

**Programa Regional UNIFEM/PNUD
“La Agenda económica de las Mujeres” (AGEM)**

**Las experiencias centroamericanas de
presupuestos de género en el nivel
nacional: un análisis crítico**

VERSIÓN FINAL

*Guillermo Monge Guevara
Gladys González Rodríguez*

San José de Costa Rica, diciembre de 2008

Índice

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	11
Antecedentes y justificación	11
Marco conceptual	12
Las políticas de equidad de género y el enfoque de <i>mainstreaming</i>	12
Relaciones entre los presupuestos públicos y la dimensión de género	14
Elementos principales del diseño del estudio	16
Objetivos	16
Criterios para seleccionar las experiencias y las iniciativas	17
Operacionalización del análisis de las experiencias nacionales	19
El proceso de captación de información	23
CAPÍTULO 3. LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS	26
Introducción	26
La experiencia de la SEFIN de Honduras	26
Antecedentes	26
Principales actividades y resultados del proyecto	27
Comentarios críticos	29
La experiencia incipiente del PA-PIEG en Costa Rica	30
Antecedentes	30
Rasgos principales del PA-PIEG	32
El PA-PIEG: lo avanzado y lo proyectado	32
La posición del INAMU sobre el PA-PIEG como presupuesto con enfoque de género	36
Comentarios críticos	37
La propuesta de Panamá: enfoque de género en el SINIP	39
Antecedentes	39
El instrumento que se propone	39
Condiciones facilitadoras que se proponen	40
Comentarios críticos	43
La experiencia del MAG de El Salvador	44
Antecedentes	44
El análisis presupuestario con perspectiva de género en el MAG	44
Comentarios críticos	45
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS	48
Introducción	48
Alcances y estrategias generales	48
Acerca de la viabilidad técnica y organizativa	51

CAPÍTULO 4. INICIATIVAS DE PROMOCIÓN DE PEG	60
El Clasificador Presupuestario de Género de Guatemala	60
Antecedentes	60
La estructura del clasificador	60
Avances y limitaciones encontradas	62
Comentarios críticos	64
El proyecto de reforma de la ley AFI	65
Antecedentes	65
La estrategia política que está presente en el proyecto	66
Acerca de las reacciones del Poder Ejecutivo sobre el proyecto	69
Comentarios críticos	71
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES, LECCIONES Y RECOMENDACIONES	73
Conclusiones	73
Lecciones aprendidas	75
Recomendaciones	78
Sobre la creación de condiciones de viabilidad política para las EPG	78
Sobre las estrategias de incidencia política	79
Sobre la selección de enfoques metodológicos	80
Sobre el desarrollo de capacidades institucionales de PEG	81

Resumen

Características del estudio

Este es uno de los dos informes finales del estudio denominado “Análisis crítico de las experiencias de presupuestos de género en la región centroamericana”. Está dedicado a exponer sobre los resultados del análisis de las experiencias de presupuesto de género en el nivel nacional.

El estudio se realizó entre los meses de diciembre de 2007 y agosto de 2008, y ha sido elaborado en el marco de una consultoría contratada por el programa regional “La Agenda Económicas de las Mujeres” (AGEM), el cual es patrocinado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La elaboración del informe ha estado a cargo de Guillermo Monge, consultor principal del proyecto, con la colaboración de Gladys González en calidad de investigadora adjunta.

La coordinación de la consultoría estuvo a cargo de Ada Méndez Narváez, coordinadora técnica de El Salvador, país que lidera el eje regional de presupuestos públicos. La supervisión general estuvo a cargo de la coordinación regional de la AGEM.

En el análisis se incluyeron las experiencias de presupuestos con enfoque de género en el nivel nacional que se estaban ejecutando en el momento del trabajo de campo, y algunas experiencias recientemente suspendidas o propuestas de experiencias de ese tipo que se consideraron especialmente relevantes. En todos los casos, se trata de procesos enfocados en presupuestos de gasto público. No se llegó a identificar ninguna experiencia con enfoque de género orientadas hacia los presupuestos de ingresos públicos.

Se analizaron 4 experiencias nacionales, las cuales se encuentran en países distintos de la región: Honduras, Costa Rica, Panamá y El Salvador. Para la realización del trabajo de campo en los países mencionados, se contrataron consultoras nacionales. En Honduras, la consultora nacional fue Jessica Sánchez; en Panamá, Ángela Figueroa; y en El Salvador, Ileana Rogel. En Costa Rica, el trabajo de campo fue realizado por el consultor principal.

Además, se reseñaron dos iniciativas orientadas a promover el surgimiento y desarrollo de experiencias nacionales de presupuestos de género: la del Clasificador Presupuestario de Género de Guatemala, y la de reforma a la Ley de Administración Financiera del Estado de El Salvador.

Las experiencias analizadas

La experiencia de la Secretaría de Finanzas Públicas del Gobierno de Honduras (SEFIN) fue promovida desde un proyecto de cooperación técnica financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por la SEFIN y el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), entre el 2001 y el 2005. Ese proyecto se desarrolló en dos etapas. La primera se extendió hasta el 2002; entre sus principales resultados, están: a) la incorporación de lineamientos para la equidad de género en la política presupuestaria de la SEFIN, b) la inclusión de especificaciones de género en los instrumentos que se utilizan para la presentación de perfiles de proyectos en el Sistema de Información del Banco Integrado de Proyectos, c) la sensibilización sobre género dirigido a funcionarios/as de la institución, y d) varias actividades de discusión sobre presupuesto público y equidad de género.

En la segunda etapa (2003-2004), se construyeron indicadores para la formulación y evaluación de presupuestos públicos con perspectiva de género. En ese proceso, se coordinó con las Unidades de Planificación de la Gestión Institucional y las Unidades de Formulación de

Presupuesto de las siguientes entidades: a) Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), b) Secretaría de Salud, c) Secretaría de Gobernación y Justicia, d) Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), e) Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) y e) la SEFIN. Además, se realizaron dos experiencias piloto en las cuales se aplicaron los indicadores de género para evaluar los presupuestos públicos de las entidades donde se realizaron esas experiencias.

En Costa Rica, el Plan de Acción de la Política de Igualdad y Equidad de Género de Costa Rica (PA-PIEG) fue considerado por el consultor como una experiencia incipiente de PEG. Sin embargo, la entidad gubernamental encargada de diseñar y promover ese instrumento –el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)- no lo concibe como una experiencia de PEG sino únicamente como un instrumento de planificación de la ejecución de PIEG. Desde la perspectiva del consultor, el citado instrumento es un PEG en la medida en que por su medio las entidades estatales responsables de ejecutar la PIEG deben programar y presupuestar las acciones orientadas a ese propósito que les corresponde poner en práctica. De esa forma, la suma de los presupuestos anuales de esas acciones puede ser considerada como un presupuesto de género, tomando en cuenta que se trata del presupuesto estatal destinado a financiar la materialización de la PIEG.

En el momento en que se realizó el estudio, el PA-PIEG estaba en proceso de diseño. Por esa razón, se le considera una experiencia incipiente de PEG. El presupuesto del PA-PIEG está inserto en un proceso institucional específico, en el cual se pueden distinguir dos niveles de acción simultáneos. Uno de esos niveles corresponde al ciclo presupuestario regular de las entidades estatales costarricenses. El otro nivel consiste en el proceso de coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones del PA-PIEG que, según se proyecta, será dirigido y coordinado por la Comisión de Alto Nivel para la Igualdad y Equidad de Género (CAN) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

En el estudio se incluyó una propuesta dirigida a desarrollar una experiencia de PEG en Panamá. Fue planteada en un informe de consultoría para el Programa Regional Agenda Económica de las Mujeres (AGEM) y consiste en la incorporación del enfoque de género en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) de Panamá.

El SINIP forma parte de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. El objetivo del SINIP es lograr que los programas y proyectos del sector público se fundamenten en las políticas, las prioridades, y los procedimientos de análisis que garanticen su calidad y su eficacia.

De manera obligatoria, todos los proyectos de inversión pública del Gobierno de Panamá deben contar con una valoración favorable por parte de la DPI, como condición para que se les asigne presupuesto. Si se les aprueba, son registrados en el SINIP. La propuesta de la consultora se basa en esa disposición y consiste en que entre los requisitos de aprobación de proyectos de inversión por parte de la DPI se incluya la constatación de que esos proyectos están basados en diagnósticos que visibilicen la dimensión de género, y se definan objetivos explícitos para contribuir a reducir las diferencias de género identificadas en los diagnósticos.

Para concretar la propuesta, se proponen dos tipos de acciones: las que consisten en modificaciones del SINIP y las que están orientadas a crear condiciones institucionales favorables para el éxito de la experiencia de PEG propuesta.

Con respecto a las modificaciones en los procesos del SINIP, se propone crear un mecanismo orientado a otorgar una “Certificación de Género” por parte de la Oficina de Género de la institución que propone el proyecto de inversión. Para obtenerla, el proyecto debe incluir un diagnóstico de las desigualdades de género vinculadas al ámbito de intervención del proyecto, el cual debería incluir los siguientes elementos: a) información desagregada por sexo y otras

características sociodemográficas relevantes, y b) la expresión de las inequidades de género en términos de brechas de género cuantificables. Además, se establecerían metas del proyecto orientadas a reducir las brechas identificadas en el diagnóstico.

En El Salvador, se analizó la experiencia de PEG del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El objetivo de esa experiencia es introducir la perspectiva de género en el presupuesto del MAG. Con ese propósito, se han creado comités de género en cada dependencia del Ministerio, en los que participa un/a funcionario/a de la Oficina de Planificación. Los comités de género hacen un trabajo de desagregación de partidas presupuestarias para etiquetar las que vayan dirigidas a mujeres. Con base en ese trabajo, se hace una propuesta de incorporación de partidas con perspectiva de género en el proyecto de presupuesto de su respectiva dependencia. Luego se designa un representante de cada comité de género para conformar el Comité de Género Institucional, el cual elabora el Plan Anual de Género y su respectivo presupuesto. Posteriormente, la Oficina Financiera integra y consolida el proyecto de presupuesto y lo presenta a consideración del Coordinador General del Ministerio. Este a su vez lo presenta al Ministro para su aprobación. Finalmente, el presupuesto aprobado se envía al Ministerio de Hacienda.

Análisis comparativo de las experiencias

Los cuatro casos analizados corresponden a iniciativas impulsadas originalmente por actores involucrados en las políticas de equidad de género. En el caso de la SEFIN de Honduras, la experiencia surgió de un proyecto promovido originalmente por el INAM. En cuanto al PA-PIEG de Costa Rica, se trata de un proyecto del INAMU. La experiencia del MAG de El Salvador surgió en la Unidad de Género de esa institución. Y la propuesta sobre el SINIP de Panamá fue desarrollada desde la AGEM. El único caso en que hubo una participación decisiva por parte de algún ente de la política económica nacional es el de Honduras, donde la SEFIN asumió el liderazgo en el desarrollo de la experiencia respectiva.

En cuanto al alcance de los casos analizados dentro del ámbito presupuestario, se encontró que en dos de ellos (SEFIN y PA-PIEG) se trata de análisis de los presupuestos del Poder Ejecutivo en su totalidad; en uno de ellos, el del PA-PIEG, también se incluyen los presupuestos de los otros Poderes de la República y el del Tribunal Supremo de Elecciones. En cuanto al SINIP, se propuso que abarque todo el presupuesto de inversión pública de Panamá. El caso del MAG es el único enfocado en el presupuesto de una única institución estatal.

Las experiencias de la SEFIN y el MAG son de ámbito restringido según la clasificación empleada en este estudio, pues en ambos casos los ejercicios de PEG se restringen a identificar servicios para mujeres beneficiarias y a proponer las asignaciones presupuestaria requeridas para aumentar los porcentajes de mujeres a incluir en esos servicios. Las otras dos experiencias abarcan gamas amplias de tipos de políticas de equidad de género, y por ello se les clasificó en la categoría de “ámbito amplio”.

Se hizo una clasificación de las experiencias con respecto a las estrategias empleadas de formulación de propuestas de PEG. Se encontró que en dos experiencias se escogió una estrategia caracterizada por la definición de metas en servicios para mujeres: la de SEFIN y la del MAG. En la experiencia del PA-PIEG se optó por una estrategia consistente en plantear una agenda amplia de objetivos de equidad de género a alcanzar; esa agenda es el PIEG. La propuesta del SINIP plantea una estrategia de evaluación de políticas, pues consiste en implantar un instrumento de inclusión del enfoque de género en los proyectos de inversión pública con base en un diagnóstico de los factores que generan inequidades de género en los ámbitos de intervención de los proyectos.

También se hizo una valoración general sobre la viabilidad técnica y organizativa de las experiencias. Con respecto a la experiencia de SEFIN, el hecho de que se haya terminado la

fase piloto con un éxito significativo muestra que es factible realizar los procedimientos que componen su proceso general; se asignó a esta experiencia una calificación de alta viabilidad técnica y organizativa. En relación con el PA-PIEG, la principal condición a satisfacer para iniciar su ejecución es el desarrollo de capacidades organizativas y técnicas dentro del INAMU que se requieren para ejecutar los procesos identificados; se le dio una calificación de viabilidad intermedia. En la experiencia del SINIP, se encuentran niveles de dificultad altos en el nivel técnico, relacionados –entre otros aspectos- con la escasa capacidad de evaluación y formulación de programas o proyectos con perspectiva de género en Panamá; se la calificó como de baja viabilidad técnica y organizativa. A la experiencia del MAG se le asignó un nivel alto de viabilidad técnica y organizativa pues está en una fase avanzada de su ejecución y no parece que haya dificultades importantes para aplicar cada uno de sus procedimientos.

Se identificaron dos características de los marcos metodológicos que inciden en las condiciones de eficacia: la gama de políticas de equidad de género a considerar en los PEG, y la estrategia de formulación de PEG que se escoja.

Con respecto a la primera de las características mencionadas, se señala en el informe que en los casos de SEFIN y MAG se considera una gama reducida de políticas de equidad de género, mientras que en los casos de PA-PIEG y SINIP se pueden tomar en cuenta más tipos de políticas. Entonces, a juzgar por este criterio, los dos últimos casos tienen mejores condiciones de eficacia.

