendo los rubros que no tienen objetivos de género.

Tabla 4: Asignación de recursos a políticas generales según objetivos de género (2002)

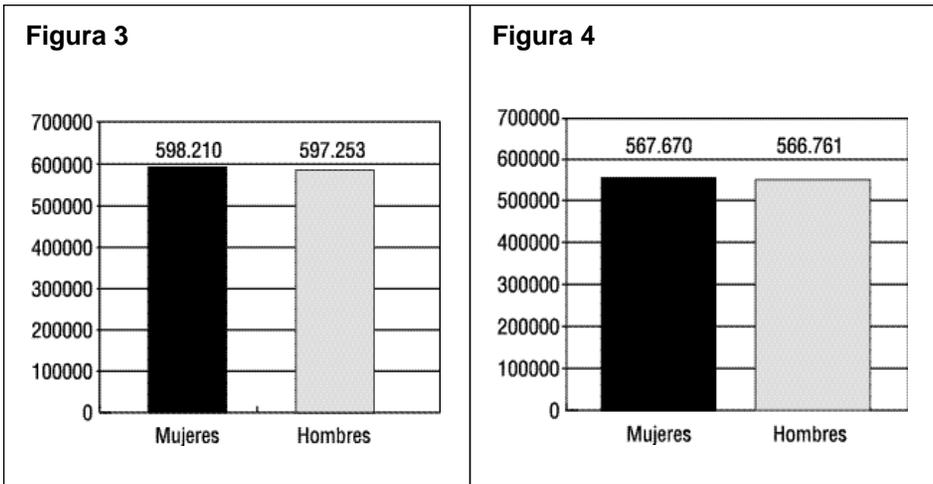
Programas / Proyectos	Monto (dólares)	
	Objetivos explícitos de género	Objetivos implícitos de género
Ética Política: Solidaridad intergeneracional y de género	650.463,00	
Solidaridad: Inversión Social Políticas públicas sociales Solidaridad discapacitados Solidaridad intercultural migrantes		83.577,00 229.734,00 67.321,00 57.065,00
Participación ciudadana: Diálogo social y apoyo a la participación ciudadana Cooperación intermunicipal		114.428,00 30.656,00
Economía compartida: Fondo de oportunidades Fortalecimiento del turismo	545.000,00	108.941,00
Descentralización: Asesoría comités de gestión Integración barrial Asesoría técnica a Secretaría General de Planificación		5.000,00 25.000,00 23.000,00
Desarrollo institucional: Administrativo Políticas públicas PNUD Programa de gestión urbana Capacitación del recurso humano		21.975,00 94.690,00 37.511,00 235.533,00
Total	1.195.463,00	1.134.431,00

Fuentes: MDMQ, Quito Siglo XXI (2000) y Proforma presupuestaria 2002.

Una asignación de recursos guiada por un criterio de equidad de género puede tomar en consideración que la población femenina de Quito representa el 50.04%. Con esta base es posible estimar teóricamente los montos que se debieran destinar a las mujeres. De manera que si se parte de una política de igualdad de oportunidades entre los géneros se debiera orientar 598.210 dólares americanos a las mujeres y 597.253 dólares americanos a los hombres beneficiarios de las intervenciones que tienen objetivos explícitos de equidad de género. Considerando este mismo supuesto para las asignaciones a las políticas con contenidos implícitos de género, las mujeres deberían recibir 567.670 dólares americanos, en tanto que los hombres, recibirían 566.761 dólares americanos.

Figura 3: Hombres y mujeres beneficiarias explícitos de programas y proyectos generales

Figura 4: Hombres y mujeres beneficiarios implícitos de programas y proyectos generales



Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

Como se observa en las tablas 4 y 5 el aporte que puede imputarse a los objetivos de equidad de género no es tan significativo con relación a los montos totales del presupuesto: cerca del 14%. A pesar de ello, constituyen un esfuerzo para mejorar las condiciones de equidad dentro de la sociedad. Estas políticas deben ser sostenibles en el tiempo; se sugiere además incrementar el monto de las inversiones y gastos en mujeres y grupos de mujeres de manera que efectivamente se pueda incidir en el cambio de las estructuras sociales actuales.

Tabla 5: Programas y proyectos específicos según consideraciones de género (2002)

Programas / Proyectos	Monto (dólares)	
	Objetivos explícitos de género	Objetivos implícitos de género
Financiamiento: Desarrollo territorial (presupuestos zonales)*		
Ordenamiento territorial: Diálogo social y apoyo a la participación ciudadana**		
Educación y cultura: Educación Cultura Casa de la Cultura Benjamín Carrión Centro Cultural Metropolitano	5.882.896,00 1.660.502,00	97.099,00 906.572,00
Salud y salubridad: Salud colectiva Salud individual Modernización Patronato Sur Modernización Patronato Norte Modernización Patronato Centro	670.441,00 577.077,00 1.047.248,00 525.518,00 167.094,00	
Deportes, recreación y cultura: Deporte	405.267,00	
Seguridad ciudadana: Emergencias 911* Policía metropolitana*		
Economía popular: Fondo de oportunidades Fortalecimiento de turismo**	545.000,00	
Medio ambiente: Ordenamiento ambiental*		
Total	11.481.043,00	1.003.671,00

* Estos valores no han podido ser agregados debido a que en el presupuesto no consta una clasificación que haga referencia al porcentaje que efectivamente se destina a programas y/o proyectos con enfoque de género.

** Estos valores fueron excluidos por cuanto fueron considerados en la tabla 4.

Fuentes: MDMQ, Quito Siglo XXI (2000) y Proforma presupuestaria 2002.

2.3 Consulta a las mujeres

El plan Construyendo equidad de género promovido desde la Comisión de la Mujer el Niño y la Familia con base en los procesos participativos de la Asamblea de Mujeres y el Comité de Gestión de las Mujeres y su programa operativo *Por una ciudad equitativa y sin discriminaciones* aprobado a fines del 2000, propone la institucionalización del enfoque de equidad de género en la gestión municipal. Específicamente sus objetivos son los siguientes: convertir al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en un espacio de igualdad de oportunidades para las mujeres y hombres de todas las edades, etnias y condiciones sociales; y, promover una gestión municipal incluyente y responsable ante las necesidades de las mujeres.

Tabla 6: Ejes de trabajo y objetivos definidos en plan Construyendo equidad de género

Ejes	Objetivos
Participación	Establecer canales de participación de las mujeres en las decisiones del desarrollo local, especialmente en los cabildos, en la planificación, en la elaboración de presupuestos, en los comités de vigilancia ciudadana y veedurías sociales establecidas en nueva estructura municipal.
Desarrollo económico	Valorizar el rol doméstico de las mujeres y proponer la generación de ingresos propios –especialmente de las jefas de hogar- a través de iniciativas autogestionarias.
Mejoramiento barrial	Mejorar las condiciones de habitabilidad, dotación de infraestructura, espacios seguros de recreación y esparcimiento que respondan a las necesidades de las mujeres.
Seguridad ciudadana	Hacer del Distrito un espacio seguro, sin violencia de género (intrafamiliar y urbana) y con servicios públicos corresponsables frente a la prevención, la atención y sanción.
Salud	Lograr el acceso de las mujeres, especialmente de las más pobres, a una atención integral de la salud sexual y reproductiva con servicios públicos de calidad.

Fuentes: MDMQ, Construyendo equidad de género (2000) y Por una ciudad equitativa y sin discriminaciones (2000).

Los objetivos planteados por las mujeres de Quito que participaron en la elaboración del plan Construyendo equidad de género también sirvieron de referencia para colocar el carácter explícito o implícito en las políticas generales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. El cumplimiento de los objetivos planteados depende de la voluntad política de las direcciones, administradores zonales y de la disponibilidad de recursos de otras unidades de la estructura municipal. En el presupuesto del año 2002 este plan no cuenta con presupuesto. Sin embargo, la administración del Municipio del Quito ha optado por incorporar estas propuestas durante su gestión del año 2003. Con el propósito de sensibilizar a los agentes que intervienen en la planificación presupuestaria tanto de las administraciones zonales como de las direcciones metropolitanas se ha desarrollado un instructivo para incorporar este enfoque. El instructivo elaborado, no solo permitirá reestructurar el presupuesto 2003, sino que además, se convierte en una herramienta de evaluación de la metodología (ver anexo 2).

3. ANÁLISIS DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO Y GASTO

La presentación de la proforma presupuestaria 2002 si bien mejora respecto a la de los años anteriores, no está encadenada a los acuerdos políticos de la actual administración municipal. Ha tenido un proceso diferente y utiliza un lenguaje particular. En todo caso, busca una mayor coherencia y correspondencia entre los objetivos de la planificación contenidos en los cinco “planes básicos”⁴ a ser ejecutada en las direcciones correspondientes y la asignación presupuestaria. Los planes básicos son la base presupuestaria y contienen programas, subprogramas y proyectos. Esta es otra entrada analítica que ayuda a precisar la asignación de recursos a los programas que explícita o implícitamente tienen objetivos de equidad de género.

3.1 Presupuesto por planes y direcciones

La tabla 7 presenta el monto presupuestario asignado a cada plan y señala los programa y direcciones responsables.

⁴ Los planes básicos son documentos de planificación elaborados por los funcionarios de las direcciones del municipio.

Tabla 7: Presupuesto por planes básicos de ejecución 2002

Plan Básico	Direcciones / Programas	Monto (dólares)	%
01	Administración Central	4.891.094,00	4,62
	Administración superior	2.868.122,00	2,71
	Diálogo social	1.906.116,00	1,80
	Desarrollo Institucional	116.856,00	0,11
02	Gestión y Desarrollo	23.556.959,00	22,27
	Dirección de Gestión	484.664,00	0,46
	Salud	3.512.685,00	3,32
	Educación, cultura y deporte	9.969.533,00	9,43
	Seguridad ciudadana	5.689.215,00	5,38
	Medio ambiente	921.727,00	0,00
	Transporte	500.000,00	0,00
	Desarrollo social y económico	2.046.145,00	1,93
	Territorio y vivienda	432.990,00	0,04
03	Desarrollo Territorial (zonas)	14.003.184,00	13,24
	Dirección territorial	100.000,00	0,00
	Centro	2.100.000,00	0,00
	Sur	2.801.318,00	2,65
	Norte	2.800.771,00	2,65
	Quitumbe	1.400.000,00	1,32
	Los Chillos	1.400.949,00	1,32
	Tumbaco	1.900.960,00	1,80
	La Delicia	1.499.186,00	1,42
	Mariscal Checa	0,0	0,00
Calderón	0,0	0,00	
04	Administración General	8.766.033,00	8,29
	Dirección	858.041,00	0,81
	Financiero	1.141.746,00	1,08
	Recursos Humanos	1.686.364,00	1,59
	Administrativo	1.431.292	0,65
	Servicio de Rentas Internas Municipales	382.348,00	0,36
	Avalúos y catastros	1.277.685,00	1,21
	Informática	1.988.557,00	1,88
05	Servicios Económicos	54.545.430,00	51,57
Total		105.762.700,00	100,00

Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

El análisis de los contenidos de género de los programas, subprograma y proyectos contenidos en el Plan Básico 01 (administración superior, diálogo social y desarrollo institucional) permite señalar que esta unidad no tienen objetivos explícitos de género. Por su parte, en el Plan Básico 02 (desarrollo social y económico) constan los proyectos “solidaridad intergeneracional y de género” con un monto asignado de 650.463 dólares americanos y el “fondo de oportunidades” con 545.000 dólares americanos. Ambas iniciativas se refieren a la creación de condiciones para la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Los planes básicos 03, 04, 05 no contienen ningún programa o proyecto que explícitamente se refiera a la equidad de género.

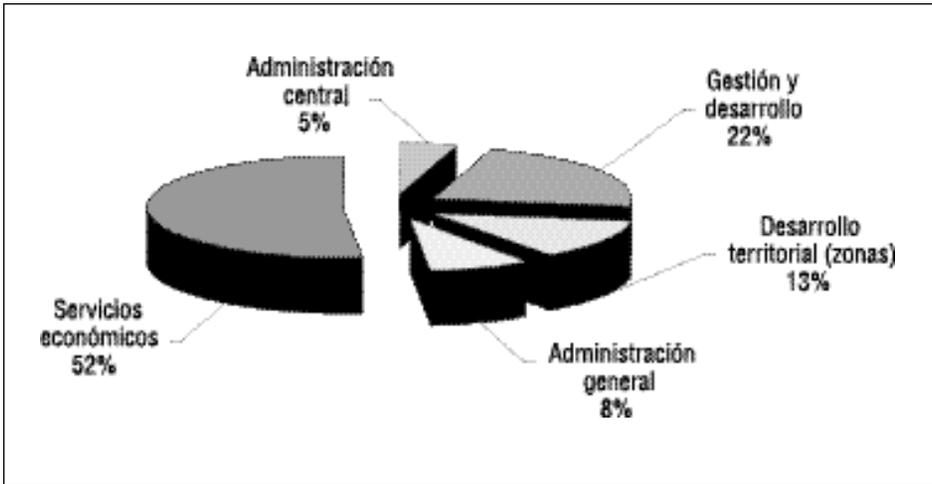
A pesar de que cada dependencia debe especificar programas y presupuesto orientados a la equidad de género, la ubicación de acciones tendientes a mejorar las inequidades de género en el Plan Básico 02, ratifica la tendencia a colocar los asuntos de género con relación a los asuntos sociales mientras se invisibiliza los contenidos de género en el resto de programas y proyectos. Ello adquiere especial fuerza en las acciones relacionadas con el territorio, infraestructura y vivienda. Esta interpretación, sin embargo, no significa que aceptemos que estas acciones no tengan contenidos de género.

Los montos del presupuesto asignados a cada plan y dirección están definidos en función de lo establecido por el alcalde y el “plan director”, considerando la relación entre gasto corriente y gasto de inversión. Según el presupuesto aprobado el 67.12% de los recursos son para inversión, incluyendo los rubros educación y salud⁵; el 25.3% son para gastos corrientes; y, el 7.65%, para gastos de capital. La ejecución de los planes básicos aún tiene como referente una unidad administrativa (dirección y zona). De esta manera, la ejecución del presupuesto 2002 busca, primordialmente, definir responsabilidades administrativas del manejo de los fondos sea por direcciones centrales o zonales. En este sentido, no da cuenta de los productos

⁵ Un elemento que se debe puntualizar es la inclusión de los egresos de educación y salud en el concepto de gastos de inversión. Este hecho responde a la consideración de que estos gastos no son recuperables o que se deterioran, sino que corresponden a una inversión en las capacidades humanas para mejorar la productividad y competitividad de las personas y de la sociedad en su conjunto. Valdría la pena analizar que este cambio en el enfoque de inversión en capital humano puede responder a la necesidad que tuvo el municipio de limitar el gasto corriente y que ha logrado al trasladar estos rubros al monto de inversión. A pesar de que en el presente estudio se evalúan los destinatarios de estos programas se recomienda verificar en trabajos futuros el verdadero impacto social de éstas actividades, considerando el destino del gasto.

o resultados expresados en los documentos de políticas. La figura 5 representa el peso que tienen los cinco planes básicos a ser ejecutados por las direcciones.

Figura 5: Resumen del presupuesto por planes básicos



Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

Por demanda de los “comités de gestión participativos” y de las mujeres, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se comprometió a destinar el 15% de su presupuesto total a políticas de equidad. Este monto alcanzaría a los 15.864.405 dólares americanos. Es decir, de los presupuestos de cada uno de los programas, al menos el 15%, debería estar destinado a proyectos explícitos de equidad de género. Este porcentaje de inversión de ninguna manera debe distribuirse igualmente entre hombres y mujeres. Su uso y los valores asignados deben definirse de manera que permita superar la actual brecha existente entre estos grupos.

En la práctica, sin embargo, la asignación presupuestaria no está distribuida tomando en cuenta la población femenina y masculina. Como ejemplo de ello tenemos el caso del gasto que se realiza en el área de salud. Por un lado, el gasto total previsto en salud comunitaria e individual es de 1.247.518 dólares americanos; por otro lado, el 15% de este monto, equivale a 187.127 dólares americanos. De acuerdo a la asignación prevista si se destina a las mujeres el 50% de este monto (US \$ 93.564), cada mujer recibiría US \$ 0.13 por año. Este es un monto mínimo si consideramos que las mujeres, adicionalmente, tienen la “carga” reproductiva y por lo tanto, requieren un porcentaje mayor de inversión. De esta manera si los recur-

...
 sos se usan equitativamente entre hombres y mujeres no se podrán superar las inequidades de género. Sugerimos realizar una especial vigilancia ciudadana sobre estos recursos para la equidad con el propósito de observar su uso ajustado al objetivo de su creación, actividad prevista en el plan Construyendo equidad de género.

3.2 Análisis del gasto en el personal municipal

Este análisis observa la asignación presupuestaria para gastos en sueldos y salarios al personal que trabaja en las distintas direcciones del Municipio y que responden a la ejecución de los programas y proyectos contenidos en cada uno de los planes básicos.

El 63% del personal municipal son hombres y el 37% mujeres. Esta distribución pone de manifiesto una inequidad en la contratación de recursos humanos puesto que aproximadamente por cada 2 hombres se contrata 1 mujer. Del total de las mujeres que trabajan en el Municipio (1711), sólo el 28% está bajo el régimen laboral (código de trabajo) y el 21% trabaja bajo la modalidad de contrato. En el primer caso perciben salarios bajos y en el segundo caso, con excepción de algunas contrataciones de obras, las mujeres reciben salarios bajos y su contratación es inestable.

La tabla 8 muestra que la mayor parte del personal contratado se ubica en el Plan Básico 02 —orientado a gestión y desarrollo— cuyas actividades se refieren a salud, educación, cultura y deporte, seguridad ciudadana, medio ambiente, transporte, desarrollo social y económico, territorio y vivienda. Muchas de estas actividades son áreas donde se ubican tradicionalmente las mujeres. En contraste, en el Plan Básico 05, donde se realizan actividades de obras públicas, transporte y en donde se localizan las empresas municipales de obras públicas y aseo, entre otras, la presencia de las mujeres es limitada.

Tabla 8: Personal ocupado en los planes básicos según género

Plan Básico	Hombres	Mujeres	Total
01	188	153	341
02	1433	937	2370
03	594	362	956
04	536	223	759
05	162	36	198
Total	2913	1711	4624

Fuente: MDMQ, Dirección de Recursos Humanos.

En el análisis del gasto asignado a sueldos y salarios para hombres y mujeres en cada uno de los planes se puede observar que la diferencia salarial entre los sexos persiste y reafirma la inequidad frecuentemente señalada en las reflexiones sobre el principio de “igual remuneración por igual trabajo”. Si bien los datos de la tabla 9 no consideran las capacidades y habilidades así como otros factores explicativos de las diferencias salariales permiten sostener la existencia de una brecha de género salarial. Esa tabla evalúa la diferencia en el monto salarial promedio entre hombres y mujeres. Para ello, se ha determinado en cada plan los promedios salariales de hombres y mujeres y luego establecido la diferencia porcentual. Las diferencias de los promedios salariales varían en los distintos planes. En el Plan Básico 01 el salario femenino es un 18% menor que el salario promedio recibido por los varones. Pero en el Plan Básico 04, en cambio, la diferencia es más acentuada: las mujeres perciben un promedio salarial 59% menor que el de los varones. Parcialmente, las inequidades en la participación de las mujeres en la masa salarial puede atribuirse al nivel de profesionalización del personal que labora en cada uno de los planes. Por ejemplo la presencia de las mujeres es preponderante en las categorías laborales inferiores. Pero, a medida que se incrementa el nivel de profesionalización asociado a mayores niveles salariales, la presencia masculina, evidentemente, se incrementa.

Tabla 9: Salarios anuales promedios del personal municipal según género

Plan Básico	Empleados		Salario promedio (dólares)		Diferencia hombres mujeres (%)
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
1	188	153	753.018	616.106	18,00
2	1433	937	792.124	528.083	33,00
3	594	362	9.388.506	5.754.246	39,00
4	536	223	18.09.376	739.041	59,00
Total *	2751	1675	12.743.024	7.637.476	37,25

* Se excluye el Plan Básico 05 debido a que en la proforma presupuestaria no constan los valores de los salarios y remuneraciones del personal.

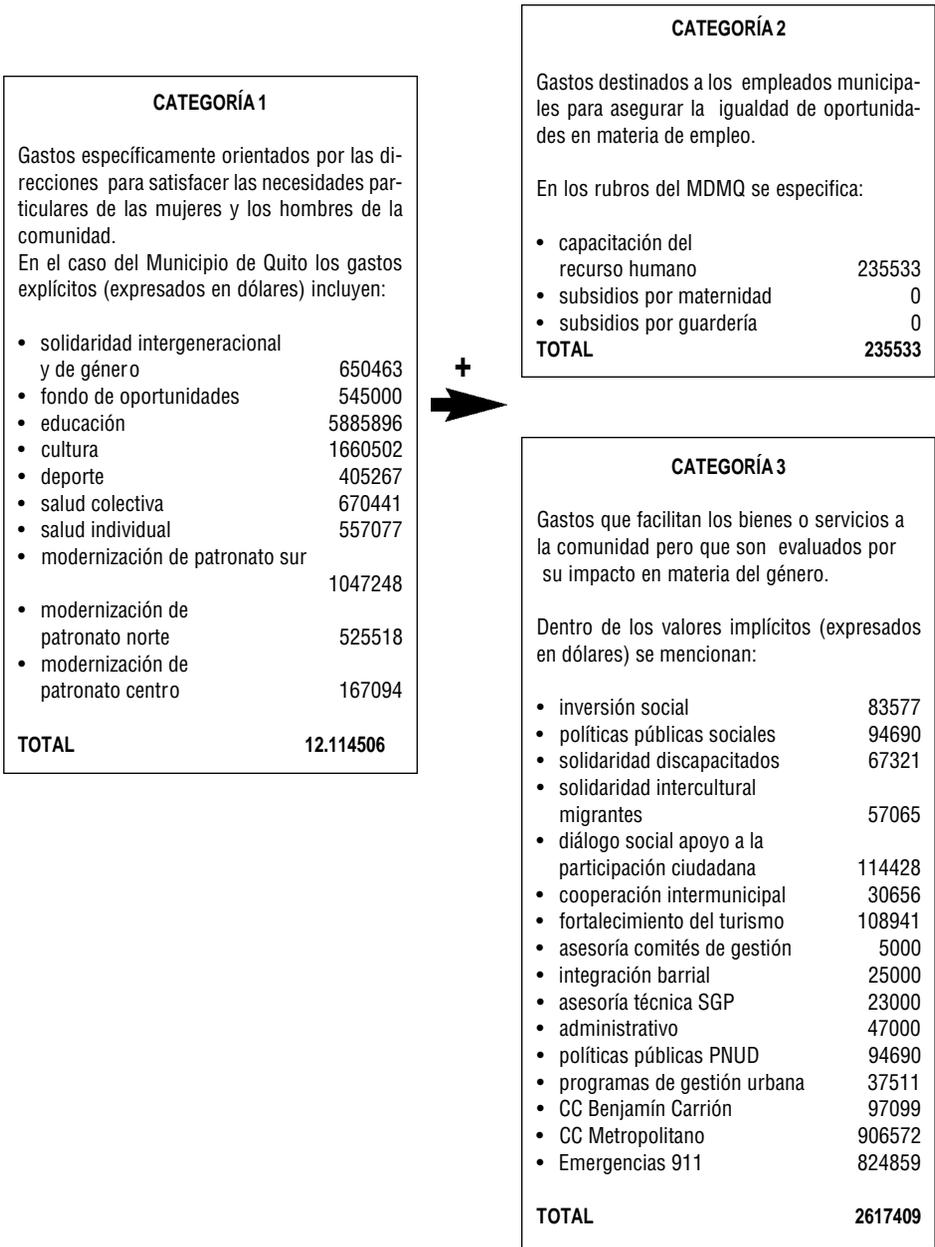
Fuente: MDMQ: Departamento de Recursos Humanos.

3.3 El gasto público

Partimos de considerar que los gastos del gobierno municipal son parte de las políticas y afectan diferenciadamente a hombres y mujeres. Para iden-

tificar los gastos del presupuesto orientados a las mujeres se han adaptado las categorías de gastos propuestas por Sharp, (1995) y se presentan en la figura 6.

Figura 6: Categorías de gasto público



La categoría 1 (primer recuadro de figura 6) está relacionada con las asignaciones explícitas de género. Incluye programas o proyectos que responden a los objetivos explícitos de género contenidos en las políticas generales y específicas. El monto que se destina a este rubro (sobre los doce millones de dólares americanos) es el más alto en comparación con las otras categorías, aunque es insuficiente si lo evaluamos con respecto al número de beneficiarias. En la categoría 2 se consideran las asignaciones que facilitan la igualdad de oportunidades de empleo entre el personal femenino y masculino del Municipio. Los montos revelan que la inversión en este rubro es baja y, de acuerdo al número de beneficiarios, los recursos asignado a cada uno de ellos son poco significativos. La igualdad de oportunidades en el empleo público municipal puede evaluarse por medio de la distribución de sueldos y salarios entre hombres y mujeres; la modalidad de inserción laboral de hombres y mujeres (régimen civil o laboral y contrato)⁶ según planes básicos y el nivel de profesionalización de hombres y mujeres; y, a través de asignación presupuestaria a programas y proyectos que mejoren las inequidades del personal. Por ejemplo, como vimos anteriormente, las diferencias salariales entre el personal masculino y femenino del Municipio son significativas. La categoría 3 se refiere a programas y proyectos orientados a la comunidad que si bien no tienen un enfoque explícito de género tienen efectos diferenciados en hombres y mujeres. Lamentablemente, por falta de información no se pudo analizar el impacto del gasto sobre la utilización del tiempo de hombres y mujeres.

4. LOS INGRESOS MUNICIPALES

El análisis de los ingresos públicos en términos de género todavía tienen serias limitaciones en diferentes países puesto que aún no se ha podido diferenciar los aportes de hombres y mujeres al financiamiento del presupuesto. Resulta, entonces, importante recomendar a las direcciones encargadas de la recaudación de ingresos iniciar la organización de un sistema de información de contribuyentes desagregada por género. En el caso del Municipio de Quito la presentación de la proforma presupuestaria 2002 muestra los ingresos como grandes agregados financieros destacándose la importancia que tiene la categoría impuestos alimentada de contribuciones

⁶ Los contratos por régimen civil y régimen laboral son similares y se enmarcan en la Ley de Contratación Pública. Estos contratos otorgan beneficios de sueldos adicionales, seguridad social, pago de vacaciones, etc. Un régimen laboral de contrato es un acuerdo entre las partes en el que el empleador está eximido del pago de los beneficios referidos.

ciudadanas y la categoría transferencias corrientes y de capital originadas en las asignaciones del gobierno central.

Tabla 10: Ingresos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2002)

Categorías	Ingresos (dólares)	%
Impuesto	40.235.000,00	38,04
Tasa y contribuciones	9.143.000,00	8,64
Venta de bienes y servicios	66.000,00	0,06
Renta de inversión y multas	2.832.000,00	2,68
Transferencias corrientes	11.835.700,00	11,19
Otros ingresos	399.000,00	0,38
Ingresos de capital	1.062.000,00	1,00
Transferencias de capital	40.190.000,00	38,00
Ingreso de financiamiento	0,0	0,00
Total General	105.762.700,00	100,00

Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

4.1 Los impuestos

Tabla 11: Montos recaudados por concepto de impuestos (2002)

Impuestos*	Monto (dólares)
Patentes para desarrollar actividades.	3.654.025,50
Activos totales (ex capital en giro)	3.197.089,67
Predios urbanos	1.347.739,21
Alcabalas	1.033.078,19
Interés por mora en el pago de obligaciones tributarias a Municipio	1.791.440,78
No especificados, no tributarios.	1.406.783,49
Dividendos y utilidades (otras)	1.201.390,18
Total	13.631.547,02

*Se contemplan solo de los principales impuestos.

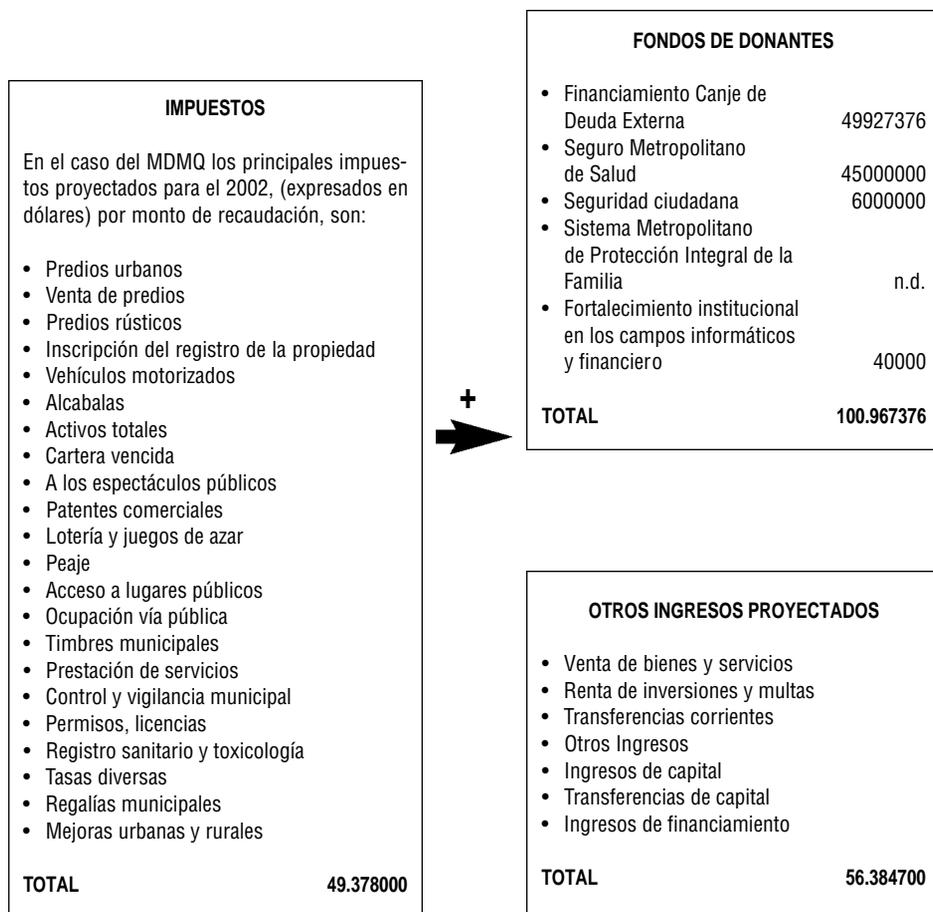
Fuente: MDMQ, Departamento de Presupuesto.

La interacción que existe entre los ingresos obtenidos y los gastos obliga a una constante reflexión sobre las fuentes de financiamiento. Siendo los pagos de patentes para desarrollar actividades económicas, las tarifas cobradas a los activos, los impuestos por la venta de predios y alcabalas aque-

los que mayor cantidad de ingresos generan debe procurarse que el sistema de gastos sea transparente y que los contribuyentes conozcan el destino de sus tributos e impactos directos o indirectos en el bienestar individual y colectivo de la población. Sin embargo, no es posible determinar la contribución de las mujeres a estos ingresos. Sería necesario calcular la carga impositiva por hogar y por sexo para poder realizar análisis posteriores. Todo esto con la finalidad de revisar la hipótesis ampliamente difundida de que las mujeres debido a que mantienen limitadas actividades económicas y cuentan con reducidos activos patrimoniales registran una contribución impositiva baja.

En la figura 7 se han agrupado los ingresos en tres categorías según su origen: impuestos, otros ingresos y cooperación internacional. El monto total de los ingresos correspondiente al presupuesto municipal asciende a US \$ 105.762.700. Los impuestos, tasas y contribuciones corresponden a US \$ 49.378.000 y los otros ingresos a US \$ 56.384.700. A estos ingresos municipales se añade como otra categoría de ingresos los de donación (conversión de deuda externa) y de asistencia internacional (US \$ 100.967.376). Estos recursos son gastados según proyectos específicos y en general juegan un papel positivo en la incorporación del enfoque de género a las políticas municipales.

Figura 7: Clasificación de los ingresos



4.2 La cooperación externa

En el Municipio de Quito la insuficiencia de ingresos para atender todas las demandas de la población ha requerido de recursos externos, bajo diversas modalidades. El Municipio de Quito es uno de los pocos municipios del Ecuador que ha logrado desarrollar una capacidad técnica para acceder a préstamos externos, donaciones y asistencia técnica de diversos organismos (Banco Internacional de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Servicio de Cooperación Alemana, Unión Europea, y agencias de Naciones Unidas). Las actividades y obras financiadas por la cooperación externa, según consta en la proforma presupuestaria tienen que ver con dos tipos de objetivos: desarrollo institucional y desarrollo social. En este marco destacan proyectos con contenidos explícitos de género como por ejemplo el

proyecto de canje de deuda externa que incorpora en sus objetivos mejorar las condiciones de vida de las mujeres; el de seguridad ciudadana que incluye entre sus componentes la violencia intrafamiliar; el sistema metropolitano de protección integral a la familia orientado también a evitar la violencia intrafamiliar.

5. ANÁLISIS DE GÉNERO DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ADMINISTRACIONES ZONALES

Dada la oportunidad que el equipo consultor tuvo de disponer de información de los presupuestos zonales y la apertura de algunas administraciones para acceder a dichos datos se ha realizado una lectura de estos presupuestos desde el enfoque de género. Los resultados de este análisis tienen por objetivo facilitar a las direcciones de presupuesto de las administraciones zonales una herramienta que les permita paulatinamente sensibilizar su presupuesto al género y a la vez, poner a disposición de los comités de gestión zonales, instancia de participación ciudadana, la información presupuestaria para generar una interacción transparente entre el Municipio y la sociedad civil.

5.1 Programa y proyectos con enfoque de género

Como señalamos el Municipio de Quito cuenta con ocho administraciones zonales. Cada una de ellas maneja su propio presupuesto dependiente de una programación central. La proforma presupuestaria se la realiza por programas y los programas constan explícitamente en el Plan Básico 03 sobre desarrollo territorial. La información contenida en los presupuestos zonales sumado a un proceso de trabajo conjunto entre los administradores del presupuesto de cada zona con el equipo consultor permitieron profundizar en los contenidos de género de los programas. Es importante destacar la colaboración de varias zonales para el levantamiento de la información.

En cada administración se elaboró una matriz conteniendo el nombre del proyecto, destinatarios(as) y el monto asignado en dólares americanos. Posteriormente se agregó la información sobre los contenidos de género de los proyectos y algunas recomendaciones según constan en los cuadros del anexo 3. Para identificar los destinatarios de los proyectos se emplearon las siguientes preguntas: ¿quiénes son los beneficiarios de los programas y proyectos aprobados en el proceso de presupuestación y planificación de cada administración zonal? y ¿cuál es el porcentaje de recursos

asignados a mujeres y hombres en cada uno de los programas y proyectos? A partir de la descripción de los proyectos y de las respuestas obtenidas se pudo definir el enfoque de género de cada proyecto para lo cual se utilizaron los mismo criterios discutidos anteriormente en la clasificación de las políticas generales y específicas del plan Quito Siglo XXI. Cabe recordar que se ha considerado que los proyectos que manifiestan como destinatarios a la totalidad de habitantes de la comunidad hacen una incorporación implícita de las mujeres en sus actividades. Asimismo, para determinar cuántos hombres y mujeres están consideradas en el monto total se empleó la información sobre la distribución porcentual de la población de Quito: 50,04% hombres y 49,96% mujeres.

La tabla 12 resume el presupuesto por programas que muestran objetivos de género de las seis administraciones zonales investigadas. Los montos registrados en la tabla no incluyen los recursos presupuestarios destinados a la administración general de cada zona sobre los cuales es difícil encontrar objetivos de género explícitos o implícito. Por ello los montos del cuadro resumen no corresponden con el total presupuestado para cada zona.

Tabla 12: Presupuesto por programas de las administraciones zonales (2002)

Programas	Zona				
	Sur	Centro	Norte	Quitumbe	La Delicia
Administración zonal, servicios, gestión y control urbano	64.485,00	68.796,65	919.266,401	297.449,00	319.350,75
Gestión del desarrollo	1.541.791,00	1.575.365,19	1.699.816,62	1.050.003,32	686.560,06
Coordinación territorial	51.500,00	49.000,00	29.115,00	223.094,00	20.000,00
Total	1.657.776,00	1.693.161,84	2.648.198,021	1.570.546,32	1.025.910,81

Fuente: MDMQ, Administraciones zonales.

En la tabla 13 se presenta un resumen de los pocos programas y proyectos de las administraciones zonales que explícitamente definen como beneficiarias a grupos de mujeres.

Tabla 13: Programas y proyecto de las administraciones zonales con objetivos de género

Zona	Programa	Proyecto	Monto (dólares)	Comentarios
Sur	Desarrollo económico y social	Red de violencia intrafamiliar	3.000,00	Monto muy bajo para el número de beneficiarios/as.
	Educación y Cultura	Jornadas culturales infantiles	2.000,00	Considerar que todos los beneficiarios hombres y mujeres tengan iguales oportunidades de participación y que al menos el 30% de los beneficiarios sean mujeres.
	Total Sur		5.000,00	
Norte				En ninguno de los programas y proyectos se explicita a las mujeres como beneficiarias directas
	Total Norte		0	
La Delicia				En ninguno de los programas y proyectos se consideran a las mujeres como beneficiarias directas
	Total La Delicia		0	
Centro	Administración zonal, servicios, gestión y control urbano	Capacitación al personal de la zona centro	1.682,00	42% de beneficiarios son mujeres
	Desarrollo Económico y social	Bolsa de empleo	15.000,00	40% de los beneficiarios son mujeres
		Vivero microempresarial	20.000,00	50% de las mujeres son beneficiarias

Tabla 13, continúa en la página siguiente.

Tabla 13, viene de la página anterior.

	Suelo y Vivienda	Mejoramiento de 200 viviendas del Centro Histórico	10.000,00	Beneficiarias: 20% de las mujeres jefas de hogar
		Apoyar al proceso de dotación de 200 viviendas en el Itchimbía	n.d*	Beneficiarias: 30% de mujeres jefas de hogar
	Coordinación territorial	Cabildos territoriales y sectoriales	20.000,00	20 organizaciones de mujeres
		Escuela de Formación de líderes	12.000,00	20 organizaciones de mujeres
	Total Centro		78.682,00	
Quitumbe	Administración zonal, servicios, gestión y control urbano	Capacitación y motivación del personal	n.d.*	Promover la equidad dotando de iguales oportunidades laborales a hombres y mujeres
	Gestión del Desarrollo	Boticas populares	14.433,62	Capacitar a mujeres en el manejo y administración.
		Red de servicios de salud		Tiene énfasis en la salud reproductiva.
	Seguridad	Capacitación en VIG – G	4.592,60	Prioriza la seguridad de la mujer en la sociedad
	Obras públicas y Transporte	Parques con equidad	179.246,32	Para lograr identificar la sensibilidad respecto de género es necesario concretar la apropiación del espacio público por hombres y mujeres
Recreación del grupo familiar				

Tabla 13, continúa en la página siguiente.

Tabla 13, viene de la página anterior.

	Desarrollo Económico y social	Reactivación económica	5.366,02	Al menos 30% de mujeres.
		Capacitación y promoción microempresarial	21.464,08	
	Coordinación territorial	Planificación participativa	223.094,00	Promover participación de 50% de hombres y 50% mujeres. Registrar participación de mujeres
Representación con equidad y formación ciudadana				
Seguimiento de la participación ciudadana				
	Total Quitumbe		448.196,64	

* Montos no definidos por la administración zonal
Fuente: MDMQ, Administraciones zonales.

En la tabla 14 observamos los gastos agrupados según las categorías de gastos previamente discutidas y que permiten clasificar los recursos según estén orientado específicamente a las mujeres, a la igualdad en el empleo o a la comunidad en general, pero con claros impactos diferenciados según género. Cabe destacar que pese a las importantes diferencias en cada zona, en casi todas prevalecen los programas orientados a la comunidad. Un caso de especial interés es la administración Quitumbe que ha priorizado los gastos específicamente destinados hacia las mujeres (35% de sus gastos totales).

Tabla 14: Gastos de los proyectos con sensibilidad de género (2002)

Zona	Total	Gastos específicos		Gastos en igualdad de empleo								Gastos en la comunidad con impacto en género	
		Total	%	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%	No especificado*	%	Total	%
Sur	3888379.00	5.000,0	0,13	103.600,0	2,66	68.635,0	66,25	34.965,0	33,75	0,0	0,0	3.779.779,0	97,21
Norte	2762723.84	0,0	0,0	720.008,0	26,06	390.934,0	54,30	226.721,0	31,49	102.352,0	14,22	2.042.715,0	73,94
Centro	1693161.84	77.000,0	4,55	1.682,0	0,10	841,0	50,00	841,0	50,00	0,0	0,0	1.614.479,0	95,35
Quitumbe	1347452.32	469.660,0	34,86	297.449,0	22,07	155.179,0	52,17	142.269,0	47,83	0,0	0,0	580.342,0	43,07
La Delicia	1027782.81	0,0	0,0	324.858,0	31,61	152.545,0	46,96	127.518,0	39,25	44.794,0	13,79	702.924,0	68,39

* Valores cuyos destinatarios no se han definido explícitamente por lo que no se puede especificar los beneficiarios directos

Fuente: MDMQ, Administraciones zonales.

Los gastos en igualdad de empleo son relevantes en las zonas Norte, Quitumbe y La Delicia pero para tener una idea más específica es necesario evaluar cómo éstos distribuyen los recursos entre el personal femenino y masculino. Hemos constatado que en las tres zonas los gastos en los hombres son superiores a los que se realizan en las mujeres. Por lo tanto no se puede concluir que las beneficiarias directas de este tipo de asignaciones son las mujeres confirmando la necesidad de definir los y las destinatarias de los gastos. Lo mismo pasa con los recursos asignados a proyectos de beneficio comunitario. A pesar de que el gasto en estas intervenciones es elevado, ello no garantiza que la distribución sea equitativa entre hombres y mujeres. Como ya señalamos, teóricamente la distribución debería ser similar entre hombres y mujeres dada la distribución poblacional, pero contamos con fuertes indicios que esto no sucede en la realidad. Por ello es necesario que los presupuestos definan exactamente cuántas mujeres son beneficiadas con estos recursos y avanzar en el conocimiento sobre el impacto de la inversión.

Adicionalmente se realizó un análisis más detallado de la segunda categoría, oportunidades de empleo, que remite al personal que trabaja en las administraciones zonales. Se identificó el número de trabajadores de programas y proyectos, su régimen de contratación y nivel de profesionalización por sexo en cada de las administraciones zonales (tablas 15 a 18). Para evaluar estos datos no se consideró la información proporcionada por la Administración Zonal Sur debido a que el departamento de recursos humanos de esta administración ha agrupado al personal que labora en sus instala-

ciones de acuerdo al área de vinculación (programa y/o proyecto en el que trabajan) pero sin desagregarlos por sexo. En las tablas 15 y 16 se presenta la información del personal masculino y femenino ejecutor de los programas de acuerdo al tipo de vinculación laboral.