Con respecto a la segunda característica, se encontró que: a) la estrategia de metas asociadas con servicios para mujeres (empleada en las experiencias de SEFIN y MAG) tiene la ventaja de poner el énfasis en servicios que son clave para el bienestar de las mujeres; b) la estrategia de agenda amplia empleada en el PA-PIEG tiene la virtud de vincular explícitamente las políticas nacionales de equidad de género con los PEG; y c) la estrategia de evaluación de políticas que se propone para la experiencia de SINIP permite elaborar propuestas de PEG basados en análisis profundos de las inequidades de género que tienen raíces estructurales.

Las iniciativas de promoción de PEG

Una de las dos iniciativas de promoción de PEG que fueron analizadas es la del Clasificador Presupuestario de Género (CPG) de Guatemala. Este instrumento fue promovido en el año 2003 por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), con el propósito de conocer el monto y la distribución de los recursos asignados por el Estado para concretar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas. La propuesta fue planteada por la SEPREM al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. El Ministerio de Finanzas Públicas aceptó incorporar el CPG en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), herramienta informática del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

El CPG es un sistema de recolección y clasificación de información presupuestaria. No está orientado a provocar cambios en los contenidos de los presupuestos. Por tanto, no constituye una experiencia de PEG, según la definición usada en este estudio.

A partir del análisis realizado, se concluyó que debido a su diseño, el clasificador genera una utilidad muy limitada para obtener información relevante para formular y evaluar políticas estatales desde la perspectiva de género. Además, se advierte en ese diseño un sesgo tendiente a exagerar la importancia de las políticas selectivas para grupos específicos de mujeres por encima de otros tipos de políticas que son relevantes para la igualdad de género. Este sesgo contrasta con el enfoque de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, que tiende a enfatizar más en las causas estructurales de la

desigualdad de género que en la preocupación por distinguir entre servicios públicos para mujeres y servicios públicos para hombres.

El CPG fue usado en la formulación presupuestaria del período 2004. Sin embargo, la clasificación presupuestaria realizada en ese ejercicio no fue incorporada en el presupuesto del 2004, porque el Congreso de la República no lo aprobó. En esas circunstancias, la Constitución Política indica que debe regir el presupuesto del período anterior, es decir, el del 2003. Por distintas razones, el CPG no se volvió a utilizar en posteriores formulaciones presupuestarias. Más aún, el Clasificador dejó de estar disponible dentro del Sistema de Contabilidad Integrada del Ministerio de Finanzas Públicas.

Funcionarios de la Secretaría de Finanzas que tuvieron relación con el CPG expresaron que esa herramienta tiene problemas de diseño que la hacen inaplicable.

La segunda iniciativa de promoción de PEG que se analizó es el proyecto de reforma de la Ley de Administración Financiera del Estado, conocida como “ley AFI”. Esa iniciativa tuvo lugar en el marco del proyecto “Presupuestos Nacionales con Equidad de Género”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Ese proyecto se ejecutó en los años 2005 y 2006, con el objetivo de fomentar la incorporación del enfoque de género en el diseño y ejecución de planes y presupuestos nacionales.

En los análisis que se realizaron dentro del proyecto acerca de las opciones de introducir la perspectiva de género en el Presupuesto del Estado de El Salvador, resultó evidente que la estructura de ese presupuesto y su proceso de elaboración ofrecen opciones muy restringidas para el desarrollo de las iniciativas de PEG. Una de las principales limitaciones que se advirtieron es que el Presupuesto del Estado no está organizado por programas sino que tiene una estructura funcional; por tanto, resulta difícil –y a menudo imposible– identificar en ellos los programas relevantes para la igualdad de género. Esa misma limitación impide que exista una relación estructural entre los POA y los presupuestos institucionales. Unos y otros tienen distintas estructuras y por tanto no es posible encontrar la correspondencia entre las actividades incluidas en los POA y las asignaciones de recursos a esas actividades en los respectivos presupuestos.

Las reformas incluidas en el proyecto de ley apuntaron hacia cinco objetivos: a) introducir explícitamente el enfoque de género en el proceso presupuestario del Estado; b) facilitar el tratamiento de la dimensión social dentro del proceso presupuestario estatal; c) reforzar la subordinación de los objetivos del sistema de presupuesto estatal con respecto a la Constitución Política y al ordenamiento jurídico; d) fortalecer y ampliar la participación de la Asamblea Legislativa dentro del proceso presupuestario estatal; y e) fortalecer la rendición de cuentas dentro del Estado y hacia la ciudadanía, sobre la ejecución de los presupuestos estatales.

El intento de introducir el citado anteproyecto de ley dentro de la corriente legislativa tuvo lugar en la primera mitad del año 2007, sin que se tuviera éxito. No ha habido otra oportunidad de darle trámite legislativo al proyecto. Conviene considerar que los contenidos del proyecto abrieron varios flancos de resistencia u oposición por parte del Poder Ejecutivo. Entre ellos, conviene citar los siguientes: a) se proponen muchas modificaciones significativas en los procedimientos presupuestarios y su ejecución inmediata, lo cual genera resistencias; b) se propone un fortalecimiento de la participación de la Asamblea Legislativa dentro del proceso presupuestario, lo cual ocasionaría que el Poder Ejecutivo pierda poder sobre las decisiones presupuestarias; c) la creación de nuevos mecanismos de rendición de cuentas sobre las finanzas públicas puede generar reacciones adversas en el Poder Ejecutivo y en los integrantes de la clase política; y d) la incertidumbre sobre el alcance de la noción de equidad de género que se proponía incluir en la ley AFI generó dudas sobre el alcance de esa noción.

Siglas

AFI, Ley	Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado de El Salvador.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
DINAMU	Dirección Nacional de la Mujer de Panamá.
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación de Panamá.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
INAM	Instituto Nacional de la Mujer de Honduras.
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer de Costa Rica.
ISDEMU	Instituto Nacional de la Mujer de El Salvador.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador.
MAM	Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes.
OEA	Organización de Estados Americanos.
PA-PIEG	Plan de Acción de la Política de Igualdad y Equidad de Género de Costa Rica.
PEG	Presupuestos con enfoque de género.
PIM	Plan de Inversión Municipal.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
SEFIN	Secretaría de Finanzas Públicas del Gobierno de Honduras.
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala.
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada de Guatemala.
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera de Guatemala.
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Pública de Panamá.
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer.

Introducción

Este documento es uno de los dos informes finales del estudio denominado “Análisis crítico de las experiencias de presupuestos de género en la región centroamericana”. En este informe se expone sobre los resultados correspondientes a las experiencias de presupuesto de género en el nivel nacional.

El estudio se realizó entre los meses de diciembre de 2007 y agosto de 2008, y ha sido elaborado en el marco de una consultoría contratada por el programa regional “La Agenda Económicas de las Mujeres” (AGEM), el cual es patrocinado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La elaboración del informe ha estado a cargo de Guillermo Monge, consultor principal del proyecto, con la colaboración de Gladys González en calidad de investigadora adjunta.

La coordinación de la consultoría estuvo a cargo de la coordinadora técnica de El Salvador, país que lidera el eje regional de presupuestos públicos. La supervisión general estuvo a cargo de la coordinación regional de la AGEM.

Las experiencias municipales analizadas están ubicadas en tres países de la región: Honduras, Costa Rica, Panamá y El Salvador. Para la realización del trabajo de campo en los países mencionados, se contrataron consultoras nacionales. En Honduras, la consultora nacional fue Jessica Sánchez. En Panamá, Ángela Figueroa. Y en El Salvador, Ileana Rogel. En Costa Rica, el trabajo de campo fue realizado por el consultor principal.

En el análisis se incluyeron las experiencias de presupuestos con enfoque de género en el nivel nacional que se estaban ejecutando en el momento del trabajo de campo, y algunas experiencias recientemente suspendidas o propuestas de experiencias de ese tipo que se consideraron especialmente relevantes. En todos los casos, se trata de procesos enfocados en presupuestos de gasto público. No se llegó a identificar ninguna experiencia con enfoque de género orientadas hacia los presupuestos de ingresos públicos.

Además, se reseñaron dos iniciativas orientadas a promover el surgimiento y desarrollo de experiencias nacionales de presupuestos de género: la del Clasificador Presupuestario de Género de Guatemala, y la de reforma a la Ley de Administración Financiera del Estado de El Salvador.

El documento está estructurado en cinco capítulos. El primer capítulo contiene el marco conceptual y metodológico. En el segundo se describe y se hace un análisis individual de cada una de las experiencias nacionales de presupuestos con enfoque de género. El tercero contiene el análisis comparativo de esas experiencias. En el cuarto se presentan los análisis de las dos iniciativas de promoción de experiencias en el nivel nacional que fueron citadas anteriormente. Finalmente, el quinto capítulo contiene las conclusiones generales, las lecciones aprendidas y las recomendaciones para la política pública.

Capítulo 1. Marco conceptual y metodológico

Antecedentes y justificación¹

La presupuestación con enfoque de género tiene su primer antecedente en la experiencia que se desarrolló en Australia, a partir de mediados de los ochenta. La iniciativa surgió de un grupo de funcionarias/os estatales. En esta experiencia se lograron desarrollar métodos específicos de análisis presupuestario con análisis de género efectuados antes y después de la aprobación de los presupuestos. A pesar de sus avances, la iniciativa tuvo un reflujo a mediados de los noventa a partir de cambios ocurridos en la conducción del gobierno nacional. De las lecciones aprendidas de la experiencia australiana por los actores involucrados en la equidad de género, hay dos especialmente importantes: para el éxito de los instrumentos de presupuesto con enfoque de género (PEG), es preciso avanzar lo más posible en la institucionalización de los procesos y también es necesario involucrar en ellos a la sociedad civil.

En los años noventa se empezaron a difundir las experiencias de PEG en distintos lugares del mundo, y especialmente en África. La más conocida es la de Sudáfrica, mediante la cual se logró aumentar partidas fundamentales para reducir las desigualdades de género y también de tipo étnico (PNUD-El Salvador, 2006).

En los últimos veinte años, se han registrado más de cien iniciativas de presupuestos sensibles al género alrededor del mundo, muchas de las cuales han sido apoyadas por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el mundo son numerosos los ejercicios de PEG en los niveles sectorial y municipal. En contraste, son muy pocas las experiencias en el ámbito nacional y menos aún las que han sido exitosas.

En América Latina también prevalecen los esfuerzos de introducción del análisis de género en los presupuestos sectoriales y municipales. Muchos de estos últimos se enmarcan dentro de iniciativas de presupuesto participativo en el nivel local. En este ámbito, destaca la experiencia de UNIFEM en la Región Andina. Ahí no solo hay experiencias individuales relevantes, sino que además se reconoce el valor agregado que aportó el enfoque regional *al permitir combinar conocimientos y prácticas políticas de distinta naturaleza y generar sinergias entre las diferentes experiencias* (FLACSO-UNIFEM, 2005).

Algunas de las lecciones aprendidas del programa de UNIFEM en la Región Andina sobre PEG son las siguientes:

- La sostenibilidad de las iniciativas pasa por un esfuerzo de institucionalización de la perspectiva de género en los mecanismos presupuestarios y de planificación.
- La voluntad política, plasmada a veces en convenios de cooperación con los gobiernos locales y nacionales, es fundamental para crear condiciones políticas favorables a los PEG.

¹ El contenido de esta sección está tomado principalmente de los términos de referencia del estudio elaborados por la Oficina de la AGEM en El Salvador.

- Los mecanismos institucionales a favor de los derechos de las mujeres y la equidad de género son otra condición importante para el éxito de los PEG.
- A menudo se hace necesario transformar las herramientas institucionales de planificación, para adecuarlas a las metodologías de PEG.
- El trabajo en PEG implica avanzar en la mejora de la información producida y su desagregación por sexo.
- El involucramiento de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil contribuye en gran medida a la sostenibilidad de las experiencias de PEG. Para ello se requiere algo más que la difusión de resultados.
- El enfoque regional ha otorgado un mayor valor agregado al favorecer las sinergias entre las diferentes experiencias.

Desde principios de la década del 2000, el interés por los instrumentos de PEG ha venido creciendo en los países centroamericanos. Cada vez hay en la región más conocimiento acerca de las potencialidades de ese tipo de instrumentos para profundizar la perspectiva de género en las políticas públicas. Muestra de ello es que en un registro de experiencias de PEG que se elaboró en el 2007, se identificaron más de 15 de ellas en los distintos países de la región.

Dentro del Programa Regional UNIFEM/PNUD “La Agenda económica de las Mujeres” (AGEM), se creó en el año 2006 un eje regional de trabajo en la planificación de la segunda fase del programa, dedicado al análisis y la promoción de los PEG. La responsabilidad de dirigir la ejecución de ese eje de acción le fue asignada a la Oficina de la AGEM en El Salvador. Las actividades de generación de conocimientos sobre presupuestos públicos que se contemplan en el citado eje de acción son las siguientes:

- Desarrollo del proceso de investigación: actualización del inventario de experiencias latinoamericanas y análisis crítico de las iniciativas de presupuestos públicos pro equidad de género en la región centroamericana.
- Generación de lecciones aprendidas y recomendaciones para las estrategias de abordaje de los componentes de la AGEM en cada país.

En el mediano plazo, se espera contar con un planteamiento regional que fortalezca el bagaje de conocimientos conceptuales y operativos de UNIFEM sobre el tema de los PEG.

Marco conceptual

En esta sección se expone acerca de varios conceptos que forman parte del marco conceptual del estudio. En el primer segmento, se hace referencia explícita a la noción de equidad de género que se está empleando. En el segundo segmento, se expresan algunas precisiones sobre las relaciones existentes entre los presupuestos estatales y la dimensión de género.

Las políticas de equidad de género y el enfoque de *mainstreaming*

Con la formulación y el impulso de las políticas de equidad de género, el movimiento de mujeres y otros actores sociales y políticos a favor de la equidad han aspirado a modificar las formas de distribución y uso del poder estatal que son consustanciales a los sistemas de género prevalecientes. Su justificación se hace especialmente evidente cuando se advierte que las políticas públicas vigentes con frecuencia tienden a profundizar las desigualdades de género, en lugar de aminorarlas. De tal manera, que las diferencias de género que ponen en desventaja a las mujeres –y especialmente a las más pobres y vulnerables- no solamente son

reproducidas en las dimensiones social, económica y cultural. También son promovidas desde la esfera de la política estatal.

Como se expresa en Inchuástegui y Ugalde (2004):

Las políticas de equidad de género están dirigidas a contrarrestar las desventajas sociales que se asocian a la diferencia sexual. Tienen por finalidad fortalecer la ciudadanía y los derechos de las mujeres, para evitar que las desventajas ligadas al hecho de ser mujer que se generan desde el ámbito de la familia se extiendan, amplíen o perpetúen a otras esferas como: la educación, el ingreso, los derechos, los cargos profesionales, el poder político, el prestigio y los reconocimientos.

Durante las últimas décadas, las políticas de equidad de género se han vuelto más elaboradas, más diversas y también, mejor sustentadas en lo conceptual y en lo empírico. Una clasificación general de estas políticas es la que se encuentra en Verloo (2004), donde se clasifican en tres tipos básicos: las políticas de tratamiento legal igualitario, las políticas selectivas de igualdad de género, y las de “mainstreaming” de género.

Las políticas de trato legal igualitario se orientan hacia asegurar igualdad de acceso a recursos provistos por el Estado para que los ciudadanos individuales sean iguales ante la ley. Están enmarcadas en un enfoque liberal, dentro del cual queda a criterio de los ciudadanos el hacer valer sus derechos formales individuales.

Las políticas selectivas de igualdad de género parten del reconocimiento de que los derechos iguales en lo formal a menudo no pueden ser disfrutados por mujeres y hombres de manera similar debido a las desigualdades de género subyacentes. Para contrarrestar tales desigualdades en los “puntos de partida” de hombres y mujeres, las políticas selectivas apuntan hacia la mitigación de las condiciones de desigualdad que pesan sobre grupos específicos de mujeres. Las políticas de acción afirmativa son un subconjunto de ellas.

En cuanto a las políticas de “mainstreaming de género”, en Verloo (2004) se expresa lo siguiente:

El enfoque de “mainstreaming” de género aborda la desigualdad de género en un nivel más estructural que los otros enfoques de políticas de equidad de género, al identificar sesgos de género en las políticas públicas en curso, y al tomar en cuenta el impacto de esos sesgos en la reproducción de la desigualdad de género. Al reorganizar los procesos de política pública para que los tomadores de decisiones se vean obligados y dispuestos a incorporar en ellos la perspectiva de la igualdad de género, este enfoque apunta hacia la generación de transformaciones de fondo (...) (Traducción libre).

En la tipificación de Verloo (2004), solamente se le asigna a las políticas de “mainstreaming” un potencial para incidir en los niveles más estructurales de la desigualdad de género. Sin embargo, se reconoce que los tres tipos de políticas pueden contribuir a generar cambios profundos y sostenibles en los sistemas de género, si forman parte de estrategias políticas que las integren y las complementen.

En este estudio, se ha asumido el enfoque de “mainstreaming” de género como referente conceptual para el diseño metodológico, el análisis de la información resultante del trabajo de campo, y la formulación de recomendaciones de políticas a partir de los resultados obtenidos.

Relaciones entre los presupuestos públicos y la dimensión de género

Los presupuestos públicos

En rasgos generales, se puede referir al documento del presupuesto público como a aquel que establece el conjunto de ingresos y gastos que el gobierno está autorizado a realizar durante un periodo fiscal que usualmente dura un año. Además de contener un resumen de los gastos programados, ese documento hace referencia a los ingresos previstos en el período fiscal.

El presupuesto público es bastante más que el documento en que se detallan los gastos y los ingresos públicos. Es más bien un proceso institucional de naturaleza cíclica, pues empieza y termina en cada período fiscal. Las fases principales del ciclo presupuestario son la de formulación del proyecto de presupuesto, la aprobación de ese proyecto que conduce al presupuesto oficial, la ejecución de las acciones cuyo financiamiento quedó establecido en el documento del presupuesto oficial, y las actividades de seguimiento y evaluación de la ejecución. El seguimiento se realiza durante el proceso de ejecución. La evaluación tiene lugar después de la ejecución; a menudo, cada evaluación abarca un programa o un proyecto de los que están comprendidos dentro de un presupuesto determinado. Una evaluación puede consistir en un análisis detallado del cumplimiento de resultados o de la generación de impactos en la realidad que se busca transformar mediante el proyecto o programa del que se trate. Adicionalmente, en el ciclo presupuestario se pueden identificar varias actividades realizadas por entes encargados de controlar o fiscalizar la ejecución del presupuesto del período en vigencia o del período anterior. Dos ejemplos de estas actividades son el control político que se ejerce desde los Poderes Legislativos y la fiscalización que llevan a cabo las Contralorías Generales o Cortes de Cuentas.

Los presupuestos son en realidad instrumentos de planificación del uso de los recursos financieros públicos. Los únicos recursos financieros públicos que escapan a su ámbito de operación son los que administra el sistema financiero. En las organizaciones con estilos de gestión avanzados, los presupuestos y los planes están integrados entre sí y forman parte de un proceso único que los comprende a ambos: el de planificación y presupuestación.

El presupuesto es uno de los más poderosos instrumentos de la política económica de un gobierno, pues es un proceso diseñado para que el gobierno alcance las metas y los objetivos económicos y sociales del país. En las asignaciones de ingresos y gastos del documento de presupuesto, y en los procesos del ciclo presupuestario, se condensan muchas de las principales decisiones de política económica.

Los presupuestos públicos se inscriben dentro del ámbito de la política fiscal, que es la parte de la política estatal que se especializa en la toma de decisiones sobre la manera en que se recaudan, distribuyen y gastan los recursos públicos. Los otros ámbitos de la política fiscal corresponden al régimen tributario, el endeudamiento interno y externo del Estado, y las operaciones financieras de las entidades estatales. Al intervenir en esos ámbitos, la política fiscal incide en el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos, y también influye –directa o indirectamente– en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados (Urquidí, 1972).

Los procesos y procedimientos mediante los cuales se llevan a cabo los ciclos presupuestarios en el ámbito estatal están normados por marcos normativos específicos y además deben cumplir con las orientaciones de la política fiscal.

El presupuesto tiene un fuerte contenido político, pues “cada una de las acciones del gobierno afecta, ya sea de manera positiva o negativa, a distintos grupos, sectores y regiones, a través de la asignación de los recursos” (Guerrero y López, 2000). Además, en el documento de presupuesto público se expresan los valores de un país. Entre otros aspectos, ahí se establece a cuáles ciudadanos/as o empresas se les cobra impuestos –y en qué proporciones–

y a cuáles grupos de ciudadanos/as se beneficia –y de qué manera y en qué medida- con el gasto público. En ese sentido, en el documento de presupuesto se expresa “a quién se aprecia, de quién se valora el trabajo y a quién se recompensa” (Sharp, 2001).

Presupuestos públicos y género

Los esfuerzos por introducir el enfoque de género en los presupuestos públicos suelen estar orientados por el objetivo de garantizar que el uso de los recursos públicos permita atender las demandas y las necesidades de mujeres y hombres, las cuales tienen especificidades determinadas por las relaciones de género prevalecientes en cada sociedad. Cuando la elaboración de los presupuestos está basada en un análisis de género comprensivo y suficientemente profundo, se llegan a expresar en sus contenidos las necesidades distintas de mujeres y hombres de distintos grupos de edad –niños/as, adolescentes, adultas/os en edad productiva, adultas/os mayores- y también las de grupos con situaciones especiales de exclusión o vulnerabilidad social. Por esa vía, los PEG deberían compatibilizar los objetivos de la equidad de género con los del desarrollo humano por medio de la asignación de recursos públicos.

Múltiples estudios sobre los contenidos de género de los presupuestos estatales han mostrado que si no se hace un esfuerzo explícito y conceptualmente sólido para incorporar en ellos la perspectiva de género, lo más probable es que tiendan a reproducir y profundizar los sesgos de género, de clase y de etnia que prevalecen en las sociedades actuales. En consecuencia, la inclusión explícita de la dimensión de género dentro de esos presupuestos tiene un alto valor estratégico desde las perspectivas de la equidad de género y del desarrollo humano. Cuando se avanza en esa dirección, se pueden generar cambios en las asignaciones de recursos presupuestarios con impactos favorables sobre la equidad y la igualdad de género.

En la medida en que se incorpore y se institucionalice la perspectiva de género en los presupuestos públicos, estos pueden llegar a aumentar su potencial como instrumentos de política fiscal. En otras palabras: si se aspira a contar con una política fiscal orientada a promover el desarrollo económico y social de un país o un municipio, los presupuestos con perspectiva de género pueden contribuir significativamente en esa dirección. Conforme se logre alinear la distribución del ingreso y el gasto público con el objetivo de la equidad de género, se aumentará la capacidad de un gobierno para alcanzar metas tan esenciales como la superación de la pobreza, el desarrollo del mercado laboral, la acumulación de capital humano, y la sostenibilidad de la democracia.

Al enfrentar las desigualdades de género, la política pública puede atacar a la vez las causas de la pobreza, pues es bien sabido que las causas estructurales de las desventajas de las mujeres y de las desigualdades de ingreso se alimentan y refuerzan mutuamente.

La política pública también puede –y debe- reducir las tensiones entre el mundo del trabajo doméstico y el mundo del trabajo remunerado. En la medida en que se tenga éxito en ese sentido, se logrará ampliar la oferta de fuerza de trabajo femenina altamente calificada en el mercado laboral, con los consecuentes efectos positivos sobre el desarrollo económico. Valga aclarar, eso sí, que la única forma éticamente aceptable de lograr ese objetivo es abriendo opciones de inserción laboral de las mujeres sin que ello implique una sobrecarga de trabajo remunerado y no remunerado (asociado con cuidado de dependientes y labores domésticas).

Mediante la política pública –y la correspondiente asignación de recursos públicos- también puede contribuir a aumentar la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión política. En ese tanto, se avanzará hacia el desarrollo de regímenes democráticos más eficaces, más participativos y más sostenibles.

Conviene agregar que la introducción de la perspectiva de género en los presupuestos públicos tiende a elevar la contribución de estos instrumentos sobre la calidad de la democracia. Esto se logra por al menos dos vías.

Por una parte, hay que notar que varias condiciones básicas para la incidencia en los presupuestos desde la perspectiva de género consiste en que los documentos de presupuesto estén disponibles al público de forma adecuada y oportuna, que los procesos de formulación de los presupuestos sean sistemáticos y transparentes, y que además permitan la evaluación y el seguimiento de los resultados y los impactos de las acciones estatales. En otras palabras, que los esfuerzos por incorporar el enfoque de género en los presupuestos públicos tienden a hacerlos más aptos para la incidencia política de la ciudadanía en la definición de sus contenidos y para la rendición de cuentas del gobierno acerca de la forma en que se generan los ingresos públicos y se asignan los gastos públicos.

Por otra parte, la aplicación de las metodologías de presupuesto con enfoque de género a menudo conducen a desarrollar la organización de actores de la sociedad civil interesados en la equidad de género, para incidir en los contenidos de los presupuestos y pedir cuentas sobre la ejecución de los recursos públicos. Por esa dirección, se avanza hacia el desarrollo de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y se generan estímulos para elevar la eficacia de la gestión de los entes estatales. Ambos objetivos contribuyen a fortalecer la confianza en el sistema democrático y a generar condiciones para su sostenibilidad.

Las experiencias de PEG pueden desarrollarse de manera aislada o pueden formar parte de estrategias de incidencia en las políticas públicas para elevar su capacidad de impactar en la equidad de género. La segunda de esas opciones permite potenciar en mayor medida los PEG para generar transformaciones en la política pública. Por ejemplo, los PEG pueden estar vinculados con estrategias de promoción de políticas nacionales o municipales de equidad de género. En estos casos, los PEG pueden convertirse en el componente presupuestario de las políticas de género y adquirir un claro sentido estratégico.

Los PEG no necesariamente tienen que estar vinculados a agendas políticas a favor de la equidad. Tal es el caso cuando este tipo de presupuestos resulta de la identificación de partidas relevantes para el bienestar de las mujeres en presupuestos que se estén ejecutando, y luego esas partidas se incorporan aumentadas en los presupuestos del próximo período. En estos casos se puede usar el método de “etiquetado” de partidas para identificar las actividades relevantes que se desea promover.

También es posible construir PEG a partir de los resultados de consultas a grupos representativos de las mujeres de las comunidades.

Las modalidades de PEG antes citadas se pueden combinar y complementar entre sí, en situaciones concretas.

Elementos principales del diseño del estudio

Objetivos

El objetivo general del estudio es contribuir a la definición de una perspectiva regional para la intervención en el componente de PEG desde el Programa La Agenda Económica de las Mujeres.

En lo que atañe al nivel nacional, los objetivos específicos son:

1. Realizar un análisis crítico de las experiencias e iniciativas de PEG desarrolladas en los países de Centroamérica.

2. Desprender del análisis un conjunto de lecciones y recomendaciones útiles para futuras intervenciones desde los estados y desde la sociedad civil, en el campo de los PEG.

Criterios para seleccionar las experiencias y las iniciativas

Criterios para identificar las EPG

En un conocido documento de Simel Esim se define lo que podría llamarse el “modelo ideal” de los presupuestos con enfoque de género (PEG). Sus rasgos, resumidos en el recuadro 1.1, delimitan lo que debería ser la situación a alcanzar para toda experiencia de desarrollo de un PEG. Entre esos rasgos, se incluyen la inclusión del enfoque de género en todo el presupuesto sobre el que se interviene, la existencia de una participación activa de los grupos de interés de mujeres en el proceso presupuestario, el monitoreo efectivo de la ejecución de los presupuestos, el logro simultáneo de objetivos de género y de desarrollo humano, y la reasignación de los recursos del presupuesto para introducir prioridades de equidad de género.

Un modelo ideal como el mencionado plantea una aspiración a concretar, un punto de llegada, para las experiencias de PEG que empiezan a desarrollarse en los países centroamericanos. Si se establecieran sus características como condición para incluir en el estudio a los procesos de PEG de la región, casi ninguno de ellos llegaría a ser seleccionado.

Recuadro 1.1. Presupuestos con un enfoque de género

- No son presupuestos separados para las mujeres o para los hombres.
- Se enfocan en una perspectiva de género y en su incorporación en todos los aspectos de la elaboración de presupuestos a nivel nacional y local.
- Promueven el compromiso activo y la participación de los grupos de interés de mujeres.
- Monitorean y evalúan los gastos y rentas gubernamentales desde un enfoque de género.
- Promueven el uso más efectivo de los recursos para lograr tanto la equidad de género como el desarrollo humano.
- Enfatizan la reelaboración de prioridades en vez del incremento del gasto público en general.
- Destacan la reorientación de los programas dentro de sectores en vez de cambios de las cantidades generales asignadas a sectores específicos.