Tabla 15: Personal masculino ocupado en los programas por administraciones zonales

Zona	Régimen civil					Régimen laboral					Contrato				
	NORTE	QUITUMBE	SUR	LA DELICIA	CENTRO	NORTE	QUITUMBE	SUR	LA DELICIA	CENTRO	NORTE	QUITUMBE	SUR	LA DELICIA	CENTRO
Gastos corrientes															
Gastos de operación	22		35			22		21	7				1	2	
Gastos de inversión			8					2					1		
Administración zonal	2		2		3	0			4	7				1	
Administración y servicios de proyectos	2				6	0	2			9		6			
Gestión y control urbano	34		5		9	1	3		21	13		3	1	2	2
Gestión del desarrollo	24		18		3	18	9	2	13	18		1		1	1
Coordinación territorial	6		3			0		8	1	8			3		1
Total	90		71		21	41	14	33	46	55		10	6	6	4

Fuente: MDMQ, Administraciones zonales.

Tabla 16: Personal femenino ocupado en los programas por administración zonal

Zona	Régimen civil					Régimen laboral					Contrato				
	NORTE	QUITUMBE	SUR	LA DELICIA	CENTRO	NORTE	QUITUMBE	SUR	LA DELICIA	CENTRO	NORTE	QUITUMBE	SUR	LA DELICIA	CENTRO
Gastos corrientes															
Gastos de operación	27		22			3		4	9				4	4	
Gastos de inversión			4												
Administración zonal	1		1				2		7	11				1	1
Administración y servicios de proyectos	1						8			9		4			
Gestión y control urbano	15		1			2			6	7		1			
Gestión del desarrollo	16		4		18	10	1	14	12	22		2	2	3	
Coordinación territorial	3		1				1	1		10		2		3	1
Total	63		33		18	15	12	19	34	59		9	6	11	2

Fuente: MDMQ, Administraciones zonales.

La tabla 17, por su parte, presenta los resultados del análisis del número de personal profesional según sexo en las administraciones zonales.

Tabla 17: Número de personal profesional según sexo y administraciones zonales

Zona	Hombres				Mujeres			
	Norte	Quitumbe	La Delicia	Centro	Norte	Quitumbe	La Delicia	Centro
Profesionales	58	20	26	26	24	18	9	20
No Profesionales	73	4	26	54	54	4	35	59
Total	131	24	52	80	78	22	44	79

Fuente: MDMQ, Administraciones zonales.

Finalmente, en la tabla 18 se elabora un análisis de género de las intervenciones orientadas a la igualdad de oportunidades en el empleo. Toma en

cuenta la proporción de mujeres y hombres así como el porcentaje de personal profesional.

Tabla 18: Análisis de género del personal de las administraciones zonales

ZONA	PROPORCIÓN MUJERES Y HOMBRES	PORCENTAJE DE PROFESIONALES	COMENTARIO
Sur	34% de los empleados son mujeres y 66% hombres	n.d.	En la distribución del personal por tipo de programa se observa una predominancia del número de varones en relación a las mujeres. Se destaca una mayor presencia de varones en programas ligados a la administración general, salud y obras públicas bajo el régimen civil. Las mujeres se ubican en un importante número en el área de la salud predominantemente bajo la modalidad de régimen laboral situación que pone en evidencia que las mujeres se dedican más a las actividades de enfermería o auxiliares de enfermería mientras que los varones al ubicarse en el régimen civil, en el mismo sector, son médicos
Norte	37% de los empleados son mujeres y 63% hombres	31% de las mujeres y 44% de los hombres empleados son profesionales	Tanto hombres como mujeres tienen un bajo nivel de profesionalización siendo más acentuado en las mujeres. Surge entonces la importancia de capacitar la mano de obra especialmente de las mujeres, para disminuir la brecha.
Quitumbe	48% de los empleados son mujeres y 52% hombres	82% de las mujeres y 83% de los hombres empleados son profesionales	Esta zona registra una menor brecha de equidad en la contratación de hombres y mujeres. Se observa también un alto nivel de profesionalización. Estos resultados pueden responder al hecho de que se trata de una administración recientemente creada.
La Delicia	46% de los empleados son mujeres y 54% hombres	20% de las mujeres y 50% de los hombres empleados son profesionales	En esta zona se pone en evidencia la bajísima profesionalización de las mujeres a pesar de ser una zona nueva las mujeres contratadas tienen bajo nivel de profesionalización

Tabla 18, continúa en la página siguiente.

Tabla 18, viene de la página anterior.

Centro	50% de los empleados son mujeres y 50% hombres	25% de las mujeres y 33% de los hombres empleados son profesionales	En la zona, a pesar de presentar una distribución equitativa del personal, se observa que el grado de profesionalización de las mujeres es más bajo que el de los hombres por lo que se pone en manifiesto la necesidad de capacitar la mano de obra.
--------	--	---	---

* Distributivo de personal no definido.

Fuentes: MDMQ, Administraciones zonales y Departamento de Recursos Humanos.

5.2 Fondo de equidad

Como anunciamos anteriormente, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito adquirió el compromiso de asignar el 15% de su presupuesto al “fondo de equidad”. Según lo acordado, estos recursos debieran orientarse a satisfacer las demandas prioritarias señaladas en los diferentes cabildos zonales compuestos por mujeres, jóvenes, indígenas, afro-ecuatorianos. La tabla 19 reporta el monto estimado que cada administración zonal debiera asignar a este fondo.

Tabla 19: Asignación de las administraciones zonales al fondo de equidad

Zona	Presupuesto (dólares)	Fondo de equidad (15%)
Centro	2.100.000,00	315.000,00
Sur	2.800.000,00	420.000,00
Norte	2.800.771,00	420.115,00
Quitumbe	1.400.000,00	210.000,00
Los Chillos	1.400.949,00	210.142,00
Tumbaco	1.900.960,00	285.144,00
La Delicia	1.499.186,00	224.877,00
Total zonas	13.901.866,00	2.085.278,00
Total presupuesto	105.762.700,00	15.864.405,00

Fuente: MDMQ, Proforma presupuestaria 2002.

Este fondo debería ser utilizado en disminuir las diferentes inequidades sociales, incluyendo la inequidad de género. De esta manera, cada uno de los proyectos financiados con estos recursos deben incorporar el enfoque de género. Hasta el momento en ninguna de las zonas se ha trabajado este

procedimiento. No existe aún un banco de proyectos para aplicar al fondo, ni tampoco los cabildos ciudadanos han logrado definir mecanismos para su operación y rendición de cuentas.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación puntualizamos algunas conclusiones y nudos problemáticos concernientes a la incorporación de género en la definición de políticas, proyectos y del presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Definición de políticas. Consideramos que se ha realizado un esfuerzo significativo en avanzar propuestas de políticas que buscan la equidad de género. Desde el lado de la planificación de políticas es clara la intención de la actual administración municipal de enfrentar el tema de la equidad de género. En este sentido, en la introducción al plan Quito Siglo XXI (2000) se lee:

El plan de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito ha sido concebido con un enfoque de desarrollo sustentable: ubica a hombres y mujeres como ciudadanos, en el centro de preocupación de la planificación, como sujetos y objetos de la misma, participando en cada una de sus etapas, como protagonistas de su propia realización personal y comunitaria. [En otro párrafo añade:] La existencia de ejes transversales, como la equidad de género y generacional, participación ciudadana, seguridad ciudadana, rendición de cuentas y contraloría social, por su parte, hacen de este plan incluyente y democrático.

En estas definiciones que orientan las políticas municipales es evidente que se pretende superar la “supuesta neutralidad de género” de las intervenciones y presupuestos al hacer explícito, de una parte, la existencia de hombres y mujeres como sujetos de la vida comunitaria y, de otra parte, concibiendo el enfoque de género como un eje transversal del plan en su conjunto. Implícitamente se están reconociendo los derechos ciudadanos de hombres y mujeres de forma diferenciada. Es necesario, sin embargo, observar esta intencionalidad positiva del plan en el resto de los instrumentos de planificación: programas, proyectos y presupuesto. En este sentido, hemos constatado que la intención discursiva de las políticas no se refleja en los proyectos y presupuesto. Aún persiste una debilidad en la formulación de género del presupuesto explicitando, por ejemplo, los y las destinatarias y los productos esperados.

La planificación del presupuesto. La planificación del presupuesto evidencia varios nudos problemáticos. Uno de ellos está relacionado a la institucionalización de la planificación y presupuestación participativas de la formulación, implementación y monitoreo de los recursos. Sólo así, los programas y proyectos expresarán las necesidades de los y las ciudadanas y, a la vez, contarán con el presupuesto correspondiente para su ejecución. Es en este encuentro de la planificación con la presupuestación donde adquiere sentido la participación ciudadana puesto que las expectativas adquieren un mayor sentido de realidad. Cuando sólo existen los planes libro y no se cuenta con los recursos programados según la disponibilidad de recursos, la legitimidad y credibilidad de los gobiernos disminuye al igual que la participación ciudadana. Asimismo para alcanzar eficiencia en la gestión se requiere de la participación ciudadana y brindar iguales oportunidades de desarrollo a los miembros / as de la sociedad. El llamado es, entonces, a la elaboración de presupuestos participativos sensibles al género.

Un segundo nudo de problemas tiene que ver con la incorporación de la metodología de proyectos para la asignación de recursos. En el caso del Municipio de Quito hemos observado una transición desde una metodología para la asignación de recursos por direcciones a uno basado en programas y proyectos. El análisis presupuesto del 2001 muestra que algunas direcciones y zonas destinaron recursos a la equidad de género. En el año 2002, en que empieza a operar la planificación del presupuesto por proyectos, no se incrementan, significativa y explícitamente, las intervenciones orientadas a la equidad de género. Es decir, la planificación por proyectos no garantiza el enfoque de género sino que requiere internalizar los objetivos de género enunciados en las políticas y procesarlos en diferentes horizontes temporales. La planificación del presupuesto es anual mientras que las políticas, los programas y proyectos tienen un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Asimismo los cambios en las inequidades de género son procesos de larga duración y que muestran dificultades para su desagregación temporal. Estos desfases temporales son perceptibles en el caso del Municipio de Quito. Las transformaciones que han planteado las autoridades municipales requieren ejercitar una planificación en los diferentes horizontes temporales de manera que se puedan definir las intervenciones anuales y empatar así con los planes operativos anuales. Ello facilitaría la definición del gasto con equidad de género y, también, la rendición de cuentas. La rendición de cuentas está asociada mas claramente al plan operativo anual que sirve como un instrumento para el monitoreo de las metas parciales o totales y del buen uso de los recursos.

Finalmente, otro nudo problemático de la planificación municipal es que mantiene la responsabilidad de los proyectos en términos de procedimientos (por direcciones) en lugar de resultados. Esta indefinición de resultados hace casi imposible utilizar el presupuesto para controlar las actividades del gobierno municipal. En general se observa una dinámica en la que cada dependencia gasta sin reparar en los contenidos de las políticas y resultados del gasto. Aun más, mientras mas se gasta, menores son los detalles registrados de las actividades. Por ejemplo, casi todo el gasto en educación se registra bajo una acción genérica de “educación primaria y secundaria”, sin mayor precisión y sin conexión a los enunciados de políticas orientadas por ejemplo a disminuir las brechas de género en educación o a mejorar la calidad educativa.

Presupuestos sensible a género. En suma, mejorar la gestión del Municipio por medio de la incorporación de la variable género dentro de su proceso de planificación y presupuestación participativa es el verdadero reto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Este objetivo se alcanzará progresivamente siempre y cuando la visión de desarrollo equitativo de la población se convierta en un elemento básico a respetarse dentro de la planificación y presupuesto municipal. Ello parte por reconocer a las mujeres como agentes del desarrollo así como reconocer el hecho de que hombres y mujeres tienen diferentes necesidades lo que debe traducirse en una distribución equitativa de los recursos del presupuesto entre los hombres y mujeres. Se ha sugerido, entre otros aspectos, el sensibilizar a diversos actores involucrados en el proceso de presupuestación en los temas de género. Ello resulta indispensable si se desea cumplir con los objetivos del plan Quito Siglo XXI. La identidad de las mujeres como ciudadanas y su valoración en el aporte al desarrollo social y económico del Municipio es una estrategia que ayudará solucionar de manera más efectiva las demandas sociales. Por lo tanto, se vuelve imprescindible hacer de este enfoque un argumento sustentable en el tiempo.

6.1 Recomendaciones

A continuación resaltamos recomendaciones que se desprenden del proceso de análisis de género de las políticas, gastos e ingresos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con referencia a la participación ciudadana, la metodología de elaboración del presupuesto, los proyectos de las administraciones zonales y los ingresos con el propósito de avanzar en la instalación de presupuestos sensibles al género.

Participación de las mujeres. Lograr que la voluntad política del alcalde para incorporar el enfoque de género en la planificación y presupuestación

del Municipio se traduzca en una política institucional. Se recomienda elaborar el presupuesto 2003 de manera participativa con las mujeres y con una conciencia de género. Ello implica que en los planes, programas y proyectos de las distintas direcciones deben hacer un esfuerzo para que incorporen las acciones definidas en el plan Construyendo equidad de género, propuesto por el Cabildo de las Mujeres. Asimismo se recomienda fortalecer la participación ciudadana de las mujeres para el control social sobre la ejecución del plan y presupuesto con equidad de género.

Gastos y presupuesto. En general, es necesario fortalecer la metodología de elaboración de presupuesto por direcciones y proyectos y una mayor coherencia entre las políticas, los proyectos y las asignaciones presupuestarias. Si la base para la asignación de los recursos son los proyectos éstos deben reflejar las prioridades definidas por las mujeres en los procesos participativos y de esta manera garantizar la equidad de género mediante una equitativa distribución de los recursos del presupuesto municipal. Se requiere asimismo explicitar en cada uno de los proyectos sus dimensiones de género. En este sentido es importante que se especifique, en primer lugar, la definición de la población beneficiaria (el número de hombres y de mujeres), y luego, ponderar en los montos presupuestarios los valores asignados a hombres y mujeres. No se trata de mantener un presupuesto dividido en forma igualitaria para hombres o mujeres, sino que se trata de explicitar con qué presupuesto se cuenta para eliminar o disminuir en el año presupuestario determinadas inequidades de género. De ahí, que en la realidad, puedan existir asignaciones mayoritarias para uno de los dos géneros. Ello dependerá de las estrategias y metas que precisen los rangos de inequidad sobre los cuales se intenta intervenir. No basta con hacer constar que los beneficiarios son hombres y mujeres, sino que tiene que definirse un indicador de logro e indicar las fuentes de verificación. Especial atención debe darse a la gestión de las administraciones zonales que han iniciado procesos participativos de planificación y hablan de esfuerzos de descentralización de un Municipio grande y complejo como es el de Quito.

Administraciones zonales. La exploración de los presupuestos de las administraciones zonales abre una interesante puerta para el ejercicio participativo de la planificación presupuestaria. Asimismo el análisis realizado permite sugerir que en aquellos proyectos que definen destinatarios comunales o grupales se atiendan al menos un 30% de mujeres adultas y un 50% de niñas.

Ingresos. El sistema de rentas internas del Municipio debiera incluir en sus registros información de algunas características básicas de los y las contri-

buyentes. Se sugiere desagregar la información por sexo, actividad y responsabilidad en el hogar de manera que permita, por ejemplo, determinar la contribución de las mujeres en la recaudación de impuestos prediales, vehículos y otros bienes. Asimismo, se sugiere registrar a las mujeres propietarias de negocios, microempresas así como aquellas que obtienen patentes comerciales, permisos, licencias, registro sanitario con el propósito de contar con una imagen completa de sus aportes a los ingresos municipales.

REFERENCIAS

Bundleder, Debbie y Sharp, Rhonda

1998 Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas. Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Elson, Diane

1997 Herramientas para integrar el género dentro de las políticas macroeconómicas. Conéctese al Género y Desarrollo, 2: 12-14.

Sharp, Rhonda

1995 Marco para recopilar la información presupuestaria de las dependencias y autoridades gubernamentales. Adelaida: Centro de Investigación para los Estudios de Género, Universidad del Sur de Australia.

Documentos no publicados

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

2002 Proforma presupuestaria.

2000 Quito Siglo XXI.

2000 Construyendo equidad de género.

2000 Por una ciudad equitativa y sin discriminación.

Anexo 1:

Políticas generales, específicas, programa y proyectos contenidas en el plan Quito Siglo XXI (2000)

5. POLÍTICAS GENERALES

5.1. Ética política

- Desarrollar prioritariamente, en esfuerzo mancomunado con las familias, los sistemas formal e informal de educación, las iglesias, los medios de comunicación y todos sus elementos (valores de honradez, solidaridad, responsabilidad social, participación, creatividad, superación, respeto, amor a la Patria y a la ciudad).
- Combatir con todos los medios legales y con la presión ciudadana las prácticas corruptas en todas sus expresiones, con medidas de prevención y sanción a los corruptos y de estímulo a las prácticas honestas.
- Irradiar desde el ejercicio del poder, el ejemplo de honestidad, tanto en la práctica de la acción política como en el comportamiento individual y colectivo de las autoridades.
- Diseñar un sistema, sobre la base de disposiciones constitucionales y legales, de rendición social de cuentas que asegure la participación de la ciudadanía en la contraloría de sus mandatarios.
- Combatir toda forma de discriminación, de género, raza, edad, religión, filiación política o de cualquier naturaleza.

5.2. Solidaridad

- Poner en práctica un sistema tributario progresivo a la vez que universal para que aporten todos los ciudadanos conforme a sus posibilidades económicas.
- Ejecutar un plan social como parte del plan integral, para combatir y paulatinamente erradicar la miseria, la pobreza, el paternalismo y el asistencialismo.
- Orientar el gasto público de manera de asegurar a todos los habitantes una equitativa atención de sus necesidades básicas.
- Fundamentar las políticas públicas en valores de cooperación, reciprocidad, simetría social y altruismo.
- Hacer del desarrollo metropolitano el medio para proporcionar iguales oportunidades en educación, salud, trabajo, seguridad y de igualdad ante la ley.

5.3. Participación ciudadana

- Elevar el nivel de participación ciudadana en barrios, parroquias urbanas, rurales y zonas metropolitanas para la planificación, ejecución y control de los programas y proyectos.
- Poner en vigencia la normatividad que permita el control ciudadano sobre sus mandatarios y organizaciones municipales.
- Integrar a la dirección de las empresas del sector público municipal la participación de elementos representativos de la ciudadanía.
- Institucionalizar cabildos parroquiales para el debate de los temas de interés particular y general de la ciudad.

5.4. Economía compartida

- Integrar armónicamente al sector público, con la empresa privada y los movimientos sociales, para enfrentar, aportando cada uno de ellos con sus mejores fortalezas, los retos de un crecimiento sostenido de la ciudad.
- Integrar la gestión comunitaria a los proyectos en que sea practicable, especialmente los de inversión social.
- Trasformar a las empresas municipales en eficientes prestadoras de servicios públicos, incorporando criterios modernos de administración, abaratando los costos y procurando servicios al alcance de todos los sectores.

5.5. Descentralización

- Pasar de una organización funcional a una organización territorial que facilite la identificación y la participación de la ciudadanía para conseguir una administración municipal democrática.
- Distribuir competencias y recursos humanos y materiales no solo para modificar estructuras burocráticas, sino para que los problemas sociales y económicos más importantes se puedan atender con mayor eficiencia y oportunidad.
- Hacer de los “distritos descentralizados” espacios geográficos y poblacionales con identidad definida, que se expresen a través de sus propias organizaciones representativas del conjunto de ciudadanos.
- Desconcentrar funciones y delegar decisiones.
- Desarrollar formas equitativas de atención a la ciudadanía, evitando desigualdades y desequilibrios.
- Hacer la gestión municipal más ágil, oportuna, racional y técnica.
- Promover la iniciativa y la cooperación voluntaria de la ciudadanía.

- Acercar a funcionarios y ciudadanos en términos de cordialidad y sensibilidad humana, en los distintos procesos de trabajo.
- Asignar los recursos para proyectos específicos concebidos en el espacio descentralizado.
- Establecer los principios y normas de participación ciudadana, en relación directa con las obligaciones municipales, promoviendo la creación o el fortalecimiento de organizaciones asociativas, suficientemente representativas en lo social, político y económico, para que se expresen a través de sus cabildos, directivas o juntas, como consejos consultivos, como consejos sectoriales o como elementos orientadores de las acciones municipales.
- Dotar a los órganos administrativos del distrito, a través de comisiones sectoriales o territoriales de autonomía y capacidad de decisión, superando la dicotomía de lo privado y lo público y desarrollando formas de gestión mixtas, que impulsen los esfuerzos comunitarios.

5.6. Desarrollo institucional

- Planificar estratégicamente el desarrollo institucional del Municipio del Distrito Metropolitano.
- Aplicar sistemas de reingeniería y calidad total a la administración municipal.
- Capacitar y dar estabilidad a los recursos humanos, manteniendo una administración técnica y profesional.
- Aplicar planes de motivación y sistemas de estímulos para alcanzar una participación comprometida de los servidores públicos municipales.

5.7. Relaciones institucionales

- Coordinar con el gobierno central.
- Mantener una relación de trabajo conveniente con el Banco del Estado.
- Mantener una estrecha coordinación con el gobierno provincial.
- Apoyar a las juntas parroquiales en la planificación y ejecución de sus planes de desarrollo.
- Cooperar y coordinar acciones con los consejos provinciales y municipios del resto del país a través del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y Asociación de Municipalidades del Ecuador, para el logro de los objetivos comunes.
- Participar activamente en la AME aportando al logro de esa organización.

5.8. Relaciones internacionales

- Mantener relaciones estrechas con países amigos.

- Planificar y ejecutar programas de aproximación y trabajo conjunto con organismos internacionales de cooperación.
- Intensificar relaciones con los organismos multilaterales de crédito para asegurar la provisión de recursos.
- Participar activamente en las redes de ciudades a nivel nacional, latinoamericano y mundial para asegurara una cooperación y beneficio mutuo.

6. POLÍTICAS ESPECÍFICAS

6.1 Política de financiamiento

- Definir y manejar un sistema tributario ético y equitativo, promover la autogestión económica y la cogestión de proyectos [...]
- Asignar selectivamente los recursos hacia la inversión en obras públicas que generen empleo, [...] orientar la aplicación de inversiones y gastos a la atención de los sectores más vulnerables de la sociedad, en lo relacionado con los egresos
- Mantener el equilibrio en las asignaciones para los requerimientos urbanos y rurales [...]
- Mantener un sistema de alta calidad técnica de los procesos presupuestarios y contables [...]
- Controlar socialmente el uso de los recursos financieros permitiendo que los ingresos y egresos se analicen en los distritos descentralizados para que las asignaciones correspondan a los ingresos reales y con las prioridades determinadas en estos espacios, sin perder de vista la equidad y el bien común.

6.2 Política de ordenamiento territorial

- Legalizar la propiedad individual y comunitaria para evitar situaciones de riesgo
- Proteger la vida de la población de riesgos de origen natural y humanos
- Establecer normativas adecuadas a las necesidades de expansión urbana, atendiendo a las necesidades de dotación de servicios básicos y sociales que garanticen condiciones de vida digna.
- Utilizar técnicas modernas de identificación cartográfica y topográfica; establecer prácticas participativas en las que sean los mismos grupos de interés ciudadano los que contribuyan a establecer la mejor distribución de los espacios públicos y privados, al mantenimiento de valores

culturales y reconocimiento del deber social de participar en la cobertura de costos de obras y servicios a partir de la idónea satisfacción de aspiraciones en mejoramiento de la calidad de vida.

- Organizar mesas de diálogo, espacios de consenso, ejercicios de ciudadanía activa, que faciliten una adecuada aplicación de estas políticas.

6.3 Política de obras públicas

- Atender en condiciones de equidad las necesidades urbanas y rurales de infraestructura vial, productiva, de servicios y de prevención de riesgos naturales.
- Velar para que las instalaciones de servicio público o instalaciones, construcciones o dotaciones de servicios de origen privado o gubernamental no atenten contra la seguridad, la salud y el ambiente.
- Orientar la acción de las empresas municipales a la prestación de servicios eficientes, con costos adecuados y con precios al alcance de todos los sectores.
- Aplicar normas de defensa del consumidor y mecanismos de medición de la satisfacción de los clientes, mismos que deberán estar en el centro de la preocupación de las empresas de servicios.

6.4 Política de educación y cultura

- Desterrar la exclusión de niños y jóvenes para el acceso al conocimiento.
- Propiciar la superación de las brechas sociales, la inequidad de género y el atraso productivo, derivados de las deficiencias en la educación.
- Insertar a la población, especialmente a los segmentos de menores recursos, a la “sociedad del conocimiento”, dotando de espacios de uso colectivo para el acceso a la informática, a la información técnica y científica, que les permita superar discriminaciones de todo tipo: sociales, económicas, étnicas o políticas.
- Establecer becas u otros estímulos y realizar certámenes infantiles y juveniles que permitan destacar talentos que precisan de apoyo para su mejor desarrollo científico, cultural o técnico.
- Movilizar la participación ciudadana para lograr la concertación de esfuerzos y el establecimiento de consensos entre actores sociales públicos y privados, para la revisión de conceptos y metodologías pedagógicas y didácticas, para la utilización plena y solidaria de espacios de investigación, de equipamiento para información o de instalaciones productivas [...]

6.5 Política de salud y salubridad

- Mejorar en términos de equidad urbana y rural, de equidad de género y generacional, los servicios preventivos que permiten proteger la salud física y psicológica.
- Impulsar la información respecto de enfermedades transmisibles, especialmente el SIDA y otras de transmisión sexual, que afecten sobre todo a adolescentes y jóvenes.
- Normar y hacer cumplir las normas de control de la contaminación ambiental por transportes, industrias, plantaciones, quemas de vegetación o deforestación.
- Propiciar formas asociativas de atención a la salud, dando estímulo a las mutuales barriales o parroquiales que establecen espacios o circuitos profesionales de uso colectivo, lo que contribuye a abaratar costos, dar oportunidad y calidad a los servicios.
- Dar estímulos a la capacitación de parteras o asistentes primarios de salud, especialmente en las zonas rurales.

6.6 Política de deportes, esparcimiento y recreación

- Recuperar tradicionales culturales y estimular sus expresiones públicas de forma que sean asequibles a amplios grupos humanos.
- Impulsar el periodismo, la radio y otros medios de comunicación a nivel local, en barrios y parroquias, con reporteros juveniles o populares, que recuperen tradiciones y difundan valores a la vez que disfruten de expresiones culturales.
- Crear alrededor de la actividad deportiva oportunidades de establecer consenso para propiciar la aplicación de otras áreas que requieren procesos más elaborados o negociaciones más difíciles.
- Posibilitar espacios de participación alternativa para la prevención y erradicación de prácticas que atentan contra la salud y la seguridad ciudadana.

6.7 Política de seguridad o protección ciudadana

- Organizar a grupos humanos residentes en espacios homogéneos para desarrollar modalidades de protección de la vida y de los bienes públicos y privados.
- Difundir medidas de protección a través de los centros educativos y de todas las formas de comunicación para evitar situaciones de riesgo o pedir auxilio.
- Procurar la inclusión social, con dotación de servicios y acceso adecua-

do a provisión de bienes múltiples para la vida a pobladores de barrios o asentamientos recientes y a espacios de concentración de inmigrantes.

- Crear incentivos para la participación ciudadana en programas de prevención del delito.

6.8 Política de economía popular

- Analizar las características de operación y financiamiento de la economía popular, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo, para proveerle espacios dignos de funcionamiento y acceso al microfinanciamiento.
- Incorporar a las mujeres jefas de hogar, que trabajan en mercados, calles o en pequeñas iniciativas familiares de negocios, a procesos de capacitación en gestión de empresas, a prácticas asociativas de ahorro y crédito, que les permitan retener valor agregado y aliviar su sobrecarga de trabajo.
- Estimular con apoyo de ONG´s u otras instancias de la sociedad civil, el funcionamiento de centros de capacitación técnica, centros de servicios al comercio, al turismo, a la oferta de microfinanzas y de seguros contra riesgos y contingencias.
- Procurar, especialmente en los espacios rurales, que se instalen centros de acopio y distribución de productos, asignando fondos para mantener precios que garanticen la recuperación de costos incluyendo los de la fuerza de trabajo aplicada a los procesos productivos o de comercialización.
- Estabilizar los espacios de trabajo de micro y pequeños empresarios, dotándoles de infraestructura y servicios a costos accesibles a sus disponibilidades de recursos o a sus expectativas de incrementarlos por mejores condiciones de su oferta.
- Procurar equidad y sustentabilidad. Quienes trabajan en condiciones precarias deben ser objeto de la solidaridad colectiva, no con dádivas ni subsidios que atentan contra su dignidad, sino con dotación de posibilidades de superación personal y de mejores condiciones de trabajo.
- Ofrecer en coordinación con organismos públicos y privados, recursos de inversión a los que se asocien los recursos disponibles de los mismos auto empleados, quienes así podrán acumular su propio acervo productivo o capital, a la vez que desarrollarán su autoestima y se sentirán incluidos en la sociedad.
- Aprovechar los activos de la comunidad para la generación de empleos mediante el desarrollo de empresas comunitarias.

6.9 Política de medio ambiente

- Desarrollar acciones ciudadanas para evitar edificaciones o explotaciones de recursos en espacios de riesgo.
- Educar, capacitar y estimular con incentivos a la población que coopera en acciones de mitigación o corrección de impactos ambientales negativos.

7. PROGRAMAS Y PROYECTOS

7.1 PROGRAMA: EDUCACIÓN Y CULTURA

Objetivos

- Promover procesos de autogestión y transferencia de responsabilidades desde el gobierno central al gobierno municipal.
- Fomentar la participación ciudadana en la gestión de la educación y la cultura.
- Lograr que el ejercicio de la ciudadanía se exprese por el derecho de sus habitantes a la educación y la cultura para todos, de tal manera que se promueva una educación con identidad, equidad y calidad.
- Promover un debate democrático sobre la educación y la cultura para todos y para toda la vida, con los distintos sectores ciudadanos, gubernamentales y no gubernamentales, ejerciendo el liderazgo en el derecho a una educación que promueva los valores éticos y de paz, que mejore la calidad de vida, que destierre la violencia, la injusticia y el racismo y que al mismo tiempo se centre en las necesidades futuras y los ambientes alternativos posibles, probables y preferidos, generando una autoconciencia creciente y emergente.
- Garantizar y propiciar el ejercicio de los derechos constitucionales colectivos y ciudadanos, promoción de los derechos humanos, educación para la tolerancia, la paz, la solidaridad, así como la lucha contra las desigualdades y contra la corrupción..
- Concienciar a nivel general sobre la importancia en educación de los niños y jóvenes, como su beneficio futuro, de la familia y de la sociedad ecuatoriana.

Estrategias

- Fortalecer las iniciativas de agrupaciones educativas, culturales, sociales, profesionales y público en general para que puedan contribuir con

recursos humanos y materiales a fin de conseguir los objetivos propuestos.

- Propiciar el fortalecimiento o constitución de micro y pequeñas empresas asociadas de servicios educativos, culturales, turísticos y eco-turísticos, capacitando y co-financiando a jóvenes líderes y emprendedores.
- Fortalecer la capacidad de gestión de organizaciones sociales que participen en las actividades de educación y cultura..

Proyectos

- Implementación de técnicas de enseñanza a distancia, dirigidas a adultos, jóvenes y niños.
- Capacitación turística y ecológica como fuente de ocupación para jóvenes.
- Técnicas de gestión y producción radiofónica destinadas a incrementar las oportunidades de empleo juvenil.
- Espacios culturales rurales
- Edición de textos y publicaciones didácticas y culturales baratas y accesibles para todos los sectores de escasos recursos.
- Fondo de becas que estimulen el talento de jóvenes y niños con dotes privilegiados en la educación la ciencia el arte y la cultura.

7.2 PROGRAMA: ECONOMÍA POPULAR

Objetivos

- Promover la economía popular como un subsistema orgánico de elementos socialmente heterogéneos dotados de un dinamismo propio, competitivo y de alta calidad, en contacto con otros subsistemas económicos (economía empresarial y pública) de las áreas urbanas y rurales.
- Capacitar a sectores ligados directa e indirectamente a la economía popular en gestión empresarial, manejo financiero, incorporación de nuevas tecnologías, recuperación de conocimientos productivos ancestrales, etc.; para lograr eficiencia, calidad, competitividad, con especial énfasis en mujeres jefas de hogar.
- Fomento de sistemas de crédito sustentable en alianza con entidades financieras solidarias y organismos internacionales, para actividades productivas y de comercialización.
- Impulsar iniciativas familiares de negocios y prácticas asociativas de ahorro y crédito.
- Fomentar ferias demostrativas de productos artesanales y redes de comercialización entre pequeños, medianos y grandes productores.

- Potenciar programas de empleo alternativo para mujeres de sectores vulnerables y jóvenes.
- Facilitar promover y normar la modernización y el ordenamiento del comercio informal del Distrito Metropolitano de Quito.
- Instalar mesas de diálogo y modalidades de capacitación con los pequeños comerciantes y vendedores informales, para mejorar sus condiciones de trabajo, potenciando la organización.

Estrategias

- Participación de organizaciones populares en coordinación con el Municipio.
- Cogestión entre el Municipio y organizaciones sociales, ONG's, organismos públicos nacionales e internacionales.
- Establecer espacios de discusión, reflexión y consenso.
- Capacitación y formación
- Promoción para la constitución de mutuales, cooperativas, cajas de ahorro y crédito comunitarias.

Proyectos

- Dotación de crédito solidario para los sectores productivos informales del cantón Quito.
- Unidad Especializada de Gestión para promover la economía popular, que incluya instancias actuales como la dirección de mercados, la dirección de promoción popular, etc.
- Capacitación en gestión de empresas, contabilidad y manejo financiero, control de calidad, etc.
- Mejoramiento de la infraestructura para exposiciones y ferias
- Parques de arte y artesanías.
- Crédito solidario para los empresarios micro, pequeño y mediano, formal e informal en actividades productivas y comerciales.
- Modernización de la infraestructura para la reubicación del comercio informal [...]
- Censo de pequeños y medianos productores y comerciantes, formales e informales.
- Adecuación y modernización del sistema de mercados
- Modernización del sistema de camales.

7.3 PROGRAMA: SERVICIOS DE SALUD

Objetivos

- Disponer de un área de salud municipal eficiente, integrada a sistema nacional y que coordine todas las acciones de su competencia.
- Extender la cobertura de los servicios sanitarios del Municipio de Quito a la población de las parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito.
- Habilitar y equipar salas de maternidad en la infraestructura hospitalaria disponible.
- Promover la instalación de Unidades Médicas, que funcionen como mutuales de salud, en los barrios periféricos y en las parroquias rurales del Distrito Metropolitano de Quito, para la atención de la población especialmente de menores ingresos económicos.
- Promoción y prevención de salud a través de la Dirección de Higiene Municipal.
- Provisión de medicamentos genéricos, en las unidades médicas dependientes del Gobierno Municipal.

Estrategias

- Incorporar en la gestión de los servicios de salud a las organizaciones de la sociedad civil, calificadas para el efecto.
- Integrar a la comunidad a la gestión del servicio de salud en los aspectos de promoción y prevención.
- Mejorar los sistemas de atención de salud, para ampliar el acceso de la población a los mismos.
- Racionalizar la demanda mediante la zonificación de los servicios de salud.
- Dar prioridad en la atención de salud a los sectores sociales vulnerables.

Proyectos

- Capacitación ciudadana en actividades de promoción y prevención de salud.
- Mejoramiento de la infraestructura y equipamiento del sistema.
- Unidades móviles de atención sanitaria.
- Mutuales comunitarias de salud.

7.4 PROGRAMA: ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Objetivos

- Ordenar el territorio metropolitano para que la municipalidad recupere el control sobre el desarrollo del Distrito.
- Propender al desarrollo de áreas productivas y a la creación de un sistema alternativo para la construcción, aplicando de tecnologías que generen ahorro de materiales, protección laboral y estandarización de los elementos constructivos.
- Programar la incorporación de tierras al área urbana, ejercitando la gestión del suelo urbano antes de que nazcan los barrios marginales.
- Corregir la forma de ocupación del suelo optimizando su uso, creando espacios especializados para vivienda, industria, artesanía, recreación, salud, educación, etc.
- Mejorar la dotación de servicios y equipamiento.
- Replantear el sistema vial y de transportación trasladando los ejes contaminantes a zonas menos frágiles.
- Establecer procedimientos de protección ambiental.
- Replantear y modernizar los esquemas jurídicos y administrativos de ordenamiento urbano.

Estrategias

- Establecer coordinación con organismos seccionales locales, el Estado, organizaciones sociales y sector privado.
- Incluir al Plan de ordenamiento territorial los diferentes lineamientos técnicos jurídicos y sociales que permitan corregir las deficiencias existentes, disminuyan las distancias establecidas por la segregación y que básicamente se manifiestan en la trama urbana.
- Reformar el tejido espacial corrigiendo la actual articulación para generar una correcta integración de los diferentes componentes urbanos y de producción en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Regular el uso adecuado de la tierra para lograr el crecimiento equilibrado y racional del espacio metropolitano.

Proyectos

- Conclusión y aprobación del Plan de ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano de Quito.
- Realización de proyectos zonales de ordenamiento.
- Actualización y ampliación del catastro.

- Banco de tierras en coordinación con el Ministerio de Urbanismo y Vivienda-Banco Ecuatoriano de la Vivienda y Consejo Provincial.
- Reglamentación y estandarización de materiales de construcción que se comercializan en el Distrito Metropolitano de Quito.

7.5 PROGRAMA: AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Objetivos

- Elevar y mejorar el nivel de vida de los habitantes de la población del Distrito Metropolitano de Quito, brindando servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial, a través de la óptima calidad de los servicios entregados.
- Fortalecer la capacidad de gestión mediante sistemas ágiles de trámite.
- Promover acciones para garantizar la calidad del agua, para alcanzar la certificación del producto y de los procesos productivos y la distribución.
- Procurar la rentabilidad de la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado, mediante controles que eviten el desperdicio, la subfacturación y fuga en las redes.
- Mantener actualizado el catastro de clientes.
- Elevar la cobertura de servicios en agua potable y alcantarillado, tanto en la ciudad como en las parroquias rurales.

Estrategias

- Capacitación a la comunidad en el manejo de las instalaciones públicas.
- Educación y promoción sanitaria para el buen uso de los servicios.
- Cogestión comunitaria para el manejo de los servicios.
- Delegación de las funciones con capacidad de decisión.
- Reformulación de las tarifas cruzadas, domésticas, comerciales e industriales.

Proyectos

- Procesos operativos de agua potable y alcantarillado
- Elevación de la capacidad de captación de agua cruda.
- Protección de la subcuenca Pita-Tambo y el embalse de la laguna Mica
- Recarga hídrica de la microcuenca modelo Palmito-Pamba, incluido al Plan de manejo ambiental.
- Manejo de lodos generados por procesos de tratamiento en las plantas de Puengasí y Bellavista.
- Sectorización de las áreas servidas.

- Catastros de redes, válvulas e hidrantes en parroquias.
- Captación de aguas lluvias y residuales.
- Eliminación de residuos sólidos que ingresan al sistema de alcantarillado.
- Limpieza de sumideros.
- Rehabilitación de colectores críticos.
- Evaluación de redes primarias con sistemas modernos.
- Descontaminación de la quebrada receptora de aguas contaminadas del Camal Metropolitano.
- Tratamiento de aguas servidas.

7.6 PROGRAMA: MEDIO AMBIENTE

Objetivos

- Normar el manejo del medio ambiente de acuerdo a las leyes nacionales e internacionales aprobadas en el Ecuador.
- Establecer un sistema local vinculado al nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y la asistencia técnica de carácter ecológico, de conformidad con los convenios y tratados internacionales.
- Promover y coordinar entre el sector público y privado el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes.
- Establecer estímulos tributarios para quienes realicen acciones ambientalmente sanas.
- Regular bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados.
- Establecer la presencia de la Ilustre Municipalidad en el control de todo tipo de contaminación.

Estrategias

- Capacitación a la comunidad.
- Educación Ambiental para el buen uso de los servicios.
- Cogestión comunitaria para un manejo ambiental técnicamente sustentable.
- Delegación de funciones con capacidad de decisión.
- Utilización de las oportunidades existentes de participación de organismos internacionales en el financiamiento y ejecución de programas medioambientales.
- Asociación de esfuerzos con organismos públicos y privados naciona-

les para la identificación de riesgos ambientales, su prevención o mitigación.

Proyectos

- Control de emisiones de gases en toda el área del Distrito Metropolitano de Quito y calibración de opacímetros para el control de emisiones de gases.
- Descontaminación de ríos, vertientes y quebradas.
- Control de contaminación producida por las descargas líquidas y las emisiones al aire de fuentes fijas, aplicado al sector industrial asentado en el Distrito Metropolitano de Quito, con emisión y vigilancia del cumplimiento de las normas de recolección y disposición de desechos tóxicos y peligrosos.
- Tratamiento de desechos hospitalarios, según normas del código de salud.
- Micro y pequeñas empresas de recolección, clasificación o reciclaje de desechos sólidos, de dotación y mantenimiento de contenedores y limpieza de cunetas.
- Sistema cogestionado de descontaminación del alcantarillado.
- Forestación y reforestación.

7.7 PROGRAMA: OBRAS PÚBLICAS

Objetivos

- Disponer de infraestructura de servicios públicos de calidad en las áreas de salud, educación, vialidad, transporte y obras civiles.
- Contar con obras de infraestructura debidamente planificadas y diseñadas técnicamente, adecuadas en cantidad, calidad y de acuerdo con las necesidades y presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Estrategias

- Mantener e intensificar el aporte de la ciudadanía en los criterios de definición y ubicación de las obras públicas en los sectores urbanos y rurales del Distrito Metropolitano de Quito, especialmente en lo relacionado con equipamiento comunitario.
- Planificar y ejecutar la infraestructura y el equipamiento comunitario de acuerdo con el presupuesto de cada ejercicio económico del Municipio en lo que contempla ingresos económicos propios e ingresos provenientes de créditos internos y externos, como convenio con el estado ecuatoriano y organismos internacionales de cooperación y crédito.

- Agilizar los procedimientos y combatir la corrupción en las contrataciones de obras públicas de la municipalidad.
- Ejecutar de manera descentralizada las obras civiles y de servicios que realice la municipalidad, a través de la Empresa Municipal de Obras Públicas, delegando responsabilidades a las diferentes administraciones zonales.
- Coordinar acciones con la Policía Nacional para el control de los servicios de transporte público.
- Coordinar con el sector privado para la realización de obras y servicios con eficiencia, transparencia y oportunidad.
- Acordar con organizaciones barriales y parroquiales para establecer la programación de las dotaciones de infraestructura y equipamiento, las normas de su manejo y la determinación de responsabilidades ciudadanas para su utilización permanente.