Fuente: Esim, Simel. 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. Documento preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe –Beijing + 5. Lima, febrero del 2000.

Por la razón antes expresada, en este estudio se ha optado más bien por establecer un conjunto de “requisitos mínimos” para identificar las experiencias de PEG a analizar. De esa forma, se busca incorporar tanto las experiencias más desarrolladas que se acercan al modelo ideal planteado en Esim (2000), como las experiencias menos desarrolladas que aún están lejos de ese modelo.

En primer lugar, se ha definido como “experiencia de PEG” a todo proceso de intervención en un presupuesto público, con el objetivo de provocar cambios en la distribución o la magnitud de los recursos asignados por ese presupuesto, para lograr impactos positivos en la igualdad y equidad de género.

Los criterios operativos para identificar como tal a una experiencia de PEG son los siguientes:

- a. Existe un proceso de formulación de una propuesta de asignación de recursos dentro de un presupuesto estatal.
- b. En ese proceso se pretende incluir la perspectiva de género de manera explícita.
- c. Mediante la propuesta resultante, se plantean cambios en la distribución o magnitud de la asignación de recursos presupuestarios, para generar impactos positivos en la igualdad y equidad de género.
- d. En el proceso de ejecución de la experiencia, se incluyen tareas orientadas a incidir en los procesos de toma de decisiones sobre asignación presupuestaria de los actores estatales correspondientes, para que esas decisiones sean favorables a las propuestas planteadas.

Criterios para seleccionar las EPG incluidas en el estudio

Los criterios de selección de las EPG a incorporar son los siguientes:

- a. Las EPG corresponden a alguno de los países centroamericanos.
- b. Deben ser EPG actuales (si se están realizando durante el período en que se realiza el trabajo de campo de este estudio) o recientes (si su ejecución terminó en un lapso no mayor de 3 años).
- c. En el caso de las EPG recientes, solamente se escogerán aquellas que hayan alcanzado un desarrollo considerable –en el contexto centroamericano- en cuanto al diseño y aplicación de instrumentos de análisis presupuestario y de incidencia política.
- d. Pueden ser presupuestos de cualquier ámbito o nivel del aparato estatal (del Gobierno Central, de grupos de entidades descentralizadas, regionales, municipales, sectoriales, de una sola entidad, etc.).
- e. Los ejercicios de PEG pueden abarcar cualquier período de duración que permita identificar el desarrollo de un proceso; pueden ubicarse en cualquier fase del ciclo presupuestario, y pueden ser de carácter permanente (es decir, que se prevé su realización de manera periódica año tras año y sin límite establecido previamente), pueden estar restringidos a un número finito de períodos presupuestarios, o pueden incluso haber sido diseñados para un único período.
- f. Se pueden incluir tanto los análisis con perspectiva de género de los presupuestos de gastos, como los que se pudieran enfocar en los presupuestos de ingresos públicos.

Las iniciativas de promoción de PEG

En este estudio se define “iniciativa de promoción de PEG” como aquellos procesos de creación de condiciones favorables para el surgimiento o el desarrollo de las experiencias de PEG mediante alguna de las siguientes dos vías:

- a. La promoción sistemática y planeada de una o varias experiencias de PEG, mediante acciones tales como sensibilización de tomadores de decisiones, concertación de acuerdos de cooperación, y capacitación o asesoría sobre el tema.
- b. La elaboración y promoción de propuestas de reforma en los marcos normativos que rigen los procesos de PEG, con el fin de crear condiciones más favorables para el desarrollo de esos procesos.

Las dos iniciativas del nivel nacional que se reseñan y analizan en este informe fueron propuestas por la Oficina de la AGEM en El Salvador. Son las siguientes cuatro:

- a. El Clasificador Presupuestario de Género de Guatemala.

- b. El proyecto de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (denominada comúnmente “ley AFI”) de El Salvador.

Operacionalización del análisis de las experiencias nacionales

El objeto de análisis

En la revisión de información realizada antes del diseño de este estudio, se encontró que en el nivel nacional hay pocas experiencias de PEG en la región. Además, se halló que todas esas experiencias presentan grados de desarrollo escasos o incipientes. También se identificó el diseño preliminar de una experiencia nacional en uno de los países de la región.

Considerando esos antecedentes, se concluyó que la mejor manera de extraer lecciones valiosas a partir de lo avanzado en la región en el campo mencionado consiste en centrar el objeto del estudio no tanto en las experiencias en sí, sino más bien en los modelos de intervención en los presupuestos públicos que se expresan tanto en las experiencias en ejecución como en las propuestas de experiencias que existen. De esta manera, se pueden comparar entre sí las experiencias en ejecución con las propuestas de experiencias, pues el objeto de análisis común a unas y otras es el modelo de intervención. De todas maneras, se mantuvo el propósito de analizar cada experiencia con el nivel de detalle posible, a partir de la información disponible.

Objetivos específicos

El estudio sobre las experiencias locales de PEG está guiado por los siguientes objetivos:

- a. Elaborar una sistematización crítica de cada una de las experiencias.
- b. Realizar un análisis comparativo de las experiencias sistematizadas.
- c. Generar un conjunto de lecciones y recomendaciones de política pública con base en los análisis realizados.

Dimensiones a considerar en el análisis

En el estudio sobre las experiencias locales, se centra la atención en cuatro dimensiones: la institucional, la presupuestaria, la social y la de género.

Dimensión política e institucional:

- a. En esta dimensión se distingue entre el ámbito interno y el externo.
- b. El ámbito interno corresponde a los procesos institucionales municipales, y el externo a las entidades externas a los municipios que participan en las experiencias de PEG (agencias de cooperación internacional, ONG que no tienen presencia permanente en los municipios, entidades del gobierno nacional, etc.).
- c. En el ámbito interno, se distinguen tres tipos de capacidades institucionales: i) desarrollo de las políticas municipales de equidad de género, ii) capacidades de formulación de propuestas de PEG, y iii) capacidades de promoción de la participación de las mujeres organizadas en los procesos de PEG.

Dimensión presupuestaria:

- a. En esta dimensión se analizan dos aspectos: las metodologías de formulación de PEG y los resultados finales.

- b. Para caracterizar las metodologías de formulación de PEG se toman en cuenta cuatro características: i) tipos de políticas de equidad de género que se promueven mediante los PEG; ii) estrategias de selección de los contenidos de los PEG; iii) nivel de sistematicidad en el método usado para seleccionar las acciones a incluir en los PEG; y iv) ámbito del presupuesto que abarca la experiencia.

En cuanto a los resultados finales, se pone el énfasis en el volumen de recursos presupuestarios que se logró asignar a actividades relevantes para las mujeres, y las actividades a las que se destinan esos recursos.

Dimensión social:

- a. En este estudio, el análisis de la dimensión social se restringe a la participación de distintos actores de la sociedad civil (ONG a favor de los derechos de las mujeres, comités participantes en procesos de consulta ciudadana sobre prioridades de inversión pública, comités de mujeres organizados con el fin de incidir en los presupuestos públicos, etc.), en los procesos presupuestarios analizados.
- b. En particular, se analiza la participación de las organizaciones de mujeres o de las mujeres que integran los espacios de consulta ciudadana en los procesos presupuestarios.
- c. Se distingue entre la participación de las ONG de mujeres y de las mujeres organizadas en el origen y en el desarrollo de las experiencias. Además, se identifican las fases del proceso de PEG en los cuales participan esos actores.

Dimensión de género:

- a. El análisis de la dimensión de género se hace de manera transversal en el análisis correspondiente a cada una de las otras dimensiones.
- b. Se indaga acerca de los aspectos positivos o negativos que inciden en la capacidad de los PEG para promover la equidad de género en los entornos sociales donde intervienen.
- c. Los aspectos relevantes para el análisis de género pueden estar relacionados con los siguientes elementos constitutivos de los procesos de PEG: los actores, los procedimientos, las normas, las metodologías, y los resultados.

Niveles de análisis

En el estudio se trabaja en tres niveles de análisis:

- a. El nivel descriptivo, que consiste en la caracterización de las experiencias por separado.
- b. El nivel interpretativo, que incluye una valoración de los factores de éxito que podrían influir en las experiencias analizadas.
- c. El nivel propositivo, que comprende una formulación de lecciones a aprender de las experiencias a analizar.

Aspectos a considerar en el nivel descriptivo

En el nivel descriptivo, se hace una caracterización del diseño y la ejecución de las experiencias de análisis presupuestario con perspectiva de género. Esta incluye los siguientes aspectos:

- a. Referencias a los actores y los hechos más relevantes en el desarrollo de las experiencias de PEG.
- b. Caracterización de los procesos institucionales de formulación de PEG y de promoción de la participación ciudadana en los procesos de PEG.
- c. Descripción de las metodologías de análisis y formulación de presupuestos.
- d. Registro y explicación de los resultados intermedios y finales que se han generado (véase el recuadro 1.2.).

Recuadro 1.2. Resultados intermedios y finales

Los **resultados intermedios** se clasifican en las siguientes categorías:

- a. La creación de procedimientos de análisis sistemático de presupuestos con perspectiva de género o de diseño o rediseño de los presupuestos con perspectiva de género, dentro de los procesos institucionales que conforman el ciclo presupuestario correspondiente;
- b. La capacitación de funcionarios(as) vinculados con el ciclo presupuestario en análisis con perspectiva de género (cuando esa capacitación está orientada hacia la realización de actividades concretas de análisis y modificación de presupuestos);
- c. El desarrollo de adaptaciones o innovaciones en las metodologías de análisis presupuestario o incidencia política, para optimizar las intervenciones en las condiciones particulares de la experiencia;
- d. Los avances en cuanto a creación de alianzas entre actores sociales e institucionales para impulsar modificaciones en los presupuestos con perspectiva de género; y
- e. El desarrollo de capacidades organizativas especializadas para analizar presupuestos e incidir en su modificación, desde la sociedad civil.

Los **resultados finales** se definen como los cambios en la distribución o el monto de las asignaciones presupuestarias que son favorables para la igualdad de género, atribuibles en alguna medida a las acciones realizadas por la EPG. Se les denomina “finales” porque son el producto último de las citadas experiencias en cada ciclo presupuestario. Sin embargo, hay que distinguir entre ese tipo de resultados y los resultados últimos a esperar de las experiencias de PEG, los cuales consisten en la reducción de las desigualdades de género existentes en los ámbitos de influencia de los presupuestos sobre los cuales se interviene. En otras palabras, una cosa son los resultados finales de los ciclos presupuestarios correspondientes a las experiencias de PEG y otra, los impactos de las experiencias de PEG.

Aspectos a considerar en el nivel interpretativo

Los dos momentos del análisis interpretativo

El análisis interpretativo se realiza en dos momentos:

- a. Cuando se analizan las experiencias individuales. En este momento, se identifican y se comentan los factores positivos para su desarrollo y también, las limitaciones que puedan pesar sobre ellas.
- b. Cuando se analizan en conjunto las experiencias. Aquí se incluyen dos niveles de análisis particulares: i) el de la comparación entre experiencias con respecto a un conjunto de aspectos relevantes de su desarrollo; y ii) el de las condiciones para el éxito de las experiencias, las cuales se definen con base en tres criterios: la viabilidad técnica y

organizativa de las experiencias en el corto plazo, la sostenibilidad de las experiencias, y la eficacia de sus resultados.

El análisis del conjunto de experiencias

Los aspectos que se consideran en la comparación entre experiencias se seleccionaron durante la fase de procesamiento y análisis de los datos obtenidos en el trabajo de campo, con base en dos criterios: a) que hubiera suficiente información acerca de ellos como para que la comparación se pueda hacer entre al menos la mayoría de las experiencias; y b) que fueran significativos para identificar condiciones específicas que pueden estar incidiendo en el éxito de las experiencias.

A continuación se explica acerca de los tres tipos de condiciones de éxito consideradas:

- a. La viabilidad técnica y organizativa en el corto plazo. Para las experiencias que aún no inician, se valora la viabilidad técnica de que empiecen a operar. Para las que se están ejecutando, se valora la viabilidad técnica de que continúen operando en el corto plazo.
- b. La sostenibilidad de las experiencias en el mediano y largo plazo. Al respecto, se valoran los factores que favorecen o dificultan la sostenibilidad de las experiencias.
- c. La eficacia de sus resultados. Sobre este aspecto, se analizan los elementos presentes en los diseños de las experiencias que pueden favorecer o limitar su potencial para reducir desigualdades de género.

Por sostenibilidad, se entiende a la posibilidad que tiene una experiencia de persistir y desarrollarse durante los próximos años.

Por eficacia, se entiende el potencial que tiene una experiencia para incidir en la transformación de las políticas municipales en un sentido favorable a la equidad de género.

El nivel propositivo

El análisis hecho en este nivel está orientado directamente a proponer políticas públicas de promoción de las experiencias municipales de presupuesto de género. Incluye tres pasos. El primero consiste en generar conclusiones orientadas a la formulación de orientaciones políticas sobre el tema. El segundo paso es el de la identificación de las lecciones para el diseño de políticas públicas que se extraen del estudio. El tercer paso son las recomendaciones concretas para el diseño de políticas públicas.

En el cuadro 1.1. se resumen los aspectos incluidos en cada uno de los niveles de análisis.

Cuadro 1.1. Aspectos incluidos en cada nivel de análisis

Nivel de análisis	Aspectos que se incluyen
Descriptivo (Se aplica en el análisis de las experiencias por separado)	<ul style="list-style-type: none"> • Actores y hechos más relevantes. • Procesos institucionales. • Metodologías de análisis y formulación de presupuestos. • Resultados intermedios y finales.
Interpretativo (En el análisis de las experiencias por separado y en el análisis comparativo)	En el análisis de las experiencias por separado: <ul style="list-style-type: none"> • Factores positivos y limitaciones para el desarrollo de las experiencias.
	En el análisis comparativo de las experiencias: <ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre experiencias con respecto a un conjunto de aspectos relevantes de su desarrollo.