Proyectos

- Infraestructura vial.
- Obras de infraestructura y equipamiento recreacional y deportivo.
- Infraestructura y equipamiento de salud.
- Obras civiles del Camal Metropolitano y de otras instalaciones parroquiales de desposte.
- Re-planificación y ejecución necesaria de repavimentación en la ciudad y en las parroquias.
- Re-planificación y ejecución de obras de alcantarillado en sectores urbanos y rurales críticos.
- Sistema de accesibilidad y movilidad de transporte público.
- Sistema de áreas verdes y espacios públicos de esparcimiento, recreación y deporte.
- Mejoramiento de la imagen urbana y protección del paisaje.
- Sistemas de parques del casco urbano y de las parroquias rurales.
- Infraestructura de transporte aéreo y acceso terrestre.

7.8 PROGRAMA: TRANSPORTE

Objetivos

- Mejorar la capacidad de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, para planificar, gestionar y administrar el sistema de transporte público y privado.
- Ofrecer a la ciudadanía un sistema de transportación masiva moderno, eficiente y asequible.

Estrategias

- Establecer convenios con instituciones educativas para mantener un apoyo continuo en la ejecución de estudios y proyectos en el área de tránsito y transporte.
- Coordinar acciones con la Policía Nacional para el control de los servicios de transporte público.
- Coordinar con el sector privado para la realización de obras y servicios con eficiencia, transparencia y oportunidad.
- Coordinar con el sector público y privado para capacitar al personal de transporte público y privado, urbano y rural con el objeto de que asuman sus responsabilidades, cumplan las leyes y otras normas y para el tratamiento correcto de los usuarios.

Proyectos

- Sistema integrado de transporte
- Periférico metropolitano
- Alimentadores troncalizados.
- Red de corredores metropolitanos de transporte
- Sistema de terminales terrestres metropolitanos.
- Sistema de parqueaderos
- Semaforización
- Educación vial
- Señalización

7.9 PROGRAMA: CULTURA DE SEGURIDAD SOLIDARIA Y PROTECCIÓN CIUDADANA

Objetivos

- Crear cultura de seguridad solidaria y de protección ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Desarrollar procesos educativos culturales que generen actitudes ciudadanas de seguridad solidaria utilizando medios alternativos de comunicación colectiva.
- Promover la organización de la población en espacios concretos para planificar y ejecutar sistemas de seguridad y protección relacionados con movilización con medio ambiente, expendios de licores y alimentos, movilidad peatonal, protección domiciliar y de uso de bienes públicos.

Estrategias

- Incorporar a la definición y operación de políticas y objetivos de seguridad solidaria y protección ciudadana a las autoridades barriales o parroquiales, religiosas, deportivas, educacionales y comunitarias.
- Estimular la participación ciudadana con eventos de difusión de los sistemas propuestos y establecidos por la población difundiendo sus experiencias en espacios de comunicación colectiva a fin de que sean producidos en mayor escala.
- Propiciar el establecimiento de alianzas estratégicas y redes de seguridad solidaria y de protección ciudadana en todos los niveles.

Proyectos

- Campaña de educación a través de los medios de comunicación
- Cultura de seguridad ciudadana de seguridad ambiental, de seguridad turística, de seguridad alimenticia y de higiene.
- Sectorización para ubicación de áreas de tolerancia.
- Sectorización para ubicación de centros penitenciarios.
- Albergues para la población vulnerable.

7.10 PROGRAMA: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Objetivos

- Permitir que los habitantes ejerzan su derecho ciudadano a participar en la toma de decisiones en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Institucionalizar la participación ciudadana en la gestión del Gobierno Local a través de la formulación, ejecución y evaluación de planes de desarrollo barrial-comunitario, planes de desarrollo parroquial y cantonal.
- Incorporar a la ciudadanía en la construcción de un Distrito Metropolitano de Quito incluyente.
- Institucionalizar la gestión ciudadana a través de la democratización del acceso y uso del poder
- Realizar alianzas estratégicas entre los distintos actores que hacen la administración del Estado, los actores de la sociedad civil, la empresa privada, los organismos de cooperación internacional.

Estrategias

- Fortalecimiento del tejido social.

- La gestión ciudadana en el mejoramiento y dotación de infraestructura básica.
- La gestión ciudadana para el mejoramiento y dotación del equipamiento social.
- La gestión del gobierno local en procesos de generación de ingresos.
- Considerar al Distrito Metropolitano de Quito como un espacio incluyente, que reconozca las diversidades culturales, sociales, económicas, de origen geográfico y las diferencias de género, generacionales y las discapacidades.
- Considerar que un ciudadano pleno es aquel que participa en la distribución de los bienes de manera equitativa.
- Democratizar la administración, la planificación y la operación del gobierno local para democratizar el poder.

Proyectos

- Espacio de consulta y comunicación permanente entre el Municipio y la comunidad (veedurías ciudadanas para auditoría social).
- Fortalecimiento de capacidades locales para el diseño, formulación, ejecución, acompañamiento y evaluación de planes de desarrollo local dirigidos a barrios-comunidad, parroquias o conjuntos de barrios-comunidades y parroquias.
- Formación de facilitadores comunitarios en desarrollo local
- Capacitación en desarrollo local dirigida a la comunidad.
- Producción de materiales para los procesos de difusión y capacitación comunitaria.
- Fortalecimiento y creación de medios de comunicación para el fomento de la participación ciudadana.

7.11 PROGRAMA: RECREACIÓN Y DEPORTES

Objetivos

- Institucionalizar la recreación y el deporte como medio de inclusión y relación de la ciudadanía en la gestión del gobierno local
- Incorporar al deporte y recreación en la formulación y ejecución de planes de desarrollo barrial –comunitario, parroquiales y cantonales.

Estrategias

- Gestión ciudadana para el mejoramiento y dotación del equipamiento comunitario

7.12 PROGRAMA: DESARROLLO INSTITUCIONAL

Objetivos

- Fortalecimiento del desarrollo institucional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Administración eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros y tecnológicos de la corporación edilicia.
- Capacitación y tecnificación especializada de los recursos humanos municipales.
- Honestidad y transparencia en la gestión municipal para erradicar la corrupción que dificulta y frena el desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito.

Proyectos

- Comisión de desarrollo institucional, orientada básicamente a la implantación y gestión municipal eficiente y eficaz.

Anexo 2:

Instructivo para incluir el enfoque de género en el presupuesto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito del año 2003

1. La planificación y la presupuestación –en la formulación, implementación y monitoreo– deben ser dos **procesos conjuntos**, sólo así, los planes, programas y proyectos que expresan las necesidades de sus habitantes (hombres y mujeres) podrán contar con los recursos para su ejecución. Los/as técnicos/as de las instancias encargadas de estos dos procesos deben trabajar juntos / as.
2. En sociedades donde existen acentuadas inequidades de género, no es posible seguir elaborando un presupuesto que ignore los roles y capacidades de hombres y mujeres, por ello, es importante diferenciarlos por medio de un desglose del presupuesto general y presupuestos específicos, en **función del impacto** que tienen planes, programas y proyectos sobre hombres y mujeres.
3. Si el impacto del presupuesto es diferente en hombres y mujeres es necesario categorizar los ingresos y gastos como una herramienta para definir si existe o no enfoque de género. Es importante reconocer que “presupuestos sensibles al género” **no son documentos por separado** para las mujeres y para los hombres.
4. El marco general para la inclusión del enfoque de género está contenido en el plan Quito Siglo XXI, propuesto por el Alcalde desde su campaña electoral, cuando explícitamente señala, “[e]l plan de desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito ha sido concebido con un enfoque de desarrollo sustentable: **ubica a hombres y mujeres como ciudadanos**, en el centro de preocupación de la planificación, como sujetos y objetos de la misma, participando en cada una de sus etapas, como protagonistas de su propia realización personal y comunitaria”. En otro párrafo añade, “[l]a existencia de ejes transversales, como **la equidad de género** y generacional, participación ciudadana, seguridad ciudadana, rendición de cuentas y contraloría social, por su parte hacen de este plan incluyente y democrático”.
5. En estas definiciones que orientan el plan Quito Siglo XXI, es evidente que se pretende superar la “supuesta neutralidad de género” al hacer explícita de una parte, la existencia de hombres y mujeres como sujetos de la vida comunitaria y de otra, concibiendo el enfoque de gé-

nero como un eje transversal del plan en su conjunto; implícitamente se están reconociendo los derechos ciudadanos de hombres y mujeres de forma diferenciada. Es necesario observar esta intencionalidad positiva del **Plan** en el resto de componentes, políticas, programas y proyectos, que a su vez tiene que **expresarse en el presupuesto** correspondiente.

6. Los presupuestos de las direcciones y administraciones zonales deben responder a la dinámica de oferta y demanda ciudadana y deben ser elaborados con metodologías participativas, deben ser el reflejo de la descentralización en cuyos espacios hombres y mujeres definen sus necesidades y prioridades en la distribución del gasto y en las fuentes de financiamiento. Son los procesos participativos y el grado de sensibilidad frente a la equidad de género lo que permitirá elaborar presupuestos “sensibles al género” en cuyos programas se incluyan explícitamente a las mujeres y sus grupos como beneficiarias directas de los proyectos.
7. Si la **base del presupuesto son los proyectos**, éstos deberán reflejar, las prioridades definidas por la gente en los procesos participativos y garantizar la equidad de género mediante una equitativa distribución de los recursos del presupuesto de la dirección o zona.
8. Para explicitar en cada uno de los proyectos el enfoque de género se requiere:
 - a) especificar en la definición de la **población beneficiaria** (el número de hombres y de mujeres o grupos de hombres o mujeres como por ejemplo, ancianos abandonados, jefas de hogar, mujeres maltratadas, trabajadoras sexuales, etc.).
 - b) ponderar en los **montos presupuestarios** (expresar en porcentaje) cuanto se asigna en cada programa o proyecto, a las mujeres y a los hombres o grupos de hombres o mujeres.
 - c) no se trata de un presupuesto dividido en forma igualitaria para hombres o mujeres, sino que se trata de explicitar con que presupuesto se cuenta **para eliminar o disminuir** las inequidades de género, en el año presupuestario 2003. De ahí, que en la realidad, puedan existir asignaciones para uno o los dos géneros, o grupos, todo depende de la inequidad que se quiera superar.

9. Los/as beneficiarios / as tienen que definirse en función de un indicador de logro como: disminuir en 10% la falta de vivienda en mujeres jefas de hogar. Ejemplo:

Administración Zona A

Programa:	Vivienda
Proyecto:	Construcción de 200 viviendas
Beneficiarios / as:	200 familias pobres, al menos 20 % mujeres jefas de hogar
Monto:	10000 dólares.
Fuente de verificación:	registro de beneficiarios / as identificando a las jefas de hogar

10. Las direcciones y las administraciones zonales, en tanto, han iniciado **procesos participativos** de planificación deberán incorporar el enfoque de género teniendo en cuenta las demandas de los cabildos de mujeres. Si en los planes y programas constan las demandas específicas de las mujeres deberá también constar en el presupuesto, este mecanismo facilita el proceso de **rendición de cuentas**, si se trata de demandas no solucionables de una sola vez en un año presupuestario deberá hacerse una programación financiera para incluir en los planes del año próximo.
11. Desde el lado de los ingresos, las unidades correspondientes en la administración central y en las administraciones zonales, deben incluir en sus registros de información algunas características básicas que permitan el análisis del enfoque de género, por ejemplo: registrar a las mujeres jefas de hogar propietarias de predios y a las contribuyentes directas del impuesto al predio urbano, rural y a vehículos motorizados con la finalidad de determinar la **contribución impositiva de las mujeres** estos rubros.
12. Registrar a las **mujeres propietarias** de negocios, microempresas y otras actividades económicas; a las contribuyentes directas de impuesto a la ocupación de la vía pública; y, a las que obtienen patentes comerciales, permisos, licencias, registro sanitario.
13. En todo el proceso de elaboración del presupuesto es necesario tener en cuenta los documentos elaborados y **acuerdos suscritos** por el Alcalde en los procesos participativos, como por ejemplo es el caso de la asignación del 15 % del Presupuesto Municipal al Fondo de Equidad.

Anexo 3: Programas de las administraciones zonales

Tabla 1 A: Proyectos de la Administración Zonal Sur

PROYECTO	DESTINATARIOS / AS	COSTO (dólares)	ENFOQUE DE GÉNERO	RECOMENDACIONES
PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN ZONAL, SERVICIOS, GESTIÓN Y CONTROL URBANO				
Equipamiento y dotación de equipos	Funcionarios de la administración (104 hombres y 53 mujeres).	10.000,00	Implícito	Para explicitar la asignación de recursos para hombres y mujeres es necesario ir construyendo información desagregada por sexo.
Reubicación de comerciantes de la calle	700.000 habitantes (349.720 mujeres y 350.280 hombres).	4.082,00	Implícito	
Recuperación del área pública	700.000 habitantes (349.720 mujeres y 350.280 hombres).	3.500,00	Implícito	
Comunicación, educación y difusión	Medios de comunicación dirección de comunicación, radio municipal 700000 habitantes (349.720 mujeres y 350.280 hombres).	23.000,00	Implícito	
Mantenimiento de bases magnéticas y áreas públicas	Funcionarios de la administración (104 hombres y 53 mujeres) 700.000 habitantes (349.720 mujeres y 350.280 hombres).	13.600,00	Implícito	
Subtotal		54.182,00		
PROGRAMA: GESTIÓN DE DESARROLLO				
PROGRAMA: SALUD				
Gestión comunitaria de medicamentos	300 mil habitantes (149.880 mujeres y 150.120 hombres).	37.000,00	Implícito	En la gestión comunitaria es necesario tomar en cuenta la menos 30% de participación de mujeres.

Tabla 1A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Tabla 1A, viene de la página anterior.

Subtotal		37.000,00		
PROGRAMA: EDUCACIÓN Y CULTURA				
Capacitación cultural y artística	1.000 habitantes (499 mujeres y 501 hombres).	8.000,00	Implícito	Considerar al menos la participación del 30% de mujeres en los proyectos, en el caso de los niños se espera una participación equitativa (50% - 50%).
Caravanas artísticas y culturales del Sur	1.000 habitantes (499 mujeres y 501 hombres) de 5 años en adelante.	14.800,00	Implícito	
Jornadas culturales infantiles	501 niños y 499 niñas.	2.000,00	Explícito	
Otros eventos culturales	15.000 habitantes de la zona (7.494 mujeres y 7.506 hombres).	8.000,00	Implícito	
Ciclo paseo del sur	650.000 habitantes (324.740 mujeres y 325.260 hombres).	20.600,00	Implícito	
Subtotal		53.400,00		
PROGRAMA: MEDIO AMBIENTE				
Control y prevención de la contaminación producida por descarga de líquidos y emisiones al aire de fuentes fijas	Fuentes fijas (industrias).	9.370,00	Implícito	En los estudios es necesario incluir la opinión de hombres y mujeres y precisar impactos diferenciados así como llevar registro de atención de denuncias por sexo.
Control del ruido vehicular y en comercio especial	700.000 habitantes (349.720 mujeres y 350.280 hombres).	3.750,00	Implícito	
Atención a denuncias	700.000 habitantes (349.720 mujeres y 350.280 hombres).	3.950,00	Implícito	
Difusión de medidas de control de la contaminación	700.000 habitantes (349.720 mujeres y 350.280 hombres).	600,00	Implícito	

Tabla 1A, continúa en la página siguiente.

Tabla 1A, viene de la página anterior.

Subtotal		17.670,00		
PROGRAMA: SEGURIDAD				
Difusión de medidas de protección a través de centros educativos	2.200 (200 profesores y 2.000 alumnos de colegios).	3.429,00	Implícito	Identificar de forma diferenciada las necesidades de protección para hombres y mujeres. Ejemplo: horario de mayor peligro para hombres y mujeres.
Difusión de medidas de protección a través de líderes barriales	1.000.000 habitantes (494.600 mujeres y 500.400 hombres).	11.143,00	Implícito	
Coordinación con la policía nacional para seguridad ciudadana	1.000.000 habitantes (494.600 mujeres y 500.400 hombres).	2.571,00	Implícito	
Subtotal		17.143,00		
PROGRAMA: OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE				
Obras de mejoramiento de barrios	607.040 habitantes (303.277 mujeres y 303.763 hombres).	800.403,00	Implícito	Contratación de mujeres técnicas para realización de obras.
Obras de desarrollo solidario	607.040 habitantes (303.277 mujeres y 303.763 hombres).	300.999,00	Implícito	Visibilizar y valorar participación de las mujeres.
Obras de mejoramiento de imagen urbana	607.040 habitantes (303.277 mujeres y 303.763 hombres).	199.000,00	Implícito	Capacitar en el enfoque de género a personal técnico de la administración.
Regulaciones viales para el mejoramiento del tráfico vehicular urbano	Personal técnico del departamento de Coordinación Zonal de Obras Públicas y Transporte de la Administración de la Zona Sur.	200.000,00	Implícito	
Mingas comunitarias en parroquias urbanas	657.000 habitantes (328.237 mujeres y 328.763 hombres).	250.000,00	Implícito	

Tabla 1A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Tabla 1A, viene de la página anterior.

Estudios y diseños de proyectos (11 proyectos)	Personal técnico de la Administración para su análisis y posterior ejecución.	80.000,00	Implícito	
Subtotal		1.830.402,00		
PROGRAMA: DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL				
Capacitación en desarrollo microempresarial en el distrito sur	80 personas entre dirigentes barriales y miembros de la comunidad que cuentan con el apoyo de su sector para la conformación de microempresas.	10.000,00	Implícito	Considerar al menos 30 % de mujeres.
Fortalecimiento de comedores populares	700.000 habitantes (349.720 mujeres y 350.280 hombres)	10.000,00	Implícito	
Red de violencia intra familiar	Familias que sufren maltrato.	3.000,00	Explícito	
Subtotal		23.000,00		
PROGRAMA: COORDINACIÓN TERRITORIAL				
El Sur es mi vida	650.000 habitantes (324.740 mujeres y 325.260 hombres).	10.000,00	Implícito	Procurar la participación de las mujeres en los proyectos de coordinación territorial e incluir el Cabildo de mujeres de forma específica.
Proyecto integral de la Parroquia de Lloa	2.300 habitantes (1.149 mujeres y 1.151 hombres).	10.000,00	Implícito	
Cabildos sectoriales, zonal, niños adultos	656.000 habitantes (327.737 mujeres y 328.263 hombres).	31.500,00	Implícito	
Subtotal		51.500,00		
Total		2.084.297,00		

Fuente: Administración Zona Sur.

Tabla 2 A: Proyectos de la Administración Zonal Centro

PROYECTO	DESTINATARIOS / AS	COSTO (dólares)	ENFOQUE DE GÉNERO	RECOMENDACIONES
PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN ZONAL, SERVICIOS, GESTIÓN Y CONTROL URBANO				
Capacitación al personal de la Zona Centro: informática, relaciones humanas, género, violencia, salud reproductiva, contratación pública	140 funcionarios / as de la zona, 59 mujeres.	4.464,65	Explícito	Explicitar la asignación de recursos para hombres y mujeres.
Gestión y control urbano	94 barrios.	64.332,00	Implícito	
Subtotal		68.796,65		
PROGRAMA: GESTIÓN DEL DESARROLLO				
PROGRAMA: SALUD				
Escuelas saludables: componentes de nutrición, salud sexual y reproductiva, salud oral y medio ambiente. Se incorpora género de manera transversal	Estudiantes, maestros y padres / madres de familia de 60 Escuelas Fiscales de la Zona Centro. 8.000 niñas y 7.000 niños, 100 maestros / as.	70.000,00	Implícito	Considerar por lo menos un 30% de beneficiarias mujeres.
Salud sexual y reproductiva en adolescentes	Estudiantes y personal del Colegio Fernández Madrid y Centros Artesanales. 1200 mujeres y 300 varones.	15.000,00	Implícito	
Seguridad alimentaria y control sanitario	Productores y expendedores de alimentos formales y no formales: 2.500 establecimientos.	60.000,00	Implícito	

Tabla 2A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Tabla 2 A, viene de la página anterior.

Consejo Zonal de Salud	Representantes de cabildos, instituciones de salud públicos de la zona	8.000,00	Implícito	
Subtotal		153.000,00		
PROGRAMA EDUCACIÓN Y CULTURA				
Peatonización	Habitantes del Distrito Metropolitano de Quito y específicamente de la Zona	80.000,00	Implícito	Promover al menos 30% de participantes mujeres.
Viernes de Arte y Cultura	20 barrios de la zona, 35.000 personas.	9.365,19	Implícito	
Subtotal		89.365,19		
PROGRAMA EDUCACIÓN Y CULTURA				
Peatonización	Habitantes del Distrito Metropolitano de Quito y específicamente de la Zona.	80.000,00	Implícito	Promover al menos 30% de participantes mujeres.
Viernes de Arte y Cultura	20 barrios de la zona, 35.000 personas.	9.365,19	Implícito	
Subtotal		89.365,19		
PROGRAMA MEDIO AMBIENTE				
Reforestación y arborización	30 barrios de la zona.	10.000,00	Implícito	Promover la participación de al menos 30% de mujeres y en el caso de niños y niñas participación equitativa (50%-50%).
Recuperación de quebradas	6 quebradas.	16.000,00	Implícito	
Control y manejo de basura	30 barrios de la zona.	14.000,00	Implícito	
Control de ruido	60 escuelas, 15.000 niños / as.	2.000,00	Implícito	
Control de contaminación ambiental y de las aguas		n.d.	Implícito	
Campaña con		n.d.	Implícito	

Tabla 2A, continúa en la página siguiente.

Tabla 2 A, viene de la página anterior.

escuelas: caminatas, recolección de basura, siembra de árboles				
Subtotal		42.000,00		
PROGRAMA SEGURIDAD				
Consejo de Seguridad Ciudadana	60 barrios: 140.000 personas, 60% son mujeres.	2.000,00	Implícito	Identificar medidas de apoyo directamente relacionadas con las mujeres.
Iluminación		100.000,00	Implícito	
Alarmas		12.000,00	Implícito	
Plan de contingencia frente a desastres		11.000,00	Implícito	
Subtotal		125.000,00		
PROGRAMA: OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE				
Recuperación del hábitat: obras de infraestructura para mejorar calidad de vida, seguridad, prevenir desastres, recreación y mejorar imagen urbana, accesos y regulación vial	94 barrios: 235.000 personas.	1.093.000,00	Implícito	Promover la participación de las mujeres jefas de hogar y el seguimiento de los fondos de la asignación presupuestaria.
Subtotal		1.093.000,00		
PROGRAMA DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL				
Bolsa de empleo	Población desempleada y subempleada. Colocación de 300 personas, 40% mujeres.	15.000,00	Explícito	Priorizar participación de mujeres jefas de hogar.
Vivero microempresarial	Grupos organizados de la zona. 30 microem-	20.000,00	Explícito	

Tabla 2A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Tabla 2 A, viene de la página anterior.

	presas. 50% mujeres.			
Agricultura urbana	10 barrios, participan en 70% de mujeres.	10.000,00	Implícito	
Sistema zonal de comercialización	30 microempresas.	10.000,00	Implícito	
Hostales familiares	10 hostales familiares.	8.000,00	Implícito	
Subtotal		63.000,00		
PROGRAMASUELO Y VIVIENDA				
Mejoramiento de 200 viviendas del Centro Histórico	20% de jefas de hogar.	10.000,00	Explícito	Considerar a beneficiarias principalmente a mujeres jefas de hogar.
Recursos del MIDUVI y moradores / as	30% jefas de hogar.		Explícito	
Apoyar al proceso de dotación de 200 viviendas en el Itchimbía	30% jefas de hogar.		Explícito	
Subtotal		10.000,00		
PROGRAMACOORDINACIÓN TERRITORIAL				
Cabildos territoriales y sectoriales (mujeres, jóvenes)	20 organizaciones de mujeres (200 mujeres), organizaciones juveniles.	20.000,00	Explícito	Procurar la participación de las mujeres en los proyectos y mantener el Cabildo de mujeres de forma específica.
Escuela de formación de líderes mujeres	20 organizaciones de mujeres, 40 líderes mujeres.	12.000,00	Explícito	
Apoyo y capacitación a Comités de Gestión	17 comités de gestión.	12.000,00	Implícito	
Plan para la prevención de	140 funcionarios / as, 100 maestros / as,	5.000,00	Implícito	

Tabla 2A, continúa en la página siguiente.

Zonia Palán Tamayo

Tabla 2 A, viene de la página anterior.

la violencia intra familiar y de género	15.000 niños / as, 1.200 adolescentes.			
Subtotal		49.000,00		
Total		1.693.161,84		

n.d.: valores no definidos en la administración.

Fuente: Administración Zona Centro.

Tabla 3 A: Proyectos Administración Norte

PROYECTO	DESTINATARIOS / AS	COSTO (dólares)	ENFOQUE DE GÉNERO	RECOMENDACIONES
PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN ZONAL, SERVICIOS, GESTIÓN Y CONTROL URBANO				
Administración superior	Equipo administrativo: 3 hombres y 2 mujeres.	39.241,76	Implícito	
Diálogo social: comunicación y diálogo social interno y externo	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	24.995,52	Implícito	
Fortalecimiento del equipo de proyectos	Equipo de proyectos: 4 hombres y 1 mujer.	27.306,00	Implícito	
Procuraduría zonal	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	32.354,70	Implícito	
Proyecto de capacitación de personal	Personal administrativo: 209 personas: 131 hombres 78 y mujeres.	58.067,62	Implícito	
Mejoramiento de mobiliario	Personal administrativo: 209 personas: 131 hombres 78 y mujeres.	405.368,42	Implícito	
Actualización catastral y propiedad Municipal	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	57.948,73	Implícito	
Modernización del sistema informático	Personal administrativo: 209 personas: 131 hombres 78 y mujeres; 570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	45.593,10	Implícito	
Financiero operativo (gasto)	Personal administrativo: 209 personas: 131	87.672,38	Implícito	

Tabla 3A, continúa en la página siguiente.

Tabla 3A, viene de la página anterior.

corriente)	hombres 78 y mujeres.			
Gestión urbana	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	114.525,82	Implícito	
Recuperación y fortalecimiento de la gestión urbana	52 empleados relacionados con las unidades de gestión y control: 35 hombres y 17 mujeres; 570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	56.758,93	Implícito	
Comisarías	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	83.959,24	Implícito	
Subtotal		1.033.792,22		
PROGRAMA: GESTIÓN DEL DESARROLLO				
PROGRAMA: SALUD				
Escuelas promotoras de salud	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	170.330,47	Implícito	Considerar al menos 30% de mujeres.
Comunidades saludables	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	3.000,00	Implícito	
Desratización, vacunación antirrábica	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	5.000,00	Implícito	
Subtotal		178.330,47		
PROGRAMA: EDUCACIÓN Y CULTURA				
Formación de centros culturales comunitarios	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	67.949,07	Implícito	Considerar al menos 30% de mujeres involucradas en las actividades de capacitación y planificación.
Eventos culturales recreativos	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	12.000,00	Implícito	
Subtotal		79.949,07		

Tabla 3A, continúa en la página siguiente.

Tabla 3A, viene de la página anterior.

PROGRAMA: MEDIO AMBIENTE				
Campañas de control de la contaminación ambiental	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	18.510,48	Implícito	Promover la participación de las mujeres en los programas y llevar registro.
Reforestación del territorio	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	6.500,00	Implícito	
Campaña “Mi barrio limpio”	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	6.000,00	Implícito	
Subtotal		31.010,48		
PROGRAMA: SEGURIDAD				
Educación y capacitación “Mi barrio seguro”	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	25.875,56	Implícito	Considerar al menos 30% de mujeres y llevar registro desagregado por sexo. Identificar necesidades diferenciadas de protección para hombres y mujeres.
Redes de comercialización para la seguridad	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	58.000,00	Implícito	
Ampliación del sistema de alumbrado público	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	15.000,00	Implícito	
Subtotal		98.875,56		
PROGRAMA: OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE				
Mejoramiento barrial urbano	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	554.524,74	Implícito	Tomar en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en el uso del espacio para actividades productivas y recreativas.
Mejoramiento barrial suburbano	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	246.150,00	Implícito	
Recuperación del espacio público	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	150.000,00	Implícito	
Subtotal		950.674,74		

Tabla 3A, continúa en la página siguiente.

Tabla 3A, viene de la página anterior.

PROGRAMA: DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL				
Actividad no definida		41.146,99		Incluir al menos 30% de beneficiarias.
Subtotal		41.146,99		
PROGRAMA: SUELO Y VIVIENDA				
Plan de rehabilitación de San Carlos	12.000 habitantes: 599 mujeres y 601 hombres.	60.833,48	Implícito	Dar prioridad a mujeres jefas de hogar.
Diseño vial básico de Calderón	72.000 habitantes: 35.971 mujeres y 36.029 hombres.	12.000,00	Implícito	
Diseño vial básico de Guayllabamba	10.000 habitantes: 4.996 mujeres y 5.004 hombres.	3.000,00	Implícito	
Diseño vial básico de Nayón	8.000 habitantes: 3.996 mujeres y 4.004 hombres.	4.000,00	Implícito	
Diseño vial básico de Zámiza y Llano Chico	9.400 habitantes: 4.696 mujeres y 4.704 hombres.	2.000,00	Implícito	
Proyecto La Mariscal	12.000 habitantes permanentes: 5.995 mujeres y 6.005 hombres; 35.000 temporales: 17.486 mujeres y 17.514 hombres y 10.000 usuarios diarios: 4.996 mujeres y 5.004 mujeres.	122.000,00	Implícito	
Proyecto La Carolina	3.000 usuarios semanales: 1.498 mujeres y 1.502 hombres; 40.000 en su entorno: 19.984 mujeres y 20.016 hombres.	103.995,83	Implícito	
Ocupación suelo vacante sector La Carolina	Propietarios de los terrenos vacantes o subutilizados.	4.000,00	Implícito	

Tabla 3A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Ocupación su- lo vacante sec- tor Aeropuerto Mariscal Sucre	570.000 personas: 285.228 hombres y 284.772 mujeres.	8.000,00	Implícito	
Subtotal		319.829,31		
PROGRAMA: COORDINACIÓN TERRITORIAL				
Asambleas su- burbanas	10 parroquias rurales; 120.000 habitantes: 59.952 mujeres y 60.048 hombres.	29.115,00	Implícito	Fomentar la participa- ción de las mujeres en actividades.
Cabildos ba- rriales, secto- riales y temáti- cos	450.000 habitantes: 224.820 mujeres y 225.180 hombres de 10 sectores urbanos.		Implícito	
Subtotal		29.115,00		
Total		2.762.723,84		

Fuente: Administración Zona Norte.

Tabla 4 A: Proyectos de la Administración Zonal Quitumbe

PROYECTO	DESTINATARIOS / AS	COSTO (dólares)	ENFOQUE DE GÉNERO	RECOMENDACIONES
PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN ZONAL, SERVICIOS, GESTIÓN Y CONTROL URBANO				
Diálogo social	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.	297.449,00	Implícito	Sostener la equidad de género entre los funcionarios / as de la administración y fomentar la participación de las mujeres en diálogo social.
Centro de documentación zonal	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.		Implícito	
Levantamiento y documentación de procesos internos	Funcionarios de la administración: 24 hombres y 22 mujeres.		Implícito	
Capacitación y motivación personal	Funcionarios de la administración: 24 hombres y 22 mujeres.		Explícito	
Gestoría en archivo y correspondencia	Funcionarios de la administración: 24 hombres y 22 mujeres.		Implícito	
Gestión administrativa y financiera	Funcionarios de la administración: 24 hombres y 22 mujeres.		Implícito	
Avalúos y catastros	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.		Implícito	
Sistemas	Funcionarios de la administración: 24 hombres y 22 mujeres.		Implícito	
Subtotal		297.449,00		
PROGRAMA: GESTIÓN DEL DESARROLLO				
PROGRAMA: SALUD				
Red de servicios de salud	Mujeres (salud femenina y reproductiva)		Explícito	Promover la participación de las mujeres en la gestión y seguimiento de los proyectos.

Tabla 4A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Tabla 4A, viene de la página anterior.

Boticas populares	Mujeres de la zona (administradoras)	14.433,62	Explícito	
Escuelas saludables	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.		Implícito	
Salud alimentaria	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.		Implícito	
Subtotal		14.433,62		
PROGRAMA: EDUCACIÓN Y CULTURA				
Identidad y cultura	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.	39.212,97	Implícito	Incorporar la identidad de género como una identidad específica.
Subtotal		39.212,97		
PROGRAMA: MEDIO AMBIENTE				
Medi ambiente	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.	16.181,03	Implícito	Promover la participación de las mujeres.
Subtotal		16.181,03		
PROGRAMA: SEGURIDAD				
Seguridad ciudadana	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.	10.716,06	Implícito	Identificar necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres.
Capacitación en VIG-G	Mujeres de la zona.	4.592,60	Explícito	
Subtotal		15.308,66		
PROGRAMA: OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE				
Vialidad	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.	187.966,24	Implícito	Promover la participación de las mujeres.
Infraestructura social	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.	332.332,86	Implícito	

Tabla 4A, continúa en la página siguiente.

Tabla 4A, viene de la página anterior.

Parques y parterres	258.298 habitantes: 129.253 mujeres y 129.045 hombres.	224.057,90	Implícito	
Recreación del grupo familiar	Mujeres de la zona.		Explícito	
Parques con equidad	Mujeres de la zona.		Explícito	
Subtotal		744.357,00		
PROGRAMA: DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL				
Reactivación económica		5.366,02	Explícito	Promover la participación de las mujeres y el seguimiento de los fondos de la asignación presupuestaria.
Capacitación y promoción microempresarial	Mujeres de la zona.	21.464,08	Explícito	
Subtotal		26.830,10		
PROGRAMA: COORDINACIÓN TERRITORIAL				
Planificación participativa	Cabildo zonal de mujeres.	223.094,00	Explícito	Definir estrategias de sostenibilidad del enfoque de género en la planificación y presupuesto zonal.
Representación con equidad y formación ciudadana	Cabildo zonal de mujeres.		Explícito	
Seguimiento de la participación ciudadana	Cabildo zonal de mujeres.		Explícito	
Subtotal		223.094,00		
Total		1.376.866,38		

Fuente: Administración Zona Quitumbe.

Tabla 5 A: Proyectos Administración Zonal La Delicia

PROYECTO	DESTINATARIOS / AS	COSTO (dólares)	ENFOQUE DE GÉNERO	RECOMENDACIONES
PROGRAMA: ADMINISTRACIÓN ZONAL, SERVICIOS, GESTIÓN Y CONTROL URBANO				
Promoción y difusión de los planes, programas, proyectos y acciones de la administración La Delicia	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	34.650,00	Implícito	
Gastos operativos	Funcionarios de la administración: 53 hombres y 45 mujeres.	140.584,00	Implícito	
Gastos de inversión	Funcionarios de la administración (53 hombres y 45 mujeres)	39.334,16	Implícito	
Mejorar y acortar los procesos de aprobación de los trámites ingresados	Funcionarios de la administración: 53 hombres y 45 mujeres.	68.746,00	Implícito	
Educación, cultura y deportes	Funcionarios de la administración: 1 hombre y 5 mujeres.	828,00	Implícito	
Financiera	Funcionarios de la administración: 2 hombres y 2 mujeres.	414,00	Implícito	
Seguridad ciudadana	Funcionarios de la administración: 4 hombres.	828,00	Implícito	
Desarrollo social y económico	Funcionarios de la administración: 1 hombre y 2 mujeres.	414,00	Implícito	
Control y gestión zonal	Funcionarios de la administración: 53 hombres y 3 mujeres.	414,00	Implícito	

Tabla 5A, continúa en la página siguiente.

Tabla 5A, viene de la página anterior.

Diálogo social	Funcionarios de la administración: 3 mujeres.	414,00	Implícito
Área legal	Funcionarios de la administración: 2 hombres y 1 mujer.	828,00	Implícito
Legal, administrativa, coordinación territorial, financiera, desarrollo social y económico	Funcionarios de la administración: 53 hombres y 45 mujeres.	828,00	Implícito
Legal, administrativa, financiera	10 funcionarios de la administración.	828,00	Implícito
Educación, cultura, medio ambiente, desarrollo social y económico, desarrollo institucional, diálogo social	5 funcionarios de la administración.	828,00	Implícito
Área financiera y administrativa	5 funcionarios de la administración.	414,00	Implícito
Avalúos y catastros	Funcionarios de la administración: 3 hombres y 1 mujer.	496,80	Implícito
Administración (gestión y control)	50 funcionarios de la administración.	248,40	Implícito
Administración (recursos humanos)	25 funcionarios de la administración.	496,80	Implícito
Administración (cliente)	2 funcionarios de la administración.	496,80	Implícito
Diálogo social	Funcionarios de la administración: 53 hombres y 45 mujeres.	414,00	Implícito

Tabla 5A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Tabla 5A, viene de la página anterior.

Administración (informática)	12 funcionarios de la administración.	496,80	Implícito	
Área financiera	Funcionarios de la administración: 2 hombres y 3 mujeres.	310,50	Implícito	
Fortalecimiento de la unidad de informática	Funcionario de la administración: 1 hombre.	3.631,49	Implícito	
Fortalecimiento comisaría	Funcionarios de la administración: 4 hombres y 2 mujeres.	8.736,00	Implícito	
Fortalecimiento secretaría general	Funcionarios de la administración: 4 mujeres.	5.914,00	Implícito	
Fortalecimiento unidad de asesoría jurídica	Funcionarios de la administración: 2 hombres y 1 mujer.	6.929,00	Implícito	
Subtotal		318.522,75		
PROGRAMA: GESTIÓN DEL DESARROLLO				
PROGRAMA: SALUD				
Promoción de la salud	20.000 habitantes: 10.008 mujeres y 9.992 hombres.	7.500,00	Implícito	Considerar al menos 30% de mujeres.
Escuelas promotoras de salud	2.500 habitantes: 1.251 mujeres y 1.249 hombres.	4.500,00	Implícito	
Servicios de salud integrales: certificados de salud	10.000 habitantes: 5.004 mujeres y 4.996 hombres.	5.000,00	Implícito	
Seguridad alimentaria	20.000 habitantes: 10.008 mujeres y 9.992 hombres.	3.500,00	Implícito	
Servicios de salud integrales: salud ocupacional	450 habitantes: 226 mujeres y 224 hombres.	4.500,00	Implícito	
Servicios de	20.000 habitantes:	10.354,00	Implícito	

Tabla 5A, continúa en la página siguiente.

Tabla 5A, viene de la página anterior.

salud integra- les: salud co- munitaria	10.008 mujeres y 9.992 hombres.			
Farmacias comunitarias parroquiales	50.000 habitantes: 25.020 mujeres y 24.980 hombres.	n.d.	Implícito	
Salud comunitaria	60.000 habitantes: 30.024 mujeres y 29.976 hombres.	n.d.	Implícito	
Sistemas de información	50.000 habitantes: 25.020 mujeres y 24.980 hombres.	2.000,00	Implícito	
Subtotal		37.354,00		
PROGRAMA: EDUCACIÓN Y CULTURA				
Difusión masiva de arte y cultura	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	6.135,00	Implícito	Promover la participa- ción de las mujeres en al menos 30%.
Eventos especiales	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	9.512,00	Implícito	
Sistemas de revalorización de docentes	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	5.800,00	Implícito	
Promoción deportiva y recreacional	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	6.900,00	Implícito	
Alternativas para el uso del tiempo libre	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	3.500,00	Implícito	
La educación ligada a la producción	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	3.000,00	Implícito	
Recuperación del museo en sitio de Cotocollao	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	11.962,00	Implícito	
Subtotal		46.809,00		

Tabla 5A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Tabla 5A, viene de la página anterior.

PROGRAMA: MEDIO AMBIENTE				
Control industrial	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	4.000,00	Implícito	Involucrar en las actividades de control y en las brigadas a por lo menos 30% de mujeres.
Brigadas ecológicas	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	3.780,00	Implícito	
Explorador	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres)	6.220,00	Implícito	
Separación comunitaria de basura	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	1.020,00	Implícito	
Fortalecimiento unidad de medio ambiente	Funcionarios de la administración: 3 hombres y 4 mujeres.	6.336,00	Implícito	
Parque ecológico y recreativo La Victoria	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	3.800,00	Implícito	
Subtotal		25.156,00		
PROGRAMA: SEGURIDAD				
Brigada barriales y capacitaciones	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	11.715,33	Implícito	Identificar las diferentes necesidades de hombres y mujeres.
Subtotal		11.715,33		
PROGRAMA: OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE				
Obras de desarrollo solidario 2002: parroquias rurales	8 parroquias rurales.	83.437,52	Implícito	Promover la participación de mujeres profesionales.
Obras de desarrollo solidario 2002	30 barrios de las parroquias Carcelén y Cotocollao.	410.884,97	Implícito	
Subtotal		494.322,49		

Tabla 5A, continúa en la página siguiente.

Tabla 5A, viene de la página anterior.

PROGRAMA: DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL				
Capacitación de microempresas	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	7.102,07	Implícito	Priorizar trabajo con mujeres jefas de hogar
Formación de centro microempresarial La Delicia	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	25.400,00	Implícito	
Capacitación a comerciantes informales de la zona La Delicia	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	4.000,00	Implícito	
Fortalecimiento de la unidad de desarrollo social y económico	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	8.208,17	Implícito	
Subtotal		44.710,24		
PROGRAMA: CONTROL URBANO				
Control de la edificación	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	10.424,00	Implícito	Incluir mujeres en el proceso.
Subtotal		10.424,00		
PROGRAMA: AVALÚOS Y CATASTROS				
Estructuración de una base de datos gráficas SIC	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	9.661,00	Implícito	Procurar un 30% de participantes mujeres.
Subtotal		9.661,00		
PROGRAMA: DESARROLLO INSTITUCIONAL				
Desarrollo institucional	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	9.108,00	Implícito	Procurar un 30% de participantes mujeres.
Subtotal		9.108,00		

Tabla 5A, continúa en la página siguiente.

CAPÍTULO 5 Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del DMQ

Tabla 5A, viene de la página anterior.

PROGRAMA: COORDINACIÓN TERRITORIAL				
Cabildos	300.000 habitantes: 150.120 mujeres y 149.880 hombres.	20.000,00	Implícito	Definir estrategias de sostenibilidad del enfoque de género en la planificación y presupuesto zonal.
Subtotal		20.000,00		
Total		1.027.782,81		

n.d.: costo no definido; proyectos que se coordinarán con la Dirección Metropolitana de Salud.

Fuente: Administración Zona La Delicia.

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO CON ENFOQUE DE GÉNERO: ESTUDIO DE CASO DE VILLA EL SALVADOR, LIMA PERÚ

*Bethsabé Andía Pérez**
Arlette Beltrán Barco

1. INTRODUCCIÓN

Todo gobierno debe velar por la equidad en el acceso y goce de los recursos públicos de todos y cada uno de sus ciudadanos y ciudadanas. Ello implica garantizar la equidad de género y dirigir las políticas a la reducción de las brechas que hoy existen en las oportunidades y capacidades de hombres y mujeres. Obviamente, todo esto requiere, además, orientar recursos económicos al financiamiento de dichas políticas.

Es posible afirmar que las inversiones públicas impactan de manera diferenciada en mujeres y hombres. Por ejemplo, frente a un recorte de los recursos que se dirigen a los servicios de salud, es muy probable que sean las mujeres las más afectadas debido a que, por los roles que tradicionalmente desempeñan en la sociedad, ellas deberán asumir las tareas que el estado deja de financiar y dedicarán más tiempo al cuidado de los enfermos. A la vez, hay una variedad de programas sociales que se sustentan en trabajo no remunerado, principalmente de la mujer, como son en el Perú, los *Comedores populares* y el *Vaso de leche*. De esta manera la inversión pública no es neutral a las relaciones de género, y su asumida equidad de género puede ser puesta en tela de juicio al comparar, por ejemplo, los beneficios que entregan a hombres y mujeres con los recursos que cada uno de ellos les aportan.

* Agradecemos la colaboración de Fiorella Lezama y Vivian Cenisario.

Dadas estas evidencias, la lucha por la igualdad de género se ha re-orientado a modificar las reglas de juego políticas, buscando la redefinición de las prioridades de los gobiernos de manera de avanzar en la reducción de las brechas de género. Es por ello indispensable que la sociedad civil (entendida como hombres y mujeres adecuadamente representados) intervenga en el análisis y la elaboración de los presupuestos públicos ya que estos últimos son instrumentos que evidencian las prioridades de los gobiernos y la manera en que ellos distribuyen los recursos públicos entre las mismas. Los presupuestos, a la vez, determinan el acceso de la ciudadanía a bienes y servicios públicos y 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. Esta perspectiva supera la visión de las demandas y problemas de las mujeres como pertenecientes a un “grupo particular”. Al enfocarse como un tema de género deja de ser considerado como un problema especial y aislado del diseño integral de la distribución de recursos, para pasar a ser un elemento transversal que compromete a cada uno de los programas y actividades que se lleven a cabo en el país o la localidad.

Como adelantamos, hombres y mujeres desempeñan diferentes roles sociales y económicos, razón por la cual 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. Esto ocurre constantemente cuando se destaca la participación de la comunidad en la toma de decisiones, bien sean locales o nacionales, sin considerar hasta qué punto las mujeres se encuentran adecuadamente representadas dentro de ella. Abrirse un espacio de representación es mucho más costoso para estas últimas dado el tradicional reparto de roles dentro de la familia y la comunidad y, por lo mismo, la poca experiencia de la mujer en la participación ciudadana. Estos elementos refuerzan la importancia de analizar cuál es el enfoque de género que norma la distribución de los recursos de los gobiernos, y hasta qué punto la carencia del mismo termina perpetuando o ampliando las brechas de género.

Un análisis del presupuesto con un enfoque de género consiste en determinar si el presupuesto del gobierno respectivo integra los temas de género en todas las políticas, planes y programas o si, debido a una supuesta neutralidad de género y un enfoque tradicional de los roles de las mujeres,

no se consideran sus derechos y necesidades. En este sentido, el presente trabajo explora el enfoque de género de las políticas municipales y la distribución de los recursos en el distrito de Villa El Salvador de Lima, adaptando las herramientas metodológicas propuestas por Bundlender y Sharp(1998). El distrito de Villa El Salvador constituye un caso muy especial si se le compara con territorios similares del Perú. De un lado, destacan su arraigada cultura organizativa y la fuerza que los grupos de mujeres organizados han ido cobrando a lo largo del tiempo dentro de los procesos de toma de decisiones locales. Las experiencias de formulación participativa de un plan de desarrollo y del presupuesto hacen de este distrito un caso interesante en el análisis del enfoque de género de su gobierno local. De otro lado, al igual que otras localidades del país, es un territorio que alberga mayoritariamente hogares de bajos ingresos.

La reducida disponibilidad de información sistematizada y confiable, así como las limitaciones del propio Municipio para brindar ésta de manera realmente transparente, nos ha llevado a concentrar el estudio en la evaluación del *Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2010* así como de las actividades desarrolladas por cada una de las direcciones municipales con fondos del gobierno local, dejándose de lado una revisión más exhaustiva de la información presupuestaria en sí misma.

La principal conclusión de la investigación es que, a pesar de las recientes prácticas participativas y de los enunciados de políticas de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, no se observa un enfoque de género en el diseño de las actividades financiadas con fondos municipales, ni tampoco en la distribución de los recursos. El hecho de que en el mencionado Plan de desarrollo se mencione explícitamente a hombres y mujeres da cuenta de un primer reconocimiento del aporte de ambos en el desarrollo y gestión local; asimismo, cuando en éste se afirma que hombres y mujeres debieran contar con igualdad de oportunidades, se pone en evidencia que ésta no existe entre ellos. Sin embargo, al analizar las actividades específicas que se proponen no se observa ninguna que se oriente a alcanzar tal igualdad.

Si consideramos que las mujeres de Villa El Salvador son actrices principales del movimiento social local y que existe en el Municipio una percepción positiva del desempeño político de la mujeres organizadas, se puede concluir que el reconocimiento y visibilización de las mujeres que se manifiesta en el Plan integral de desarrollo local es fruto de su esfuerzo y presión política antes que de una mirada de género en los procesos de planificación municipal.

El documento se organiza en cinco secciones. Primeramente, presentamos el marco conceptual y metodológico de la investigación sobre el que descansa el análisis cualitativo que se presenta más adelante. Además de presentar las herramientas metodológicas utilizadas se comentan las restricciones enfrentadas para su aplicación. En seguida, hacemos un breve análisis del marco legal que sustenta y norma el diseño y ejecución de los presupuestos municipales en el Perú. La siguiente sección hace una caracterización del distrito de Villa El Salvador en lo que se refiere a sus principales indicadores socio-económicos, sus principales brechas de género, su historia organizativa y el proceso de planificación participativa. Con todas estas bases pasamos a realizar un análisis de género de la política y presupuesto municipal. De un lado se confrontan los enunciados del Plan integral de desarrollo con la distribución programática del presupuesto del 2001; de otro lado, se analiza el presupuesto a partir de los subprogramas ejecutados por las diferentes direcciones municipales. En este marco se revisan las categorías de gasto según sus objetivos de género, la equidad de género de la política laboral del Municipio y el uso del tiempo no pagado en los programas municipales. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones del estudio.

2. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Dos conceptos básicos guían el presente estudio: “el enfoque de género” y “los presupuestos públicos”, que hasta hace pocos años se consideraban que no tenían nada en común. Los presupuestos nacionales parecen ser instrumentos neutrales al género. Sin embargo, dado que hombres y mujeres ocupan distintos puestos sociales y económicos, la forma de distribuir el gasto y de generar el ingreso impacta de forma distinta en ambos grupos. La categoría de género captura justamente estas diferencias y asume que durante la vida de cada ser humano se desarrollan los procesos culturales por los que nos convertimos en hombres o mujeres. Los procesos de identificación se dan en primer lugar en relación al cuerpo: al momento de nacer se despliega la lógica del género en función de la apariencia externa de los genitales. Esta simbolización cultural de la diferencia sexual, el género, no sólo marca los sexos sino la percepción de todos los aspectos de la vida: lo social, lo religioso, lo económico, lo político (Lamas 1995). En tal sentido los roles, responsabilidades y capacidades determinados socialmente para hombres y mujeres suelen generar un acceso desigual a los recursos y, por tanto, una situación de desventaja para las mujeres, y de subordinación de éstas respecto a los hombres. Si esta situación de desigualdad de partida no se tiene en cuenta a la hora de elaborar un presupuesto, éstos pueden incluso contribuir a incrementar dichas diferencias.

El enfoque de género y su énfasis en las relaciones de género facilita el análisis acerca de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Existe evidencia de que, en términos relativos, las mujeres tienen menos poder que los hombres en similares condiciones económicas y sociales. La literatura discute cómo dar cuenta de esta desigualdad. Elson (1991) considera que expresar la asimetría de género entre mujeres y hombres como “subordinación de género” es equívoco ya que conduce a centrar la atención en estructuras antes que en agentes, obscureciendo la responsabilidad individual en dichas estructuras y reforzando una visión de fuerzas sociales inamovibles causantes de la asimetrías. A su criterio, es necesario hablar de la “discriminación masculina” en vez de la subordinación de género. La discriminación masculina se entiende como la discriminación que opera a favor de los hombres como género, en contra de las mujeres como género, no que todos los hombres discriminan a las mujeres. La “discriminación” consiste en una asimetría injustificada, brechas entre los géneros que no tienen razón de ser. Las categorías aparentemente neutrales del presupuesto sólo sirven para enmascarar la “discriminación masculina” y oscurecer la distribución de los costos y beneficios del proceso del desarrollo entre hombres y mujeres. Para superar la “discriminación masculina” lo que se requiere, en primer lugar, es una conceptualización de los presupuestos públicos desde el género.

En este camino es necesario distinguir entre las políticas ciegas al género y las políticas sensibles al género (Kabeer y Subrahmanian 1996). Las políticas ciegas al género son aquellas que se basan en la premisa implícita que el varón es el actor del desarrollo. Esta premisa frecuentemente se presenta en un lenguaje aparentemente neutral al género, en la cual esta implícita la dominación masculina, privilegiándose las necesidades masculinas, sus intereses y prioridades en la distribución de oportunidades y recursos. Las políticas sensibles al género, en contraste, reconocen que tanto las mujeres como los hombres son actores del desarrollo y que ambos están limitados de diferente manera como potenciales participantes y beneficiarios del proceso de desarrollo. Por lo tanto tienen diferentes y, muchas veces, contrapuestas necesidades, intereses y prioridades. Las políticas ciegas al género son consecuencia de inapropiados criterios y prácticas que se manifiestan en cuatro tipos de errores: compartimentalización, agregación, eternalización y despolitización (Kabeer y Subrahmanian 1996).

La compartimentalización se refiere a la práctica de tratar la realidad social como si fuera posible separarla y analizarla en compartimentos separados. Esta presunción toma diferentes formas, como por ejemplo, una artificial distinción entre los aspectos técnicos y sociales en la planificación.

En tal sentido, la construcción de vías o pistas se percibe como un asunto de ingenieros sin implicancias sociales. Toma la forma de algo que concierne a aspectos físicos y tangibles (materiales que se deben usar) en vez de aspectos intangibles como su repercusión en la vida de las personas, su prioridad frente a otras inversiones. Como estas intervenciones “técnicas” son indiferentes a la clase y al género, en situaciones de inequidad, tienden a favorecer a los sectores con mayor poder en la comunidad. La agregación se refiere al uso de categorías abstractas (los pobres, la fuerza laboral, la comunidad) que no visibilizan las diferencias ni las inequidades. Por ejemplo, el hogar se trata como una unidad de análisis, la cual generalmente se basa en una familia nuclear ideal donde el varón es el proveedor y la mujer es la encargada del cuidado de los hijos y del trabajo doméstico. Esta visión no contempla el gran número de mujeres jefas de familia, ni la gran cantidad de mujeres con responsabilidades familiares incorporadas en el mercado laboral. La comunidad es otro concepto que se presenta como algo internamente cohesionado, con un conjunto de intereses comunes. Generalmente, los hombres representan la comunidad cuando se trata de asignar los recursos y las mujeres aparecen cuando hay que asumir responsabilidades. En tal sentido el concepto de participación comunitaria ha sido largamente utilizado como un eufemismo frente al trabajo no pagado o subvaluado de las mujeres en la comunidad. Estas intervenciones específicas de género se basan en la conceptualización de la mujer como “altruista y maternal” para obviar la necesidad de ofrecerle incentivos materiales. La eternalización se fundamenta en atribuir ciertos roles a los varones y mujeres sobre la base de lo que es “natural”. La naturalización de las diferencias de género es frecuentemente utilizada para justificar el reforzamiento de las desigualdades de género y, en otros casos, para introducir nuevas desigualdades. La “santidad de la cultura” es frecuentemente invocada para resistirse a cambiar las relaciones de género desiguales. La despolitización se manifiesta como la asignación de la mujer a la esfera privada de la familia. Así cuando se definen las necesidades de las mujeres frecuentemente se mencionan aquellas derivadas de la familia o las responsabilidades sobre el cuidado de los niños (se asocia a la mujer con los roles de esposa y madre) o se le asigna a la mujer las necesidades que le son atribuidas como vehículo de las políticas estatales.

La diferencia entre una intervención dirigida específicamente a las mujeres, sustentada en una política sensible al género, y una política ciega al género es que el diseño de la primera intervención se basa en el análisis de las limitaciones específicas de género y la otra se basa en asumir los roles tradicionales de las mujeres. Relacionado con las políticas sensibles al género

ro es útil la distinción entre necesidades estratégicas de género y necesidades prácticas de las mujeres (Moser 1995)¹ para determinar parámetros realistas en el proceso de planificación, así como las limitaciones de las diferentes intervenciones. Las primeras se formulan a partir del análisis de la subordinación de las mujeres en relación con los hombres de donde se deriva la identificación de los intereses estratégicos de género para lograr una organización más igualitaria y satisfactoria de la sociedad. Estas necesidades requieren un alto nivel de conciencia para luchar efectivamente por ellas. Las necesidades prácticas se formulan a partir de las condiciones concretas de las mujeres en la división sexual del trabajo.

Las luchas por la equidad de género crecientemente se orientan a redefinir las prioridades de los gobiernos para reducir las brechas de género, lo cual requiere traducir los logros alcanzados respecto al reconocimiento de los derechos de las mujeres en mecanismos que permitan una redistribución de los recursos económicos y sociales. Dado que los presupuestos nacionales y locales son el medio por el cual se determina el acceso de la ciudadanía a los bienes y los servicios públicos de un país y son el reflejo de las políticas y las prioridades de los gobiernos, a través de ellos es posible distinguir a qué agentes de la sociedad se valora, qué trabajo se reconoce y cuál se desconoce o invisibiliza. Por lo tanto el presupuesto es uno de los instrumentos de política económica más poderosos y como tal puede ser una valiosa herramienta para reforzar los valores de equidad, democracia, solidaridad y justicia social.

Por tanto, el análisis de los presupuestos con perspectiva de género busca asegurar que éstos recojan los recursos suficientes para llevar a cabo las acciones que permitan caminar hacia el logro de la equidad de género. Por esta razón ya en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing en 1995, se hizo una mención expresa a la necesidad de garantizar la integración de un enfoque de género en las decisiones y

¹ Moser habla de necesidades estratégicas y prácticas de género. No estamos de acuerdo con este último término y preferimos usar el término necesidades prácticas de las mujeres. Moser manifiesta que los “intereses prácticos de género por la supervivencia humana se derivan a partir de las condiciones de las mujeres en su posición como género dentro de la división sexual del trabajo”. Creemos que el género no se define en función de la supervivencia humana sino sobre la base de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Hablar de “intereses prácticos de género por la supervivencia humana” y por lo tanto de “necesidades prácticas de género” es una contradicción. Las necesidades que se definen de esta manera no sólo no son de género sino que generalmente refuerzan roles de género. Lo que hace Moser es cambiar el término mujer por género al referirse a los intereses prácticos de las mujeres de bajos ingresos.

políticas presupuestarias. Esta preocupación quedó reflejada en varios de los puntos de la Plataforma de Acción Mundial (1996). Como resultado de la discriminación y desigualdad de género, muchas de las contribuciones de las mujeres al desarrollo nacional permanecen sin ser reconocidas, remuneradas ni contabilizadas por no formar parte de la economía productiva y por la infravaloración que se tiene de la economía del cuidado. En tal sentido los análisis de los presupuestos con perspectiva de género contribuyen al reconocimiento del aporte de las mujeres y a tomar conciencia de las barreras con las que se encuentran las mujeres para tener acceso a bienes y servicios y para el ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

2.1 Herramientas metodológicas del análisis de presupuesto con enfoque de género

Un análisis del presupuesto con un enfoque de género consiste en determinar si el presupuesto del gobierno respectivo integra los temas de género en todas las políticas, planes y programas o si, debido a una supuesta neutralidad de género y un enfoque tradicional de los roles de las mujeres, no se consideran sus derechos y necesidades. Este tipo de análisis involucra una serie de herramientas metodológicas (Bundlender y Sharp 1998; Elson 2000), que pueden o no ser aplicables a las diferentes realidades de los países de la región latinoamericana². En el caso del presupuesto municipal de Villa El Salvador, hemos tratado de adaptarlas a los intereses del estudio y a la disponibilidad de información accesible y confiable. Ello nos llevó a plantear dos ejes de trabajo desde el enfoque de género: las políticas municipales, y el presupuesto y su ejecución anual.

El análisis de las políticas municipales comprendió, en primer lugar, la identificación de los temas implícitos y explícitos de género que ellas contenían. Para lograrlo, fue necesaria la revisión bibliográfica sobre el tema de género, de estudios de Villa el Salvador que sistematizan las necesidades percibidas por las mujeres del distrito (i.e. Elías et al. 1999; Calandria 2001), y el análisis del Plan integral de desarrollo al 2010, realizado en 1999 con la participación de la ciudadanía. De otro lado, comprendió la identificación de los recursos asignados a las políticas y los efectivamente ejecutados, para lo cual fue necesario relacionar los objetivos del Plan integral de desarrollo con el diseño programático del presupuesto 2001, analizar la asignación y ejecución del gasto municipal en el año 2001 según programas y subpro-

² Para una discusión de estas herramientas, véase el capítulo 2 de esta publicación.

gramas, validar la información recogida y procesada con la Mesa de género de Villa El Salvador y evaluar si la política continuará o cambiará las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género.

El análisis del segundo eje se concentró en la evaluación de los gastos presupuestados y ejecutados del año 2001, a través de agrupar el gasto según sus impactos en las mujeres, tal y como lo plantean Bundlender y Sharp (1988) y de aplicar dos herramientas de análisis. Cabe recordar que las categorías de gasto propuestas por dichas autoras establecen gastos orientados a las necesidades de las mujeres, al logro de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el sector público (léase en nuestro caso la Municipalidad de Villa El Salvador), y gastos presupuestales generales, que permiten que la comunidad como un todo acceda a bienes y servicios³. De otro lado, se aplicaron las dos herramientas de análisis que se detallan a continuación.

La evaluación con enfoque de género de la concepción y el diseño del programa o proyecto. Esta evaluación se concentró en el análisis de las seis direcciones municipales: de juventudes, de servicios comunitarios, de desarrollo humano, de desarrollo urbano, de desarrollo económico, y administrativa. Para cada una de ellas se evaluó: el rol que cumple la mujer en las actividades de la dirección, y si es diferencial respecto del de los hombres, el acceso a recursos de la mujer en las actividades de la dirección, en qué medida dichas actividades reconocen y atienden las necesidades específicas de la mujer, y el impacto potencial de esas actividades en mejorar la posición de la mujer dentro de la familia y la comunidad.

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 el caso de Villa El Salvador, se han detectado distintos casos en los que la mujer aporta trabajo voluntario, constituyendo éste además una parte importante del total de recursos que se destinan al desarrollo de las actividades. A manera de ejemplo, se presenta un ejercicio respecto del uso del tiempo no pagado de la mujer en el programa del Vaso de leche, a fin de establecer el aporte de este trabajo no remunerado y su importancia dentro del total de recursos que recibe el programa.

³ Una descripción de estas categorías de gastos se encuentra en el artículo metodológico de esta publicación.

3. LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES

Presupuestos públicos: ingresos y gastos

En general, el presupuesto público en el Perú se rige por la Ley 27209, la cual establece las normas fundamentales de las distintas fases del proceso presupuestario. La dinámica operativa del presupuesto contempla dos niveles: uno institucional que comprende los pliegos presupuestales, es decir las entidades del sector público y municipalidades a las que se les aprueba una asignación en el presupuesto anual; y, un nivel funcional programático, que hace uso de varias categorías presupuestarias: función, programa, actividad y proyecto.

Los ingresos del Estado peruano o recursos públicos se clasifican de dos maneras: económica que distingue entre ingresos corrientes, ingresos de capital, transferencias y financiamiento; y, según el origen de las fuentes de financiamiento. Los ingresos corrientes son los que se obtienen de modo regular y que no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Los ingresos de capital son los recursos financieros que se obtienen de modo eventual y que alteran la situación patrimonial del Estado, dichos ingresos provienen de la venta de activos, la venta de acciones del Estado en empresas, amortización de préstamos concedidos, ingresos por intereses de depósitos y otros ingresos de capital. Las transferencias son los ingresos sin contraprestación y no reembolsables. El financiamiento son ingresos que provienen de operaciones oficiales de crédito interno y externo, así como de saldos de balance de ejercicios anteriores.

Los gastos públicos se organizan de acuerdo al nivel de gasto de cuatro maneras. Una primera distingue las categorías del gasto: gastos corrientes, de capital, y del servicio de la deuda. Los gastos corrientes son los destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado. Los gastos de capital son los destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. Los gastos del servicio de la deuda son los destinados al cumplimiento de la deuda pública sea interna o externa.

Una segunda clasificación agrupa a los gastos según su objeto (por ejemplo, personal, bienes y servicios, inversiones). Una tercera habla de la modalidad de aplicación: determina si la operación de gasto implica o no una contraprestación para el pliego. Según el caso pueden ser “aplicaciones directas” cuando representan la contraprestación de bienes y servicios, o “transferencias” cuando los recursos de un pliego se otorgan a una entidad

sin contraprestación alguna. Finalmente, hay una clasificación que especifica el gasto: responde al desagregado del objeto del gasto (por ejemplo, en personal se considera retribuciones y complementos de la ley del profesorado y su modificatoria; retribuciones y complementos de la carrera judicial etc.).

Bases y procedimientos para los presupuestos municipales

Las municipalidades se rigen por presupuestos anuales como instrumentos de administración y gestión. La constitución establece que cada municipalidad provincial y distrital⁴ debe aprobar su respectivo presupuesto institucional. A su vez la Ley Orgánica de Municipalidades –Ley 23853— establece las competencias municipales relacionadas con el presupuesto: acordar su régimen de organización interior; votar la aprobación del presupuesto; administrar sus bienes y rentas; y, crear, modificar, suprimir y exonerar contribuciones, arbitrios y derechos conforme a ley. Sin embargo, las normas legales emitidas por el gobierno central, como la ley anual de presupuesto y sus normas complementarias, y la Ley de Racionalidad y Límites en el Gasto Público (2001) limitan las facultades de los municipios en las distintas fases del proceso presupuestario. El proceso presupuestario comprende las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

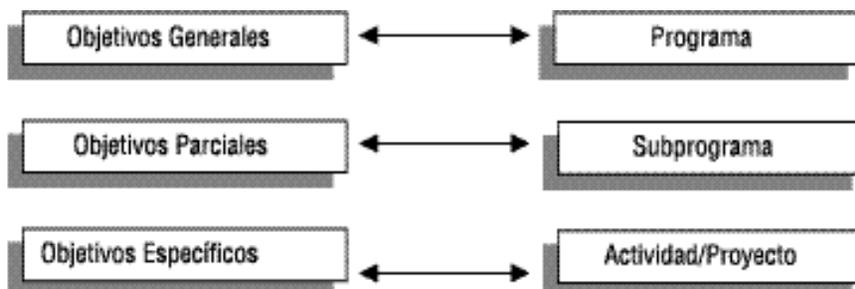
En la fase de programación presupuestaria, el gobierno local establece los objetivos institucionales (generales, parciales y específicos) del pliego para el año fiscal, los cuales se basan en los objetivos estratégicos de un plan estratégico o plan integral de desarrollo que vayan a ser desarrollados en ese año fiscal. Aprobada la propuesta de objetivos generales por el alcalde, éste debe establecer la prioridad de cada uno de ellos suscribiendo el documento denominado *Escala de prioridades*. Los objetivos generales que se definan para un determinado año fiscal, inciden en el (los) programa(s) que seleccione el municipio para dicho período. Por tanto, cada programa seleccionado por el municipio debe estar asociado al menos a un objetivo general, pudiendo darse el caso que un determinado objetivo general incida en varios programas.

Los objetivos parciales y específicos los determina la oficina de presupuesto y deben guardar coherencia con los objetivos generales. La determina-

⁴ Administrativamente el territorio de la República del Perú se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos. Las regiones están gobernadas por gobiernos regionales, y los departamentos, provincias y distritos por gobiernos municipales.

ción del conjunto de objetivos institucionales debe permitir vincularlos fácilmente con las categorías presupuestarias que conforman la “estructura funcional programática” del municipio, de acuerdo al siguiente esquema:

Figura 1: Estructura funcional programática del municipio



Lineamientos para estimar los ingresos

La estimación de ingresos de las municipalidades debe contemplar la totalidad de los recursos públicos que se proyecta recaudar, captar u obtener, conforme a las disposiciones legales aplicables a cada municipalidad. Los recursos públicos administrados por los gobiernos locales, según las fuentes de financiamiento, son los siguientes:

Canon y sobre canon. Corresponde a los ingresos que las municipalidades provinciales y distritales perciben por concepto del canon y sobre canon petrolero y el canon minero.

Participación en renta de aduanas. El 2% de las rentas recaudadas por las aduanas, constituyen ingresos de las municipalidades en cuya jurisdicción funcionan dichas aduanas.

Fondo de Compensación Municipal. Es el Fondo constituido por la recaudación de tributos nacionales a favor de las municipalidades (impuesto de promoción municipal, impuesto al rodaje, impuesto a las embarcaciones de recreo y el 25% del impuesto a las apuestas). Los ingresos provenientes de este Fondo se distribuyen entre las municipalidades distritales y provinciales preferentemente de zonas rurales y urbano marginales según índices establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Otros impuestos municipales. Comprende los recursos provenientes de los demás impuestos a favor de las municipalidades, cuyo cumplimiento no

origina una contraprestación directa de éstas al contribuyente. Dichos tributos son el impuesto predial, impuesto de alcabala, impuesto al patrimonio automotriz, impuesto a las apuestas, impuesto a los juegos, impuesto a los espectáculos, impuesto a los casinos de juego, impuesto a los juegos de máquinas tragamonedas.

Recursos directamente recaudados. Comprende los ingresos generados por los servicios individualizados que brindan las municipalidades, entre los cuales se pueden mencionar las rentas de la propiedad, las tasas y las multas.

Recursos por operaciones oficiales de crédito interno. Comprende los recursos de fuentes internas provenientes de operaciones de crédito efectuadas por la municipalidad a plazos mayores de un año, incluyendo el rendimiento financiero por dichos recursos, de acuerdo a los respectivos convenios.

Recursos por operaciones oficiales de crédito externo. Comprende los recursos de fuentes externas provenientes de operaciones de crédito efectuadas por la municipalidad, a plazos mayores de un año con agencias oficiales, organismos internacionales y gobiernos así como las asignaciones de líneas de crédito, de acuerdo a los respectivos contratos y/o convenios suscritos, incluyendo el rendimiento financiero por dichos recursos.

Donaciones y transferencias. Comprende los recursos financieros no reembolsables obtenidos por las municipalidades, provenientes de agencias oficiales, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, así como de otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las entidades públicas y privadas, sin exigencia de contraprestación alguna.

De estos ingresos los más importantes en el caso de Villa el Salvador son el Fondo de Compensación Municipal que representa el 33,2% de sus ingresos y las transferencias por el programa del Vaso de leche que representan el 34,1% del presupuesto. En ambos casos los municipios no tienen mayor ingerencia en la definición del monto y su uso está restringido, como veremos más adelante. En lo que se refiere al Fondo de Compensación Municipal, las sumas a considerar por las municipalidades les son comunicadas, mediante oficio del Ministerio de Economía y Finanzas, usando como referente el gasto del año anterior. Por ejemplo, en el caso de los recursos para el programa Vaso de leche del año fiscal 2001, se estimó sobre la base del monto transferido en el mes de setiembre del año anterior y multiplicado por 12 meses.

Precisiones para la previsión de los gastos

Las oficinas de planificación y presupuesto municipales, o las que hagan sus veces, deben aplicar las siguientes precisiones técnicas para la previsión de sus gastos ya que la mayoría de recursos tienen restricciones para su uso:

Fondo de Compensación Municipal. Las municipalidades que reciben recursos provenientes de este Fondo deben usar dicha asignación en una proporción no menor del 70% para la ejecución de proyectos de inversión; y, pueden aplicar hasta el 30% a gastos corrientes.

Rentas de aduanas. Los recursos del 2% de Renta de aduanas se aplican para infraestructura en concordancia con lo dispuesto por el Decreto de Urgencia 01-94.

Derecho de Vigencia de Minas. Estos recursos se destina a financiar la ejecución de programas de inversión y desarrollo en su respectivas circunscripciones. Dichos recursos deben consignarse en la categoría gasto de capital.

Canon minero. Los recursos que se perciban por este concepto se utilizan únicamente para gastos de inversión.

Canon y sobre canon petrolero. Del total de los recursos provenientes del canon y sobre canon petrolero las municipalidades pueden aplicar hasta el 20% a gastos corrientes.

Recursos por operaciones oficiales de crédito interno. Estos recursos se destinan únicamente a la ejecución de obras o servicios públicos que motivaron la operación y no a gastos corrientes.

Programa del Vaso de leche. Los recursos que financian este programa se consignan en la fuente de financiamiento “donaciones y transferencias, según la cadena de gasto que se detalla en la figura 2.

Figura 2: Cadena de gasto del programa Vaso de leche

Cadena de gasto	Concepto
5.	Gastos corrientes
5.3.	Bienes y servicios
5.3.11.	Aplicación directa
5.3.11.24.	Alimento de personas

Como puede apreciarse, la mayor parte de los gastos tienen una orientación definida desde el gobierno central: los recursos del Vaso de leche, que constituye el 34,1% del presupuesto de Villa El Salvador, deben destinarse exclusivamente a la adquisición de los insumos del programa. De igual manera, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Municipal que representan el 33,2% del presupuesto de Villa El Salvador, se destinan en un 70% a inversiones y lo mismo sucede con la mayoría de recursos provenientes de otros fondos. Lamentablemente, en la mayoría de casos, los municipios entienden como inversiones aquellas relacionadas con activos tangibles, lo que no permite, por ejemplo, el desarrollo o mejoramiento de servicios relacionados al desarrollo humano, si bien los gastos de inversión pueden estar orientados a “obtener un activo tangible (edificio, escuela, posta, etc.) o un activo intangible (mejora de los procesos y tecnología utilizados), que incrementen sustancialmente la oferta de bienes y servicios que presta la entidad”⁵. La inversión en activos intangibles generalmente es relegada en la medida que sus resultados habitualmente no son visibles en el corto plazo ni tan espectaculares como una edificación por lo que los gobiernos no los ven “rentables” políticamente. De otro lado, requieren de la capacidad para diseñar proyectos que representen la creación, ampliación y/o modernización de servicios.

Resumiendo podemos decir que los municipios tienen serias limitaciones para la formulación de su presupuesto, las mismas que se relacionan con su dependencia económica del gobierno central y su poca capacidad de generar recursos propios. De esta manera la ejecución presupuestal se encuentra limitada, a nivel externo, por las restricciones y lineamientos del gasto impuestos por el gobierno central; y, a nivel interno, por la falta de competencia para diseñar proyectos de inversión en aspectos intangibles, los cuales podrían estar más relacionados con la disminución de brechas de género.

Resumen de la base legal del presupuesto municipal de Villa El Salvador (2001)

- Ley de Creación de la Municipalidad Villa El Salvador.
- Ley Orgánica de Municipalidades - Ley No. 23853.
- Ley de Gestión Presupuestaria del Estado - Ley No. 27209.
- Ley de Racionalidad y Límites en el Gasto Público para el Año Fiscal 2001 - Ley No. 27427.

⁵ Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2001, art. 30, Directiva 006-2000-EF/76.01.

- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2001, aprobado por Decreto Legislativo N° 909 – 200. Normas complementarias y modificatorias.
- Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2001.
- Directiva para la Ejecución y Control de los Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales del Año Fiscal 2001, aprobada por la Resolución Directoral N° 049 – 2000 EF/76.01, Directiva No. 002–2001 EF/76.0.
- Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2001, aprobada por Resolución Directoral N° 022 – 2000 EF/76.01, Directiva No. 006 – 2000.
- Presupuestos Institucionales de los Gobiernos Locales para el Año Fiscal 2001, aprobada por Resolución Directoral N° 036 – 2000 EF/76.01, Directiva No. 008 – 2000.
- Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo No. 776.
- Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador.

4. EL DISTRITO DE VILLA EL SALVADOR

4.1 Características socioeconómicas

Ubicación

Villa el Salvador es uno de los cuatro distritos que integran el cono sur de Lima Metropolitana. Se ubica en los arenales de la Bajada de la Tablada de Lurín, a la altura del kilómetro 20 de la Panamericana Sur. Colinda por el norte con San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Chorrillos, por el sur con Lurín, por el este con Pachacamac, y por el oeste tiene salida al Océano Pacífico. Se extiende sobre un área total de 35,46 km², donde se plasma un proyecto urbanístico con dos características centrales: de un lado, una zonificación del territorio que combina zonas urbanas y de comercio con un parque industrial, una zona agropecuaria y otra de playas; de otro lado, la división de las zonas urbanas y de comercio en sectores, que a su vez han sido subdivididos en 16 manzanas (identificadas con una letra) y en 24 lotes de dimensiones uniformes.

En la actualidad, el territorio de Villa El Salvador está compuesto por trece sectores que se pueden agrupar en cinco áreas:

- Consolidada: los sectores 1, 2, y 3 son considerados áreas consolidadas dado que cuentan con los servicios básicos de luz, teléfono, agua y desagüe. En esta categoría se encuentra también el sector 11 o Parque Industrial, que reúne a comerciantes, artesanos y empresarios para el desarrollo de actividades económicas.
- En consolidación: los sectores 4 (o Pachacamac), 6, y 7 pueden considerarse territorios en consolidación, ya que muestran un crecimiento de los servicios básicos e infraestructura social. Sin embargo, se observa la presencia de asentamientos humanos precarios en algunas zonas de estos sectores.
- Asentamientos precarios: los sectores 5, 8, 9, y 10 constituyen la zona de asentamientos humanos precarios que se ubican en la periferia, principalmente, en Lomo de Corvina. Muchas de estas zonas son arenales que carecen de servicios básicos como luz y agua potable. Tampoco tienen caminos, ni veredas; ni siquiera caminos afirmados.
- Agropecuaria: el sector 12 corresponde a una zona agropecuaria y la más despoblada del distrito. Las tierras se emplean para la agricultura aunque, últimamente, se han construido grandes depósitos de mercadería⁶. Los pocos hogares del sector revelan necesidades básicas insatisfechas.
- Playas: el sector 13 corresponde a un sector de playas donde las condiciones de vida son precarias y similares a la de los asentamientos humanos precarios.

Población

A junio de 1998, Villa El Salvador tenía una población de 324.907 habitantes, con una tasa de crecimiento promedio anual de 3,7%. De estos, el 51,14% son mujeres, siendo entonces la composición por sexo bastante equilibrada. Para el año 2005 se pronostica que la población de la Villa alcance los 400.000 habitantes (Municipalidad de Villa El Salvador, 2000). La explosión demográfica que ha caracterizado al distrito desde sus inicios se debe a la gran cantidad de invasiones que se produjeron en las décadas de los ochenta y noventa, y que se han seguido ocurriendo, en menor medida, hasta fines del año 2000. En el distrito, las invasiones han derivado en los más de 54 asentamientos humanos que lo rodean (FOVIDA 2001).

Entre los pobladores de Villa El Salvador más de la mitad pertenece al sector socioeconómico D (Apoyo 2000)⁷. Por el contrario, nadie integra los sec-

⁶ Los depósitos pertenecen a grandes tiendas por departamentos como Saga Falabella y Ripley.

⁷ Esta clasificación en letras es utilizada por Apoyo con el propósito de ordenar y clasificar sus

tores de mayores recursos, A y B, como se aprecia en la tabla 1. Cabe mencionar que, a nivel de Lima Metropolitana, más de la décima parte de la población que pertenece al sector D reside en Villa El Salvador (ver tabla 2).

Tabla 1: Distribución de la población según nivel socioeconómico

Nivel socio económico	Población (%)
A	0
B	0
C1	16,6
C2	11,1
D	56,7
E	15,6

Fuente: APOYO 2000.

Desde otra mirada, es posible afirmar que la población de Villa El Salvador es relativamente joven dado que más del 66% está por debajo de los 30 años, y sólo un 3,7% tiene 60 años o más. Cabe resaltar que ese 66% está dividido de manera homogénea en tres grupos de edades: menos de 9 años, entre 10 a 19 años, y entre 20 a 29 años (ver tabla 3).

Tabla 2: Participación de la población de Villa El Salvador en niveles socioeconómicos de Lima Metropolitana (2000)

Nivel socio económico	Población (%)
A	0
B	0
C1	4.5
C2	2.9
D	12.9
E	5.2

Fuente: APOYO 2000.

sondeos de opinión y está basada en rangos de valoración de tenencia de activos de la familia. En esta clasificación, el ingreso bruto mensual promedio de las familias de cada categoría es el siguiente: A, 3209 dólares; B, 873 dólares; C1, 400 dólares; C2, 320 dólares; D, 230 dólares; E, 150 dólares.

Tabla 3: Población según grupos de edad (1998)

Grupos de edad	Población	%
De 0 a 4 años	36.501	11,2
De 5 a 9 años	37.302	11,5
De 10 a 19 años	71.816	22,1
De 20 a 29 años	68.531	21,1
De 30 a 59 años	98.606	30,4
De 60 años a más	12.151	3,7
Total	324.907	100,0

Fuente: INEI 1998.

Niveles de pobreza

Según información de mediados de la década de 1990, el 49% de los 56.097 hogares de Villa El Salvador no acceden a la canasta de consumo básica (INEI-UNICEF 1995). Además, un 48,4% de los hogares tienen al menos una o más necesidades básicas insatisfechas, como lo muestra la tabla 4⁸. Entre las más importantes carencias con respecto a las necesidades básicas insatisfechas se observa que el 29,4% tiene viviendas con características físicas inadecuadas, el 18% vive hacinado en sus hogares, el 16% tiene vivienda sin desagüe, el 4,5% tiene hogares con niños que no asisten a la escuela, el 4,2% tiene hogares con alta dependencia económica, es decir, recibe numerosos aportes de programas del Estado.

Tabla 4: Hogares de Villa El Salvador por número de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Total		1 NBI		2 NBI		3 NBI		4 ó 5 NBI	
%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.
48,4	27.154	29,1	16.309	15,5	8.671	3,4	1.892	0,5	282

Fuente: INEI. Censo 1993.

En cuanto al abastecimiento de agua, el distrito sólo brinda el servicio de agua potable al 61% de la población, mientras que todavía hay un 25% de

⁸ La medición de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) es un método directo de estimación de la pobreza con base en identificar el número de necesidades indispensables que una familia satisface en el ámbito de la educación, salud, vivienda, empleo, entre otros. A partir de la determinación de unos límites mínimos de satisfacción de estas necesidades, se puede identificar el número y proporción de los hogares cuyo consumo efectivo se encuentra por debajo de los mismos (INEI 1994).

familias que se ven forzadas a comprar agua de los camiones repartidores o “aguateros” del servicio de agua potable y alcantarillado de Lima, quienes sólo pasan una vez a la semana por determinadas zonas⁹ y con horarios específicos. Los pobladores se ven forzados a almacenar agua en cilindros o en pozos de cemento, bajo condiciones de salubridad mínimas.

Con respecto a los riesgos vinculados con la maternidad, cabe destacar que, en Villa El Salvador existen 45.682 mujeres en edad fértil pertenecientes a hogares pobres y 28.431 mujeres en edad fértil de hogares en extrema pobreza (Elías et al. 1999). Se estima que en promedio existen 7.433 madres gestantes al año. Esta situación de pobreza condiciona a las mujeres a bajos niveles de educación, menores posibilidades de empleo, alimentación poco nutritiva y un menor acceso a servicios de salud, lo cual deriva en embarazos más riesgosos. Además, la maternidad precoz resulta en una tasa de mortalidad infantil más alta, graves problemas de explosión demográfica y, sobre todo, limitaciones en el desarrollo de padres jóvenes. Cabe resaltar que el 40% de mujeres tuvieron su primer hijo entre los 15 y los 18 años (Elías et al. 1999).

Por su lado, la desnutrición en Villa El Salvador en 1994 afectaba al 27,7% de la población distrital de acuerdo a un estudio realizado por el INEI (1994), mientras que la *Encuesta demográfica y de salud familiar 1991-1992*, indica que el 37% de los niños menores de 5 años adolecen de desnutrición crónica en el distrito.

Niveles de educación

Con respecto a la educación, y de acuerdo al censo de 1993, 15.442 personas del distrito no saben ni leer ni escribir, y de éstas, el 65% son mujeres. Cabe resaltar (ver tabla 5), que la mitad de esta población analfabeta se encuentra entre los 5 y los 9 años de edad, lo cual refleja problemas de cobertura y calidad de los primeros años de estudios escolares.

Villa El Salvador cuenta con centros de educación no estatal y estatal. De los primeros, existen 332 centros educativos para 14.622 estudiantes entre las edades de 5 a 18 años y un centro educativo para adultos con 22 estudiantes. De los segundos hay 123 centros educativos para 64.173 estudiantes con edades entre 5 y 18 años. Además se cuenta con 5 centros educa-

⁹ Principalmente de los asentamientos humanos en Lomo de Corvina.

tivos para 2.133 adultos y un centro para 240 niños y jóvenes especiales. Existen 12 centros ocupacionales con 1.207 integrantes (Ministerio de Educación 2000).

Niveles de salud

Existe una gama variada de centros médicos que están a disposición de la población: centros médicos estatales para el público y para asegurados, centros médicos privados de terceros, privados de ONGs, y privados parroquiales. Con respecto a los primeros, que dependen del Ministerio de Salud, principalmente, Villa El Salvador en la actualidad cuenta con tres hospitales materno infantiles y con un centro de salud; a su vez a cada uno le corresponden varias postas de salud de acuerdo a su jurisdicción (ver tabla 6).

De acuerdo a los servicios básicos de salud del distrito, las principales enfermedades son las infecciones respiratorias agudas (tabla 7). Este tipo de enfermedades ocupó el segundo lugar de la mortalidad infantil en 1998 en el distrito (ver tabla 8) y, además, resulta ser, a nivel nacional, la principal causa de muerte entre los niños menores de 5 años. En la tabla 8 se aprecia que cuatro enfermedades explican más del 60% de la causalidad de muerte de la población local. La muerte por tumores es la más importante seguida de las infecciones respiratorias agudas.

Otro aspecto de salud que afecta de manera preocupante a la población de Villa El Salvador es la contaminación del medio ambiente ocasionada por la basura y la escasez de áreas verdes. Según estudios realizados por el Proyecto de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú, el área verde mínima aceptable es de 8 m² per cápita; sin embargo, en Villa El Salvador el área verde per cápita bordea el 1, 5 m².