	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones para el éxito de las experiencias (de viabilidad en el corto plazo, de sostenibilidad y de eficacia).
Propositivo (Orientado hacia la formulación de políticas públicas)	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusiones • Lecciones aprendidas • Recomendaciones

El proceso de captación de información

Fuentes primarias

Para la obtención de información sobre las experiencias nacionales, se elaboraron guías de entrevistas semi estructuradas a informantes clave que estaban o habían estado ubicados/as en distintos lugares del ámbito de relaciones del proyecto.

Se optó por las entrevistas semi estructuradas, porque se trata de un estudio exploratorio, sobre el cual no hay investigaciones previas de carácter comprensivo. Por tanto, había un nivel de incertidumbre considerable sobre la información a obtener, a propósito de cada una de las dimensiones y categorías de análisis establecidas. En consecuencia, se incorporó un porcentaje alto de preguntas abiertas, cuya información fue clasificada después de realizada la entrevista.

Los informantes principales, a los cuales se interrogó con mayor detalle, son las personas involucradas en la ejecución de la experiencia. Preferiblemente, se entrevistó a la persona que coordina la ejecución de la experiencia. Además, se entrevistó a los siguientes tipos de actores:

- a. La coordinación del equipo ejecutor del proyecto.
- b. Funcionarios clave de otros entes estatales participantes en el proyecto.
- c. Organizaciones de la sociedad civil vinculados con el proyecto.
- d. Funcionarios de organismos internacionales que han brindado cooperación al proyecto.
- e. Especialistas que hayan realizado análisis sobre el proyecto.

Es muy importante que se pueda contrastar la perspectiva de los ejecutores del proyecto con la de otros actores involucrados, sean estatales sean actores de la sociedad civil que tengan relación con el proyecto.

Se elaboró una guía de entrevista distinta para cada tipo de actor. Para los actores que no son ejecutores del proyecto, las preguntas se centraron en los aspectos relacionados con su experiencia directa con el proyecto.

Fuentes secundarias

Se recabaron y analizaron los siguientes tipos de fuentes secundarias:

- a. Documentos en los que se expone el diseño del proyecto de análisis presupuestario con perspectiva de género.
- b. Ejemplos de informes de resultados del proyecto.
- c. Documentos técnicos con diseños de metodologías o procedimientos del proyecto.
- d. Documentos que contienen evaluaciones o análisis del proyecto.

e. Otros documentos relevantes.

Organización para realizar el trabajo de campo

Para realizar el trabajo de campo, la AGEM contrató a una consultora nacional en cada uno de los países incluidos en el estudio. Por un lapso de dos meses, esas consultoras participaron en la selección de las experiencias a incluir en el estudio, realizaron las entrevistas y presentaron sus resultados en un informe para cada experiencia. También obtuvieron copias de los documentos relevantes para el estudio. Toda esa información fue remitida al consultor principal. La elaboración de las guías de entrevista y la coordinación del trabajo de campo estuvo a cargo del consultor principal del estudio.

Estructura de las guías de entrevistas

La guía de las entrevistas a los actores ejecutores de la experiencia está estructurada en cuatro secciones: datos básicos, caracterización de la experiencia, y reseña de la trayectoria de la experiencia. A continuación se explica con más detalle sobre los contenidos de cada sección:

- a. La sección de datos básicos contiene preguntas sobre los nombres y calidades de las personas entrevistadas, el nombre de la experiencia, y la ubicación geográfica e institucional de la experiencia.
- b. La sección sobre caracterización de la experiencia contiene preguntas sobre el contexto institucional, la ubicación del proceso de PEG dentro del proceso presupuestario, el enfoque de formulación de PEG, el marco metodológico, y la estrategia de incidencia política.
- c. En relación con la trayectoria temporal de la experiencia, se indaga sobre el origen de la idea que condujo a la creación de la experiencia, la fase de diseño de la experiencia, la fase inicial de la ejecución de la experiencia, las fases posteriores y la situación actual.

Las guías de entrevistas a los otros actores fueron estructuradas para captar la información y las percepciones de cada uno de ellos, desde el punto de vista del lugar que ocupaban o ocuparon en relación con la experiencia.

Bibliografía citada en este capítulo

Anderson, Jeanine. 1997. Sistemas de género, redes de actores y una propuesta de formación. Ed. Doble Clic, CEAAL-REPEM, Montevideo.

Benería, Lourdes. 1979. "Reproducción, producción y división sexual del trabajo". Mimeo. Este artículo apareció en inglés en el Cambridge Journal of Economics, 1979. 3, pp. 203-225.

Carrasco, Cristina. 1999. Introducción: hacia una economía feminista. En: Carrasco Cristina (Ed.) Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Icaria/Antrazyt, Barcelona, pp. 11-55.

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. Documento preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe –Beijing + 5, Lima.

- FLACSO-UNIFEM. 2005. Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la Región Andina, Quito.
- Guerrero Juan Pablo y Mariana López. 2000. Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal, CIDE, México, D. F.
- Inchuástegui, Teresa y Yamileth Ugalde. 2004. Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género. Instituto de las Mujeres, México D. F.
- Lamas, Martha. 2000. Usos, dificultades y posibilidades de la categoría "género". En: Lamas, Marta (comp). El género la construcción cultural de la diferencia sexual. PUEG-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, D. F. pp. 327-367.
- Martínez, María Concepción. 2005. Presupuestos nacionales con enfoque de género. Cuaderno de capacitación. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de El Salvador, San Salvador.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. Construyendo presupuestos nacionales con equidad de género. PNUD-El Salvador, San Salvador.
- Sharp, Rhonda. 2001. Economía Política de la auditoría de presupuestos gubernamentales según sus efectos de género. En: Investigación económica, Vol. LXI: 236, abril-junio, pp 45-76
- Verloo, Mieke. 2001. Another Velvet Revolution? Gender mainstreaming and the politics of implementation. IWM Working Paper No. 5/2001, Viena.
- Urquidí, Víctor. 1972. La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile.

Capítulo 3. Las experiencias analizadas

Introducción

En este capítulo se analizan los cuatro casos relacionados con experiencias de PEG en el nivel nacional. De ellos, hay uno de tipo sectorial que se ubica en una entidad del Poder Ejecutivo: el del MAG de El Salvador. Solo el caso del MAG está ejecutando un proceso de PEG, aunque en el período de trabajo de campo aún no se elaboraba el primer PEG. En cuanto a los otros tres casos, la situación es la siguiente:

- El de Honduras se ejecutó entre 2006 y 2007 y llegó hasta el desarrollo de experiencias piloto. Actualmente esa experiencia está suspendida.
- El de Costa Rica se encuentra en etapa de diseño. Se ha llegado hasta la formulación del Plan de Acción y el diseño del mecanismo de inclusión del plan en el presupuesto.
- El de Panamá es una propuesta para crear una experiencia, que aún no llega a ser considerada por los actores que tendrían que tomar la decisión al respecto.

Cuadro 3.1. Casos asociados con experiencias de PEG en los niveles nacional y sectorial

País	Caso	Condición
Honduras	Secretaría de Finanzas (SEFIN)	Experiencia ejecutada entre 2006 y 2007. No se ejecuta actualmente.
El Salvador	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Experiencia sectorial en proceso de ejecución. Aún no se ha generado el primer PEG.
Costa Rica	Plan de Acción de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PA-PIEG)	Experiencia incipiente en proceso de ejecución. Está en nivel de diseño.
Panamá	Propuesta de inclusión del enfoque de género en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP)	Propuesta preliminar de una experiencia.

En el anexo de este informe se mencionan los nombres de las personas entrevistadas y las fechas de las entrevistas.

La experiencia de la SEFIN de Honduras²

Antecedentes

En esta sección se reseña la experiencia de PEG promovida mediante el proyecto “Fortalecimiento Institucional en Género” ATN/SF-7653 que se ejecutó entre el 2001 y el 2005. Este proyecto fue financiado con recursos de cooperación técnica del Banco Interamericano de

² La información de esta sección está basada principalmente en las entrevistas realizadas en el marco de este estudio a personas involucradas en el proyecto, y en Caballero, 2007.

Desarrollo (BID) y ejecutado por la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAM).

En enero del año 2000, se llevó a cabo una consultoría financiada por el BID para apoyar a la SEFIN en la incorporación de la perspectiva de género en la administración financiera del Estado. En la gestión y el diseño de esa consultoría estuvo involucrado el INAM. A solicitud de la Ministra de Finanzas, se trabajó en el contexto de esa consultoría para diseñar un proyecto de cooperación no reembolsable del BID en el tema de los PEG. Ese proyecto fue aprobado y se ejecutó entre el 2002 y el 2005.

El objetivo del proyecto fue *“fomentar la aceptación y la aplicación de la perspectiva de equidad de género en el presupuesto y la asignación de recursos para programas públicos en el ámbito de la SEFIN a través del fortalecimiento de la capacidad técnica de la Unidad de Género, a fin de institucionalizar una perspectiva de equidad de género dentro del presupuesto nacional y las inversiones y programas públicos”* (Andino, 2005).

Para ejecutar el proyecto dentro de la SEFIN se creó la Unidad de Género en el 2001, la cual fue formalizada posteriormente mediante un decreto ejecutivo. La unidad ejecutora del proyecto estuvo conformada por la responsable de la Unidad de Género, una asistente y las consultoras externas.

Principales actividades y resultados del proyecto

El proyecto se desarrolló en dos etapas. La primera se extendió hasta el 2002. Entre sus principales resultados, están: a) la incorporación de lineamientos para la equidad de género en la política presupuestaria de la SEFIN, b) la inclusión de especificaciones de género en los instrumentos que se utilizan para la presentación de perfiles de proyectos en el Sistema de Información del Banco Integrado de Proyectos, c) la sensibilización sobre género dirigido a funcionarios/as de la institución, y d) varias actividades de discusión sobre presupuesto público y equidad de género.

En el 2002, la Ministra de Finanzas terminó su gestión y dejó la Unidad de Género funcionando. Se tuvo entonces que presentar el proyecto a las nuevas autoridades y a su equipo de trabajo. Tras una breve transición, las nuevas autoridades asumieron el proyecto y lo apoyaron.

En la segunda etapa (2003-2004), se construyeron indicadores para la formulación y evaluación de presupuestos públicos con perspectiva de género. En ese proceso, se coordinó con las Unidades de Planificación de la Gestión Institucional y las Unidades de Formulación de Presupuesto de las siguientes entidades: a) Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), b) Secretaría de Salud, c) Secretaría de Gobernación y Justicia, d) Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), e) Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) y e) la SEFIN. Además, se realizaron dos experiencias piloto en las cuales se aplicaron los indicadores de género para evaluar los presupuestos públicos de las entidades donde se realizaron esas experiencias.

El diseño de los indicadores estuvo sustentado en un diagnóstico orientado a conocer los requerimientos de información para generar indicadores de género, los procesos de producción de información y los momentos indicados para asegurar la incidencia en los presupuestos.

El proyecto aprovechó la existencia del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), creado en el 2004 en el marco del Programa de Fortalecimiento a la Gestión Fiscal. El objetivo del SIAFI es brindar información financiera confiable sobre la ejecución de los planes y presupuestos de gobierno. Se le considera un instrumento importante para la toma de decisiones de política pública y es usado hasta el presente.

En el proyecto se trabajó para incorporarle al SIAFI gastos desagregados por sexo, a partir de la distinción entre beneficiarios/as de cada sexo de los servicios estatales. Estos cambios se coordinaron en reuniones de coordinación entre funcionarios/as de la SEFIN, el INAM, el personal técnico del SIAFI y personal del Programa de Fortalecimiento a la Gestión Fiscal.

La responsable de la Unidad de Género y las consultoras asignadas al proyecto trabajaron con el equipo técnico de programadores y analistas de sistemas para modificar el SIAFI de forma que se pudiera incluir la información de desagregación de gasto por sexo.

Para capacitar en el uso de la herramienta del SIAFI para desagregación de gastos por sexo, se realizaron cuatro experiencias en entidades del gobierno nacional: a) la Secretaría de Salud, b) la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA) de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, c) el BANADESA y d) el INFOP. En esas experiencias se dieron capacitaciones en género, presupuestos e indicadores con enfoque de género, manejo de la herramienta del SIAFI e incorporación de indicadores de género en los presupuestos. También se trabajó con los técnicos en planificación de las entidades, para asesorarlos en la construcción de indicadores de género. Procesos similares tuvieron lugar en varias alcaldías de los departamentos de Francisco Morazán, Cortés y Copán.

El mayor avance de incidencia en el presupuesto nacional se logró por medio de los ejercicios que se realizaron en dos entidades públicas: la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA) de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el INFOP. Primero se analizaron los formularios del SIAFI, y los distintos instrumentos de planificación y de estadísticas sectoriales propias de cada una de las instituciones. En particular, se puso énfasis en establecer las opciones de desagregar por sexo la información presupuestaria de las instituciones con las que se trabajó.

Luego se trabajó con los/as funcionarios/as de esas entidades para construir indicadores de género dentro del POA y el presupuesto del 2006. Esos trabajos se realizaron en una selección de programas presupuestarios de cada institución, desagregando los datos por región.

En Caballero, 2007 se presentan los indicadores que se construyeron para dos programas: a) el de formación en el sector industrial del INFOP y b) el de transferencia de tecnología en granos básicos de DICTA. En ambos casos, los indicadores fueron los porcentajes de mujeres y hombres que recibieron capacitación, por cada región.

No se llegó a saber si se establecieron metas de cumplimiento de cada indicador. Por el tipo de metodología empleado, es de suponer que se definieron esas metas. Algo muy importante en este tipo de metodología es el criterio que se utiliza para establecer las metas. Sobre este tema, se tienen las siguientes preguntas: ¿se optó por aplicar un mismo porcentaje de aumento anual de las mujeres beneficiarias en todos los programas?(Caballero, 2007); ¿o se realizó un análisis y una negociación particular para definir ese porcentaje en cada programa?

La inclusión de los indicadores de género de los dos programas antes mencionados en el SIAFI se llevó a cabo en el 2005, y correspondió a la programación presupuestaria del año fiscal 2006.

Algunos ejemplos de gastos identificados como relevantes para la equidad de género son los siguientes:

- a. En el INFOP: aumento de ingreso de mujeres a carreras no tradicionales, como soldadura, ebanistería, y carpintería.
- b. En la DICTA: proyectos de tecnología agropecuaria con mujeres.
- c. En la Secretaría de Salud: inclusión del enfoque de género en el programa de la carrera de enfermería, un proyecto de salud materno-infantil, y otro de salud reproductiva para hombres y mujeres.