Principales actividades económicas

La población económicamente activa de Villa El Salvador está conformada por 90.436 personas mayores de 15 años, de las cuales un 32% son mujeres (ver tabla 9). Además, hay que destacar la labor de estas últimas en las organizaciones de base y el trabajo comunitario (ej. comedores populares y los comités del Vaso de leche, entre otros).

Tabla 5: Analfabetismo por sexo y grupos de edad

Condición de analfabetismo	Población			Grupos de edad						
	Total	Hombres	Mujeres	5 a 9 años	10 a 14 años	15 a 19 Años	20 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años	65 y más años
Sabe leer y Escribir	208.756	105.383	103.373	22.997	30.164	30.726	52.570	33.467	35.516	3.316
No sabe leer ni escribir	15.442	5.467	9.975	7.774	371	295	839	915	3.598	1.650
No especificado	144	69	75	66	21	19	19	5	9	5

Fuente: INEI, Censo 1993.

Tabla 6: Centros y postas de salud según territorios

Centro de salud	Nº de atenciones	Postas de salud	Nº de atenciones	Jurisdicción
C.S. San Martín de Porres	103.813	P.S. Virgen de la Asunción	19.326	Parte de los sectores 1, 2, 3 y parque industrial.
		P.S. Sagrada Familia	7.059	
Hospital Materno Infantil Juan Pablo II	91.548	P.S. Fernando Luyo Sierra	9.315	Parte de los sectores 1, 2, 3 y los sectores 6, 7, 9 y 10. Además abarca toda la zona de playa y parte de la zona agropecuaria
		P.S. Sarita Colonia	8.580	
		P.S. Cristo Salvador	17.955	
		P.S. Oasis de Villa	14.150	
Hospital Materno Infantil San José	93.142	P.S. Llanavilla	10.267	Gran parte del sector 1 y todo los sectores 5 y 8. Además abarca parte de la zona agropecuaria y del Parque Industrial.
		P.S. Señor de los Milagros	11.079	
Hospital Materno Infantil César López Silva	120.675	P.S. Pachacamac	13.590	Pachacamac y parte del Parque Metropolitano.
		P.S. Brisas de Pachacamac	15.206	
		P.S. Príncipe de Asturias	9.603	
		P.S. Edilberto Ramos Q.	12.324	

Fuente: Ministerio de Salud, DiSA II, Lima Sur 2001.

Tabla 7: Las diez enfermedades de mayor prevalencia (1998)

Causa	N° de pacientes	%	Tasa x 100.000 habitantes
Infecciones respiratorias agudas	62.412	31,5	192,1
Enfermedades infecciosas intestinales	14.243	7,2	43,8
Infecciones piel, tejidos subcutáneos	12.989	6,5	40,0
Enfermedades inflamatorias del órgano pélvico femenino	9.134	4,6	28,1
Enfermedades del aparato genito-urinario	7.928	4,0	24,4
Helminthiasis (enfermedad parasitológica)	7.657	3,9	23,6
Enfermedades bucales y de las glándulas salivares	6.641	3,3	20,4
Deficiencia de la nutrición	5.250	2,6	16,2
Micosis	5.222	2,6	16,1
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	4.966	2,5	15,3
Las demás causas	62.055	31,3	19,0
Total	198.497	100,0	30,76

Fuente: Dirección Técnica Estadística del Reporte HIS MIS 1998.

Tabla 8: Mortalidad general según causas (1998)

Causa	N° de pacientes	%	Tasa x 100.000 habitantes
Tumores	95	20,2	29,24
Enfermedades del aparato respiratorio	94	20,0	28,93
Traumatismos y envenenamiento	67	14,2	20,62
Enfermedades del aparato circulatorio	60	12,7	18,47
Sepsis	30	6,4	9,23
Síntomas mal definidos	28	6,0	8,62
TBC	20	4,3	6,16
Enfermedades hepáticas	17	3,6	5,23
Enfermedades del aparato urinario	13	2,8	4,00
SIDA	10	2,1	3,08
Enfermedades diarreas	7	1,5	2,15
Deshidratación	6	1,3	1,85
Las demás causas	23	4,9	7,08
Total	470	100,0	144,66

Fuente: Dirección Técnica Estadística del Reporte HIS MIS 1998.

Tabla 9: Distribución de la población económicamente activa según sexo

Hombres		Mujeres		Total	
No.	%	No.	%	No.	%
61.788	68,0	28.648	32,0	90.436	100,0

Fuente: INEI, Censo 1993.

Por otro lado, según el mapa de la pobreza elaborado por el INEI en 1994, el 2% de la actividad económica de la población económicamente activa es desarrollada por niños y jóvenes entre los 6 y los 14 años. Se presume que este porcentaje ha aumentado dada la actual coyuntura del país, donde los niños se ven forzados a aportar económicamente al hogar.

Las principales actividades en las que se desempeña la población económicamente activa están ligadas a los sectores de servicios (69,5%); de este porcentaje, un 60,8% labora en la microempresa. De otro lado, un 57,7% labora como asalariado y un 4,3% en microempresas de la familia donde no recibe ningún tipo de remuneración. Finalmente, un 1,1% trabaja en agricultura. En lo que se refiere al Parque Industrial, la zona de mayor actividad económica del distrito, éste alberga a más de 1.200 microempresas que compiten en el mercado nacional y algunas en el internacional, logrando crear más de 12.000 puestos de trabajo permanentes y 25.000 puestos de trabajo estacionales (Mesa PYME 2001). La producción anualmente genera un valor bruto de 21 millones de dólares. La tercera parte de empleos están comprometidos con la gestión empresarial y las dos terceras partes conforman la fuerza laboral. Del total de puestos de trabajo, el 20% le corresponde a las mujeres. El aporte del Parque Industrial para Villa El Salvador es considerable teniendo en cuenta que el 80,3% de propietarios y el 91,0% de trabajadores reside en el distrito. Esto, a diferencia de otros distritos, genera en Villa un importante efecto multiplicador.

Las actividades que concentran una mayor cantidad de trabajadores en el Parque Industrial son la carpintería y la metal mecánica, como se observa en la tabla 10¹⁰. En lo que se refiere a las actividades productivas del Parque Industrial, el 73% de los contratos laborales son de carácter fijo. De éstos, el 87% son dirigidos a hombres y el 13% a mujeres. La fuerza laboral masculina se destaca en la producción de artesanías, calzado, carpintería, confecciones, fundición y metal mecánica. Por el contrario, las mujeres están más vinculadas con la producción de alimentos (ver tabla 11). Por su parte, el 27% restante son contratos que se celebran bajo la modalidad de destajo, de los cuales 71% son de hombres y 29% de mujeres. Las tendencias se mantienen en los distintos sectores frente a la modalidad anterior; sin embargo se observan cambios radicales en los sectores de calzado donde existe predominio femenino, y por otro lado en el sector de carpintería y confecciones donde se observa una distribución más balanceada (ver tabla 11).

¹⁰ Información basada en una encuesta realizada a 315 de las 468 empresas del Parque Industrial de Villa El Salvador en el 2000.

Tabla 10: Proporción de trabajadores dedicados a las principales actividades económicas del Parque Industrial

Actividad	Porcentaje sobre el número total de empleados en el Parque Industrial
Carpintería	29,8
Metalmecánica	29,5
Confecciones	12,4
Calzado	11,1
Artesanía	9,5
Otros rubros	7,5
Total	100,0

Fuente: Mesa PYME 2001.

Tabla 11: Porcentaje de hombres y mujeres con contrato fijo y a destajo según actividad económica

Actividad económica	Contrato fijo		A destajo	
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Hombres (%)
Alimentos	62,0	38,0	0,0	0,0
Artesanía	32,0	68,0	36,0	64,0
Calzado	18,0	82,0	81,0	19,0
Carpintería	6,0	94,0	55,0	45,0
Confecciones	43,0	57,0	65,0	35,0
Fundición	15,0	85,0	33,0	67,0
Metalmecánica	2,0	98,0	33,0	67,0

Fuente: Mesa PYME 2001.

En lo que se refiere a las actividades de comercialización, el 40% de los contratos son de carácter fijo. La relación entre hombres y mujeres en este caso es más pareja, siendo de 49% y 51%, respectivamente. Existe una mayor participación de las mujeres en las actividades de calzado y confecciones. Los hombres, por el contrario, participan más en actividades de artesanías, fundición y metal mecánica (ver tabla 12).

Finalmente, el 60% de los contratos de actividades comerciales se celebran bajo la modalidad de destajo. En esta modalidad, en donde las condiciones laborales suelen ser menos favorables, existe una mayor participación de las mujeres (56%). Se observa un predominio de éstas en las actividades de artesanías y confecciones. En las actividades restantes la distribución es más pareja (ver tabla 12).

Tabla 12: Porcentaje de mujeres y hombres con contrato fijo y a destajo según actividad comercial

Actividad comercial	Contrato fijo		A destajo	
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Hombres (%)
Alimentos	0,0	0,0	0,0	0,0
Artesanía	36,0	64,0	85,7	14,3
Calzado	81,0	19,0	40,0	60,0
Carpintería	55,0	45,0	55,1	44,9
Confecciones	65,0	35,0	80,0	20,0
Fundición	33,0	67,0	0,0	0,0
Metalmecánica	33,0	67,0	41,2	58,8

Fuente: Mesa PYME 2001.

La información de las variables socioeconómicas presentadas y sobre las cuales se cuenta con información confiable permiten puntualizar importantes diferencias de género, que revelan la situación de vulnerabilidad de las mujeres del distrito en el ámbito de la educación, la salud y las actividades productivas:

- Si bien el 51,14% de la población de Villa El Salvador es femenina, de cada 10 analfabetos en el distrito, 6.5 son mujeres. Existen 45.682 mujeres en edad fértil que pertenecen a hogares pobres y 28.431 a hogares en extrema pobreza, con un promedio de 7.433 madres gestantes al año. Esta situación de pobreza condiciona a las mujeres a bajos niveles de educación, menores posibilidades de empleo, alimentación poco nutritiva y un menor acceso a servicios de salud, lo cual deriva en embarazos más riesgosos. Además, la maternidad precoz (el 40% de mujeres tuvieron su primer hijo entre los 15 y los 18 años) resulta en una tasa de mortalidad infantil más alta, problemas más graves de explosión demográfica y, sobre todo, limitaciones en el desarrollo de padres jóvenes.
- Según el mapa de pobreza de 1994, la población económicamente activa de Villa El Salvador estaba conformada por 90.436 personas mayores de 15 años, de las cuales un 32% eran mujeres.
- En lo que se refiere a la actividad económica dentro del distrito, el Parque Industrial genera más de 12.000 puestos de trabajo permanentes y 25.000 puestos de trabajo estacionales. De estos totales, un aproximado de 20% le corresponde a las mujeres.

4.2 Historia organizativa

Primera etapa (1971 – 1975). Las invasiones que dieron origen al distrito de Villa El Salvador, se iniciaron en la madrugada del 28 de abril de 1971, en tierras de Pamplona¹¹. Bajo un esquema de consenso comunitario se creó una asamblea general de invasores encargada de disputar su empadronamiento con los funcionarios del Ministerio de Vivienda y negociar su reubicación en otro terreno. Los sectores más pudientes del área de la invasión, que residían en Casuarinas y en los cerros aledaños, protestaron por la violación de sus derechos, el deterioro de sus propiedades y el desorden generado por los intentos frustrados de desalojo por parte del Estado. Por otro lado, la Iglesia Católica, al desatarse los enfrentamientos entre este último y los invasores, optó por jugar un rol de mediador. El gobierno se vio obligado a negociar y en presencia del Banco Interamericano de Desarrollo otorgó a 2.300 familias un terreno en la zona de la Tablada de Lurín. En colaboración con el ejército se trasladó a los invasores al arenal, el cual estaba desprovisto de servicios e infraestructura básica. Los pobladores contaron con la ayuda del Estado y de la Iglesia Católica para emprender las obras necesarias de este emergente asentamiento. Por primera vez en la historia peruana se expresaba “una relación de coincidencia entre un proyecto popular y una respuesta por parte del gobierno” (Blondet 1991: 31).

Durante el primer año de ocupación del territorio de la Tablada de Lurín, los pobladores se organizaron, formaron comités de salud y educación y se unieron para la construcción y acondicionamiento de colegios. Las tareas y los trabajos grupales se distribuyeron, principalmente, entre las mujeres, los jóvenes y los niños, dado que los hombres destinaban la mayor parte de su tiempo al trabajo en el área más céntrica de Lima. A la par, el gobierno de Velasco canalizó muchas obras a través del entonces Ministerio de la Vivienda. De esta forma, se aprovecharon todos los esfuerzos para ensayar una comunidad modelo, con capacidad autogestionaria, bajo la idea que pudiese ser replicada en todo el país.

En el segundo año, el gobierno, mediante el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, capacitó y orientó a los dirigentes, con la finalidad de integrarlos a una comisión multisectorial, donde estaban representados distintos ministerios, el Sistema y la oficina de “pueblos jóvenes”. La comisión tuvo a su cargo la elaboración de un primer plan integral de desarrollo,

¹¹ La zona de Pamplona se ubica a la altura del kilómetro 13 de la Panamericana Sur, cerca de la zona residencial de Casuarinas.

donde los dirigentes, como representantes de la comunidad, estaban a cargo de la organización vecinal. Hacia fines de 1973, después de una primera convención de delegados se formaliza un sistema de representación comunal y se establece el Consejo Ejecutivo Comunal de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES). Desde sus inicios, la CUAVES se esmeró para que el plan de desarrollo otorgara poder político y económico a las organizaciones de base y reconociera su carácter comunal, autónomo y autogestionario (Blondet, 1991: 33). Asimismo, y con el objetivo de fomentar la participación de la comunidad bajo este nuevo sistema de representación se concibió el lema de: “lo hacemos todo porque no tenemos nada” (cit. en Blondet 1991: 33).

Segunda etapa (1976 –1982). El gobierno de Morales Bermúdez disminuyó la ayuda estatal y se distanció del Consejo Ejecutivo Comunal de la CUAVES, y en general, de Villa el Salvador. A raíz del cambio de actitud por parte del Estado se generó un clima de tensión y discordia entre la población del nuevo asentamiento y el nuevo gobierno. En 1978, el paro indefinido convocado por el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación fue el acontecimiento que marcó un cambio de estrategia política en las mujeres, jóvenes y dirigentes de la Villa. Los pobladores desconcertados por el alejamiento del gobierno se acercaron hacia el sindicato de maestros y, más adelante, hacia los partidos de izquierdistas que comenzaron a surgir.

Sin embargo, y a pesar de numerosas huelgas y enfrentamientos contra el Estado, Villa El Salvador logró alcanzar importantes objetivos considerados dentro de su plan de desarrollo. Se ampliaron los sectores 1, 2 y 3 y se consiguió la conexión de agua potable para ellos¹². Asimismo, se construyeron las lagunas de oxidación, pilar central de la zona agropecuaria; se asfaltaron las primeras dos rutas de acceso a Villa y se obtuvo una donación de módulos de salud y educación por parte de la UNICEF.

Hacia fines de 1982, el Centro de Comunicación Popular¹³ desarrolló capacitaciones dirigidas a mujeres y a nuevos grupos juveniles con el propósito de agilizar la vida organizativa de Villa El Salvador y organizar un comité enfocado a conseguir su reconocimiento como distrito.

Tercera etapa (1983 – 1988). En el mes de febrero de 1983 se dio una movilización de pobladores de Villa hacia el Palacio de Justicia con la finalidad

¹² Cabe mencionar que estos fueron los primeros sectores en desarrollarse en el distrito.

¹³ El Centro de Comunicación Popular “era considerado un núcleo subversivo de formación política para jóvenes dirigentes y mujeres”. Era el lugar donde fuerzas clasistas de izquierda debatían temas del momento y se incorporaba a los jóvenes a la política (Blondet 1991: 45).

de exigir al gobierno soluciones concretas para los problemas de la zona. La presión ejercida por la CUAVES y el Centro de Comunicación Popular logró que Villa fuera reconocido como distrito mediante la Ley 23605, publicada el 01 de junio de 1983. Esto le otorgó a Villa El Salvador un poder y una autonomía que le permitiría organizarse legalmente y obtener el reconocimiento político deseado. En esta etapa, específicamente a fines de noviembre de 1983, Michel Azcueta, líder del partido Izquierda Unida, fue elegido primer alcalde distrital. Luego de la juramentación del primer Concejo Municipal, Michel Azcueta firmó un decreto donde reconocía a la CUAVES como la organización representativa de los pobladores, adoptando el lema: “la ley comunal es ley municipal”. En noviembre del mismo año, el Municipio legitimó a las organizaciones femeninas, las que se centralizaron en la Federación Popular de la Mujer de Villa El Salvador (FEPOMUVES). Esta organización le permitía a la mujer incidir en la toma de decisiones y compensar su aislamiento de la CUAVES. Erlinda Muñoz fue la primera presidenta electa de esta federación.

Adicionalmente, durante este período se sentaron las bases para el desarrollo del Parque Industrial con la colaboración de las Naciones Unidas. Sin embargo, dada las condiciones de pobreza en la zona no se logró el desarrollo deseado para éste. Frente a ello, y a otros problemas que enfrentaba el distrito, se consideró necesario establecer el nuevo plan integral de desarrollo, el mismo que se concretó en marzo de 1988, con la finalidad específica de estimular la tan alicaída zona industrial y hacer de Villa El Salvador un distrito productivo.

Cabe mencionar que, dado el trabajo comunitario y los avances logrados¹⁴, Villa El Salvador se torna en un distrito que obtiene numerosos reconocimientos a nivel internacional: es candidato al Premio Nóbel de la Paz, recibe el premio “Príncipe de Asturias de la Concordia y la Libertad”, recibe la visita del Papa Juan Pablo II, y es declarada “Ciudad Mensajera de la Paz”, entre otros.

Cuarta etapa (1989 – 1995). Esta es una época en la que los grupos terroristas tratan de copar las organizaciones sociales de Villa El Salvador, y son enfrentados por las bases y dirigentes democráticos, pero existe mucho temor y cunde el pánico. Paralelamente se desencadena una corrupción nunca antes vista en la Municipalidad, con cuatro cambios de alcalde entre los

¹⁴ Se crean los sectores 4 (denominado Pachacamac), 6, 7 y la zona agropecuaria, y se implementa el programa del Vaso de leche en coordinación con las mujeres organizadas de Villa El Salvador (FEPOMUVES).

años 1993 y 1995. La violencia política cobra varias vidas de importantes miembros y líderes de la comunidad, entre ellos, cabe mencionar a María Elena Moyano, reconocida por su notable labor como presidenta de FEPO-MUVES, Rolando Galindo, teniente alcalde, y Alejandro Pantigoso, presidente de la asociación de padres de familia y candidato a la alcaldía. En esta etapa la comunidad sale a las calles a protestar contra la violencia y a buscar “la paz con justicia social” (Municipalidad de Villa El Salvador, Hechos históricos 2001).

Quinta etapa (1996 – 2000). Se impulsa el desarrollo del Parque Industrial, a través de ferias del mueble, del estudiante, y de la Exposición de la Pequeña y Mediana Empresa. A fines de la década del noventa se empieza a elaborar un tercer plan integral de desarrollo que tendrá vigencia hasta el 2010. Asimismo, la Municipalidad inicia el proceso participativo de distribución de sus recursos a través del llamado presupuesto participativo, mediante el cual se espera, al cabo de diez años, favorecer el logro de los objetivos trazados por el plan.

A partir de estas iniciativas es posible considerar que Villa El Salvador inicia una nueva etapa marcada por la voluntad de aprovechar convenientemente el potencial que para el distrito representan estos dos mecanismos de acción coordinada —el plan y los presupuestos participativos— a nivel de todas las organizaciones de la localidad. Es por ello que, a continuación, los presentaremos con más detalle.

4.3 El Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2010

En Villa El Salvador la planificación ha sido una de las bases para su desarrollo. A partir de ella han surgido organizaciones participativas y movilizaciones ordenadas en un clima de debate y concertación. La concertación es resultado de los objetivos comunes de los primeros pobladores de los arenales de Villa El Salvador. El primer plan de desarrollo (1973), brindó los cimientos para el ordenamiento territorial en sectores, grupos, manzanas, lotes, servicios públicos, zonas recreativas, etc. El segundo plan de desarrollo, elaborado a mediados de la década de los ochenta, tuvo como finalidad fomentar los aspectos productivos del distrito, a través de la creación del Parque Industrial, en medio de una coyuntura económica recesiva y un clima de violencia política generalizada y de terrorismo. El *Proyecto popular de desarrollo integral* del año 1988 fue la guía de los esfuerzos de la comunidad en los comienzos de la gestión municipal autónoma y esta política se ha mantenido. Posteriormente entre 1996 y 1998 se dieron diversos esfuerzos de planificación en el distrito, elaborándose importantes planes como

Villa El Salvador al 2005, Plan distrital de acción por la infancia de Villa El Salvador, Plan de desarrollo humano de Villa El Salvador, Plan integral de protección del medio ambiente y los proyectos Lucha contra la delincuencia y la drogadicción de la juventud de Villa El Salvador y Promoción de la red de educación y desarrollo. Sin embargo, estos planes no eran homogéneos y existía una débil articulación entre los enunciados de desarrollo y los planteamientos operativos de la Municipalidad. Por lo mismo, todos estos esfuerzos finalmente se armonizaron en el Plan de desarrollo integral vigente hasta el año 2010, que ha sido formulado a través de una estrategia participativa de concertación y ha sido acompañado de una presupuestación participativa.

El nuevo Plan propone objetivos de corto, mediano y largo plazo. De esta manera, espera trascender los períodos de cambios en la gestión política municipal. Durante el año 1999, la Municipalidad en coordinación con las ONGs Calandria, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo(DESCO) y Fomento de la Vida (FOVIDA), realizó varios foros sobre participación, concertación y desarrollo humano. La primera convocatoria fue un éxito y una oportunidad para discutir en relación a la ciudad saludable (salud y medio ambiente), empleo y producción, desarrollo urbano, participación, gobernabilidad y comunidad solidaria, juventud, educación y cultura. Una segunda convocatoria tuvo la finalidad de ampliar la discusión a todo el distrito. Para ello se formaron talleres por territorios y temas. Se dividió el distrito en diez sectores de acuerdo a su ubicación geográfica y en los distintos talleres se discutieron temas específicos como educación, ciudad saludable, pequeña industria, jóvenes, seguridad ciudadana, desarrollo agropecuario y género. Los talleres, además, incorporaron a todas las instituciones relacionadas con cada sector geográfico del distrito y, que al estar familiarizadas con el mismo, fueran capaces de transformar las discusiones en planes operativos.

A través de los talleres se recogieron propuestas acerca de las distintas visiones de futuro para Villa el Salvador y se hizo un análisis de las fortalezas y debilidades del distrito. Al final habían tantas visiones como talleres realizados. El reto era plantear una visión comunitaria que a su vez acompañara los objetivos de un plan de desarrollo. La solución fue convocar a un “cónclave distrital” para definir una primera visión conjunta de Villa. Además en esta reunión, se eligió una comisión redactora del nuevo plan y se decidió la convocatoria a una consulta ciudadana sobre los contenidos del plan. En preparación para el gran evento, se repartió casa por casa, un borrador de plan de desarrollo y un modelo de cédula de sufragio que contenía los temas que serían consultados. Además se puso en marcha una

estrategia de comunicación destinada a promover la participación de los ciudadanos. El 14 de noviembre de 1999 se llevó a cabo la consulta donde votaron alrededor de 50.000 personas mayores de 16 años.

El comité de redacción del plan, compuesto por dirigentes locales, se convirtió en comité electoral y de vigilancia de la transparencia de la consulta. Era la primera vez en la historia de Villa El Salvador que se realizaba un referéndum distrital. A través de este mecanismo se aprobaron los objetivos y la visión de futuro (año 2010) de la localidad. La visión aprobada considera que “Villa el Salvador es un distrito de productores, líder, organizado y generador de riquezas. Es una ciudad moderna y saludable, con hombres y mujeres de todas las generaciones, que tienen valores humanos e igualdad de oportunidades, formación y desempeño, y que participan democráticamente en la gestión de su desarrollo” (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Cada elemento de esta visión de futuro fue traducido en objetivos estratégico que recibieron distintos niveles de aprobación de la ciudadanía. Por ejemplo, se aprobó con un 63% de las preferencias el objetivo estratégico de que Villa El Salvador es ciudad saludable, limpia y verde; un 41% de las preferencias apoyó el objetivo de ser una comunidad educativa; un 35% de las preferencias consideró la necesidad de ser un distrito de productores y generador de riquezas; una aprobación del 25% tuvo el ser una comunidad líder y solidaria; y, un 21% de la aprobación recibió el objetivo de ser democrática.

Finalizada la elaboración del Plan integral de desarrollo se ha entrado en la etapa de ejecución del mismo. Sus objetivos estratégicos han sido referentes para la formulación de los presupuestos del 2000 y 2001, aún cuando se continúa con un proceso de revisión del Plan. Asimismo, diversas instancias hacen posible su gestión como las “mesas temáticas”, que son espacios de debate y reflexión en temas específicos, y los “comités de gestión territorial”, donde organizaciones sociales, instituciones y la comunidad definen las prioridades de cada ámbito territorial. Falta instaurar un “comité de gestión de desarrollo distrital”, conformado por la Municipalidad y organizaciones locales, que será la instancia para velar por el cumplimiento del Plan. Existe, adicionalmente, una “comisión consultiva” compuesta por la Municipalidad y varias ONGs que facilitará y acompañará la puesta en marcha del Plan.

Cabe mencionar que a pesar de que no se cuenta con estadísticas que permitan establecer el número de mujeres participantes en estas instancias, información proporcionada por las mujeres de la FEPOMUVES y la

Municipalidad, indica que la misma ha sido reducida. Por ejemplo, los comités de gestión territorial han estado dominados principalmente por hombres. Los espacios abiertos a las mujeres los han ganado en una lucha diaria, logrando incluso estar en las mesas directivas de varios de los territorios del distrito.

4.4. El presupuesto participativo

La elaboración del presupuesto municipal de manera participativa opera en Villa El Salvador desde el año 2000. Este procedimiento forma parte del Plan integral de desarrollo: “ambos procesos concertados son las dos caras de la misma moneda”(Municipalidad de Villa El Salvador 2001a). Se lo concibe como un mecanismo para que la comunidad decida y supervise, conjuntamente con diversas instancias municipales, el destino de una parte del gasto municipal y se sienta co-responsable de las decisiones que se toman respecto de su distrito. A la vez, ayuda al fortalecimiento de la Municipalidad. El presupuesto participativo está normado por la Ordenanza del Presupuesto Participativo, su reglamento y normas complementarias aprobadas por la población de Villa El Salvador en la consulta ciudadana realizada en 1999. De esta manera todo ciudadano está en capacidad de fiscalizar la labor de la Municipalidad y exigir un proceso seguro y transparente.

La elaboración del presupuesto

Las principales instancias que participan en la elaboración de los presupuestos son la propia Municipalidad, los comités de gestión territorial y las mesas temáticas. De una parte, la Municipalidad convoca, coordina y conduce el proceso de discusión, aprobación y ejecución del presupuesto participativo. A su vez, garantiza el soporte técnico y la transparencia para el concurso y la ejecución de las obras por parte de instituciones públicas y privadas. Finalmente, evalúa las obras y rinde cuentas a la comunidad de lo realizado.

De otra parte, los comités de gestión territorial determinan en cada territorio las inversiones prioritarias de acuerdo a los objetivos de desarrollo indicados en el Plan integral de desarrollo y el monto asignado a cada territorio. Asimismo, deben justificar la viabilidad y sostenibilidad de las obras propuestas, supervisar los expedientes técnicos y la información referida a las obras en ejecución y se responsabilizan por los gastos de mantenimiento de las obras ejecutadas. Deben también, contribuir con activos, capacidades técnicas y/u organizativas para la ejecución del presupuesto, y realizar el seguimiento y control de la ejecución de las obras.

Por último, las mesas temáticas, en tanto instancias consultivas en temas específicos¹⁵ brindan a los vecinos información y asesoría sobre aspectos particulares. Facilitan las fases de discusión, aprobación y ejecución del presupuesto participativo y orientan la toma de decisiones comunales en función de los objetivos estratégicos del Plan integral de desarrollo.

Según la Ordenanza respectiva¹⁶ el proceso del presupuesto participativo, se inicia con la asignación presupuestal sugerida por la Municipalidad, que es ampliamente debatida, y termina con la rendición de cuentas. Los recursos sujetos a este procedimiento participativo representan el 35% de las inversiones financiadas con recursos provenientes del Fondo de Compensación Municipal¹⁷. Inicialmente, la Municipalidad determina la distribución de los fondos a los territorios de acuerdo a criterios de necesidades básicas insatisfechas, tamaño de la población y cumplimiento tributario de los pobladores del sector. Posteriormente, el Comité de desarrollo de gestión distrital realiza una convocatoria amplia a todos los ciudadanos mayores de 16 años y todas las organizaciones públicas y privadas de la comunidad, con la finalidad de iniciar el proceso para formular y aprobar el presupuesto participativo y luego, gestionar y evaluar su ejecución,

Seguidamente, los comités de desarrollo territorial realizan una segunda convocatoria a nivel territorial. En cada territorio, el comité respectivo, los dirigentes y las organizaciones locales, seleccionan los proyectos a realizarse, de acuerdo a los cinco objetivos del Plan integral de desarrollo y sujeto a la información aportada por las mesas temáticas. En esta etapa debe existir una priorización por parte de la población, dado que no todos los proyectos se pueden financiar; opera así una concertación temática y territorial. A partir de ello viene una fase de elaboración y ejecución de proyectos. La elaboración de proyectos lo realizan conjuntamente los comités de desarrollo territorial y las mesas temáticas, con el apoyo de las ONGs. Una vez confeccionado el proyecto se lo entregan a la Municipalidad quien elabora un expediente técnico. Sobre esta base se realiza una licitación entre

¹⁵ Generalmente, estas mesas son instalada en aquellas zonas que han participado en la elaboración del Plan integral de desarrollo. En la actualidad existen en Villa seis mesas temáticas: comercio, comunidad saludable, género, juventud, educación, y pequeñas y medianas empresas. Además, se viene estudiando la idea de crear la mesa agropecuaria.

¹⁶ Ordenanza del Marco del Presupuesto Participativo en el Proceso del Plan Integral de Desarrollo de Villa El Salvador (2001).

¹⁷ Los recursos de inversión corresponden sólo al 80% del monto recibido ya que el 20% restante está destinado a la gestión del Municipio. Cabe mencionar, además, que el 20% del monto de las obras que se realizan a través del presupuesto participativo deben provenir del aporte de la comunidad en mano de obra, dinero o activos.

empresas públicas y privadas para la ejecución de las obras, las cuales son supervisadas por la comunidad y el comité territorial, con un monitoreo esporádico de la Municipalidad. Finalizada la obra, los vecinos del territorio aprueban o desaprueban la gestión encargada de la misma.

La Municipalidad tiene dos instancias de control sobre las obras para poder rendir cuentas a la comunidad. De un lado, la supervisión al avance de los proyectos, y, por otro, la elaboración de expedientes por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano. Como hemos visto, representando a la población, son los comités territoriales quienes hacen un seguimiento y un control permanente del proyecto. Al final de cada año es la Municipalidad la encargada de entregar los cargos y realizar una asamblea donde se informa de los gastos de cada obra y se anexa una evaluación de su calidad, del cumplimiento de los plazos, entre otras cosas. En esta asamblea se eligen los nuevos miembros de los comités de desarrollo territorial.

El presupuesto participativo y el enfoque de género

Actualmente, el Municipio de Villa el Salvador no ha generado los mecanismos necesarios para incorporar la perspectiva de género en el ámbito del presupuesto participativo. No obstante, las mujeres organizadas están haciendo esfuerzos para que se les incorpore dentro de la dinámica del proceso. Para ello, han participado en las discusiones sobre prioridades ciudadanas desde los inicios del proceso de elaboración del Plan integral de desarrollo y su asistencia a las asambleas territoriales se ha incrementado desde entonces.

En este proceso, las mujeres perciben dos importantes logros:

- Su incorporación, en algunos territorios, a la mesa directiva de los comités de gestión territorial.
- La puesta en marcha de la Mesa temática de género que busca brindar asesoría a todas las demás mesas para que éstas elaboren diagnósticos que incorporen el enfoque de género¹⁸.

No obstante los avances, quedan pendientes algunas tareas fundamentales, entre las cuales destacan una mejora en la asistencia de las mujeres a las asambleas en todos los territorios del distrito, y la consolidación del

¹⁸ La mesa de género se encuentra compuesta por la Federación Popular de Mujeres y algunas ONGs.

trabajo de la Mesa de género a fin de que pueda influir en la incorporación del enfoque de género tanto en el presupuesto municipal sujeto a la deliberación comunal como aquel definido por la propia Municipalidad. La pregunta abierta es ¿cómo incorporar el enfoque de género en el presupuesto participativo que fomenta Villa El Salvador? Algunas propuestas que se orientan a este objetivo son:

- Sensibilizar sobre los problemas de género y el enfoque de género a los participantes del proceso y a las autoridades municipales y, en particular, a quienes elaboran el diagnóstico sobre la problemática distrital.
- Mejorar la asistencia de las mujeres en todos los comités territoriales del distrito de modo que puedan presentar sus propuestas y se les considere como parte de las directivas de cada territorio, es decir, del grupo que conduce el proceso de presupuesto participativo.
- El Municipio podría establecer una cuota mínima de participación de mujeres en la mesa directiva de cada territorio, en la toma de decisiones, y en la ejecución de las obras¹⁹. Actualmente, las prioridades ciudadanas son elegidas por los dirigentes vecinales (grupo que tradicionalmente maneja el presupuesto participativo, compuesto casi en su totalidad por hombres) y se dirigen básicamente a obras públicas (en los temas de infraestructura, medio ambiente, educación, etc). Las mujeres piensan que también se deberían proponer proyectos que satisfagan sus necesidades sentidas (microempresas, talleres educacionales, entre otros).
- Incorporar un indicador de cambio de las brechas de género dentro de los criterios de selección de proyectos y evaluar éstos, continuamente, con un enfoque de género. Un mecanismo para lograrlo es que las mesas temáticas incorporen una dimensión de género en los diagnósticos que realizan sobre la problemática del distrito. En esta dirección es necesario que el Municipio fortalezca el papel de las mesas temáticas e involucre a los dirigentes vecinales con ellas²⁰.

¹⁹ En la última discusión del reglamento del presupuesto participativo, se barajó la posibilidad de incorporar como un cuarto criterio de asignación de recursos a los comités de gestión territorial, el grado de participación de los vecinos y dirigentes en las asambleas donde se deciden las obras prioritarias para el territorio. Ello con el objetivo de garantizar la participación de “todas las fuerzas vivas del distrito”, como lo propone el Plan integral de desarrollo, especialmente de mujeres y jóvenes. No obstante se desestimó su inclusión por una supuesta dificultad de medición, y la posibilidad de que pueda ser usado como pretexto para manipular la asistencia de grupos coalicionados con un fin específico.

²⁰ Actualmente, los dirigentes vecinales no se involucran con las mesas temáticas sino que imponen sus propios criterios.

5. ANÁLISIS DE GÉNERO DE LA POLÍTICA Y PRESUPUESTO MUNICIPAL

El análisis de género de un presupuesto parte del supuesto de que éste se deriva de las políticas. En tal sentido es necesario explorar las políticas con el propósito de identificar los contenidos implícitos y explícitos de género que subyacen en sus enunciados y sus probables impactos en hombres y mujeres. Asimismo es importante explorar su consistencia con las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto. En el caso específico de Villa El Salvador analizamos las implicaciones de género de las políticas y el presupuesto municipal a través de varias entradas. La identificación de los temas implícitos y explícitos de género en el Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2010 y su evaluación en relación a su capacidad para cambiar o no las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, así como los patrones de las relaciones de género. La identificación de los recursos asignados a las políticas en el presupuesto del 2001 y su consistencia con el Plan integral de desarrollo, para lo cual analizamos la relación entre los objetivos del Plan de desarrollo al 2010 y los programas y subprogramas del presupuesto del 2001 así como la ejecución del gasto en el presupuesto del 2001 por programas y subprogramas.

5.1 Análisis del plan de desarrollo

Como señalamos en la sección 4.3 la Municipalidad Villa el Salvador cuenta con un Plan integral de desarrollo como instrumento político-técnico de gestión del gobierno local. Es considerado como un documento que sirve de marco de referencia y una herramienta importante para la gestión municipal y para el conjunto de actores individuales y sociales que conforman la comunidad. Este plan contiene una visión y cinco objetivos de desarrollo con sus respectivas acciones cuyos contenidos de género analizamos a continuación.

Visión de desarrollo

Villa El Salvador es un distrito de productores, líder, organizado y generador de riquezas. Es una ciudad moderna y saludable con **hombres y mujeres** de todas las generaciones, que tienen valores humanos e **igualdad de oportunidades** de formación y desempeño y que participan democráticamente en la gestión de su desarrollo (Municipalidad de Villa El Salvador 2001b).

La visión de desarrollo del plan menciona específicamente a hombres y mujeres, reconociendo de esta manera el aporte de ambos en el desarrollo y

gestión local. En Villa El Salvador el movimiento de mujeres ha jugado un papel muy importante y existe una percepción positiva del desempeño político de las mujeres organizadas. Lo que más se resalta es su decisión y perseverancia para el trabajo social y público (Calandria 2001). En tal sentido consideramos que la actuación del movimiento de mujeres ha permitido la visibilización del aporte de las mujeres en el distrito. De otro lado, el que se mencione la necesidad de que ambos cuenten con igualdad de oportunidades, puede significar una primera constatación que hombres y mujeres no tienen iguales oportunidades y, por lo tanto, el reconocimiento de que es importante ver la forma de que esta situación se supere. En este sentido, es imprescindible realizar un análisis más detallado del plan para establecer cómo ello se traduce en objetivos de desarrollo y medidas más concretas.

Objetivo de desarrollo 1

La comunidad de Villa El Salvador ha reafirmado su identidad de líder, creativa, organizada, solidaria y que planifica el futuro (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Este objetivo ha sido traducido en las siguientes acciones:

- Propiciar que todas las organizaciones, instituciones y líderes del distrito se comuniquen entre sí y con la comunidad, compartiendo sus aspiraciones y logros.
- Fomentar, desarrollar y consolidar organizaciones, grupos y espacios según el **interés** de los **vecinos y vecinas** del distrito.
- Estimular la **creatividad y la participación** de **niños, niñas, jóvenes y mujeres** para el desarrollo local y nacional.
- Incentivar desde todos **los actores** una cultura de valores en el comportamiento vecinal y distrital.
- Promover la imagen de Villa El Salvador como distrito productivo y comunidad organizada y solidaria.

En este objetivo se utiliza un término aparentemente neutral, “la comunidad”. Sin embargo es conveniente considerar que en la comunidad existen diversos intereses y sobre todo relaciones de poder no equitativas entre hombres y mujeres, hecho que se debe tomar en cuenta en el diseño de políticas. A su vez, las acciones para lograr este objetivo se basan en la consolidación y la participación de las organizaciones y de la población. Por lo que cuando se dice específicamente “estimular la creatividad y participación de niños, niñas, jóvenes y mujeres” puede suponer varias cosas: que

no existe una participación adecuada de niños/as, jóvenes y mujeres, que estos segmentos poblacionales no tienen los canales adecuados para participar, o que tienen limitaciones para participar. Por ello será conveniente observar cómo esta situación se traduce en la planificación operativa.

Sin embargo, aunque es dable reconocer que las mujeres, en general, tienen mayores dificultades para participar, también es necesario analizar la situación específica de Villa El Salvador. Como hemos señalado, este distrito que se caracteriza por tener una gran red de organizaciones de mujeres, cuya participación es reconocida por el propio Municipio. Además las mujeres organizadas tienen un nivel de participación mayor que el hombre en las labores comunales y tienen más voluntad para sacar adelante los acuerdos (Calandria 2001). De estas constataciones surge la inquietud sobre cual es el problema de la intervención: ¿es sólo de participación? o ¿se trata más bien de la capacidad de las mujeres para incidir en las decisiones del Municipio? o ¿hay una baja valoración de las instancias en las que participa la mujer?

Otro aspecto de la participación tiene que ver con el referente de las autoridades municipales marcado por las organizaciones populares. Ello tiene un efecto ambivalente, ya que por un lado lleva a que les reconozcan su actuación ciudadana como líderes del distrito, pero por el otro pierden de vista a los varones y mujeres que no están representados por las actuales organizaciones. Esta situación se agrava en el caso de las mujeres porque ellas enfrentan mayores problemas para participar. Los mensajes simbólicos que priman en la sociedad, como el de “la mujer en la casa y el hombre en la calle”, y a la vez, las restricciones psicológicas y materiales que enfrentan al interior de la familia dificultan su participación.

Objetivo de desarrollo 2

Villa El Salvador es un distrito de **productores** que ofrece bienes y servicios de calidad y que genera **riqueza** para la **comunidad** en toda la extensión de su territorio (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Este objetivo está acompañado por las siguientes acciones:

- Ejecución de un Programa de desarrollo económico distrital que fortalezca la capacidad generadora de ocupación y riqueza en todo el distrito.
- Articulación de los comerciantes y de los productores de bienes y servicios de las zonas residenciales y productivas del distrito.
- Consolidar el Parque Industrial como eje productivo de Lima Sur y de Lima Metropolitana.

- Creación de la autoridad autónoma para el desarrollo de la zona agropecuaria.
- Proporcionar a los jóvenes medios e instrumentos que les permitan desarrollar sus capacidades y calificación para el trabajo.
- Diseño, patente y difusión de una marca de calidad propia de Villa El Salvador, Lima, Perú.

Es interesante constatar que en este objetivo centrado especialmente en los aspectos productivos y de generación de riqueza las mujeres desaparecen. Cuando en el objetivo se menciona a los “productores” como generadores de riqueza, no se reconoce el aporte de las mujeres en el sector privado de la economía. Implícitamente sólo se valora el mercado como creador de riqueza y no se considera el aporte del cuidado doméstico y comunitario. Esto conlleva a que se invisibilice la importancia de las mujeres tanto como productoras en el sector privado de la economía, como productoras en el sector del cuidado doméstico (las tareas domésticas para la manutención de la familia) y comunitario (como el Vaso de leche).

Una de las actividades centrales de los hogares es producir bienes y servicios, lo que forma parte de la economía del cuidado, no remunerada, distinta de la economía de bienes y servicios orientados al mercado. Si bien hombres y mujeres trabajan en la economía del cuidado, en general ésta se basa en el trabajo intenso de las mujeres.

La utilización de un término aparentemente neutro como “comunidad” no visibiliza el hecho que la riqueza generada no es distribuida equitativamente entre hombres y mujeres al interior de la comunidad ni al interior de la familia. Asimismo no hay ningún reconocimiento a la situación diferente que enfrentan hombres y mujeres en el mercado laboral, ni a la segregación ocupacional por género, por lo tanto no se proponen acciones para superar esta situación.

Objetivo de desarrollo 3

Villa El Salvador es una ciudad saludable, con un medio ambiente seguro, sano, ordenado, verde y con los servicios que corresponde a toda ciudad moderna (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Para avanzar en el establecimiento de una ciudad saludable se propone:

- Implementar el programa de gestión local de salud, limpieza y medio ambiente, con responsabilidad de instituciones públicas, gobierno local, **organizaciones sociales** y organizaciones privadas.

- Acondicionamiento espacial del territorio del distrito que posibilite el desarrollo integral
- Poner verde el entorno público del distrito: zona agropecuaria, Lomo de Corvina, playas, parques y avenidas.
- Ordenar y **hacer seguro el uso de los espacios públicos** mejorando el tránsito, transporte y actividades comerciales y productivas conservando la identidad del distrito.
- Adjudicación clara e intangible de terrenos reservados para usos comunales, productivos e institucionales, de servicios y residenciales.
- Crear y poner en ejecución un **sistema de seguridad ciudadana** que incorpore a las organizaciones de vecinos, la Policía Nacional del Perú e instituciones públicas.
- Recuperar el respeto a la vida y a la **integridad física y moral de la familia** tanto al nivel de los espacios públicos como privados.

Ni en el objetivo ni en las acciones se menciona la situación específica de hombres y mujeres en relación a la creación de un medio ambiente saludable. Tampoco aparecen en relación a los requerimientos que debe contemplar un ambiente seguro y sano para todos. En especial llama la atención la omisión de la violencia familiar que afecta a mujeres, niños y niñas. Asimismo no se contemplan las necesidades identificadas por las mujeres jóvenes del distrito referidas a la inseguridad ciudadana que las afecta más directamente que a sus pares varones (Calandria 2001).

Objetivo de desarrollo 4

Villa El Salvador es una comunidad democrática donde los ciudadanos, **hombres y mujeres** de todas las generaciones, **participan responsablemente en la toma de decisiones**, grandes y pequeñas, **en la gestión de su desarrollo** y en donde hay confianza mutua entre las autoridades y los vecinos, asociados y ciudadanos (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Las acciones previstas en torno a este objetivo son:

- Institucionalizar mecanismos de **participación ciudadana**, de comunicación y espacios de concertación para la toma de decisiones en la gestión del desarrollo local.
- Fortalecer la gestión democrática y eficiente de la Municipalidad, estableciendo **sistemas de consulta directa** y transparente entre los vecinos, los funcionarios y las autoridades elegidas.
- Consolidar la institucionalidad para la gestión de desarrollo local.

- Poner en práctica en todos los niveles de gestión el derecho que tienen los niños, las niñas, los jóvenes y los adultos mayores a ser escuchados y a participar en la toma de decisiones.

En este objetivo se reconoce que hombres y mujeres deben participar responsablemente en la toma de decisiones. Asimismo se reconoce el derecho de las niñas y niños así como de los jóvenes y adultos mayores a participar en ella. Pero no se propone ninguna acción para que este objetivo sea efectivo; es decir, no se plantean medidas para superar las dificultades que los grupos mencionados enfrentan para participar en la toma de decisiones.

Objetivo de desarrollo 5

Las **familias** del distrito cuentan con **igualdad de oportunidades** de formación y de acceso a servicios educativos de primera calidad, que forman hombres y mujeres calificados, con valores humanos (Municipalidad Villa El Salvador 2001b).

Se piensa avanzar en este objetivo a través de:

- Promover a Villa El Salvador como una comunidad en la que **hombres y mujeres se involucran por igual en un proceso de aprendizaje para la vida** y una convivencia social y armónica.
- Transformar los **contenidos** de la educación formal de modo tal que forjen ciudadanos responsables de su desarrollo, con iniciativa, visión de futuro y cultura empresarial.
- Fomentar un sistema de educación de primera calidad, acorde con las necesidades de desarrollo de las personas y del distrito. Creación de la Universidad de Villa El Salvador.

Este objetivo incorpora la igualdad de oportunidades para las familias, ignorando, que al interior de la familia existe la discriminación de las hijas respecto a los hijos varones. Cabe recordar la percepción de las jóvenes del lugar:

Las mujeres jóvenes perciben que son postergadas por sus padres en tanto les ponen dificultades para su desarrollo personal en situaciones como el acceso a centros de educación superior [...] Además, en la estructura de roles de sus hogares, perciben que existen patrones machistas de sus progenitores, en tanto se les asignan tareas “propias” de la mujer, hecho que le recorta su tiempo libre y su

posibilidad de administrarlo en contraposición con sus hermanos varones a quienes perciben como sujetos con mayor autonomía (Calandria 2001).

En tal sentido para que se cumpla lo que se propone en una de las acciones —que hombres y mujeres se involucren por igual en el proceso de aprendizaje— es necesario trabajar con las familias y contemplar las acciones que permitan revertir los patrones que recortan las posibilidades de las niñas y las jóvenes.

En las acciones, cuando se habla de los contenidos de la educación, no se mencionan los cambios que se deben observar para transmitir contenidos no sexistas en la educación formal y con una perspectiva de género.

Miradas complementarias

Más allá del discurso implícito o explícito del Plan están las concepciones de las autoridades que al final de cuentas son quienes tienen la función de ponerlo en marcha. Por ello es ilustrativo analizar las opiniones de las autoridades municipales de Villa el Salvador para determinar cómo se conceptualiza el género. Se reconoce la prioridad de las mujeres en la gestión del distrito, dado su protagonismo en la vida familiar y barrial, aún cuando este discurso parece ser más una apuesta política que una voluntad real de entender y satisfacer sus principales necesidades. Ello se evidencia al hablar de políticas que favorezcan la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres las cuales son consideradas por las autoridades municipales contraproducentes o contradictorias con el trato equitativo que deben recibir todos los ciudadanos del distrito. Por ejemplo, dice el alcalde M.Pumar:

Hay que darle más poder a la mujer yo no creo en eso, yo creo que la mujer tiene que ganarse su derecho. No porque la mujer sea sexo débil tienen que dársele la mano. [...] El género no significa favores de la parte del varón sino que significa respeto de iguales. La mujer no puede seguir aspirando a ser beneficiaria, sino a ganarse su protagonismo también (Calandria 2001).

Esta concepción de la mujer como sexo débil, centra el problema en la mujer y no en las estructuras y relaciones que la discriminan. Pensar que la “igualdad” deben ganársela las mujeres, sin considerar la situación objetiva que genera la desigualdad, no sólo no contribuye a mejorar las condiciones de vida de las mujeres, sino que incrementa sus responsabilidades y su trabajo sin beneficios equitativos. Es sabido que la igualdad entre desiguales

genera mayor desigualdad. En tal sentido no basta hablar de igualdad sino de equidad, lo que implica contemplar aquellos aspectos que generan una brecha en las condiciones de vida de hombres y mujeres y las propuestas para superarla.

De otro lado las autoridades cuestionan la ayuda de corte asistencialista que reciben las mujeres, como el Vaso de leche. Se piensa, en cambio, que es mejor favorecer su participación en actividades productivas y promover sus capacidades de generación de ingresos (Calandria 2001). Respecto a estas afirmaciones vale la pena algunos comentarios. En primer lugar, los programas asistencialistas no están dirigidos exclusivamente a las mujeres. En el caso del Vaso de leche los principales beneficiarios son los niños y niñas. Es decir, se confunden programas dirigidos a las familias (como los mencionados) con aquellos que pueden beneficiar directamente a las mujeres (como los de promoción del empleo).

Asimismo cuando se refieren a las mujeres en términos de “promover sus capacidades de generación de ingresos” se da un sesgo de género al aporte laboral de la mujer. Si se tratara de varones se hablaría de empleo o trabajo. Y es que cuando se habla de las mujeres “generando ingresos”, subyace la imagen del hombre proveedor y la mujer como aporte auxiliar al ingreso familiar. De esta manera se dirigen a la mujer programas que las capacitan en la producción de bienes de escala limitada y con escasas posibilidades de transformarse en actividades económicas que generen un puesto de trabajo. Estas aseveraciones y supuestos ignoran que el 19,6 % de los hogares urbanos están jefaturados por mujeres y que cada día más mujeres aportan tanto como sus pares a la economía familiar (INEI 1999).

Finalmente, cabe mencionar que dar respuesta a las necesidades prácticas de las mujeres si bien permite que tengan mejores condiciones en su rol tradicional o ampliar sus posibilidades de acción, generalmente no pone en tela de juicio las relaciones de género.

Comentarios finales

En la visión y en algunos objetivos del Plan integral de desarrollo se señala, explícitamente, a hombres y mujeres. Hemos argumentado que esta mención específica da cuenta de un primer reconocimiento del aporte de ambos en el desarrollo y gestión local. A la vez, hemos sugerido que al indicar la necesidad de que ambos cuenten con igualdad de oportunidades, se presume que hombres y mujeres no tienen iguales posibilidades. Sin embargo, el enunciado de las acciones relacionadas a este objetivo no in-

cluyen intervenciones orientadas a cerrar estas desigualdades y brechas. Ello abre la necesidad de contrastar cómo las propuestas que contemplan implícitamente una brecha de género se traducen en objetivos y metas en la planificación operativa y en la asignación presupuestal.

Hemos enfatizado que el movimiento de mujeres de Villa El Salvador es uno de los actores principales del movimiento social local y que existe en el Municipio una percepción positiva del desempeño político de las mujeres organizadas. En este contexto, se podría decir que el reconocimiento y visibilización de las mujeres que se manifiesta en el Plan integral de desarrollo es fruto de su esfuerzo y presión política antes que de una mirada de género en los procesos de planificación. Tal vez ello explique la carencia de propuestas específicas y acciones para aminorar la brecha que existe entre hombres y mujeres.

5.2 El presupuesto municipal del 2001

En esta sección se relacionan los objetivos del Plan integral de desarrollo con los diversos subprogramas y proyectos del presupuesto del año 2001, a fin de determinar en qué medida estos últimos recogen los lineamientos y acciones del Plan. Especial interés tiene el revelar las prioridades en la distribución de los recursos en el presupuesto, tomando en cuenta sus variaciones entre el presupuesto de apertura y el presupuesto ejecutado.

Distribución programática

El presupuesto de apertura de la Municipalidad de Villa El Salvador para el año 2001 ascendió a 25 millones de soles. Posteriormente, se incrementó a 30 millones (presupuesto modificado), pero sólo alcanzó una ejecución de cerca de 26 millones. Como se observa en la figura 3 y la tabla 13, son básicamente diez los programas entre los que se distribuyen los recursos: planeamiento gubernamental, administración, promoción y asistencia social y comunitaria, educación física y deportes, cultura, comercio, protección del medio ambiente, salud individual, desarrollo urbano y transporte terrestre. Estos programas se subdividen en subprogramas, proyectos y actividades.

En general los programas muestran diferencias entre los montos presupuestados y los ejecutados. Tal es el caso, por ejemplo, de administración, a la que inicialmente se le asignó el 33,5% de los recursos pero que luego en el presupuesto ejecutado representa el 26,7% del total. Lo contrario sucede en los programas de educación física y deportes: en el presupuesto de apertura tiene un peso de 3,9% mientras que en el ejecutado asciende al 9,6%.

Fuentes de financiamiento

Los programas y sus correspondientes actividades se financian con recursos provenientes de diferentes fuentes²¹: canon, rentas de aduana, Fondo de Compensación Municipal, recursos directamente recaudados por la Municipalidad, otros impuestos municipales, operaciones de crédito, y donaciones y transferencias. Las asignaciones a los programas se hacen de acuerdo con las prioridades del gobierno local, pero en el caso del 30% de los recursos de inversión provenientes del Fondo, la asignación se realiza a través del mecanismo de consulta a la comunidad descrito anteriormente.

La principal fuente de financiamiento del gasto ejecutado en el 2001 fueron las donaciones y transferencias (35.6%, como se observa en la tabla 16). En gran medida estos recursos se orientaron al programa del Vaso de leche. Hay que destacar que este programa, al ser una transferencia del gobierno central con un fin específico, le resta a la Municipalidad poder de decisión sobre el uso de estos recursos. En este caso, la Municipalidad es una ejecutora del programa.

La segunda fuente de financiamiento en orden de importancia fue el Fondo de Compensación Municipal, que financió el 32% de la ejecución del gasto, algo más de 8 millones de soles. Estos recursos se destinaron principalmente al desarrollo de infraestructura deportiva (Complejo Deportivo Iván Elías) y a la construcción y acondicionamiento de vías urbanas. Ambos subprogramas concentraron el 42% del Fondo, como se ve en la tabla 15.

Ejecución

Por las razones mencionadas previamente no consideramos al programa Vaso de leche como una inversión municipal. Entonces, sin considerar este gasto son los programas (o proyectos) de administración general (33,5%), protección del medio ambiente (11,5%), y desarrollo urbano (8,3%) a los que se les asignaron la mayor cantidad de recursos en el presupuesto de apertura. No obstante, en la ejecución del gasto, el programa de educación física y deportes desplaza del tercer lugar al de desarrollo urbano. En cualquier caso, sin embargo, al excluir los gastos de administra-

²¹ En este análisis se excluirán los programas y proyectos que no se realizan con recursos municipales ya que los fondos utilizados para ellos no se distribuyen con la misma lógica que los primeros, sino que son utilizados para fines específicos establecidos con el concurso de la ONG que interviene y el organismo cooperante.

ción -donde el grueso se concentra en la actividad de gestión administrativa- encontramos que los programas priorizados en la repartición de los recursos están relacionados a infraestructura, ya se trate de parques, complejos deportivos o vías locales. Estas obras son financiadas en gran medida por el Fondo de Compensación Municipal, por lo que es necesario determinar en qué medida se ha considerado la equidad de género en su diseño y concepción.

Cabe mencionar que en el presupuesto de apertura se había previsto que del 70% de este Fondo, destinado a gastos de inversión, se financie, principalmente, infraestructura urbana (24%), la construcción y acondicionamiento de vías urbanas (13%) e infraestructura deportiva (12%); no obstante, la ejecución muestra un cambio de prioridades, concentrándose el gasto en esta última, en un 22%, y en vías urbanas en casi 20%. Ello puede significar un sesgo en contra de la equidad de género si se tiene en cuenta que las obras relacionadas con la infraestructura urbana pueden dirigirse más fácilmente a satisfacer las necesidades de las mujeres del distrito. Un comportamiento similar se observa al revisar las obras realizadas en el marco del presupuesto participativo: el grueso de los recursos así distribuidos se dirigieron a la construcción y/o remodelación de parques, lozas deportivas, el *Programa no escolarizado de educación inicial*, entre otros. El impacto de género de estas obras depende de la forma en que es promovido su uso entre los(as) vecinos(as) del distrito. Pero además éstas no forman parte de las prioridades expuestas por los grupos organizados de mujeres²².

Por otro lado, llama mucho la atención que los subprogramas que tienen una mayor probabilidad de atender las necesidades de las mujeres muestren una muy baja participación en el presupuesto público inicial y su ejecución final, como por ejemplo, la promoción y asistencia social, que sin considerar el Vaso de leche representan el 0,4% y 0,2% del gasto, la promoción y asistencia comunitaria que significan el 0,8% y 0,2%, y la atención médica básica que concentra el 0,2%. Nótese además, que en todos los casos, el gasto finalmente ejecutado ha sido menor a las ya pequeñas cifras originalmente presupuestadas para estas actividades.

²² Durante el taller de presentación de los avances de la presente investigación realizado con las mujeres organizadas de Villa El Salvador, se puso en evidencia la necesidad de atender una serie de aspectos relacionados con el bienestar personal y familiar de las mujeres, que no pasan necesariamente por el desarrollo de este tipo de obras de infraestructura (ver anexo 1).

Figura 3: Programas, subprogramas y proyectos del Municipio de Villa El Salvador (2001)

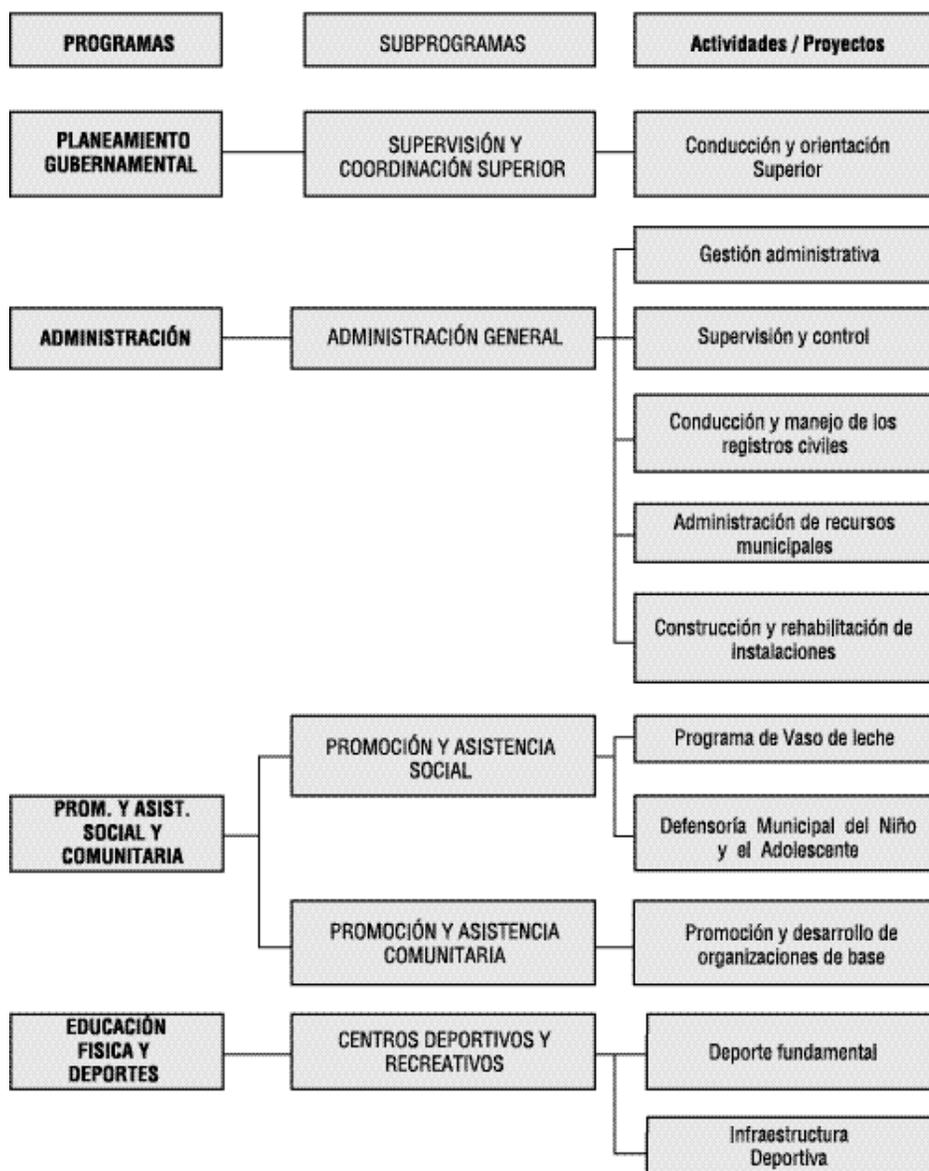
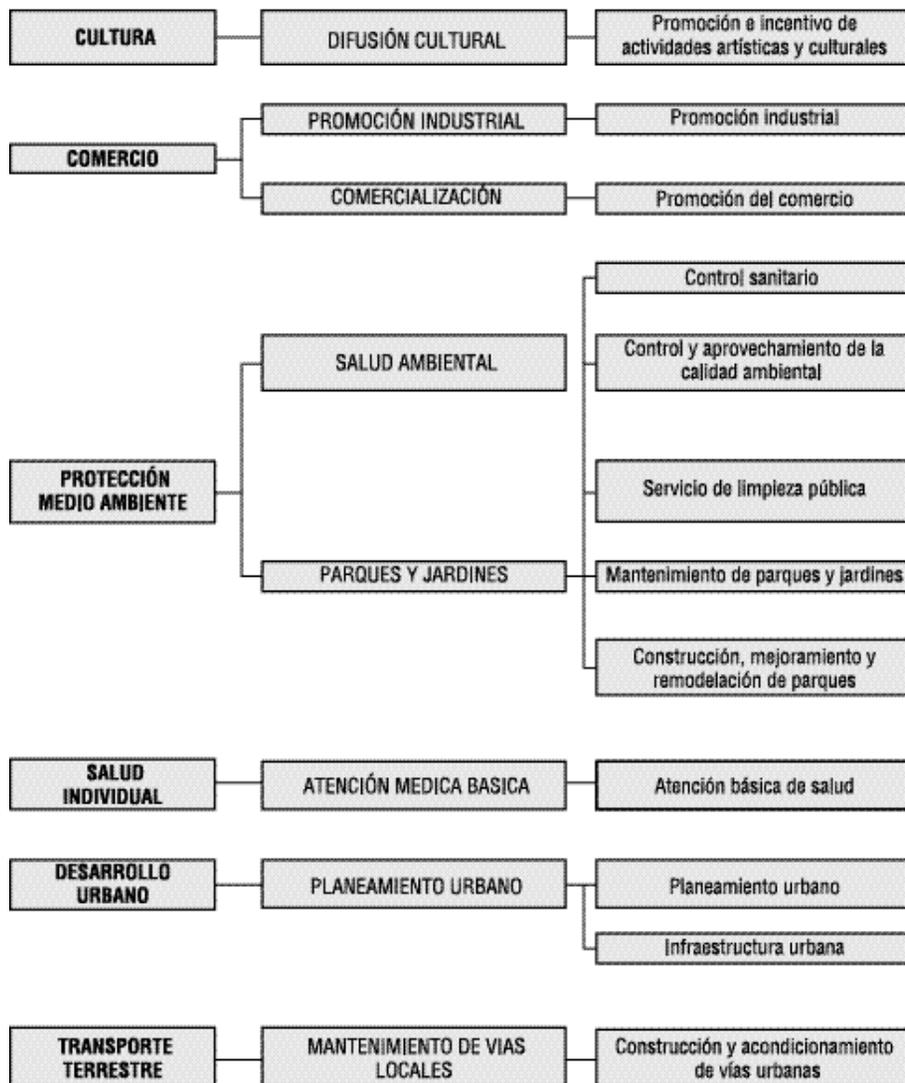


Figura 3 (continuación): Programas, subprogramas y proyectos del Municipio de Villa El Salvador (2001)



Fuente: Municipalidad Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001.

Tabla 13: Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según programas

Tabla 13: Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según programas

Programas	Presupuesto de apertura	%	Presupuesto modificado	%	Presupuesto ejecutado	%
PROGRAMA DE PLANEAMIENTO BUDGETARIO	141.909	0,8	218.838	0,7	182.138	0,7
SUPERVISIÓN Y COORDINACIÓN SUPERIOR	141.900	0,8	210.838	0,7	182.138	0,7
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	8.393.894	50,5	8.398.838	27,8	8.398.873	29,7
ADMINISTRACIÓN GENERAL	8.142.384	32,5	8.148.835	27,0	8.248.148	29,3
Gestión administrativa	7.498.614	29,9	7.508.834	25,0	8.378.444	29,5
Supervisión y control	23.000	0,1	28.301	0,1	26.188	0,1
Comisión y manejo de las regiones áridas	27.600	0,1	35.760	0,1	29.908	0,1
Administración de recursos municipales	585.250	2,4	585.250	1,8	413.828	1,8
Construcción y rehabilitación de instalaciones	251.800	1,0	108.703	0,3	81.805	0,4
PROGRAMA DE PROMOT. Y ASIST. SOCIAL Y COMUNITARIA	8.867.809	38,4	18.208.784	58,8	8.198.898	28,2
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL	8.878.400	35,0	10.008.284	33,0	9.080.487	35,0
Programa de Vaso de leche	8.582.800	34,2	8.878.784	28,7	8.084.138	31,7
Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente	90.600	0,4	90.600	0,3	84.351	0,2
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIA	194.620	0,8	194.620	0,6	89.402	0,2
PROGRAMA DE EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTES	878.800	3,8	2.821.861	8,8	2.488.848	8,8
DEPORTES DEPORTIVOS Y RECREATIVOS	1.800	0,008	1.800	0,0	0	0,0
Infraestructura de portos	872.040	3,8	2.820.061	8,8	2.488.848	8,8
PROGRAMA DE CULTURA	4.700	0,018	4.700	0,0	0	0,0
FLUJÓN CULTURAL	4.700	0,018	4.700	0,0	0	0,0
PROGRAMA DE COMERCIO	347.240	1,4	688.873	2,8	878.488	2,8
PROMOCIÓN INDUSTRIAL	344.800	1,4	585.833	2,0	518.430	2,0
COMERCIALIZACIÓN	2.940	0,01	2.940	0,01	2.028	0,01

Tabla 13 (continuación): Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según programas

Tabla 13 (continuación): Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según programas

Programas	Presupuesto de apertura	%	Presupuesto modificado	%	Presupuesto ejecutado	%
PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	2.862.471	11,6	4.869.866	16,9	2.893.858	14,2
SALUD AMBIENTAL	2.208.371	6,8	2.017.863	6,7	1.812.958	6,2
PARCOS Y JARDINES	12.100	0,0	72.100	0,2	55.148	0,2
Construcción, mejoramiento y remodelación de parques	674.000	2,7	2.719.792	9,0	2.024.923	7,6
PROGRAMA DE SALUD INDIVIDUAL	17.760	0,1	37.199	0,1	35.896	0,1
ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA	17.760	0,1	37.199	0,1	35.896	0,1
PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO	2.879.899	6,3	1.426.906	4,7	1.824.128	3,9
PLANEAMIENTO URBANO	70.000	0,3	70.000	0,2	45.904	0,2
Infraestructura urbana	2.000.000	6,0	1.355.905	4,5	878.222	3,8
PROGRAMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	1.466.146	5,4	2.129.906	7,8	1.958.354	7,6
MANUTENIMIENTO DE VÍAS LOCALES	1.385.146	5,4	2.158.906	7,0	1.958.324	7,6
TOTAL	25.098.888	100,0	30.349.278	100,0	23.868.688	100,0

Fuente: Municipalidad Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y 2002.

Tabla 14: Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según fuentes de financiamiento (2001)

Tabla 14: Presupuesto de apertura, modificado y ejecutado según fuentes de financiamiento (2001)

Fuente de financiamiento	Presupuesto de apertura	%	Presupuesto modificado	%	Presupuesto ejecutado (neto)	%
01 Canon y Sobrecanon	48.878	0,20	214.562	0,71	214.562	0,83
03 Percepción en rentas de aduana	4.267	0,02	6.541	0,03	7.809	0,03
07 Fondo de Compensación Municipal	8.329.434	33,21	9.087.938	29,96	8.394.489	32,45
08 Otros impuestos municipales	3.148.630	12,86	3.180.944	10,43	2.406.063	9,26
09 Recursos de restablecimiento resarcidos	4.894.045	18,87	5.248.333	17,29	4.175.818	16,07
11 Recursos por operación de crédito interno		0,00	2.000.000	6,59	1.539.597	5,92
12 Recursos por operación de crédito externo		0,00	0	0,00		0,00
13 Donaciones y transferencias	3.658.768	34,16	10.821.940	35,01	9.249.242	35,59
Total	26.868.668	100,00	29.348.276	109,19	28.996.999	109,19

Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métricas 2001 y 2002.

Tabla 15: Gastos de inversión según fuentes de financiamiento y programas (2001)

Tabla 15: Gastos de inversión según fuentes de financiamiento y programas (2001)

Programas	01 Cuenta de inversión	02 Recursos propios	07 Municipios	08 Municipios de provincia	09 Municipios de provincia	10 Municipios de provincia	11 Recursos propios de inversión	12 Municipios de provincia	TOTAL
PROGRAMA DE PLANEAMIENTO GOBIERNO LOCAL									
SUPERVISIÓN Y COORDINACIÓN SUPERIOR									
Control y orientación superior					102.130,00				102.130,00
Asesoría administrativa									
Reparación y mantenimiento									
Control y manejo de registros civiles									
Administración de recursos municipales									
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN GENERAL									
Gestión administrativa			2.040.000,00	2.304.180,00	1.043.625,00				6.377.495,00
Reparación y mantenimiento					25.168,00				25.168,00
Control y manejo de RRCC					28.900,00				28.900,00
Administración de recursos municipales					413.820,00				413.820,00
Construcción y rehabilitación de edificios			91.005,00						91.005,00
PROGRAMA DE PROM. Y ASERT. SOCIAL Y COMUNITARIA									
PROMOCIÓN Y ASERTENIA SOCIAL									
Uso de leche									
Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente					57.501,00			8.969.633,00	9.027.134,00
					68.361,00				68.361,00

Tabla 15 (continuación): Gastos de inversión según fuentes de financiamiento y programas (2001)

Programas	01 Cuentas Bancarias	02 Rentas Agrupada	03 Préstamos	04 Otros Ingresos Financieros	05 Directamente Mediados	11 Operación de Crédito Interurb	12 Operación y Transfer- encias	TOTAL
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIA					58.402,00			58.402,00
Promoción y desarrollo de organizaciones de base								
PROGRAMA DE EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTES								
CENTROS DEPORTIVOS Y RECREATIVOS								
Deportes fundacional								
Infraestructura deportiva			1.887.581,00			864.486,00		2.462.067,00
PROGRAMA DE CULTURA								
DIFUSIÓN CULTURAL								
Promoción e intercambio de actividades culturales								
PROGRAMA DE COMERCIO								
PROMOCIÓN INDUSTRIAL								
Promoción Industrial					818.430,00			818.430,00
COMERCIALIZACIÓN								
Promoción del comercio					2.029,00			2.029,00
PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE								
SALUD AMBIENTAL								
Control Humano					7.016,00			7.016,00
Control y aprovechamiento de la calidad ambiental								

Tabla 15 (continuación): Gastos de inversión según fuentes de financiamiento y programas (2001)
 Tabla 15 (continuación): Sources of Investment según fuentes de financiamiento y programas (2001)

Programas	01 CASA SOLICITACIÓN	02 RENTAS AJUARADA	03 FONDO MUNICIPAL	04 OTROS INGRESOS MUNICIPALES	05 INVESTIMIENTOS RESERVADOS	11 Inversión DE CRÉDITO MUTUAL	13 DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	TOTAL
Servicio de limpieza pública					1,005,057.00			1,005,057.00
PARKINGS Y JARDINES								
Mantenimiento de parques y jardines					65,148.00			65,148.00
Construcción, mejoramiento y remodelación de parques			846,364.00			913,132.00	293,207.00	2,059,703.00
PROGRAMA DE SALUD INDIVIDUAL								
ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA								
Atención básica de salud					35,000.00			35,000.00
PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO								
PLANIFICAMIENTO URBANO								
Planamiento urbano					45,904.00			45,904.00
Infraestructura urbana			676,222.00					676,222.00
PROGRAMA DE TRANSPORTE TERRESTRE								
MANUTENIMIENTO DE VÍAS LOCALES								
Construcción y acondicionamiento de vías urbanas	214,532.00	7,829.00	1,375,297.00	1,0814.00	50,722.00			1,859,354.00
Total	214,532.00	7,829.00	8,364,489.00	2,364,139.00	4,175,816.00	1,539,267.00	1,022,804.00	27,364,119.00

Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001.

Tabla 16: Presupuesto de apertura y ejecutado según programas financiado con recursos FONCOMUN

Tabla 16: Presupuesto de apertura y ejecutado según programas financiado con recursos FONCOMUN

Programas	Presupuesto de apertura		Presupuesto ejecutado	
	Saldo	%	Saldo	%
PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL		0,0	0	0,0
SUPERVISIÓN Y COORDINACIÓN SUPERIOR				
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	3.802.894	43,12	3.822.894	34,13
ADMINISTRACIÓN GENERAL	3.337.784	40,10	2.940.800	35,03
Gestión administrativa	3.337.784	40,10	2.940.800	35,03
Supervisión y control	0	0,0	0	0,0
Concepción y manejo de los registros civiles	0	0,0	0	0,0
Administración de recursos municipales	0	0,0	0	0,0
Construcción y rehabilitación de instalaciones	251.600	3,02	91.905	1,09
PROGRAMA DE PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA		8,8		0,8
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL	0	0,0	0	0,0
PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIA	0	0,0	0	0,0
Promoción y desarrollo de organizaciones de base				
PROGRAMA DE EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTES	972.040	11,68	1.861.581	22,16
CENTROS DEPORTIVOS Y RECREATIVOS	0	0,0	0	0,0
Infraestructura deportiva	972.040	11,68	1.861.581	22,16

Tabla 16 (continuación): Presupuesto de apertura y ejecutado según programas financiado con recursos FONCOMUN

Elaboración: Unidad Ejecutiva de Planeación y Gestión Municipal, Municipalidad de Matucana, 2014

Programas	Presupuesto de apertura		Presupuesto ejecutado	
	Saldo	%	Saldo	%
PROGRAMA DE CULTURA		8,0		8,0
DIFUSIÓN CULTURAL	0	0,0	0	0,0
PROGRAMA DE COMERCIO	0	0,0	0	0,0
PROMOCIÓN INDUSTRIAL	0	0,0	0	0,0
COMERCIALIZACIÓN	0	0,0	0	0,0
PROGRAMA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	848.000	7,93	848.000	10,06
SALUD AMBIENTAL	0	0,0	0	0,0
PARQUES Y JARDINES	0	0,0	0	0,0
CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y REMODELACIÓN PARQUES	848.000	7,93	848.584	10,06
PROGRAMA DE SALUD INDIVIDUAL	0	0,0	0	0,0
ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA	0	0,0	0	0,0
PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO	2.000.000	24,03	978.222	11,06
PLANEAMIENTO URBANO	0	0,0	0	0,0
INFRAESTRUCTURA URBANA	2.000.000	24,03	978.222	11,06
PROGRAMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	1.102.000	13,24	1.675.297	19,96
MANTENIMIENTO DE VÍAS LOCALES	1.102.000	13,24	1.675.297	19,96
Total	8.323.134	100,00	8.304.409	100,00

Origen: Municipalidad de Matucana, El Sistema Oficial de Desempeño y Estadísticas 2014 y 2015

El Plan integral del desarrollo y las actividades municipales

Como vimos anteriormente, el Plan de Villa El Salvador se basa en una visión que otorga a los vecinos del distrito “igualdad de oportunidades de formación y desempeño”, sin distinción de edad ni género. Esta visión se traduce en cinco objetivos estratégicos y en un conjunto de líneas de acción que resulta interesante relacionar con las prioridades mostradas en el ejercicio presupuestario del 2001. Para ello se revisa el gasto realizado en los programas y subprogramas (ver tabla 17).

Recordemos que el primer objetivo estratégico, “la comunidad de Villa El Salvador ha reafirmado su identidad de líder, creativa, organizada, solidaria y que planifica su futuro”, incluye diversas líneas de acción que buscan promover y desarrollar una cultura de participación entre todos sus miembros, estimulando el uso de valores en cada una de sus actividades y proyectando una imagen de “comunidad organizada y solidaria” hacia el exterior. Este objetivo parece atravesar todos los subprogramas y proyectos que, de una u otra forma, contribuyen con la conformación de un distrito líder, pero especialmente se inserta en las dos primeras actividades, que tienen que ver con el estilo de gestión de las autoridades municipales: la supervisión y coordinación superior y la administración general. Ambas categorías absorben el 2,4% de la ejecución del gasto del año 2001.

¿En qué medida estos subproyectos tienen en cuenta la participación ciudadana sin distinción de género? En la primera actividad se menciona como objetivo el “dirigir, coordinar y ejecutar todas las políticas de gobierno y de gestión municipal, **concertando y promoviendo la participación ciudadana**”²³. Aparentemente, de esta forma, se recoge la necesidad de llevar a cabo una gestión participativa, con grupos de la población interviniendo en las principales decisiones del Municipio, aún cuando no necesariamente en la distribución del grueso de los gastos del mismo²⁴. No obstante, la principal preocupación que surge al observar este objetivo es que no garan-

²³ Ver en las tablas 18 al 25 los principales subprogramas y actividades/ proyectos con sus objetivos generales y específicos.

²⁴ Como ya vimos, lo que se distribuye participativamente corresponde aproximadamente al 30% de los recursos del Fondo de Compensación Municipal destinados a los gastos de inversión, lo que en el presupuesto del año 2001 representó 1.7 millones de soles, es decir, el 7% del presupuesto total.

tiza, per se, una participación equitativa de hombres y mujeres. El hecho de mencionar que la gestión municipal debe ser participativa no constituye ninguna garantía de que, además, sea equitativa en género.

El segundo objetivo estratégico propone que Villa El Salvador sea “un distrito de productores, que ofrece bienes y servicios de calidad y que genera riquezas para la comunidad en toda la extensión de su territorio”. Las líneas de acción asociadas muestran la intención de que el distrito se consolide como Parque Industrial de Lima Metropolitana, desarrolle su zona agropecuaria, genere trabajo y riqueza para el distrito, integrando, principalmente, a los jóvenes. En este sentido, son tres los subprogramas que podrían empatarse con este objetivo estratégico: promoción industrial, comercialización, y promoción y asistencia comunitaria por el trabajo que realiza en “la promoción y generación de espacios de desarrollo y oportunidades para la juventud”. Estos subprogramas, sin embargo, concentraron el 2%, el 0,01% y el 0,2%, respectivamente, del gasto ejecutado en el 2001. Se comprueba, así, la reducida asignación de recursos a actividades prioritarias y que, además, pueden dar importantes espacios para mejorar el posicionamiento de la mujer dentro de la comunidad.

En el caso de la promoción de jóvenes, ésta está concentrada en la capacitación para el trabajo. Cabe mencionar, además, que en los programas que se desarrollan para promover el empleo, se repiten los patrones tradicionales de distribución del trabajo, en donde las mujeres tienen espacios en las actividades de menor retribución o rentabilidad en el mercado laboral.

En el caso del desarrollo de pequeñas empresas y microempresas, relacionado con el subprograma de promoción industrial, que cuenta con una relativamente mayor asignación de recursos, no se observa, sin embargo, dentro de sus objetivos específicos una estrategia dirigida a mejorar las capacidades que tiene la mujer para incorporarse a las actividades productivas.

Tabla 17: Objetivos estratégicos, subprogramas y porcentaje de gastos (2001)

Objetivos estratégicos	Subprogramas y proyectos	Gasto (%)
Objetivo 1: La comunidad de Villa El Salvador ha reafirmado su identidad de líder, creativa, organizada, solidaria y que planifica su futuro.	SUPERVISIÓN Y COORDINACIÓN SUPERIOR	0,7
	ADMINISTRACIÓN GENERAL (INCLUYE CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE INSTALACIONES)	26,7
Objetivo 2: Es un distrito de productores que ofrece bienes y servicios de calidad y que genera riqueza para la comunidad en toda la extensión de su territorio	PROMOCION INDUSTRIAL	2,0
	COMERCIALIZACIÓN	0,01
	PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIA	0,2
Objetivo 3: Es una ciudad saludable, con un medio ambiente seguro, sano, ordenado, verde y con los servicios que corresponde a toda ciudad moderna.	SALUD AMBIENTAL	6,2
	PARQUES Y JARDINES (INCLUYE INFRAESTRUCTURA)	8,0
	PLANEAMIENTO URBANO (INCLUYE INFRAESTRUCTURA)	4,0
	MANTENIMIENTO DE VIAS LOCALES	7,5
	ATENCIÓN BÁSICA	0,1
	PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL	34,9
Objetivo 4: Es una comunidad democrática donde los ciudadanos, hombres y mujeres de todas las generaciones, participan responsablemente en la toma de decisiones, grandes y pequeñas, en la gestión de su desarrollo, y en donde hay confianza mutua entre las autoridades y los vecinos, asociados y ciudadanos.	PROMOCIÓN Y ASISTENCIA COMUNITARIA	0,2
Objetivo 5: Las familias del distrito cuentan con igualdad de oportunidades de formación y acceso a servicios educativos de primera calidad, que forman hombres y mujeres calificados, con valores humanos.	CENTROS DEPORTIVOS Y RECREATIVOS (todo es Infraestructura).	9,6
	DIFUSIÓN CULTURAL	0,0

Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y 2002.

El tercer objetivo estratégico, que promueve a Villa El Salvador como “una ciudad saludable con un medio ambiente seguro, sano, ordenado, verde y con los servicios que corresponden a toda ciudad moderna”, se asocia con acciones orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, el uso eficiente de los espacios distritales, el mantenimiento de un adecuado ordenamiento y limpieza del distrito, así como el respeto a la vida y la integridad física y moral de sus ciudadanos. Por su parte, los subprogramas relacionados a este

objetivo y acciones son los de salud ambiental (control sanitario y ambiental y limpieza pública), con un 6,2% del gasto ejecutado; parques y jardines (incluido el proyecto del mismo nombre), con 8%; planeamiento e infraestructura urbana, con 0,2% y 3,8%, respectivamente, así como las obras de infraestructura vial (7,5%).

Sin embargo, al revisar los objetivos específicos de estos subprogramas, no se encuentran menciones que garanticen un uso de los recursos orientado a reducir, o por lo menos no incrementar, las brechas de género. Esto es especialmente pertinente en el caso de salud ambiental y atención de la salud pública, en donde cabría el desarrollo de proyectos con enfoque de género, teniendo en cuenta las necesidades diferenciales de hombres y mujeres. Se observa, no obstante, un esfuerzo por coordinar las labores de control sanitario y limpieza pública con la mesa temática sobre comunidad saludable y organizaciones de base. Estos esfuerzos podrían favorecer la incorporación de género en el diseño de sus actividades, pero requieren de señales en esta dirección.

Asimismo, como se mencionó anteriormente, es importante evaluar el posible impacto de género de la infraestructura urbana incorporada en los subprogramas. Se observa, en este sentido, que el gasto se ha concentrado en la construcción y remodelación de infraestructura para el Programa no escolarizado de educación inicial y en tópicos de salud, obras que parecen atender parte de las necesidades de las mujeres del distrito, aún cuando no necesariamente de la manera más equitativa. Algo similar ocurre con el desarrollo de parques y jardines, reforestación y limpieza pública (como el reflotamiento de la unidad de limpieza pública). Estas inversiones si bien son propicias para favorecer una equidad de género, su efecto final depende de la forma en que sean implementadas y, sobre todo, de la manera en que es promovido su uso entre los vecinos y vecinas del distrito.

Como parte de este objetivo relativo a la creación de Villa El Salvador como ciudad sustentable incluimos el subprograma de promoción y asistencia social (en lo que se refiere a la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente) y el de atención médica básica, los que representan 0.2% y 0.1% del gasto ejecutado, respectivamente. Cabe notar que ambos son subprogramas que podrían atender las necesidades específicas de las mujeres, ya que tanto la violencia en el hogar como los requerimientos de atención de salud durante determinados períodos del ciclo de la vida (el embarazo y parto, por ejemplo) aluden y convocan a las mujeres. Sin embargo, el gasto destinado a estos subprogramas es realmente insignificante en compa-

ración con muchas otras actividades que han recibido prioridad en la ejecución presupuestas municipal²⁵.