- d. En BANADESA: créditos para mujeres.
- e. En el Instituto Nacional Agrario: destino de fondos para titulación de tierras a nombre de las mujeres.

Además, se crearon dos mecanismos de seguimiento del proyecto: un comité de enlace interinstitucional y un equipo técnico. El equipo técnico estaba conformado por representantes de la SEFIN, el INAM, la especialista sectorial del BID y la coordinadora de proyecto. El comité de enlace interinstitucional estuvo conformado por los enlaces nombrados por las instituciones donde se ejecutaron experiencias piloto.

El proyecto se encuentra actualmente en una fase de transición, que tiene que ver con los cambios administrativos y de gobierno. Sin embargo en el año en curso (2008) se iniciaron las negociaciones para darle seguimiento y continuidad. Se informó que la herramienta de desagregación por sexo incluida en el SIAFI está funcionando. Se desconoce el alcance de la aplicación de tal herramienta. Es decir, en qué instituciones se emplea, para cuáles programas, y para qué tipos de programas o proyectos.

Para cerrar este apartado, se desea hacer notar que la información disponible sobre el proyecto lleva a concluir que solamente se elaboraron y aplicaron indicadores de resultados y gastos desagregados por sexo. Sobre este aspecto, en un informe de evaluación preliminar del proyecto realizado en el 2007 (Andino, 2005) se menciona que en un documento del proyecto se planteó crear una clasificación del gasto asociado con equidad de género en tres categorías: gasto específico para la mujer, gasto específico para el hombre y gasto explícitamente orientado a las políticas de equidad. No se tiene referencias de que se haya trabajado en incluir indicadores sobre esa tercera categoría.

Comentarios críticos

- a. En el caso de Honduras, hay que destacar que aunque el proyecto del BID terminó hace tres años, el instrumento que se desarrolló dentro del SIAFI para cuantificar el gasto dirigido a las mujeres sigue instalado y en alguna medida se ha continuado aplicando. Es esperanzador que se esté actualmente en conversaciones para darle continuidad al uso de ese instrumento.
- b. La opción metodológica adoptada en el proyecto gira alrededor de la distinción entre gasto para mujeres y gasto para hombres en un conjunto de programas financiados con el presupuesto nacional del Estado Hondureño. Ese objetivo determina los contenidos de las acciones realizadas en el proyecto para introducir el enfoque de género dentro del presupuesto nacional. La modificación del SIAFI está orientada a incluir los espacios en el programa informático que permitan incluir indicadores de resultado físico, gastos y metas de cumplimiento separados todos por sexo. Los programas de las experiencias piloto que se seleccionaron debían permitir la separación de beneficiarios/as por sexo para poder estimar a partir de esos datos los gastos por sexo. Las capacitaciones sobre los aspectos más operativos estuvieron orientadas a hacer posible que los/as funcionarios/as pudieran construir y aplicar los indicadores de resultados y gastos divididos por sexo.
- c. La literatura sobre políticas de equidad de género es concluyente en cuanto a las ventajas de separar resultados y gastos por sexo en aquellos proyectos o programas que se orientan hacia beneficiarios/as directos/as. Algo fundamental de este tipo de análisis es que abre opciones para considerar las necesidades e intereses particulares de las personas de cada sexo, y de incluir la perspectiva de género al definir tales necesidades e intereses.
- d. Sin embargo, también hay que tener presente que la estrategia antes mencionada sólo es aplicable en un conjunto restringido de programas. Es decir, en aquellos que por su naturaleza están dirigidos a beneficiarios/as directos de ambos sexos. Estos programas

corresponden a un tipo de políticas para la equidad de género. Profundizar en ellos la perspectiva de género es algo fundamental. Pero esa es solamente una parte reducida de la tarea, si lo que se pretende es impactar en el conjunto de las políticas estatales para aumentar su potencial de superación de los factores estructurales que reproducen la desigualdad de género. Si utiliza el instrumental teórico y metodológico que ofrece el enfoque de *mainstreaming* de género, es posible identificar sesgos de género –positivos o negativos- en casi cualquier programa estatal. Muchos programas estatales, valga recordar, pueden tener una importancia vital para superar las desigualdades estructurales de género, aunque no estén dirigidos a mujeres u hombres como beneficiarios/as directos/as.

- e. En uno de los documentos del proyecto se plantea la posibilidad de incluir dentro del gasto asociado con equidad de género una categoría adicional a la del gasto para mujeres beneficiarias: la de gasto explícitamente orientado a las políticas de equidad. En esta categoría podrían ubicarse todos aquellos programas estatales que están vinculados con la operacionalización de la política nacional de equidad de género. Si se incluyera este tipo de programas, se daría un paso adelante hacia una concepción comprensiva de las políticas de género dentro del presupuesto nacional.
- f. Adicionalmente, hay que considerar que puede haber muchos programas o proyectos con alto valor estratégico para superar diferencias estructurales de género que sin embargo no han sido considerados explícitamente dentro de una política nacional de equidad o igualdad de género. Identificar estos programas presenta una dificultad especial: es preciso tener y utilizar algún instrumento metodológico que permita hacer eso. Sin embargo, esa no es una tarea imposible y puede ser emprendida de forma gradual. Abrir esa opción ayudaría a una introducción aún más comprensiva y transformadora del enfoque de género en los presupuestos nacionales.

La experiencia incipiente del PA-PIEG en Costa Rica

Antecedentes

En los últimos cuatro años, se han desarrollado en Costa Rica varios análisis sobre PEG que no constituyen experiencias de PEG propiamente dichas. Entre ellos, se encuentran los trabajos de Palma (2005) y Monge (2006), y más recientemente, la metodología del “Índice de Introducción de Procesos Presupuestarios con Enfoque de Género” (IPEG) (véase el anexo 1).

El primer avance que se ha dado en Costa Rica hacia el desarrollo de una experiencia de PEG en el nivel nacional surgió a mediados del año 2007, cuando se empezó a formular la Política de Igualdad y Equidad de Género del Gobierno de Costa Rica. La primera etapa de ese proceso consiste en la elaboración del Plan de Acción 2008-2012 de la citada Política (en adelante, PA-PIEG). En el momento en que se escribe este informe, se ha terminado de elaborar la versión preliminar del Plan. La segunda etapa consistirá en la incorporación del PA-PIEG dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en la definición del marco institucional dentro del cual se ejecutará. La tercera etapa incluirá la programación, presupuestación y ejecución del PA-PIEG por parte de las entidades responsables.

En la tercera etapa, las entidades responsables deberán programar y presupuestar³ las acciones del PA-PIEG que les corresponda ejecutar. La suma de los presupuestos anuales de

³ En el Estado Costarricense, el instrumento que se utiliza para la programación y presupuestación anual de las actividades de cada entidad pública es el Plan Anual Operativo (PAO). Este documento contiene a la vez un plan y un presupuesto anuales, que forman una misma unidad de planificación.

estas acciones puede ser considerada como un presupuesto de género, tomando en cuenta que se trata del presupuesto estatal destinado a financiar la materialización de la PIEG.

El presupuesto del PA-PIEG está inserto en un proceso institucional específico, en el cual se pueden distinguir dos niveles de acción simultáneos. Uno de esos niveles corresponde al ciclo presupuestario regular de las entidades estatales costarricenses. Al respecto, téngase presente que las acciones del PA-PIEG a cargo de cada entidad forman parte de sus respectivos planes y presupuestos anuales, y están sujetas a los procedimientos de aprobación, ejecución, evaluación y fiscalización que establecen las normas aplicables a la Administración Pública. El otro nivel consiste en el proceso de coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones del PA-PIEG que, según se proyecta, será dirigido y coordinado por la Comisión de Alto Nivel para la Igualdad y Equidad de Género (CAN) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

El esquema de análisis presupuestario incluido en la propuesta de PA-PIEG está determinado en gran medida por el marco normativo estatal que rige los procesos presupuestarios. Dentro de los ciclos presupuestarios que tienen lugar en el Estado Costarricense, hay distintos momentos en los que se realizan evaluaciones o labores de seguimiento de las acciones consideradas en los presupuestos. De manera obligatoria, tales análisis abarcarían las acciones del PA-PIEG. Es esperable que su ejecución llegue a ser favorable para la ejecución del plan. Los principales tipos de análisis incorporados en los procedimientos presupuestarios son los siguientes:

- a. Los estudios (ex ante, durante o ex post) que sirvan de sustento a la elaboración de los proyectos de Planes Operativos Anuales por parte de las entidades ejecutoras.
- b. Los análisis que realice la CGR dentro de sus procedimientos de fiscalización presupuestaria.
- c. Las fiscalizaciones evaluativas especiales que puede hacer la CGR de los programas seleccionados para ese efecto.
- d. Las evaluaciones que realicen los Diputados o las comisiones legislativas, como expresión de la función de control político.
- e. Los procesos de evaluación de programas y proyectos estatales que corresponden al Ministerio de Planificación Nacional.
- f. El seguimiento de los Planes Operativos Anuales por parte de las entidades ejecutoras.

Al analizar el PA-PIEG en su condición de experiencia de PEG en etapa de diseño, se encuentra que este corresponde al tipo de presupuesto que se construye a partir de la definición de una agenda de intervenciones estratégicas para la igualdad de género. El carácter de género de las acciones a incluir está dado por su correspondencia con las orientaciones estratégicas establecidas. Para la operacionalización de las orientaciones estratégicas, se utilizó el enfoque de la corresponsabilidad por el trabajo productivo y el reproductivo, el cual integra el enfoque de “mainstreaming” de género con el tema de la conciliación entre trabajo productivo y reproductivo. El PA-PIEG se inserta en el proceso presupuestario estatal, tal como está definido por el marco normativo que lo rige. En la medida en que incluye todas las fases del ciclo presupuestario, el PA-PIEG permite una gama amplia de análisis desde la perspectiva de género, tanto los anteriores a la aprobación de los presupuestos, como los que se realizan durante su ejecución y los que son posteriores a la ejecución. El hecho de que las acciones del PA-PIEG estén asociadas con indicadores de desempeño por resultados facilita los trabajos de seguimiento y evaluación por resultados. Como la selección de las acciones del Plan está basada en el enfoque de “mainstreaming” de género, es posible incluir tanto acciones selectivas dirigidas a grupos específicos de mujeres como las que forman parte de políticas que abarcan a amplios grupos de población. Tampoco se restringen las acciones a aquellas en las cuales es posible diferenciar entre beneficiarios de ambos sexos. También abarca acciones orientadas a incidir sobre factores estructurales que generan desigualdades de género que no necesariamente se orientan directamente hacia grupos de mujeres beneficiarias. En

correspondencia con lo expuesto anteriormente, los indicadores propuestos para el PA-PIEG no se orientan necesariamente a discriminar entre beneficiarios de cada sexo, sino que buscan medir resultados relevantes de las actividades en sí.

Rasgos principales del PA-PIEG

El PA-PIEG es el instrumento programático por medio del cual se busca concretar los objetivos propuestos en la PIEG para los primeros cinco años de su período de vigencia. La versión final de la PIEG data de finales del año 2006. Su período de vigencia es de diez años y abarca desde el año 2007 hasta el 2017. Ese documento constituye el marco orientador de las acciones del Estado Costarricense dirigidas a “correr las fronteras de la desigualdad entre hombres y mujeres” (Gobierno de Costa Rica, 2007) en el país. Fue elaborado por el Programa Estado de la Nación para el INAMU –el ente gubernamental que ostenta la rectoría técnica en materia de políticas de igualdad y equidad de género-, con financiamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés). Las orientaciones definidas en la PIEG abarcan a los tres Poderes de la República (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual en Costa Rica es considerado un cuarto Poder de la República.

La PIEG se sustenta en una concepción universalista de promoción y protección de los derechos humanos, la igualdad de género y el logro de un desarrollo humano sostenible. Con ella se pretende provocar un salto cualitativo en materia de igualdad de género, en un lapso de diez años. Los seis ejes estratégicos de la PIEG son los siguientes:

- a. Cuido como responsabilidad social.
- b. Trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos.
- c. Educación y salud de calidad en favor de la igualdad.
- d. Protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia.
- e. Fortalecimiento de la participación política de las mujeres y logro de una democracia paritaria.
- f. Fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.

La versión preliminar del PA-PIEG fue elaborada para el INAMU, por la Asociación PROCESOS entre julio de 2007 y febrero de 2008, con financiamiento del UNFPA. La versión definitiva del plan será elaborada por el INAMU, utilizando criterios inherentes a su función de ente rector técnico en materia de equidad de género. En ese proceso, será muy importante el trabajo de concertación y acuerdo entre las entidades que asuman responsabilidades específicas para ejecutar el plan.

El PA-PIEG: lo avanzado y lo proyectado

Primera etapa: el diseño y la formulación del PA-PIEG preliminar

Para orientar conceptualmente la elaboración del PA-PIEG, se escogió el enfoque de la corresponsabilidad por el trabajo y la vida familiar⁴. Este enfoque fue desarrollado durante la

⁴ Al enfoque de la corresponsabilidad por el trabajo y la vida familiar también se le denomina “enfoque de la conciliación entre trabajo y vida familiar”. Algunas(os) autoras(es) hacen referencia a la corresponsabilidad por el trabajo productivo y el trabajo reproductivo; desde el punto de vista de la teoría de género, esta formulación es más precisa que la que alude al trabajo y la vida familiar, pero en este documento se ha optado por esta última con propósitos didácticos.

última década en la Unión Europea, y desde hace pocos años ha empezado a ser utilizado para analizar la realidad latinoamericana, con sus necesarias adaptaciones.