El cuarto objetivo estratégico se orienta a lograr que Villa El Salvador sea una comunidad democrática, en donde “hombres y mujeres de todas la generaciones participan responsablemente en la toma de decisiones”, así como en la gestión local. Como recordamos, las líneas de acción de este objetivo están referidas a la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones y la rendición de cuentas municipales, con el objetivo de favorecer la transparencia de la gestión municipal. En este caso, explícitamente, se menciona la necesidad de “poner en práctica el derecho” que, entre otros grupos, tienen las mujeres “de ser escuchadas y participar en la toma de decisiones”. El subprograma que corresponde a este objetivo, principalmente, es el de promoción y asistencia comunitaria, en el que se explicitan objetivos que apuntan al logro de estas líneas de acción, como “promover y consolidar el proceso de participación ciudadana en la gestión del plan de desarrollo”. No obstante, otra vez, en la mencionada actividad no hay una referencia explícita al tema de género. Por ejemplo, no hay una búsqueda para que la participación ciudadana sea equitativa y evite perpetuar los brechas de género en el ámbito de la toma de decisiones municipales. Además, como ya se mencionó, el gasto ejecutado en este subprograma apenas alcanza al 0,2%

Finalmente, el último objetivo propuesto por el Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador está referido al acceso de los servicios educativos en forma igualitaria por parte de hombres y mujeres. En las líneas de acción se propone que ambos se involucren por igual en un proceso de aprendizaje de primera calidad, donde los contenidos permitan forjar “ciudadanos responsables de su desarrollo, con iniciativa, visión de futuro y cultura empresarial”. Estos objetivos se insertan, de una u otra manera, dentro de los subprogramas de difusión cultural y centros deportivos y recreativos. El primero de ellos no ha recibido recursos dentro del gasto ejecutado en el 2001, mientras que el segundo sólo tiene aquellos referidos al proyecto de infraestructura deportiva, que concentró el 9.6% de la ejecución del gasto municipal en ese año. Cabe mencionar, no obstante, la existencia de un proyecto con financiamiento externo (razón por la cual no es materia de nuestro análisis) llamado *Comunidad educativa y aprendizaje* que realizan en conjunto la Municipalidad y DESCO, cuyos objetivos son mejorar la calidad de la educación en el distrito y articular la

²⁵ El programa del Vaso de leche, que representa el 34,7% del presupuesto ejecutado, podría incluirse también dentro de este objetivo. Sin embargo, por sus especiales características y por ser una transferencia específica que proviene del gobierno central, no resulta relevante incorporarlo en este análisis.

escuela con la comunidad. Entre sus principales actividades se encuentran la elaboración de diagnósticos de los planes de estudio aplicados en Villa El Salvador, el apoyo a iniciativas de colegios y “municipios escolares”²⁶, la capacitación a docentes, el apoyo a actividades culturales y las escuelas de padres.

5.3 Análisis con enfoque de género de la concepción y diseño de los programas

El marco normativo del presupuesto²⁷ establece la desagregación del presupuesto en los siguientes niveles: función, programas, subprogramas, actividades y proyectos. A su vez, el organigrama de la Municipalidad se basa en direcciones (ver figura 5) las que ejecutan una variedad de actividades que pueden pertenecer a diversos programas y subprogramas (hemos graficado esta relación en la tabla 18). Por consiguiente para el análisis de la concepción y diseño de los programas se revisaron los objetivos de los programas, subprogramas y actividades propuestos en el presupuesto de apertura del año 2001 que son ejecutados por cada dirección municipal. Además se realizaron entrevistas a los directores municipales, ya que más allá de los objetivos escritos son las personas con sus concepciones e ideas las que imprimen una determinada orientación a la aplicación de los programas. La presentación se hace por direcciones municipales.

Dirección de Desarrollo Humano²⁸

Esta dirección tiene por objetivo general promover el desarrollo integral de la persona. Ejecuta cinco subprogramas: promoción y asistencia social, que incluye la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente y el Vaso de leche; promoción y asistencia comunitaria; difusión cultural; salud ambiental y atención médica básica. En relación a la función de salud se encaran los principales problemas de salud individual, salud ambiental, y otros factores medioambientales que se dan en la comunidad en coordinación con los centros de salud e instituciones afines. En el tema sanitario, se trata todo lo que tiene que ver con la manipulación de alimentos, las normas de higiene

²⁶ El municipio escolar es una organización de los niños, niñas y adolescentes que se desarrolla en los centros de educación inicial, primaria, secundaria y especial, a través de la cual se puede realizar actividades en torno a cualquier tema, teniendo como base su opinión, participación y organización. Son promovidos por Acción por los Niños y un conjunto de ONGs, e institucionalizados por el Ministerio de Educación (Programa Nacional de Municipios Escolares 2002).

²⁷ Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, Ley No. 27209.

²⁸ La descripción de las labores que realizan las direcciones así como sus percepciones en relación al tema de género tienen como fuentes las entrevistas realizadas a los(as) directores(as) municipales. Para una referencia de las personas entrevistadas en cada dirección ver el anexo 2.

de los comerciantes en el distrito, etc. De otro lado realizan un trabajo de promoción social con las organizaciones de base del distrito y tienen a su cargo la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente que se encarga de la problemática del menor y de los adolescentes así como de temas relacionados con la violencia familiar.

Como puede observarse en los objetivos generales y específicos (ver tabla 19) no existe un enfoque de género en los programas que ejecuta la dirección, y esto se refuerza con la percepción del Director municipal encargado, que manifestó que la Dirección no ve a los pobladores como varón o mujer sino como un vecino o una vecina y la intención es dar un trato igual a hombres y mujeres, así como brindarles una buena atención a todos por igual. De esta forma, la entrega de servicios no diferencia necesidades específicas de hombres y mujeres. Consideramos factible que las acciones de la dirección incorporen y tengan en cuenta las necesidades de los(as) usuarios(as) en forma diferenciada. En esta perspectiva vale la pena escuchar las propuestas formuladas por las mujeres (Anexo 1) en relación con la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente: que se les de mayor atención a los casos de mujeres maltratadas, que se ofrezcan servicios especializados para la atención de las mujeres maltratadas, que se creen albergues para mujeres y niños que tienen problemas de violencia familiar, que los casos se atiendan en un ambiente de privacidad, para que las personas vayan sin temor a dar su manifestación, que debe asignarse mayores recursos económico para poder resolver casos de abandono y que no queden inconclusos.

A su vez las autoridades observan que la realidad de Villa El Salvador se ha modificado ya que en la actualidad existe un importante crecimiento en la participación de las mujeres en las reuniones y asambleas comunales, así como en las asociaciones de padres de familia. Sin embargo los que presiden las asambleas son varones y también son los que integran mayoritariamente las juntas directivas. También manifiestan que hay algunos cargos de mayor responsabilidad en los cuales la mujer se va abriendo espacios como en el cargo de economía, donde se reconoce el mayor compromiso y honradez de la mujer. Si bien es positivo que se reconozca el aporte de las mujeres, hay la tendencia a valorar determinadas características, que la distinguen del varón por su socialización, y que podrían ser la garantía de un mejor desempeño de ellas en determinados cargos. Esto podría terminar yendo en contra de la igualdad de oportunidades si se delega a la mujer a cargos administrativos en los que no hay poder de decisión sino que son más bien de corte ejecutivo.

En suma, podemos advertir que al no contar con una perspectiva de género las autoridades municipales no perciben las brechas de género como un problema a superar y, por lo tanto, no proponen medidas para disminuirlas.

Figura 5: Organigrama de la Municipalidad de Villa El Salvador

Figura 5: Organigrama de la Municipalidad de Villa El Salvador

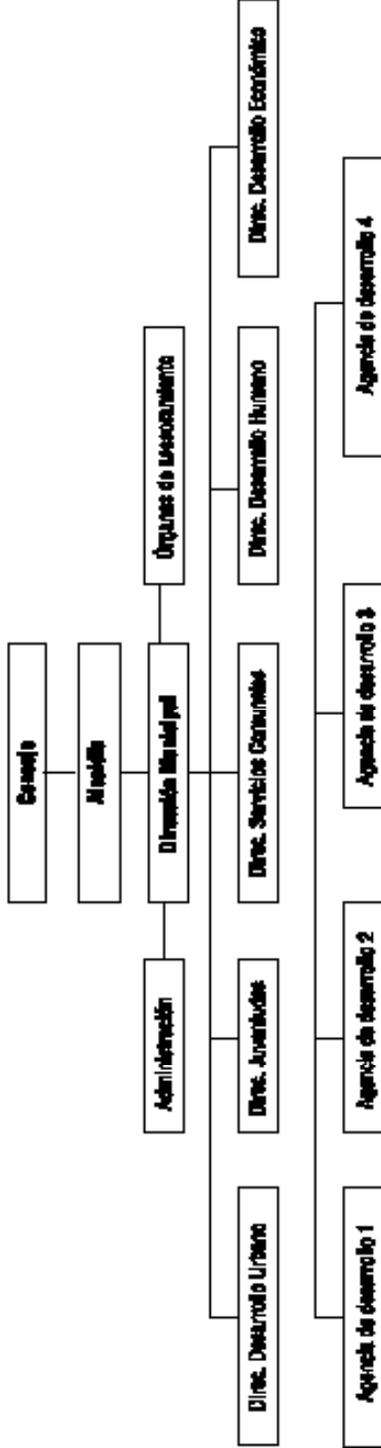


Tabla 18: Actividades y subprogramas según direcciones municipales

Direcciones	Actividades	Subprogramas (Programas)
ADMINISTRACIÓN	Gestión Administrativa	Administración general (Administración)
	Supervisión y control	
	Administración de recursos municipales	
DESARROLLO URBANO	Construcción y rehabilitación de instalaciones	Administración general (Administración)
	Infraestructura deportiva	Centros deportivos y recreativos (Educación Física y Deportes)
	Construcción, mejoramiento y remodelación de parques	Parques y jardines (Protección del medio ambiente)
	Planeamiento urbano	Planeamiento urbano (Desarrollo urbano)
	Infraestructura urbana	Mantenimiento de vías locales (Transporte terrestre)
	Construcción y reparación de vías urbanas	Mantenimiento de vías locales (Transporte terrestre)
DESARROLLO HUMANO	Programa Vaso de leche	Promoción y asistencia social (Promoción y asistencia social y comunitaria)
	Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente	
	Control sanitario	Salud Ambiental (Protección del medio ambiente)
	Control y aprovechamiento de la calidad ambiental	
	Servicio de limpieza pública	
	Promoción y desarrollo de organizaciones sociales de base	Promoción y asistencia social (Promoción y asistencia social y comunitaria)
	Atención básica de salud	Atención médica básica (Salud individual)
MUNICIPAL	Conducción y orientación superior	Supervisión y coordinación superior (Planeamiento gubernamental)
	Promoción e incentivo de actividades artísticas Culturales	Difusión cultural (Cultura)
SERVICIOS COMUNALES	Conducción y manejo de los registros civiles	Administración general (Administración)
	Administración de recursos municipales	
	Promoción y desarrollo de organizaciones sociales de base	Promoción y asistencia Com. (Promoción y asistencia social y Comunitaria)
	Mantenimiento de parques y jardines	Parques y jardines (Protección del medio ambiente)
	Construcción, mejoramiento y remodelación de parques	
JUVENTUDES	Deporte fundamental	Centros deportivos y recreativos (Educación física y deportes)
	Promoción y desarrollo de organizaciones sociales de base	Promoción y asistencia com. (Promoción y asistencia social y comunitaria)
DESARROLLO ECONÓMICO	Promoción del comercio	Comercialización (Comercio)
	Promoción industrial	Promoción industrial (Comercio)

Fuentes: Entrevistas a directores municipales; Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y Oficina Asesoría Técnica y Cooperación.

Tabla 19: Subprogramas y objetivos de la Dirección de Desarrollo Humano

SUBPROGRAMA	FINALIDAD	AUTORIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Promoción y asistencia social	<p data-bbox="254 1199 278 1481">Brindar asistencia al embarazo</p> <p data-bbox="278 1199 302 1481">Definir defensoría municipal al niño y al adolescente</p>	<p data-bbox="254 993 278 1199">Programa Vaso de leche</p> <p data-bbox="278 993 302 1199">Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la situación nutricional de niños, niñas, gestantes y adolescentes del distrito. • Brindar herramientas al ciudadano para el cumplimiento de sus derechos y sobre de manera conciliada a través de campañas que favorezcan su formación personal y vecinal en el distrito. • Fomentar una cultura de paz en las familias del distrito. • Coordinar el trabajo de redes con instituciones para fortalecer el trabajo cooperativo en el distrito. • Orientar y apoyar a personas de escasos recursos en la búsqueda y solución de sus problemas personales. • Ejecutar el programa de orientación al adolescente en riesgo con la ley, desarrollando una actitud crítica sobre el mismo y la sociedad. • Sensibilizar a la población sobre la importancia del trabajo infantil. • Promover una actitud positiva en la población para un mejor trato y aceptación del adulto mayor. • Reconocer capacidades y valores en los discapacitados y brindar oportunidades para su desarrollo. • Calificar a pobladores con sus obligaciones tributarias y en situación precaria para acceder a un seguro de salud. • Fortalecer los emprendimientos ciudadanos en el municipio, organización niño, padre de familia para el desarrollo de una familia saludable.
Promoción y asistencia comunitaria	<p data-bbox="732 1199 756 1481">Apoyo a las organizaciones de base.</p>	<p data-bbox="732 993 756 1199">Promoción y desarrollo de organizaciones de base</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación e las organizaciones de base. • Incorporar a la población en el proceso de actualización del desarrollo de la jurisdicción. • Fortalecer la organización social para la gestión del país de desarrollo.
Salud ambiental	<p data-bbox="807 1199 831 1481">Ejercer la promoción, supervisión y control sanitario</p> <p data-bbox="831 1199 856 1481">Racionalización, transporte y disposición final de residuos sólidos</p>	<p data-bbox="807 993 831 1199">Control sanitario</p> <p data-bbox="831 993 856 1199">Servicio de limpieza pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al mejoramiento de la salud de la población en zonas de alto riesgo social, articulando esfuerzos con los integrantes de la Mesa de Comunidad Saludable.
Atención médica básica	<p data-bbox="876 1199 900 1481">Brindar atención básica de salud</p>	<p data-bbox="876 993 900 1199">Asesoría básica de salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio integral y de calidad en todo el distrito, en estrecha coordinación con las agencias de desarrollo y las organizaciones de base. • Apoyo al diagnóstico de las ETAS y ETS (Enfermedades de transmisión sexual).

Fuentes: Entrevistas a directores municipales 2001; Municipalidad de Villa B Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y Oficina Asesora Técnica y Coordinación.

Dirección de Desarrollo Económico

Esta dirección tiene a su cargo principalmente dos subprogramas: el de promoción industrial y el de comercialización (ver tabla 20). Sus principales actividades tienen que ver con la promoción empresarial (especialmente en lo que se refiere a comercialización) y del empleo, así como todo lo que se refiere a la consolidación y seguimiento del proceso de titulación del Parque Industrial. Su principal fuente de financiamiento son los ingresos propios, que provienen del cobro de los predios, las ferias, etc.

Las mujeres participan en el Parque Industrial sólo en el 20% de los puestos de trabajo generados, y se concentran en actividades que no ocupan los más altos niveles de rentabilidad, como confecciones. La actividad de mayor rentabilidad es la de carpintería que está dominada por varones (Mesa PYME 2001). Así también, la mayor parte de títulos de propiedad de los locales industriales están a nombre de los varones. Según la Directora de Desarrollo Económico, esta manera de registro está influido por una práctica más bien de tradición cultural en la que es el hombre quien ostenta la propiedad mientras que la mujer contribuye con la administración del negocio.

El trabajo que la Municipalidad realiza con la población del Parque es a nivel de gremios, en los que predominan los varones. Así, la participación de las mujeres en las asambleas y reuniones de la dirección es minoritaria, pese a que sí hay mujeres empresarias. Según las autoridades, ellas están más dedicadas a la administración y operación de la empresa, mientras que son los hombres quienes más participan en la toma de decisiones sobre el Parque. Nuevamente, se rescata las ventajas comparativas de la mujer en el desarrollo de actividades administrativas, lo que sin embargo se convierte en un arma de doble filo si es que en virtud de ello se les relega (o se autorelegan) de la toma de decisiones.

A pesar de las brechas detectadas en relación al empleo, propiedad y a la segregación ocupacional, no se observa en las actividades de la Dirección un enfoque de género, ni en lo que se refiere al trabajo con las empresarias, ni en los programas de empleo que se promueven. En el primer caso, por ejemplo, se carece de servicios que faciliten la labor de las madres empresarias y los padres empresarios, como guarderías infantiles. En lo que se refiere a los programas de empleo, a pesar de que se ha pensado en el desarrollo de talleres vocacionales con los jóvenes de los últimos años de la secundaria, éstos no muestran ninguna intención de modificar las tendencias tradicionales de inserción de hombres y mujeres en el mercado laboral. Por ejemplo, las mujeres están concentradas en secretariado mientras que los hombres en carpintería, albañilería, etc.

Las mujeres organizadas de Villa El Salvador hicieron las siguientes propuestas al respecto: capacitar a mujeres en manejo de empresas, en fabricaciones técnicas, metalmecánica y electricidad. Asimismo propusieron que los títulos de propiedad de los locales también estén a nombre de mujeres; pidieron presupuesto para crear una caja municipal y dar préstamos para crear micro-empresas y dar mas oportunidad de trabajo a las mujeres del distrito (Anexo 1). Es posible aprovechar la intención de la Dirección de incorporar otras zonas con potencial económico a sus actividades a fin de hacerlo considerando un enfoque de género, promoviendo y favoreciendo una participación más activa de las mujeres a todo nivel. Este es el caso de las zonas agropecuaria, de playa y Pachacamac.

Tabla 20: Subprogramas y objetivos de la Dirección de Desarrollo Económico

SUBPROGRAMA	FINALIDAD	ACTIVIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Comercialización	Fomento del comercio y la defensa del consumidor.	Promoción del comercio	Promover la competitividad de los negocios en la Jurisdicción a través de la Capacitación Técnica.
Promoción industrial	Actividades de promoción y apoyo a las pequeñas y medianas empresas.	Promoción industrial.	Promover el éxito de las micro y pequeñas empresas del distrito, consolidando posicionamiento en el mercado y competitividad en todos los procesos de producción, financiamiento y mercadeo.

Fuentes: Entrevistas a directores municipales 2001; Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y Oficina Asesoría Técnica y Cooperación.

Dirección de Juventudes

Aproximadamente un 25% de la población de Villa El Salvador es joven, por lo que la promoción de este grupo poblacional es indispensable como parte de una política de expansión del capital humano. En este marco, la Dirección de Juventudes promueve un proceso participativo en que los jóvenes expongan sus necesidades y requerimientos para así elaborar un plan de acción. Asimismo establece redes que involucren a todas las instituciones que de una u otra manera trabajen los temas de interés de la Dirección (salud, recreación y deporte) (ver tabla 21). De acuerdo a lo manifestado por su Director, el trabajo de promoción de la participación de la juventud, no involucra un trabajo especial con las mujeres. En tal sentido se hacen actividades tanto para damas como para varones como, por ejemplo, campeonatos de fútbol y de voleibol. Asimismo, el Director sostuvo que en ninguna actividad se limita la participación de hombres o mujeres.

Estas apreciaciones concuerdan con los objetivos de las actividades de la Dirección en las que no se precisa un trabajo diferenciado por género, pese a que se reconocen las carencias que enfrentan las jóvenes, incluso en lo que a sus relaciones familiares se refiere. Se argumenta que se trabaja con todos por igual, sin ningún tipo de exclusión. Sin embargo, no se tienen en cuenta las posibles exclusiones que pueden generar las relaciones de género ya existentes que, a la vez, podrían estar impidiendo una participación más activa de las mujeres. Al respecto las mujeres plantearon algunas propuestas que esta Dirección podría contemplar en sus labores, como por ejemplo que la contratación de los entrenadores deportivos sea con participación de la comunidad, que los entrenadores deportivos estén capacitados, que sean conocidos y que den confianza. Igualmente propusieron incrementar la vigilancia (policial) en los centros deportivos, para que las jóvenes puedan participar sin riesgos de sufrir algún tipo de ataque delincuencia (Anexo 1).

Desde esta Dirección se tiende a un trabajo más dirigido a las mujeres a través de la red de salud (conformada por varias instituciones que están involucradas en los temas de salud), con la que se coordina la prevención del embarazo precoz. Sin embargo, en este caso, un enfoque de género implicaría que estos proyectos se deberían dirigir tanto a hombres como a mujeres para que ambos asuman responsablemente su sexualidad, contrarrestando la tradicional práctica de hacer responsable a la mujer de la reproducción y la salud. La Dirección trabaja con los municipios escolares en temas como la identidad con el distrito, la sexualidad y el embarazo precoz, entre otros, habiendo además promovido la participación equitativa de varones y mujeres en la composición de las autoridades municipales escolares, aunque los resultados han dado una mayor participación de mujeres en el cargo de “alcalde escolar”.

Pese a que esta dirección tiene a su cargo los subprogramas de deporte fundamental y el de promoción e incentivo de actividades artísticas y culturales, sólo se dirigen a jóvenes dejando de lado a las personas adultas y personas de la tercera edad. Manifiestan en la Dirección que realizaron un campeonato de voley y fulbito para las señoras de la FEPOMUVES, aunque abiertamente sostienen que son actividades que no les corresponden, ya que el trabajo con las organizaciones de mujeres no es atribución de la Dirección Juventudes. Ante esta situación las mujeres manifiestan una serie de demandas que esta Dirección debería contemplar: organización de programas de deporte para todas las edades, con horarios adecuados; actividades deportivas en horarios compartidos para padres, niños y jóvenes; instalar wawa-wasi²⁹ en los centros deportivos para los padres y madres con niños pequeños que deseen hacer deportes (Anexo 1).

²⁹ Los wawa-wasi son hogares familiares o ambientes comunales a cargo de una madre de la co-

Tabla 21: Subprogramas y objetivos de la Dirección de Juventudes

SUBPROGRAMAS	FINALIDAD	ACTIVIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Centros deportivos y recreativos	Fomentar el deporte y la recreación.	Deporte fundamental	<ul style="list-style-type: none"> Promover y considerar la participación ciudadana en la gestión del plan de desarrollo.
Promoción Asistencia Comunitaria	Apoyo a las organizaciones de base.	Promoción y desarrollo a organizaciones de base	<ul style="list-style-type: none"> Promoción y generación de espacios de desarrollo y oportunidades para la juventud

Fuentes: Entrevistas a directores municipales 2001; Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y Oficina Asesoría Técnica y Cooperación.

Dirección de Servicios Comunes

Esta Dirección se encuentra dirigida a la regulación y supervisión del funcionamiento de locales comerciales y de otros servicios, así como todo lo que se refiere con defensa civil, incluida la seguridad ciudadana. Una descripción de las acciones de esta dependencia se encuentra en la tabla 22. No se observa una participación específica de la mujer en las actividades de la Dirección ni en sus procesos de toma de decisiones. Sus autoridades indican que el Plan integral de desarrollo no está enmarcado en función del sexo sino de los problemas integrales de la familia. Sin embargo destacan la creciente participación de la mujer en cargos dirigenciales como las secretarías zonales y, especialmente, la secretaría de economía ya que nunca se la han dado a un hombre porque parece que las mujeres son más honradas y manejan mejor los recursos. También manifiestan que hay organizaciones de mujeres que proponen realizar trabajos específicos y cumplir con determinados compromisos en lo que se refiere a los ámbitos de operación de la Dirección como el comercio, cuidado de áreas verdes, uso de vías de comunicación, etc.

En suma, a la vez que se reconoce una importante presencia de las mujeres en el trabajo comunal voluntario y en las organizaciones de bases se acepta que ésta no es significativa en los cargos de responsabilidad y de visibilidad pública. No obstante ello, no se incorpora un enfoque de género en el diseño de los principales servicios. Las mujeres del distrito, en cambio, hacen algunas propuestas a esta Dirección: talleres permanentes de capacitación, lugar seguro para las mujeres que trabajan en comercio ambulatorio, ferias que exhiban los trabajos de las mujeres, contenedores de

unidad, donde se brinda atención integral a niñas y niños entre seis meses y tres años de edad. El programa nacional de wawa-wasis está a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

basura, letrinas y servicios higiénicos públicos, transporte escolar municipalizado con chóferes mujeres, ordenanza que regule tarifas (de que) así como convocar a las mujeres para el cuidado de parques y jardines (Anexo 1).

Como manifiesta el director, la implementación de las intervenciones municipales se hace en función de lo que piensa la Municipalidad. En este sentido la participación de la mujer y de grupos sensibles al género dentro en el diseño de las políticas municipales y de la distribución de los recursos garantizarían una mayor convergencias entre lo que piensa la Municipalidad y las necesidades de las mujeres de Villa El Salvador.

Tabla 22: Subprogramas y objetivos de la Dirección de Servicios Comunales

SUBPROGRAMA	FINALIDAD	ACTIVIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Parques y jardines	Mantener y conservar las áreas verdes.	Mantenimiento de parques y jardines	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir en la educación y respeto del medio ambiente con participación ciudadana.
Promoción y asistencia comunitaria	Apoyo a las organizaciones de base	Promoción y desarrollo de organizaciones sociales base	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalizar espacios de participación para el desarrollo integral del comercio
Administración general	Mejorar los servicios administrativos y públicos que se presta a la ciudadanía, incorporando tecnologías de gestión y sistemas	Conducción y manejo de registros civiles	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la calidad de atención al público, con una mejor organización de datos y emisiones oportunas de documentos
		Administración de recursos municipales	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las funciones policía municipal Promover la formalización de todos los establecimientos comerciales, de servicio y productivos del distrito Ordenar integralmente el servicio de transporte urbano, formalizando empresas, ampliando la cobertura, servicios y respetando los espacios de uso público.

Fuentes: Entrevistas a directores municipales 2001; Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y Oficina Asesoría Técnica y Cooperación.

Dirección Municipal

Esta Dirección es la encargada de coordinar, formular y evaluar los planes municipales, hacer el seguimiento y monitoreo de las actividades municipales, proponer el presupuesto de cada año y coordinar el presupuesto participativo (ver tabla 23). Dentro de las actividades municipales el Director Municipal ve el rol de la mujer desde dos niveles. En lo que se refiere a las responsabilida-

des municipales considera que la mujer ocupa cargos de importancia ya que las mujeres están a la cabeza de la Dirección de Administración, la Tesorería, la Dirección de Desarrollo Económico, la Oficina de Comunicaciones y la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente. En lo que se refiere al trabajo con la comunidad la Dirección discute cómo incorporar el género en las actividades municipales e incluso en la conducción de los comités de gestión territorial que son pilares del presupuesto participativo, y que están dominados por hombres. En este último caso, aunque la Municipalidad ha intentado que “todas las fuerzas vivas del distrito participen” no ha hecho un esfuerzo explícitamente dirigido a las mujeres. No obstante, bajo la intención de que participen todos los ciudadanos por igual se ha pensado incorporar este criterio al evaluar los proyectos que presentan cada sector del distrito en el marco del presupuesto participativo. En este marco, proponemos incorporar a la evaluación de las propuestas, los niveles de participación de dirigentes y vecinos(as) en el proceso de su formulación, de manera que se premie al sector que tomó sus acuerdos con un mayor número de ciudadanos/as³⁰.

Una mayor participación de las mujeres en los procesos de gestión municipal requiere de reforzar sus capacidades de liderazgo. En este sentido, la formación de líderes mujeres, a través de escuelas para líderes organizadas por DESCO y FOVIDA puede ser fundamental. Al respecto las mujeres del distrito manifiestan su interés en que se capacite políticamente a las mujeres, se propicie su participación masiva en los campos político, social y económico, se reconozca la labor social de las mujeres y su aporte no remunerado a los programas estatales. Asimismo señalan que las mujeres supervisen la Dirección Municipal, tengan cargos de responsabilidad en la Dirección Municipal y que en los nombramientos de mujeres como personal municipal tengan los mismos incentivos que los hombres (Anexo 1).

Como dijimos anteriormente, las mujeres cumplieron un rol importante en la elaboración del Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador, pero en la confección del presupuesto participativo fueron desplazadas por los varones. Este hecho habla de que el tema de género no es todavía una preocupación de la Municipalidad y se tienden a postergar los intereses de las mujeres. Las autoridades, incluso en el marco de la coyuntura electoral consideran la agenda de las mujeres poco representativa del conjunto del distrito. Se evidencia de esta manera que ha faltado una sensibilización sobre el enfoque de género entre quienes toman las decisiones municipales.

³⁰ Esto puede ser medido a través del acta de acuerdo de obra o proyecto donde consta el número y tipo de participantes.

Tabla 23: Subprogramas y objetivos de la Dirección Municipal

SUBPROGRAMA	OBJETIVOS GENERALES	ACTIVIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Supervisión y coordinación superior	Desarrollar el planeamiento de la gestión	Conducción y orientación superior	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir, coordinar y ejecutar todas las políticas de gobierno y de gestión municipal, concertando y promoviendo la participación. • Una institución eficiente y eficaz con sistemas administrativos integrados y servicios municipales administrados por territorios. • Lograr una institución con sistemas administrativos eficaces y eficientes, operando acorde a las normas y disposiciones legales.
Difusión cultural	Fomentar el arte, la cultura y la preservación patrimonial	Promoción e incentivo de actividades artísticas culturales	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la eficiencia y eficacia en el servicio de Biblioteca Municipal.

Fuentes: Entrevistas a directores municipales 2001; Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y Oficina Asesoría Técnica y Cooperación.

Dirección de Administración General

La Administración General cumple funciones de tesorería, contabilidad, abastecimiento y personal. Se encarga de manejar los recursos humanos y financieros de la Municipalidad. En relación a los aspectos financieros realizan las reposiciones de bienes y servicios y las transferencias de dinero. En este sentido, esta Dirección cumple un importante rol con los proyectos aprobados a través del presupuesto participativo. El área de abastecimiento se encarga de hacer las adquisiciones de las compras que se requieren para llevar a cabo las obras así como de la contratación de servicios de maquinaria. Estas actividades se las realiza, muchas veces, en coordinación con los comités de obra de los sectores. Estos comités están conformados en su mayoría por varones; sólo el de la zona de Pachacamac está regido por mujeres.

Con respecto a los recursos humanos esta Dirección se encarga desde los aspectos relacionados con la capacitación del personal hasta la atención de pago al personal. En lo que se refiere a la política laboral, se reconoce que se están dando cambios ya que ahora hay más cantidad de mujeres en puestos directivos, (i.e. Dirección de Desarrollo Económico, Dirección de Administración). Las autoridades comentan que no hay diferencias salariales entre hombres y mujeres, ni en puestos por categorías ocupacionales; aunque reconocen que todos los puestos de secretariado están ocupados por mujeres. Indican que esperan aumentar el número de mujeres durante el 2003 ya que incrementarán las funciones para mujeres en los distintos cargos. En relación a facilidades para los y las trabajadoras con niños pequeños, se informa que no existe guardería y sólo se cumple con la ley en cuanto a la lactancia, y el descanso pre y post natal por maternidad. Tam-

bién se advierte que las mujeres son las que mayormente participan en los eventos de capacitación al personal. Sin embargo, no se ha diseñado ninguna capacitación de sensibilización a los temas de género. En general no hay una política laboral que se plantee diagnosticar y actuar sobre las brechas de género en el campo laboral. El incremento que se observa de mujeres en puestos de dirección es por sus propios méritos antes que producto de una política municipal.

Las mujeres del distrito proponen a esta Dirección que los recursos de los arbitrios municipales³¹ deberían ser divididos equitativamente, con participación de las organizaciones sociales como entes fiscalizadores. El presupuesto que se asigna para las obras comunales es demasiado elevado, y las mujeres creen que hay un robo descarado ya que la comunidad al sacar las cuentas no concuerda con los gastos reportados. A su criterio, la Dirección de Administración debe estar sujeta al control del pueblo para que efectivamente el presupuesto SEA compartido, pero además se pide que las mujeres tengan un espacio para fiscalizar (Ver Anexo 1).

Tabla 24: Subprogramas y objetivos de la Dirección de Administración General

SUBPROGRAMA	FINALIDAD	ACTIVIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Administración general	Control y auditoría	Supervisión y control	<ul style="list-style-type: none"> Lograr una fiscalización con sistemas administrativos fiscalizadores y eficientes, operando acorde a las normas y fiscalización.
	Fiscalización y cobranza tributaria	Administración de recursos municipales	<ul style="list-style-type: none"> Racionalidad de los gastos y del nivel de deudas; funcionamiento óptimo de los sistemas administrativos municipales.
		Gestión administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar los procesos técnicos de gestión presupuestaria y el manejo de los instrumentos de planificación operativa en todas las oficinas y direcciones. Racionalidad de gastos y del nivel de deudas, funcionamiento óptimo de los sistemas administrativos municipales. Mejorar los procesos internos, de servicios públicos y de organización de la información municipal, en el marco de fortalecimiento institucional. Lograr una atención personalizada y satisfacción a los vecinos y visitantes.

Fuentes: Entrevistas a directores municipales 2001; Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos 2001 y Oficina Asesoría Técnica y Cooperación.

³¹ Los recursos de los arbitrios municipales son aquellos directamente recaudados por la Municipalidad por los servicios que brinda a la comunidad como son el mantenimiento de parques y jardines, limpieza, recojo de basura, etc.

Dirección de Desarrollo Urbano

Esta Dirección cumple funciones en torno a la infraestructura pública, planificación urbana y catastro. En general estas funciones se asocian al objetivo de desarrollo de hacer de Villa El Salvador una ciudad saludable. La infraestructura pública comprende actividades de identificación, diseño, ejecución y evaluación de obras, proyectos y estudios; el ordenamiento de la ciudad, avenidas, calles, etc. La Dirección no sólo realiza obras de infraestructura. En los últimos años, ha cobrado énfasis la reforestación del área. El diseño, ejecución y evaluación de obras financiadas a través del presupuesto participativo se hace conjuntamente con la población. La coordinación con la población se realiza a través de los comités de gestión y las agencias municipales existentes en las distintas zonas. La voz de la comunidad es escuchada a través de los dirigentes. En cambio, las actividades de planificación urbana y catastro que entre otros aspectos se encargan de la zonificación del distrito, no son participativas. La evaluación técnica del conjunto de la acción municipal se realiza en la dirección de presupuesto, donde se establecen metas financieras y físicas. Sin embargo, esta evaluación termina siendo un cumplimiento normativo y no un proceso de aprendizaje. En este sentido, la evaluación del presupuesto participativo tiene mayor interés, no sólo por la transparencia sino también por el aprendizaje.

En relación a la seguridad ciudadana se está implementando la señalización de vías públicas, la iluminación en zonas cercanas a centros escolares y a lugares transitables. Entre los servicios comunales que podrían contribuir a disminuir la carga de las labores domésticas el Director menciona a los Wawa Wasi.

El Director reconoce que las mujeres hacen la mayor parte del trabajo comunitario pero no se deciden a tomar la dirección. Sin embargo, las obras de infraestructura urbana han sido mayormente hechas por varones. Considera como una alternativa para las mujeres el que se incorporen a algunas labores, por ejemplo, de reforestación. En todo caso, a su criterio las intervenciones municipales se dirigen al bienestar de la comunidad en general. Por ejemplo, la construcción de alamedas tuvo el propósito de establecer un espacio público, en el que participe la ciudadanía. Se aspira a crear no sólo un lugar verde, bonito, sino también un punto de ventas y se sugiere que las mujeres vendan comida. El Director en la entrevista acepta que con ello se podrían estar afianzando los roles de género tradicionales, pero insiste en que se está dando trabajo a las mujeres. Manifiesta que no existe conciencia de género a nivel del gobierno municipal ni entre los fun-

cionarios. Considera interesante que el personal se capacite en temas de género.

Respecto a las funciones de ésta Dirección las mujeres proponen que se debe dar trabajo en las obras a mujeres, en igualdad con los hombres; apoyar a las mujeres para que en grupos mejoren el medio ambiente, parques, áreas verdes, etc., dar apoyo a mujeres necesitadas en obras de mejoramiento de parques. Piden asimismo mejorar y remodelar los parques para mejorar la salud de mujeres y varones, distribuir mejor espacios (i.e. los mercados deben estar bien ubicados), que se revisen las licencias de las discotecas y no se de licencias a discotecas. Finalmente, las mujeres reiteran, que los gastos en obras públicas sean de conocimiento público y se de más información sobre las obras (Anexo 1).

Tabla 25: Subprogramas y objetivos de la Dirección de Desarrollo Urbano

SUBPROGRAMA	FINANCIAMIENTO	ACTIVIDADES / INICIATIVAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Administración general	Mejorar los servicios administrativos y problemas que se presenta a la ciudadanía incorporando tecnologías de gestión y sistemas	Construcción y rehabilitación de hospitales	
Centros de parques y recreación	Mejorar condiciones de prácticas deportivas y el desarrollo integral de la juventud, promover la participación ciudadana	Infraestructura Deportiva	
Parques y Juveniles	Mejorar la calidad de gestión institucional de obras públicas y la participación de los representantes electivos de la ciudad. Mejorar la calidad del medio ambiente y de reservas verdes recreativas y recreación	Construcción, mejoramiento y remodelación de parques	
Planeamiento urbano	Administrar la ciudad a través de la planificación urbana Ampliar y mejorar infraestructura de uso comunal, escuelas, deportes y de tránsito con aporte estatal, presupuesto participativo	Planes urbanos, Infraestructura Urbana	Fortalecer la planificación y gestión descentralizada de la ciudad
Mantenimiento de vías básicas	Mejorar y ampliar las vías de conexión interna de la ciudad y zonas	Construcción y mejoramiento de vías urbanas	

Fuente: Estrategia e Infraestructura reurbanización-09001- Municipalidad de Ulla-Ulla, P. Salvador Ojeda, de Planeamiento y Muestra 2011 y Oficina

5.4 Categorías de gastos con enfoque de género

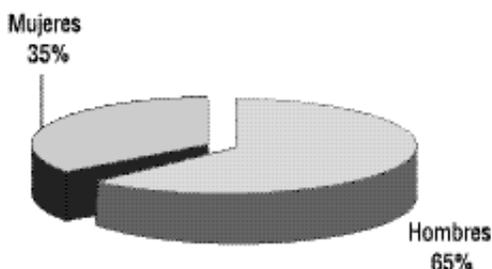
A lo largo del artículo hemos insistido que los gastos del gobierno municipal afectan a los hombres y mujeres directa o indirectamente como parte de las políticas generales de gasto. En este sentido, resulta interesante clasificar y analizar el gasto de acuerdo con las tres categorías que plantean Bundlender y Sharp (1998): gastos orientados a disminuir la brechas de inequidad entre hombres y mujeres, gastos orientados a mejorar la equidad en el empleo del sector público y gastos presupuestales generales, que permiten que la comunidad como un todo acceda a bienes y servicios. Respecto a la primera categoría, en el caso de Villa el Salvador no se encontró ningún tipo de actividad o programa que se ajuste a ella. Con relación a la segunda categoría, si bien tampoco se encontraron gastos específicos que se orienten a establecer igualdad de oportunidades entre el personal que trabaja en el Municipio, a continuación se analiza la situación laboral de hombres y mujeres según cargo, tipo de responsabilidades y nivel salarial, con el fin de tener un referente que permita formular políticas en este ámbito. Finalmente, encontramos que la totalidad del gasto del distrito Villa El Salvador se destina a beneficiar a la comunidad como un todo. Bajo esta categoría caen los proyectos o actividades como prestación de servicios de salud, agua potable, campos deportivos, el Vaso de leche que deben ser evaluados por su impacto de género. En esta dirección hacemos más adelante un ejercicio para estimar el aporte de las mujeres al programa Vaso de leche. Lo importante de resaltar, por ahora, es que en el caso de Villa El Salvador el 100% del gasto clasifica en la categoría 3.

5.5 Análisis de género del personal municipal

Por los testimonios recogidos de las autoridades municipales, se podría pensar, en un primer momento, que no existen brechas de género en el empleo dentro del Municipio. La dirección de administración general es la que maneja directamente los recursos humanos, y manifiesta que en el ámbito laboral hay igualdad en lo que se refiere a la participación de hombres y mujeres. Para evaluar esta situación hemos analizado la estructura y la composición del empleo en el Municipio de Villa El Salvador en relación a los tipos de contrato y número de trabajadores/ as por sexo. También se han analizado las categorías ocupacionales, y el promedio de las remuneraciones por categoría ocupacional, pero sólo de los y las trabajadoras en planilla ya que no obtuvimos información detallada de otros y otras trabajadoras. Con base a esta información establecimos una brecha e género en términos numéricos, del tipo de contrato, tipo de ocupación y salariales.

Brecha numérica. En el Municipio de Villa El Salvador laboran trescientos diecinueve personas de las cuales el 65% son hombres y el 35% son mujeres (ver figura 4). Por ello se concluye que existe una marcada brecha numérica a favor de los hombres.

Figura 4: Porcentaje de trabadores y trabajadoras de la Municipalidad (diciembre 2001)



Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador 2001.

Brecha por tipo de contrato. Entre el personal del Municipio de Villa El Salvador existen dos grandes regímenes de contratación laboral: el **personal estable** que figura en planilla y mantiene una relación laboral con el Municipio, y el **personal contratado por servicios de terceros**. A su vez dentro del personal estable hay dos modalidades: los nombrados y los contratados. Los nombrados son los trabajadores que están bajo la ley de la carrera administrativa (Ley 276) y su reglamento; tienen una plaza y accedieron a ella por concurso público. Los contratados son los trabajadores que se rigen por la leyes 728 y 26513 que autoriza a contratar trabajadores a plazo fijo. Ambos gozan de todos los beneficios sociales, como son vacaciones, gratificaciones, seguro social, sistema de pensiones, compensación por tiempo de servicios, bonificación por escolaridad y licencia por maternidad, además de los beneficios que por convenio colectivo acuerden los trabajadores y empleadores.

El personal contratado por servicios de terceros son los trabajadores que perciben honorarios profesionales sólo por los días laborados y no tienen beneficios sociales. Si bien formalmente no tienen una relación laboral con el Municipio, esto es sólo un eufemismo ya que ocupan un lugar dentro de

las oficinas municipales y utilizan los bienes de la institución para el desempeño de sus funciones. En la mayoría de casos se utiliza este tipo de contrato para evadir restricciones presupuestales y/o para disminuir costos laborales en desmedro de los derechos de los y las trabajadoras. Lamentablemente es justo en este tipo de contrato donde hay mayor presencia de mujeres, como veremos más adelante.