Las fases de la elaboración del PA-PIEG preliminar fueron las siguientes:

- a. Sensibilización de las autoridades políticas. Esta fase abarcó a los tres poderes de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones. Se puso especial énfasis en la coordinación con el Comité de Alto Nivel (CAN)⁵, y en las consultas a jerarcas de instituciones clave⁶ no representadas en el CAN.
- b. Consulta a instituciones clave. Se incluyó a aquellas instituciones que tendrán un papel destacado para la ejecución del PA-PIEG. Para ello se consideró la lista de actores clave integrada en el documento de la PIEG (Gobierno de Costa Rica, 2006).
- c. Obtención y análisis de la información institucional relevante. Dentro de esta fase, se realizaron consultas institucionales estructuradas a 22 funcionarios(as) designados como enlaces por los(as) jerarcas de las instituciones seleccionadas. Durante el análisis, se definieron las acciones a incluir en el plan. Con ese fin, se consideró su relevancia para cumplir los objetivos de la PIEG, y su viabilidad política, financiera y técnica.
- d. Elaboración de la primera versión del PA-PIEG. Las acciones del plan están clasificadas según los lineamientos de acción establecidos en la PIEG.
- e. Consultas de validación de la propuesta de PA-PIEG. Para realizar esas consultas, se organizaron varios talleres en coordinación con el INAMU. Se llevaron a cabo talleres regionales y por objetivo estratégico. Además, un taller con autoridades municipales y otro con representantes del sector agropecuario.
- f. Elaboración de la última versión del plan preliminar, con base en la sistematización y el análisis de los resultados de las consultas de validación y en las observaciones de las funcionarias del INAMU.
- g. Propuesta de un proceso de seguimiento del plan. Con ese proceso, se pretende establecer si las acciones propuestas se están ejecutando y si las metas propuestas se están cumpliendo.

Segunda etapa: incorporación del PA-PIEG dentro del PND

En el informe de PROCESOS que contiene la propuesta de implantación del PA-PIEG (PROCESOS, 2008), se mencionan cuatro actividades que se consideran necesarias para incorporar el PA-PIEG en el PND. A continuación se les explica:

Emisión de una directriz presidencial

Por su propia naturaleza, la política de igualdad y equidad de género es de tipo multisectorial. Por lo tanto, su ejecución abarca los ámbitos de competencia de varios Ministros Rectores del Poder Ejecutivo. Tomando esto en cuenta, se consideró conveniente que la instrucción de incorporar las acciones del PA-PIEG dentro del PND provenga del Presidente de la República,

⁵ El papel de este Comité es potenciar y visibilizar la existencia de una voluntad explícita del Estado costarricense de adoptar una política orientada a socavar los mecanismos reproductores de la desigualdad de género. Esta conformado por los Ministros de Vivienda y Desarrollo Social, Educación Pública, y Trabajo y Seguridad Social; además, por la Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa, la Defensora de los Habitantes de la República, una Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, y una Magistrada de Tribunal Supremo de Elecciones.

⁶ Instituciones responsables de la ejecución de las acciones del Plan y otras cuya colaboración es de vital importancia

quien es el superior jerárquico de todos los Ministros Rectores.⁷ Para ello, se propuso la formulación de una Directriz Presidencial.

Se recomienda que el INAMU redacte la propuesta de directriz y realice las negociaciones necesarias para su pronta emisión, con el fin de dar al Plan el impulso político necesario para su arranque formal. Además, se sugiere que esa directriz contenga: (i) la presentación oficial del Plan de Acción para la Igualdad y Equidad de Género por parte del Poder Ejecutivo, (ii) la orden de colaborar con la ejecución del Plan, (iii) una instrucción para que las acciones del Plan que corresponden a cada institución sean integradas en sus planes institucionales y planes operativos con sus respectivos presupuestos, (iv) una instrucción para que MIDEPLAN incluya un capítulo separado en sus informes de avance del plan nacional de desarrollo, en el que se evalúe el avance en el cumplimiento de las metas relacionadas con la igualdad y equidad de género.

Acuerdos formales con las instituciones responsables

Se propone que junto con la emisión de la directriz presidencial, el INAMU diseñe e inicie la ejecución de una estrategia de negociación con las instituciones responsables de la ejecución del Plan tendiente al logro de compromisos formales para su cumplimiento. Se expresa que el establecimiento de estos acuerdos formales es un requisito fundamental para garantizar el cumplimiento de las acciones del Plan. Se propone que en el acuerdo formal que se establezca con cada institución se incluya: (i) los lineamientos para que las acciones contempladas en el Plan sean incluidas en los planes institucionales (estratégicos y operativos) con la asesoría del INAMU, cuando ello fuera necesario, (ii) el departamento o unidad institucional responsable, (iii) los mecanismos institucionales para la coordinación con el INAMU.

Asesoría para la inserción del Plan de Acción en el PND

Al mismo tiempo que se negocia con las instituciones el acuerdo formal, el INAMU podría desarrollar un plan de promoción y asesoría para insertar el PA-PIEG en el PND y en los planes estratégicos e institucionales de las entidades responsables de la ejecución del PA-PIEG. El logro de esa inserción es de vital importancia pues con ello se garantiza un alto nivel de institucionalización.

El plan de la asesoría podría incluir las siguientes acciones: (i) elaboración de una guía general con las principales recomendaciones tendientes a mantener el enfoque de igualdad y equidad de género, que esté a disposición de las instituciones interesadas, (ii) asignación de personal y tiempo para la atención y resolución de consultas específicas de las instituciones.

Fortalecimiento de la Comisión de Alto Nivel para la Igualdad y Equidad de Género

Con el fin de que la ejecución del plan sea sostenible, se requiere de una instancia de alto nivel que forme parte del sistema de seguimiento y evaluación. Puesto que en la actualidad ya existe una comisión con esas características, se recomienda que ésta sea la instancia de alto nivel que se integre en el sistema de seguimiento. Esa comisión fue creada durante la actual administración gubernamental y está conformada por los y las jefes del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa, la Defensora de los Habitantes, una Magistrada de la Corte Suprema de Justicia y una Magistrada del Tribunal Supremo de Elecciones.

⁷ Dentro de la organización sectorial del Poder Ejecutivo, el INAMU se encuentra ubicado en el Sector Social y de Lucha contra la Pobreza que tiene un Ministro Rector. Algunas de las acciones del PA-PIEG corresponden a ese sector. Pero hay otras acciones que corresponden a otros sectores (educación, salud, producción, trabajo y seguridad social, y de seguridad ciudadana); sobra decir que sobre ellos, el Rector del Sector Social no tiene autoridad formal.

Se propone que el INAMU elabore un borrador de propuesta para el fortalecimiento de esa comisión, que comprenda al menos: (i) una revisión de su rol y funciones con el fin de darle permanencia y eficacia y (ii) la inclusión de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, que serán actores clave para que el Plan de Acción forme parte del Plan Nacional de Desarrollo. Esta propuesta debe ser negociada con la Comisión y las instituciones que se propone integrar.

Tercera etapa: la ejecución y el seguimiento del PA-PIEG

La ejecución del PA-PIEG dentro del ciclo presupuestario estatal

Como se mencionó al principio de esta sección, la suma de los presupuestos correspondientes a las acciones del PA-PIEG constituye en realidad un presupuesto con perspectiva de género. Si se analiza el proceso de formulación, aprobación, evaluación y fiscalización de ese presupuesto, es posible identificar la participación de todas las entidades públicas involucradas en el ciclo presupuestario estatal. Los procedimientos presupuestarios más importantes son los siguientes:

- a. La elaboración de los proyectos de Planes Operativos Anuales por parte de las entidades ejecutoras de las acciones del plan.
- b. Los procesos de formulación y aprobación de los presupuestos públicos que corresponden al Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa.
- c. Los procedimientos de fiscalización presupuestaria que realiza la Contraloría General de la República (CGR). En lo que corresponde al Presupuesto del Gobierno Central, la CGR tiene la potestad de desaprobar (“improbar”, según se expresa en el lenguaje técnico empleado) la ejecución de los presupuestos, cuando no se cumpla con los requisitos a cumplir en las revisiones trimestrales que realiza ese órgano.
- d. Las fiscalizaciones evaluativas especiales que puede hacer la CGR de los programas seleccionados para ese efecto.
- e. Las evaluaciones que realicen los Diputados o las comisiones que integran la Asamblea Legislativa, de los programas o proyectos que sean seleccionados.
- f. Los procesos de evaluación de programas y proyectos estatales que corresponden al Ministerio de Planificación Nacional.
- g. La ejecución y el seguimiento de los Planes Operativos Anuales por parte de las entidades ejecutoras.

En todos los procedimientos e instrumentos presupuestarios antes citados, se presentan importantes oportunidades para incorporar la perspectiva de género. En la medida en que ello se logre, se podrá crear un entorno institucional más favorable para la ejecución del PA-PIEG y en general, para la introducción de la perspectiva de género en los procesos presupuestarios estatales.

La participación de la CAN y el INAMU

En el documento de PROCESOS se propone la implantación de un proceso de orientación, coordinación y apoyo y seguimiento de la ejecución del PA-PIEG que estaría a cargo de las entidades estatales especializadas en la política de igualdad y equidad de género: la CAN y el INAMU. Ese proceso se desplegaría de manera paralela a los procedimientos que forman parte del ciclo presupuestario general del Estado Costarricense.

Con respecto al PA-PIEG, la CAN podría cumplir las siguientes funciones:

- a. La recepción, análisis y evaluación de información sobre la formulación y la ejecución del PA-PIEG para la toma de decisiones, la cual sería proporcionada por el INAMU

- b. La emisión de directrices para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan.

Al INAMU, en su condición de ente rector técnico en materia de igualdad y equidad de género, le corresponderían las siguientes funciones en relación con el PA-PIEG:

- a. Establecer los acuerdos de compromiso con las instituciones estatales.
- b. Coordinar y ejercer el apoyo técnico para la ejecución del Plan por parte de las instituciones participantes.
- c. Diseñar y establecer un sistema de indicadores que integre la información de las instituciones participantes, y suministrar la información agregada sobre el avance en la ejecución del Plan.
- d. Elaborar informes globales anuales de seguimiento.
- e. Suministrar información para la toma de decisiones al CAN.
- f. Diseñar y ejecutar un plan para el establecimiento de coaliciones de apoyo para la ejecución y seguimiento del Plan con las organizaciones de la sociedad civil.
- g. Evaluar el avance y el impacto de la ejecución del Plan.

En el informe de PROCESOS se advierte que para el INAMU asuma exitosamente las funciones antes mencionadas, debe someterse a un intenso proceso de fortalecimiento institucional. Además, se señala la importancia de establecer una estrategia de comunicación con tres objetivos: (i) promover y mantener el apoyo político al PA-PIEG, (ii) promover el apoyo técnico institucional para la ejecución del PA-PIEG, y (iii) suministrar información general a la opinión pública sobre el PA-PIEG.

La posición del INAMU sobre el PA-PIEG como presupuesto con enfoque de género⁸

Desde el INAMU, el PA-PIEG no es visto necesariamente como una experiencia de PEG. Dentro de ese tema, la orientación estratégica que se está siguiendo se centra en el programa denominado “Rompiendo paradigmas en la presupuestación pública costarricense: Hacia una planificación y presupuestación género-sensitiva”. Ese programa está orientado hacia la incorporación del análisis de género en el proceso presupuestario del Estado costarricense. Su objetivo principal es construir el Sistema Nacional de Planificación y Presupuestación con Enfoque de Género (SINPPEG).

Las acciones que se realizan en el marco del citado programa están sustentadas en una de las acciones estratégicas del Plan de Acción de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG): la de incorporar “criterios de igualdad y equidad de género en los mecanismos e instrumentos de planificación operativa y estratégica y presupuestación pública”.

⁸ La información de este apartado se basa en un documento escrito que preparó Lauren Palma, funcionaria del Área de Gestión de Políticas Públicas para la Equidad de Género del INAMU, bajo la supervisión de Mabelle Figueroa, Coordinadora de la citada unidad organizativa.

El diseño metodológico del SINPPEG está en proceso. Por el momento, se cuenta con un conjunto de orientaciones estratégicas que guían ese diseño. Entre ellas, se encuentran las siguientes: desagregar las partidas según el sexo de la población beneficiaria, incluir acciones afirmativas para grupos específicos de mujeres y además las que se orientan a atender problemas singulares de las mujeres, e incluir además acciones orientadas a superar desventajas que afectan a grupos de población excluidos (personas con discapacidad, población indígena, niñez, adolescencia, etc.).

Se tiene previsto que en el corto plazo el sistema asigne la mayor prioridad a aquellas entidades que tienen compromisos directos con el PA-PIEG. En el mediano y largo plazo, se busca ampliar la inclusión en el sistema un número creciente de entidades y programas estatales, para alcanzar el mayor grado posible de transversalización del enfoque de género dentro de los sistemas institucionales de planeamiento y presupuesto.

Una explicación más detallada acerca del SINPPEG se presenta en el anexo 2 de este documento.

Comentarios críticos

Sobre el enfoque metodológico adoptado

La experiencia del PA-PIEG está diseñada para que abarque un ámbito muy amplio de los presupuestos estatales de Costa Rica. El esquema planteado puede comprender sin ninguna restricción a cualquier programa o proyecto de las entidades del nivel nacional de la estructura organizativa del Estado, que forman parte de alguno de los tres Poderes de la República o del Tribunal Supremo de Elecciones. Las acciones incorporadas en la versión preliminar del Plan se agrupan en seis sectores del Poder Ejecutivo: educación, salud, producción, trabajo y seguridad social, seguridad ciudadana, y de lucha contra la pobreza. Sin embargo, el esquema metodológico del Plan permite incorporar actividades de algún otro sector, si se llegara a considerar necesario.

Se trata de una iniciativa que surgió dentro del Poder Ejecutivo, y más específicamente, dentro del ente encargado de la política de equidad de género –el INAMU– que ha sido concebida para que todas las fases atinentes a la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos estatales sean ejecutadas dentro del Estado.

De lo expresado anteriormente, se puede concluir que el PA-PIEG cuenta con considerable sustento político en el nivel superior del Estado Costarricense, y que se han dado pasos significativos hacia su incorporación en el PND.

Al analizar el PA-PIEG en su condición de experiencia de presupuesto de género en etapa de diseño, se le puede caracterizar de la siguiente manera:

- a. Corresponde al tipo de presupuesto que se construye a partir de la definición de una agenda de intervenciones estratégicas para la igualdad de género. Desde este enfoque, el carácter de género de las acciones a incluir está dado por la correspondencia de esas acciones con las orientaciones estratégicas establecidas.
- b. Para guiar el proceso de operacionalización de las orientaciones estratégicas, se utilizó un marco conceptual sobre la dimensión de género basado en el enfoque de la corresponsabilidad por el trabajo productivo y el reproductivo. Este enfoque incorpora los más recientes desarrollos conceptuales en los países europeos y América Latina que integran el enfoque de “mainstreaming” de género con el tema de la conciliación entre trabajo productivo y reproductivo. En este sentido, la versión preliminar del PA-PIEG está sustentada en una de las vertientes conceptuales más actuales sobre políticas de igualdad y equidad de género.