Analizando al total de trabajadores que laboran en el Municipio según el tipo de contrato (ver tabla 18), se observa que el número de mujeres es menor entre los trabajadores estables que entre los trabajadores por servicios de terceros. Entre los estables, ellas representan el 25% contra un 75% de los hombres, mientras que entre los trabajadores por servicios de terceros ellas representan el 42% contra un 58% de los hombres. Asimismo, si analizamos la estructura porcentual del total de trabajadoras que trabajan en el Municipio (ver tabla 27) se aprecia que el 31% de las mujeres son estables y el 69% son trabajadoras por servicios de terceros. Es decir que de cada tres trabajadoras que laboran en el Municipio sólo una está en planilla. En cambio, el 48% de los hombres son estables y el 52% son trabajadores por servicios de terceros.

Tabla 26: Proporción de mujeres y hombres trabajadores de la Municipalidad según tipo de contrato (diciembre 2001)

Tipo de contrato	Mujeres	%	Hombres	%	Total
Trabajadores/ as en planilla:	34	25	100	75	134
Nombrados	26	25	80	75	106
Contratados	8	32	17	68	25
Cesantes	0	0	3	100	3
Trabajadores/ as por servicios de terceros	77	42	108	58	185
Total	111	35	208	65	319

Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador 2001.

Si sólo analizamos a la proporción de hombres y mujeres entre los trabajadores estables según el tipo de contrato (tabla 26), se observa que la proporción de mujeres es menor entre los nombrados que entre los contratados. Entre los nombrados ellas representan el 25% frente un 75% de los hombres, mientras que entre los contratados estos porcentajes son de 32% y 68%, respectivamente. Viéndolo desde otro ángulo, reparamos que de las mujeres que figuran en planilla el 76% son nombradas y el 24% contratadas (tabla 27). En cambio en la estructura ocupacional de los hombres que laboran en el Municipio, 80% son nombrados, 17% contratados y 3% cesantes.

Tabla 27: Distribución de trabajadores/as de Villa El Salvador según tipo de contrato (diciembre 2001)

Tipo de contrato	Mujeres	%	Hombres	%	Total
Trabajadores/as en planilla:	34	31	100	48	134
Nombrados	26	76	80	80	106
Contratados	8	24	17	17	25
Cesantes	0	0%	3	3	3
Trabajadores/as por servicios de terceros	77	69	108	52	185
Total	111	100	208	100	319

Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador 2001.

Si tomamos en cuenta que sólo los trabajadores que figuran en planilla tienen acceso a los beneficios sociales nos enfrentamos a la inclemente realidad que dos de cada tres mujeres que laboran en el Municipio de Villa El Salvador no tienen acceso a beneficios sociales como por ejemplo, al seguro social y licencia por maternidad.

Brecha según categorías. Si analizamos en la planilla de Villa El Salvador la composición de cada categoría ocupacional (ver tabla 28) advertimos que es en las categorías superiores hay una menor proporción de mujeres frente a los hombres. Así tenemos que entre los funcionarios y directivos las mujeres representan el 19% y en la categoría profesionales sólo son el 13%. En cambio en las categorías inferiores se incrementa su participación: en la de técnico llegan al 36% y en la de auxiliares son el 22%.

Asimismo, observamos que del total de mujeres, el 12% se ubican en la categoría funcionarios y directivos y el 88% tienen son técnicas o auxiliares (ver tabla 29). Esta distribución, en el caso de los hombres es de 20% y 80%, respectivamente. De esta manera, la estructura ocupacional femenina tiende a tener una menor representación que los hombres en los puestos superiores de la jerarquía, y una mayor representación en la jerarquía inferior.

Brecha salarial. El cálculo de las brechas salariales se ha realizado sobre la base de la remuneración bruta, dado que no se tuvo acceso a las planillas. Por lo tanto, no se pudo deducir aquellos rubros que podían distorsionar los promedios, como la bonificación familiar que se da por cada hijo. Tampoco se pudieron evaluar otros factores intervinientes en las diferencias salariales (educación, años de experiencia, etc.) de manera de identificar la brecha originada estrictamente en factores de género. En tal sentido, la in-

formación que se muestra a continuación es sólo referencial y nos muestra ciertas tendencias. Curiosamente, las brechas salariales se presentan tanto a favor de las mujeres como a favor de los hombres, aunque son más significativas las diferencias en desmedro de las primeras (ver tabla 30).

Tabla 28: Proporción de mujeres y hombres trabajadores en planilla del Municipio según categorías de ocupación (diciembre 2001)

Categorías de ocupación	Mujeres	%	Hombres	%	Total	%
Funcionario - Directivo	3	19	13	81	16	100
Profesional	1	13	7	88	8	100
Técnico	16	36	29	64	45	100
Auxiliar	14	22	51	78	65	100
Total	34	25	100	75	134	100

Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador 2001.

Tabla 29: Distribución de trabajadores/ as en planilla del Municipio según categorías de ocupación (diciembre 2001)

Categorías de ocupación	Mujeres	%	Hombres	%
Funcionario – Directivo	3	9	13	13
Profesional	1	3	7	7
Técnico	16	47	29	29
Auxiliar	14	41	51	51
Total	34	100	100	100

Fuente: Municipalidad de Villa El Salvador 2001

Así tenemos que las mujeres ganan más en promedio que los hombres en la categoría de funcionarios (1% de diferencia) y en la de auxiliares contratadas (2% de diferencia). No obstante, ganan menos en promedio que los hombres en la categoría de profesionales contratados (12% de diferencia), en la categoría de técnicos nombrados (1% de diferencia) y contratados (6% de diferencia), así como en la de auxiliares nombrados (4% de diferencia).

A partir del diagnóstico elaborado, un presupuesto sensible al género, podría tener como objetivo disminuir las brechas detectadas, para lo cual debería asignar recursos que permitan la igualdad de oportunidades de em-

pleo. Ello implica propiciar la contratación de mujeres para disminuir la brecha numérica, así como favorecer la promoción y capacitación de las mujeres para incrementar su participación en las categorías ocupacionales superiores, y en labores no tradicionales. Si bien hemos podido detectar diferentes brechas a nivel laboral entre hombres y mujeres en perjuicio de las últimas, la más visible es la brecha numérica, que no sólo se da en el Municipio sino también en la zona industrial de Villa El Salvador. En tal sentido sería importante que el Municipio pueda desarrollar políticas laborales, que permitan reducir esta brecha y posibilitar mejores condiciones de vida para las mujeres.

Tabla 30: Salario promedio y brecha salarial en porcentaje por sexo y categorías de ocupación (diciembre 2001)

	Funcionario/ Directivo		Profesional		Técnico		Auxiliar	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Nombrados								
Salario promedio	3000.63	3038.81	1853.10	-	1783.62	1765.77	1780.25	1709.58
Brecha salarial*	100	101	100	-	100	99	100	96
Contratados								
Salario promedio	-	-	1820.03	1606.37	1862.22	1751.07	1700.12	1730.95
Brecha salarial *	-	-	100	88	100%	94	100	102%
Cesantes								
Salario promedio	-	-	2606.05	-	1395.47	-	-	-
Brecha salarial *	-	-	100	-	100	-	-	-
Obreros nombrados								
Salario promedio	2857.72	-	-	-	1848.02	-	1820.24	-
Brecha salarial *	100	-	-	-	100	-	100	-
Obreros contratados								
Salario promedio	-	-	-	-	1833.33	-	1768.13	-
Brecha salarial *	-	-	-	-	100	-	100	-

* Brecha salarial como porcentaje del salario masculino

Fuente: Municipalidad de Villa el Salvador 2001.

5.6 Impacto del presupuesto en el uso del tiempo: el caso del Vaso de leche

El objetivo de esta herramienta es identificar el grado en el que el presupuesto público se apoya en trabajo no remunerado como lo es el tiempo dedicado al cuidado de la familia y miembros de la comunidad. Hay diversas maneras en que los presupuestos se apoyan en trabajo no remunerado como, por ejemplo, cuando recortes del gasto público destinado a servicios de

la salud generalmente incrementan el tiempo que las mujeres tienen que dedicar al cuidado no remunerado de los enfermos en el hogar. Para estudiar estos efectos es decir la relación entre el presupuesto y la manera en que se usa el tiempo en los hogares, se requiere la disponibilidad de estudios del uso del tiempo con los cuales no contamos.

Otra manera en que los presupuestos se apoyan en trabajo no remunerado es cuando los programas sociales basan su funcionamiento en el trabajo no pagado de la población. En este caso es útil calcular el trabajo no pagado en relación al gasto público dedicado a dicho programa. En Perú hay varios programas sociales que funcionan bajo esta mecánica, pero a nivel de las municipalidades el programa más importante es el Vaso de Leche. Por tal motivo estimamos el tiempo que las mujeres dedican a la operación de este programa en Villa El Salvador que representa el 35,59% del presupuesto municipal.

Antecedentes

El programa Vaso de leche se inicia en 1983 en Villa el Salvador como un programa social sin presupuesto del gobierno, a través de la Federación Popular de Mujeres las cuales se organizaron para solventar sus necesidades alimentarias y motivadas por la propuesta del candidato a la alcaldía de Lima de ese entonces, Alfonso Barrantes, de proveer un millón de vasos de leche a la población. En 1984 se crea el programa en todos los municipios provinciales del país a fin de proveer, sin costos, una ración diaria consistente en 250 cc. de leche o un alimento equivalente. Los beneficiarios eran la población materno infantil, conformada por madres gestantes y en período de lactancia y por infantes de 0 – 6 años, aunque se enfatiza la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentre afectados por tuberculosis.

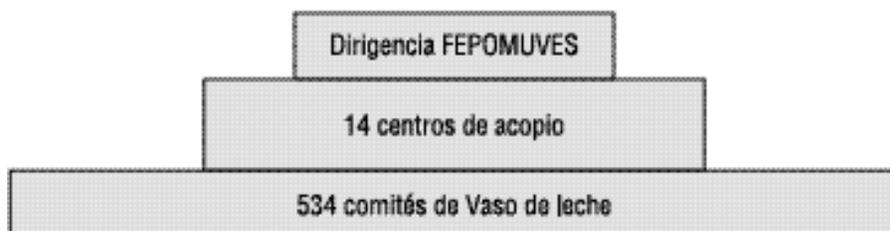
Para la operación del programa las mujeres de sectores populares se organizaron a nivel distrital y provincial constituyéndose en Lima la Coordinadora Metropolitana del Vaso de Leche. En diciembre de 1986 la Municipalidad Provincial de Lima y la Coordinadora Metropolitana celebran un convenio, por el cual se amplió la cobertura de la población beneficiaria a niños entre 7 a 13 años y, a casos sociales especiales, como ancianos en situación de extrema pobreza, impedidos físicos y enfermos de tuberculosis. Posteriormente, se declara de interés prioritario la labor que realizan las organizaciones sociales de base, incluidos los comités de vaso de leche, y se les otorga reconocimiento legal estableciéndose su inscripción en los municipios.

Gestión

En 1996 el programa pasa a la administración de los municipios distritales y se determina la conformación de un comité de administración del programa Vaso de leche en cada municipalidad distrital conformado por dos representantes del municipio y dos representantes de los comités del Vaso de leche. En el caso de Villa El Salvador está representación la ejercen en representación de éstos se encuentran la Presidenta y la Asistente Social de la FE-POMUVES. A mediados del 2001, se determina la ampliación de los comités de administración con la integración de un miembro adicional proveniente de los comités de Vaso de leche y la incorporación de un representante del Ministerio de Salud, y un representante del Ministerio de Agricultura.

De esta manera, las municipalidades distritales son responsables de la ejecución del programa, en coordinación con las organizaciones de base. En Villa El Salvador el Municipio se encarga de la gestión y administración de los bienes e insumos del programa en coordinación y bajo la vigilancia de las delegadas de la FEPOMUVES. De otro lado, la dirigentas de la FEPO-MUVES se encargan de todos los aspectos orgnizativos de los comités de Vaso de leche. Un diagrama de la actual organización de las mujeres para la gestión del programa en Villa El Salvador se observa en la figura 6.

Figura 6: Organización del programa Vaso de leche



Tiempo de dedicación al programa

Para efecto del cálculo del tiempo dedicado al programa por las mujeres organizadas, se hicieron entrevistas a las dirigentas de la FEPOMUVES que participan en el Comité de Administración del programa, a dirigentas de los centros de acopio, a dirigentas y a socias de comités. De tal manera se establecieron las actividades habituales que realizan para la operatividad del programa y el tiempo promedio que dedican para estas actividades.

Constatamos que hay diferencias en el funcionamiento de los comités, especialmente, en la preparación de la leche. Algunos comités pagan, con recursos de las mismas socias, a un miembro para que prepare la leche. En la medida en que este pago es una contribución de las socias al programa, lo hemos cuantificado como horas dedicadas al programa. Para los cálculos, hemos distinguido los aportes realizados por la dirigencia, por los centros de acopio

Las actividades realizadas por las dirigentas de la FEPOMUVES se resumen en la tabla 31 y dan un promedio de 5.592 horas anuales a la organización del programa (tabla 32). De otro lado, las actividades realizadas por las dirigentas de los centros de acopio se resumen en la tabla 33; ellas aportan 15.484 horas anuales a la organización del programa (tabla 34). Finalmente se analiza el aporte de los comités de vaso de leche en la tabla 35, los cuales dan un promedio de 712.356 horas anuales al programa para la preparación del vaso de leche (tabla 36).

De esta forma, las mujeres dedican un total de 733.432 horas anualmente para la operatividad del programa. Si al tiempo dedicado le asignamos el salario mínimo vital³², el esfuerzo desplegado por las mujeres asciende a una suma de 1.969.776 nuevos soles. Al comparar este monto con la transferencia efectivamente recibida por el Municipio para la ejecución del programa, 8.582.900 nuevos soles, resulta que el aporte en trabajo de las mujeres constituye el 22,95% de este presupuesto. Si lo comparamos con el presupuesto de apertura para el año 2001 que asciende a la suma de 25.065.000, el aporte de las mujeres al programa del Vaso de leche en horas no remuneradas constituye el 7,86% del presupuesto municipal 2001.

Es importante mencionar que el aporte del gobierno es sólo para la adquisición del insumo lácteo o su sucedáneo. Sin embargo la preparación del vaso de leche implican otros gastos como combustible, azúcar, utensilios, que son asumidos por las familias beneficiarias, mediante el pago de cuotas administradas por cada comité.

³² La noción de un salario mínimo vital está señalada en el art. 24 de la Constitución Política del Perú de 1993. Allí se establece el derecho de todo trabajador a una remuneración equitativa y suficiente y al pago de los beneficios sociales correspondientes. Los beneficios sociales comprenden el derecho a una remuneración por vacaciones, por gratificación de fiestas patrias, por gratificación de navidad, así como una remuneración como compensación por tiempo de servicio para cada año laborado. El salario mínimo vital es regulado por el estado y a diciembre del 2001 ascendía a S/. 410 nuevos soles mensuales que equivalen a US \$ 120.

Tabla 31: Cálculo de horas promedio dedicadas anualmente al programa Vaso de leche por miembros de la Junta Directiva de la FEPOMUVES

Actividades	Presidenta		Vicepresidenta		Asistenta		Dirigentas		
	Horas	Periodo	Horas	Periodo	Horas	Periodo	Horas	Periodo	No. D.
Reuniones con la metropolitana	4	52			4	52			
Reuniones con la junta directiva de la FEPOMUVES	4	52	4	52	4	52	4	52	8
Reuniones con el Comité de Administración	1	12			1	12			
Tareas del comité de Administración									
Lunes: coordinaciones	4	52	4	52	4	52			
Martes: informes de todas las centrales					4	52			
Miércoles: coordinaciones	4	52	4	52	4	52			
Jueves: coordinaciones	4	52	4	52	4	52			
Viernes: recojo y reparto de insumos a los centros de acopio.	4	52			4	52			
Sábado: visitas a comités					2	52			
Asamblea la FEPOMUVES	2	12	2	12	2	12	2	12	8

Periodo:

52: semanal, 52 semanas al año.

12: mensual, 12 meses al año.

No. D.= Número de dirigentas.

Fuente: Entrevistas 2002.

Tabla 32: Horas dedicadas anualmente al programa Vaso de leche por la Junta Directiva FEPOMUVES

Actividades	Presidenta	Vice-presidenta	Asistenta	8 Dir
Reuniones con la metropolitana	208	0	208	1.664
Reuniones con la junta directiva de la FEPOMUVES	208	208	208	0
Reuniones con el Comité de Administración	12	0	12	0
Tareas del Comité de Administración				
Lunes: coordinaciones	208	208	208	0
Martes: informes de todas las centrales	0	0	208	0
Miércoles: coordinaciones	208	208	208	0
Jueves: coordinaciones	208	208	208	0
Viernes: recojo y reparto de insumos a los centros de acopio	208	0	208	0
Sábado: visitas a comités	0	0	104	192
Asamblea la FEPOMUVES	24	24	24	0
Total horas	1.284	856	1.596	1.856

Fuente: Entrevistas 2002.

Tabla 33: Cálculo de horas promedio dedicadas anualmente al programa Vaso de leche por las juntas directivas de los centros de acopios

Actividades	Coordinadora			Dirigenta			Dirigenta			Dirigenta			Dirigenta		
	H	P	No. D.	H	P	No. D.	H	P	No. D.	H	P	No. D.	H	P	No. D.
Martes: informes de todas las centrales	1	52	14			14			14			14			14
Asamblea la FEPOMUVES	2	12	14												
Recepción y reparto de insumos	3	52	14												
Reparto de sachets a comités	4	52	14												
Reuniones de junta directiva de centro de acopio	2	52	14	2	52	14	2	52	14	2	52	14	2	52	14
Coordinaciones centro de acopio con comités	0.5	52	14												
Asambleas centro de acopio	2	12	14	2	12	14	2	12	14	2	12	14	2	12	14

H= horas.

P= Periodo:

52: semanal, 52 semanas al año.

12: mensual, 12 meses al año.

No. D.= número de dirigentas.

Fuente: Entrevistas 2002.

Tabla 34: Horas dedicadas anualmente al programa Vaso de leche por las juntas directivas de los centros de acopio

Actividades	Coordinadora	Dirigenta	Dirigenta	Dirigenta	Dirigenta
Martes: informe de todas las centrales	728	0	0	0	0
Asamblea de la FEPOMUVES	336	0	0	0	0
Recepción y reparto de insumos	2.184	0	0	0	0
Reparto de sachets a comités	2.912	0	0	0	0
Reuniones de la junta directiva del centro de acopio	1.456	1.456	1.456	1.456	1.456
Coordinaciones centro de acopio con comités	364	0	0	0	0
Asambleas de centro de acopio	336	336	336	336	336
Total horas	8.316	1.792	1.792	1.792	1.792

Fuente: Entrevistas 2002.

Tabla 35: Cálculo de horas promedio dedicadas anualmente al programa Vaso de leche por los comités

Tabla 35: Cálculo de horas promedio dedicadas anualmente al programa Vaso de leche por los comités

Actividades	Coordinadora			Dirigida de comité			Dirigida de comité			Socia		
	Horas	P	No. D.	Horas	P	No. D.	Horas	P	No. D.	Horas	P	No. D.
Visitas a comités de distintos socios	2	1	534									
Reporte de actividades a comités	2	62	534									
Coordinaciones con centro de acopio	0.5	62	534									
Asambleas del centro de acopio	2	12	534	2	12	534	2	12	534			
Recargo del Insumo	1.5	62	534									
Asambleas del comité (socios)	2	12	534	2	12	534	2	12	534	2	12	534
Reunión de la Junta directiva del comité	2	12	534	2	12	534	2	12	534			
Reporte de actividades socios				2	62	534						
Preparación y reporte de la leche							6	62	534	6	62	534

P = Período:

1: anual, una vez al año.

52: semanal, 52 semanas al año.

12: mensual, 12 meses al año.

No. D. = número de dirigidos.

Fuente: Entrevistas 2002.

Tabla 36: Horas dedicadas anualmente al programa Vaso de leche por los comités

Tabla 36: Horas dedicadas anualmente al programa Vaso de leche por los comités

Actividades	Coordinadores	Dirigentes de comité	Dirigente de comité	Socia
Visitas a comités de asistencia social	1.008	0	0	0
Reparto de leche a comités	55.538	0	0	0
Coordinaciones centro de acopio con Vaso de leche	18.824	0	0	0
Asambleas del centro de acopio	12.816	12.816	12.816	0
Recojo del insumo	41.852	0	0	0
Asambleas del comité (socias)	12.816	12.816	12.816	12.816
Reunión de la junta directiva del comité	12.816	12.816	12.816	0
Reparto de leche social	0	55.538	0	0
Preparación y reparto de la leche	0	0	166.808	249.912
Total horas	160.808	88.654	295.626	262.728

Fuente: Entrevistas 2002.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de género se ha concentrado en la evaluación del Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador así como de las actividades desarrolladas por cada una de las direcciones municipales con fondos del gobierno local. La principal conclusión es que no se observa un enfoque de género ni en la concepción y diseño de los proyectos ni en la distribución de los recursos, ni siquiera en lo que se refiere al presupuesto participativo.

En la visión y en algunos objetivos del Plan se señala, explícitamente, a hombres y mujeres. Hay, en este sentido, un reconocimiento del aporte de ambos en el desarrollo y gestión local. También se sugiere que hombres y mujeres no cuentan con igualdad de oportunidades. Pese a ello, en las acciones y en el presupuesto no se presentan propuestas orientadas a cerrar las brechas de género. Hemos argumentado que ha sido el prestigio y las acciones del movimiento de mujeres de Villa El Salvador lo que ha propiciado el reconocimiento y visibilización de las mujeres que se manifiesta en el Plan. En este sentido, los enunciados de políticas parecen ser fruto de su esfuerzo y presión política antes que de una mirada de género en los procesos de planificación.

Frente a esta situación, y ante la necesidad de formular presupuestos que garanticen la equidad de género del gasto municipal, a continuación se hacen recomendaciones de carácter general, a las direcciones municipales y al presupuesto participativo.

Generales

- Sensibilizar en temas de género a las autoridades municipales, especialmente a los y las directoras.
- Diseñar un plan de igualdad de oportunidades que sirva de referente a la formulación de las políticas municipales y que contribuya a la reformulación del Plan integral de desarrollo, a fin de que incorpore el enfoque de género en cada uno de sus objetivos estratégicos, así como en las acciones que se derivan de ellos.
- Garantizar una recopilación periódica de información por actividades y proyectos en el que se considere una desagregación por sexo y edad.
- Desarrollar un diagnóstico de las necesidades de Villa El Salvador con enfoque de género, a partir del cual se pueda generar un sistema de indicadores de brechas de género. Para ello sería conveniente coordinar con las mesas temáticas.
- Utilizar los indicadores de brechas de género para el diseño de las actividades y proyectos municipales. Asimismo, hacer un seguimiento pe-

riódico de la evolución de dichos indicadores a fin de realizar los ajustes necesarios al diseño inicialmente planteado.

- Evaluar el impacto de las actividades y proyectos municipales con enfoque de género.

Direcciones municipales

Es posible adelantar las siguientes recomendaciones relacionadas con la gestión de las direcciones municipales:

- Definir políticas para asegurar la equidad en el empleo, como por ejemplo, programas de formación de personal gerencial dirigidos a mujeres, y establecer cuotas de participación según tipos de contrato, categorías de ocupación, etc..
- Sensibilizar a las familias en la equidad de género a fin de que promuevan un desarrollo equitativo de sus hijos varones y sus hijas mujeres.
- Desarrollar programas de empleo en los que se promueva la inserción de la mujer en actividades económicas rentables y competitivas, y no necesariamente en aquellas en las que tradicionalmente ha participado.
- Diseñar políticas que promuevan una mayor participación de las mujeres en la propiedad de unidades económicas dentro del Parque Industrial así como en la toma de decisiones.
- Ofrecer servicios para facilitar el trabajo de las madres y padres con niños pequeños en el distrito.

Presupuesto participativo

Dado que el presupuesto participativo es un mecanismo para incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones relativa a la distribución de recursos municipales, se convierte en un espacio importante para lograr la incorporación del género en tales decisiones. Para ello, es necesario considerar lo siguiente:

- Sensibilizar en género a los participantes del proceso y a las autoridades municipales (en particular, a quienes elaboran el diagnóstico sobre la problemática distrital).
- Mejorar la asistencia de las mujeres en todos los comités territoriales del distrito de modo que puedan presentar sus propuestas y se les considere como parte de las mesas directivas de cada territorio (grupo que conduce el proceso).
- El Municipio podría establecer una cuota mínima de participación de mujeres en la mesa directiva de cada territorio, en la toma de decisio-

nes, y en la ejecución de las obras. Actualmente, como vimos, las prioridades ciudadanas son elegidas por los dirigentes vecinales (que en su gran mayoría son hombres) y se dirigen básicamente a obras de infraestructura. También se deberían proponer proyectos que satisfagan las necesidades sentidas de las mujeres, como por ejemplo, microempresas, talleres educacionales, entre otros.

- Las mesas temáticas deben incorporar una dimensión de género en los diagnósticos que realizan sobre la problemática del distrito. Cabe mencionar que por las características del proceso del presupuesto participativo en Villa El Salvador es necesario que el Municipio fortalezca el papel de las mesas temáticas.
- Incorporar un indicador de cambio de las brechas de género dentro de los criterios de selección de proyectos y evaluar éstos, continuamente, con un enfoque de género.
- Incrementar progresivamente el porcentaje del presupuesto municipal que se formula de manera participativa.

REFERENCIAS

Documentos oficiales

Municipalidad Villa el Salvador, Ordenanzas y reglamentos

2001 Ordenanza del Presupuesto Participativo, No. 030-2001-MVES.

2001 Reglamento Ordenanza del Presupuesto Participativo, No. 030-2001-MVES

Perú, Leyes

1999 Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, Ley No. 27209.

1983 Ley de Creación de la Municipalidad Villa El Salvador, Ley No. 23605.

1984 Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 23853.

2001 Ley de Racionalidad y Límites en el Gasto Público para el Año Fiscal 2001, Ley No. 27427.

2000 Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2001, Decreto Legislativo No. 909-2000.

2001 Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2001, Ley No. 27424.

Documentos no publicados

Calandria

2001 Estudio de la viabilidad de un espacio municipal dirigido a las mujeres y/o jóvenes en Villa El Salvador. Informe Preliminar.

FOVIDA, Hospital Materno Infantil Juan Pablo II y las promotoras de salud del sector. Proyecto de Salud Mujer.

1997 Censo realizado en el Sector 6 de Villa El Salvador, que comprenden 105 madres gestantes. Documento de trabajo.

Municipalidad de Villa el Salvador

2001a Planificación y presupuesto participativo para el desarrollo local.

2001b Plan integral de desarrollo de Villa El Salvador al 2010.

Municipalidad de Villa El Salvador, Oficina de Planeamiento y Métodos
2001 Plan y presupuesto institucional de apertura 2001.

2002 Presupuesto de cierre y ejecución del gasto del 2001.

Publicaciones

Azcueta, Michel

2001 Combate global contra la pobreza. Las soluciones existen. Lima: Escuela Mayor de Gestión Municipal.

APOYO

2000 Censo de nivel socioeconómico a nivel de manzanas. Lima: APOYO Opinión y Mercado S.A.

Blondet, Cecilia.

1991 Las mujeres y el poder: una historia de Villa el Salvador. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bundlender, Debbie.

1996 The Women's Budget. Ciudad El Cabo: The Institute for Democracy in South Africa .

Bundleder, Debbie y Rhonda Sharp

1998 How to do a Gender-sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice.

London, United Kingdom: Commonwealth Secretariat.

Elías, Lourdes, Jesús Minaya Iris García y Edith Soto

1999 ¿Cómo son las mujeres de Villa el Salvador? Perfil sociocultural de madres gestantes de Villa el Salvador. Lima: Fomento de la Vida (FOVIDA).

Elson, Diane.

1991 Male Bias in Macro-economics: The Case of Structural Adjustment. *En* Male Bias in the Development Process. Manchester, UK: Manchester University Press.

INEI

1993 Censo nacional 1993. Lima: INEI.

1994 Estado de la población peruana. Lima: INEI.

1994 Perú: mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital. Lima: INEI.

1999 Perú: situación de la mujer y su participación en la actividad económica. Lima: INEI.

1999 Encuentro de Gobiernos Locales y Desarrollo. Lima: INEI

INEI-UNICEF.

1995 Estado de la niñez, la adolescencia y la mujer del Perú. Lima: UNICEF-INEI.

Kabeer, Naila y Ramya Subrahmanian

1996 Institutions, Relations and Outcomes. Framework and Tools for Gender-aware

Planning. Discussion Paper 357. UK: Institute of Development Studies.

Lamas, Martha.

1995 Cuerpo e identidad. En Género e identidad. Luz Gabriela Arango, Magdalena León y Mara Viveros (comp.). Colombia: Tercer Mundo Editores.

Mesa PYME,

2001 La microempresa en el Parque Industrial de Villa el Salvador. Lima: s/r.

Moser, Caroline.

1995 Planificación de género y desarrollo. Lima: Centro Flora Tristán y Red entre Mujeres.

Municipalidad de Villa el Salvador, Calandria, DESCO y FOVIDA,

2001 Villa El Salvador. Hechos históricos 1971–2001 (tríptico). Lima.

Ministerio de Educación, Unidad de Servicios Escolares No. 1 Cono Sur

2000 Padrón de Centros y Programas Educativos. Lima: s/r.

NNUU

1996 Plataforma mundial de acción y declaración de Beijing. Nueva York: NNUU.

Pimentel Sevilla, Carmen.

2000 Salud mental y comunidad. Lima: Centro Comunitario de Salud Mental.

PNUD

1995 Informe sobre desarrollo humano. Nueva York: PNUD.

Programa Nacional de Municipios Escolares

2002 Guía para el desarrollo de actividades de promoción de salud y ambiente. Acción por los niños. Lima: s/r.

UNIFEM

2000 El progreso de las mujeres en el mundo 2000. Informe bienal de UNIFEM. Nueva York: UNIFEM.

Anexo 1: Taller sobre análisis del presupuesto para la equidad de género en la Municipalidad de Villa El Salvador, 15 de mayo 2002³³

PROPUESTAS DE LAS MUJERES

1. DIRECCIÓN MUNICIPAL

- Capacitar políticamente a la mujer.
- Tomar en cuenta a la mujer para cargos de responsabilidad en la dirección municipal.
- Reconocer el valor de la mujer instruida.
- Que se nombren a las mujeres con los mismos incentivos.
- Que se dirijan actividades culturales por mujeres y difundirlas por medio de volantes, radiales y parlantes.
- Capacitación artística de la mujer.
- Participación masiva de la mujer en el campo político, social y económico.
- Reconocimiento de la labor social que se hace en los programas sin cobrar.
- Presupuesto para capacitación laboral de la mujer, en diferentes áreas.
- Que la mujer supervise la dirección municipal.
- Presupuesto para talleres o micro-empresas de la mujer.

2. DIRECCIÓN DE JUVENTUD³⁴

- Locetas deportivas con equipamiento.
- Programas de deporte (gimnasia rítmica, natación) para todas las edades.
- Que la contratación de los instructores sea con participación de la comunidad.
- Que los instructores estén capacitados y tengan reconocimiento local.
- Horarios adecuados y horarios compartidos para padres y niños.
- Difusión de la música nacional.
- Organización de eventos culturales periódicamente.
- Programas de formación personal: oratoria.
- Talleres de danza, cerámica y manualidades.
- Enseñanza de instrumentos musicales: guitarra, charango, quena, etc.

³³ Taller dirigido a las integrantes de la Federación Popular de Mujeres (FEPOMUVES) organizado por UNIFEM y el Centro Flora Tristán.

³⁴ Elaborado a partir de las anotaciones de Bethsabé Andia.

- Enseñanza de pintura.
- Wawa-wasis para que los padres con niños pequeños puedan participar.
- Programas gratuitos o con costos asequibles.

3. DIRECCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO

- Capacitar a mujeres en manejo de empresas.
- Capacitar en fabricaciones técnicas, metalmecánica, electricidad.
- Apoyar a formar microempresas de creación artesanal, decisión y participación de mayor número de mujeres.
- Los títulos de propiedad de los locales también estén a nombre de mujeres.
- Facilitar préstamos.
- Agilizar los trámites burocráticos.
- Promocionar las producciones de las mujeres por medios de comunicación.
- Facilitar stands de las mujeres en la feria brindando el acceso con una tarifa mínima.
- Ampliar el parque industrial.
- Promover al turismo a través de medios de comunicación.
- Previendo presupuesto para crear una caja municipal.
- Crear una comisión de vigilancia por organizaciones vivas de Villa El Salvador aprobada por la gestión municipal.
- El Municipio debe evaluar los conocimientos que tienen las mujeres, reforzándolos con prácticas que les permitan ser aptas a ocupar cargos en el consejo y otros idóneos, y así desempeñarse en ellos responsablemente.
- Promover ferias pidiendo al Municipio que otorgue un espacio donde exponer nuestros recursos, y así generar los conocimientos que las mujeres podemos proporcionar y surgir.
- Que las industrias de creatividad sean consideradas en el presupuesto participativo en igualdad de conocimientos, práctica y económicas del Fondo de Compensación Municipal en equidad.
- Buscar mercado para la producción de Villa El Salvador. Especialmente, promover la creación y desarrollo de empresas de mujeres.
- Recurrir a ONGs o financieras con facilidades, menos burocracia, con pocos intereses y orientación de productos de mas venta en el mercado.
- Mayor capacitación en el aspecto económico para valorizar mejor su potencial empresarial siendo ella su propia empresaria.

- Del monto que recibe el Municipio del gobierno central, debería prestar una cantidad para formar el capital de las micro y pequeñas industrias.
- Presupuesto para crear una caja municipal y dar préstamos para crear micro-empresas y dar mas oportunidad de trabajo a las mujeres de Villa El Salvador
- Que se forme una comisión de vigilancia formada por todos las organizaciones vivas de Villa El Salvador. Y que sea legitimada por gestión municipal.

4. DIRECCIÓN SERVICIOS COMUNITARIOS

Promoción de comercio

- Creación de cajas municipales para la mujer.
- Igualar sueldo entre hombres y mujeres.
- Realizar constantes talleres de capacitación.
- Igualdad en acceso al empleo.
- Que se provea de lugar seguro a mujeres que trabajan en comercio ambulatorio.
- Promoción de ferias de trabajo de mujeres.
- Crear micro-empresas de mujeres.

Parques y jardines

- Promoción de ambientes sanos: charlas, paneles.
- Ubicación de contenedores de basura.
- Convocar a mujeres para cuidado de parques y jardines.
- Creación y ubicación de letrinas y servicios higiénicos públicos.

Construcción vías urbanas

- Construcción de pistas y veredas.
- Ordenanza que regule tarifas.
- Servicio de transporte escolar (ómnibus de los municipios) que no impide mujeres chóferes.

Además

- Construcción de Wawa-wasi para que la mujer pueda trabajar.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO HUMANO

Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente

- Servicios especializados para la atención y la creación de albergues para mujeres y niños.
- Prestar mas atención a las mujeres maltratadas.
- Oficinas disponibles para cada caso, para que las personas puedan dar su manifestación sin temor.
- Debe de aumentarse el presupuesto económico para resolver casos de abandono y establecer una norma que no permita que quede inconcluso.

Difusión cultural

- Talleres de enseñanza para las madres de familia.

Promoción y desarrollo

- Autopromoción para conocer sus objetivos.
- Promoción y desarrollo de organizaciones de base, partida para la organización de mujeres.

Vaso de leche

- Mejorar los horarios para una buena distribución.
- No represalias para dirigentas que manifiestan sus ideas.
- Que el Vaso de leche no pase a la administración de los colegios.
- No debe haber manipulación política.
- Capacitar a dirigentas y beneficiarios (niños, de 0 años hasta 14 años, ancianos, gestantes, lactantes y enfermos de tuberculosis).
- Que se vigile que el Vaso de leche sea para niños, ancianos, madres gestantes.
- Entregar incentivos a las mujeres.
- Que el Municipio “no” racione las cantidades de leche que entrega cada año (en el marco del programa del Vaso de leche).

Limpieza pública

- Que exista mas movilidad en el recojo de basura.
- El Municipio debe ser mas exhaustivo cuando se trata de realizar la labor de limpieza pública.

- Más organización en el recojo de la basura.
- Campañas (atención básica de salud), detección y despistaje de enfermedades de la mujer.

DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

Administración de recursos.

- Debería existir un comité de base para una administración de recursos municipales y exigir aún más al gobierno para salir adelante con una capacitación para nosotras: las mujeres, porque, 1) nos sentimos con capacidad de hacerlo, 2) no debemos darnos para atrás, ni menos dejarnos a un lado.
- El presupuesto participativo es demasiado elevado para las obras comunales, hay un robo descarado ya que la comunidad al sacar la cuenta no concuerda con la realidad.
- Los recursos de los arbitrios municipales deberían ser divididos equitativamente con participación de las organizaciones sociales como ente fiscalizador.
- Nosotras las mujeres queremos saber sobre el impuesto que pagamos todos los moradores de nuestra comunidad, y las mujeres debemos administrar los recursos municipales y también debemos contar con una casa de refugio.
- Administración debe ser controlado de acuerdo con el pueblo.
- Los recursos del Vaso de leche sea bien administrado por el gobierno central.
- Los centros deportivos, recreativos deben ser administrados por el pueblo.

Capacitación

- En cuanto a recursos municipales:
- Deberían de existir mayores recursos para las mujeres, para salir de la pobreza, como son generar pequeñas microempresas en: industrias y tejidos; cocina y repostería, manualidades, promocionarlos y venderlos.
- Debería haber capacitación laboral con recursos de la gestión local para que garantice la apertura de microempresas de organizaciones de base.
- Los presupuestos para la municipalidad salen del pueblo. El gobierno local debe capacitar mas a las mujeres para que podamos formar pequeñas empresas o talleres, la Municipalidad determina para el bien personal mas no para su distrito. El gobierno local no toma con mucha responsabilidad para mejorar su distrito.

Gestión

- Debería haber una fiscalización de organizaciones de base en las Defensorías que garanticen su labor, porque siempre se queda inconclusa.

Fiscalización

- Nosotros los mayores debemos fiscalizar el presupuesto y la administración municipal mediante un comité de mujeres.
- Supervisar y controlar la administración de la Municipalidad para que el presupuesto sea compartido.

Vigilancia ciudadana

- El pueblo tiene derecho de saber los gastos de los municipios y control tanto en hombre y mujer. La mujer también tiene buenas ideas.
- Los directores de agencias municipales coordinan con los secretarios generales para inscribir gente para trabajar y al final es “trafa” porque ellos ya tienen su propia gente.
- Desde el congreso debería haber una ley que garantice un presupuesto de gestión administrativa para las mujeres organizadas.
- Las mujeres queremos que la Municipalidad nos apoyen dándonos trabajo a todas las mujeres, porque queremos surgir para sacar adelante a nuestros hijos, ayudarnos para poner una pequeña empresa a todas las mujeres organizadas.
- Las mujeres debemos supervisar y controlar, porque nos sentimos capaces, pero nos sentimos aisladas y no tenemos apoyo del gobierno ni del Municipio: por qué vale más la capacidad del varón y no de una dama, pero ¿por qué no dar una oportunidad a las mujeres formando comités y empresas?

Participación con equidad

- Creación de una dirección de la mujer en el Municipio con presupuesto permanente.
- Igualdad, tanto a los hombres y mujeres.
- Nosotras las mujeres debemos tener un espacio para fiscalizar.
- En cuanto a los directores municipales debería haber equidad, ya que por el machismo el hombre quiere prevalecer, tanto vale la capacidad intelectual y cultural del hombre y la mujer.
- Debemos preocuparnos por participar en directivas para una mejor administración, para ello debe promover la Municipalidad capacitación a

las mujeres. Felicitamos a la FEPOMUVES por esta capacitación y debe ser mas continuo.

- La marginación de las mujeres de 35 años no tiene derecho a trabajar. Deberían recibirlas porque todavía son capaces, dar el trabajo a las personas que realmente lo necesitan y no solo a los conocidos.
- Dar el trabajo a las personas que realmente lo necesitan y no solo a los conocidos.

6. DIRECCIÓN DESARROLLO URBANO

- Dar trabajo en las obras a mujeres en igualdad con los hombres.
- Apoyo a las mujeres para que en grupos asociados mejoren el medio ambiente, parques, áreas verdes, etc.
- Crear lozas deportivas para uso de varones y mujeres, cada loza deber tener material para voley y basket.
- Mejorar y remodelar los parques para mejorar la salud de mujeres y varones.
- Dictar talleres.
- Coordinar con instituciones de mujeres y apoyarlas.
- Apoyar en construcción del Programa no escolarizado de educación inicial.
- Dar apoyo a mujeres necesitadas en obras de mejoramiento de parques.
- Crear espacios de recreación para mujeres, porque el coliseo es para varones.
- Mejorar las pistas y veredas.
- Distribuir mejor espacios, los mercados deben estar bien ubicados.
- En los mercados debe existir igual número de mujeres y varones.
- Mantener limpia la calle.
- Que los gastos en obras públicas, sean de conocimiento público (dar mas información sobre obras).
- Que las licencias de las discotecas sean revisadas. No dar licencias a discotecas.

Anexo 2: Relación de personas entrevistadas

DIRECTORES MUNICIPALES (diciembre 2001)

- Sra. Esther Valenzuela.
Dirección de Administración General.
- Sra. Diana Nagaki.
Dirección de Desarrollo Económico.
- Sr. Rafael Cumpen.
Dirección de Juventudes.
- Sr. Hugo Soto.
Dirección de Desarrollo Urbano
- Sr. Nestor Ríos.
Director Municipal.
- Sr. José Rodríguez.
Dirección de Desarrollo Humano.
- Juan Albañil
Dirección (i) de Servicios Comunitarios

PROMOTORES DEL VASO DE LECHE (abril 2002)

- Sr. Javier Bernaola
- Sra. Esperanza Napa.

DIRIGENTAS DE LA FEPOMUVES Y DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE (abril 2002)

- Sra. Esther Flores
Presidenta de la Fepomuves
- Sra. Cleofe Quispe.
Vicepresidenta de la Fepomuves
- Sra. María Chávez
Asistente Social de la Fepomuves y responsable del programa Vaso de leche.

DIRIGENTAS DE CENTROS DE ACOPIO DEL VASO DE LECHE (abril 2002)

- Sra. Dionisia Palacios.
Centro de Acopio No. 14
- Sra. Gladis Pagaya
Centro de Acopio No. 12

DIRIGENTAS DE COMITÉ DEL VASO DE LECHE (abril 2002)

- Sra. Yuli Silvestre
Centro de Acopio No. 5
Comité 2
- Sra. Gloria Miranda
Centro de Acopio No. 14
Comité 2
- Sra. Zulema Cuya.
Centro de Acopio No. 2
- Sra. Carmen Rivas
Centro de Acopio No. 2

SOCIAS DE COMITÉ DEL VASO DE LECHE (abril 2002)

- Sra. Benedicta Sánchez.
Centro de Acopio No. 6
Comité 21
- Sra. Alejandra Teodora
Comité 15