- c. El proceso presupuestario que está presente en el PA-PIEG es en realidad todo el proceso presupuestario estatal, tal como está definido por el marco normativo que lo rige. En ese sentido, el proceso presupuestario del PA-PIEG incluye todas las fases del ciclo presupuestario.
- d. Tal como está definido el proceso presupuestario del PA-PIEG, permite una gama amplia de análisis desde la perspectiva de género, tanto los anteriores a la aprobación de los presupuestos, como los que se realizan durante su ejecución y los que son posteriores a la ejecución. El hecho de que las acciones del PA-PIEG estén asociadas con indicadores de desempeño por resultados facilita los trabajos de seguimiento y evaluación por resultados.
- e. Dado que la selección de las acciones está basada en un marco conceptual inspirado en el enfoque de “mainstreaming” de género, no se restringe esa selección a aquellas acciones orientadas de manera selectiva hacia grupos de mujeres en situaciones especiales de discriminación por género. Por el contrario, en el plan se incluye una gama amplia de acciones estatales, muchas de las cuales forman parte de políticas que abarcan a amplios grupos de población.
- f. Tampoco se restringen las acciones a aquellas en las cuales es posible diferenciar entre beneficiarios de ambos sexos. Por ejemplo, se otorga un alto nivel de importancia a los servicios de cuidado de dependientes de ambos sexos. No se efectúa tal tipo de restricción, porque se emplea una variante del enfoque de “mainstreaming” de género que se orienta a escoger intervenciones estatales con potencial para superar causas estructurales de la desigualdad de género. En el caso de las políticas de cuidado de dependientes, su poder transformador reside en la posibilidad de reducir las tensiones para las mujeres entre trabajo productivo y reproductivo.
- g. En correspondencia con lo expuesto anteriormente, los indicadores propuestos para el PA-PIEG no se orientan necesariamente a discriminar entre beneficiarios de cada sexo, sino que buscan medir resultados relevantes de las actividades en sí. Esta forma de medición es característica del enfoque de “mainstreaming” de género.

Con respecto al esquema de incidencia política presente en el diseño del PA-PIEG, se puede observar lo siguiente:

- a. En la selección y formulación de las acciones del PA-PIEG se tomó en cuenta su viabilidad política, financiera y técnica. Solamente se incluyeron aquellas acciones que después del análisis respectivo fueron consideradas viables en las tres dimensiones mencionadas. Muchas de las acciones ya están siendo ejecutadas por las instituciones señaladas como responsables. Estas son las que muestran mayor grado de viabilidad.
- b. Se prevé que la versión definitiva del PA-PIEG será el resultado de un proceso de negociación y acuerdo entre el CAN y las instituciones identificadas como ejecutoras en la versión definitiva de ese plan. Ese proceso es esencial para asegurar que las acciones del PA-PIEG son viables. Además, hay que considerar que en el citado proceso de negociación se incluye la posibilidad de que las autoridades integrantes del CAN realicen gestiones ante la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda, para dotar de contenido presupuestario a algunas acciones nuevas que se consideren de alta importancia estratégica.
- c. La superposición de los procesos presupuestarios normales del Estado con el proceso de coordinación y seguimiento a cargo del CAN y el INAMU constituye un marco institucional propicio para la ejecución exitosa de las acciones del PA-PIEG.
- d. Los mecanismos previstos para que el Presidente de la República y los Ministros Rectores emitan orientaciones tendientes a la ejecución del PA-PIEG brindan un contexto político favorable para la ejecución del plan.

Sobre las condiciones de éxito del PA-PIEG

Del análisis de la propuesta del PA-PIEG, se observa que existen condiciones favorables para el éxito de ese plan en lo que atañe al contexto político institucional, al enfoque de teoría de género adoptado, a la metodología de análisis presupuestario, y a la consideración de un esquema de alianzas con representantes de la sociedad civil.

La única dimensión en la que la propuesta de PA-PIEG que muestra limitaciones importantes es la que se relaciona con el sustento organizativo necesario para concretarla de manera exitosa. Esas limitaciones son especialmente significativas en el ámbito de acción del INAMU. Esta institución tendría que someterse a un proceso de fortalecimiento y reestructuración organizativa, para estar en condiciones de asumir las tareas inherentes a la orientación y promoción del PA-PIEG. Hay que tener presente que la participación del INAMU es esencial para el éxito del PA-PIEG. Según se desprende del informe de PROCESOS, algunas de las tareas necesarias para emprender ese proceso tienen niveles de complejidad altos. En el informe se plantean las siguientes: (i) el establecimiento de una instancia en la estructura organizativa interna para la ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación del PA-PIEG, (ii) los procesos de capacitación que se requieran para reforzar la capacidad técnica del personal, (iii) las contrataciones internas o externas de especialistas, (iv) la inclusión de los requerimientos asociados con el PA-PIEG en el Plan estratégico y los Planes Operativos Anuales del INAMU, y (v) el establecimiento y puesta en marcha de un sistema de información para la toma de decisiones.

La propuesta de Panamá: enfoque de género en el SINIP

Antecedentes

En esta sección se reseña la propuesta de incorporación del enfoque de género en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) de Panamá, contenida en un informe de consultoría para el Programa Regional Agenda Económica de las Mujeres (AGEM) (Figuroa, 2008). Ese trabajo fue elaborado para contribuir al cumplimiento del objetivo de “priorizar las actividades vinculadas a la incorporación de género en los presupuestos públicos, en particular dirigir esfuerzos al análisis del presupuesto público de inversión”.

En el documento citado se propone la realización de una experiencia de PEG con características particulares. Esta es la única propuesta no ejecutada de una experiencia de PEG que se analiza en este documento. Se la ha incluido en el análisis porque constituye un planteamiento innovador sobre la incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos del cual se pueden extraer enseñanzas valiosas.

El instrumento que se propone

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por medio de la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), es el organismo rector del proceso presupuestario del estado de Panamá. Sus funciones son dirigir “la programación y formulación del proyecto de Presupuesto General del Estado, la ejecución, el control, seguimiento y evaluación y el cierre y liquidación anual de los presupuestos del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros que integran el Presupuesto General del Estado”.

Los anteproyectos de presupuesto de las dependencias del Estado deben estar en la DIPRENA antes del 30 de junio de cada año para su revisión, análisis, recomendación y aprobación. Antes de la aprobación del proyecto de presupuesto por parte del MEF, la DIPRENA abre un proceso de consultas (llamadas “vistas” en la terminología panameña) presupuestarias con las

entidades estatales. El proceso de las vistas no permite aumentar el monto total asignado a cada entidad, pero sí se pueden hacer cambios en su distribución.

Las vistas presupuestarias son apreciadas por la consultora como “una oportunidad para introducir cambios a favor de la equidad de género, por ejemplo, aumentar partidas a programas con mayor potencial de cerrar brechas y rediseñar programas desde una perspectiva de equidad de género” (Figueroa, 2008).

Después de darle su aprobación en primera instancia, el MEF remite el proyecto de presupuesto al Consejo de Gabinete y este a su vez lo envía a la Asamblea Nacional. Según el criterio de la consultora, “*el espacio para la incidencia a estos niveles es de mínima a inexistente*” (Figueroa, 2008). Se tiene esa opinión porque “el Consejo de Gabinete tiende a considerar sólo aquellas modificaciones solicitadas por la Presidencia de la República y, en cuanto a la Asamblea Nacional, ésta sólo aprueba o rechaza el proyecto en su conjunto, sin la potestad de introducir modificación alguna” (Figueroa, 2008).

Otros componentes del sistema de presupuestos públicos de Panamá son la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del MEF y su Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP). El objetivo general del SINIP es “lograr que los programas y proyectos del sector público se fundamenten en las políticas, las prioridades sectoriales y regionales, y los procedimientos de análisis técnico, económico y social que garanticen su calidad, efectividad y eficiencia” (Gobierno de Panamá, 2007).

La DPI no asigna presupuestos pero de manera obligatoria debe dar una valoración favorable sobre todos los proyectos de inversión pública, como condición para que se les asigne presupuesto. De esta manera, la DPI actúa como una instancia que asegura la coherencia del programa de inversión pública con los objetivos políticos generales del gobierno. Este requisito aplica no sólo a los proyectos contemplados en el presupuesto originalmente presentado a DIPRENA por las entidades sino a cualquier proyecto que se pretenda incorporar durante las vistas presupuestarias o posteriormente mediante traslado de partida o crédito extraordinario.

En el informe citado se percibe que existe una oportunidad de impulsar la perspectiva de género en las políticas públicas, que se encuentra en el proceso de vistas presupuestarias. Esa oportunidad se podría concretar si el SINIP establece varios requisitos obligatorios para dar el visto bueno a los proyectos de inversión que estarían relacionados con la incorporación del enfoque de género en su concepción. En concreto, se propone que se aplique la norma de que DIPRENA sólo puede asignar fondos a proyectos de inversión aprobados por la DPI, y que entre los requisitos de aprobación de la DPI se incluya la constatación de que los proyectos están basados en diagnósticos que visibilicen la dimensión de género, y se definan objetivos explícitos para contribuir a reducir las diferencias de género identificadas en los diagnósticos.

Condiciones facilitadoras que se proponen

Para concretar la propuesta, se proponen dos tipos de acciones: las que consisten en modificaciones del SINIP y las que están orientadas a crear condiciones favorables en el entorno de la experiencia para la concreción de los cambios institucionales que se tendrían que hacer en las entidades que gestionan el proceso presupuestario y en las que formulan y ejecutan proyectos de inversión.

Cambios propuestos en las normas aplicables al SINIP

Las normas que rigen las acciones del SINIP están contenidas en dos documentos oficiales: Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y Manual de Usuario

Banco de Proyectos. Las modificaciones que se proponen en esos documentos tienen el propósito de incluir los siguientes cambios procedimentales:

- a. Crear la Certificación de Género de la Oficina de Género de la institución que propone el proyecto de inversión. Para obtenerla, el proyecto debe incluir los contenidos que se detallan a continuación.
- b. Un diagnóstico de las desigualdades de género vinculadas al ámbito de intervención del proyecto, el cual debería incluir los siguientes elementos:
 - i. Información desagregada por sexo y otras características sociodemográficas relevantes.
 - ii. La expresión de las inequidades de género en términos de brechas de género cuantificables.
 - iii. “Si el contenido central de género del proyecto no es por el lado de “los beneficiarios directos” sino indirectos o por su potencial para transformar positivamente las relaciones entre los géneros, debe elaborarse con claridad cuál es la situación actual que el proyecto pretende afectar” (Figueroa, 2008).
 - iv. Identificación de las diferencias de género que pueden afectar el acceso a los beneficios del proyecto.
- c. En el diseño del proyecto, se debe integrar el diagnóstico de las desigualdades de género con los objetivos. Estos deben desagregarse en metas cuantificables dirigidas a reducir tales desigualdades. Además, deberán incluirse indicadores para medir el cumplimiento de las metas. También se deben especificar las medidas que se tomarán para enfrentar las limitaciones tradicionales a la efectiva participación de las mujeres.
- d. En lo referente a la evaluación de medio término y de impacto, se deberá incluir la evaluación de resultados o impactos asociados con la igualdad de género.

En relación con la construcción de los indicadores de género, se explica lo siguiente: “El porcentaje de mujeres beneficiarias es un criterio central en algunos proyectos, más no en otros. En ningún caso la paridad en beneficiarios(as) será una condición suficiente para otorgar el certificado. En algunos casos no es una condición necesaria. Se considerarán positivamente los proyectos que demuestren que es razonable esperar que favorecerán la equidad de género, aunque tengan pocas o ninguna mujer como beneficiaria directa. Algunos ejemplos son: proyectos que disminuyan la carga de trabajo no remunerado de la mujer, que promuevan la sexualidad y paternidad responsable, que mejoren la cantidad y calidad de las estadísticas para el análisis de género, que promuevan la legitimación y/o la transversalización del enfoque de género, que contribuyan a eliminar los estereotipos de género y a promover cambios en los roles de género, que disminuyan la violencia contra la mujer.” (Figueroa, 2008)

Condiciones facilitadoras en el entorno de la experiencia

Se proponen acciones para crear condiciones favorables a los cambios propuestos en el SINIP. Se las divide en cinco áreas:

- a. Desarrollo de capacidades.
- b. Sensibilización de tomadores de decisiones, cuadros técnicos, diputados(as), medios y otros.
- c. Incorporación de la sociedad civil.
- d. “Traer el gobierno a bordo” para institucionalizar los PEG.
- e. Banco de argumentos.

Se recomienda que para definir las acciones a incluir dentro de cada área se realice una amplia discusión con diversos actores involucrados en el tema de interés. Entre ellos, el movimiento

de mujeres, ONG de mujeres, grupos comunitarios, académicas feministas y personas con interés en el tema. Se sugiere además que se tome en cuenta que el 2009 es año electoral y que en el 2010 ingresará un nuevo equipo de gobierno.

En el área de desarrollo de capacidades, se propone:

- a. Alianzas con las universidades para incorporar cursos de género en distintas carreras.
- b. Crear una Maestría en Género y Economía que incluya entre otros temas el de PEG.
- c. Crear un Diplomado en análisis y formulación de políticas públicas y presupuesto desde una perspectiva de género, dirigido a funcionarias/os de las unidades de la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU).
- c. Realizar varios ejercicios piloto de PEG, para abrirle espacio a este tipo de instrumentos en distintos ámbitos institucionales y en el movimiento de mujeres.
- d. Impartir talleres teórico-prácticos a funcionarias de las Oficinas de la Mujer de las instituciones públicas.
- e. Capacitar a personal técnico de oficinas de presupuesto, políticas públicas y planificación de los ministerios y otras entidades, en conocimientos necesarios en el campo de los PEG.
- f. Incorporar a las capacitaciones en PEG al movimiento de mujeres, e introducir en esos cursos un módulo sobre incidencia política mediante PEG.

En el área de sensibilización de tomadores de decisiones, funcionarios/as, diputados/as y periodistas, se propone realizar seminarios, charlas, y presentaciones enfocadas a introducir y promover el tema de los PEG.

En el área de incorporación de la sociedad civil, se propone:

- a. Promover mediante distintas actividades que el movimiento de mujeres se involucre en el impulso de los PEG desde posiciones de liderazgo.
- b. Promover también la incorporación en la iniciativa pro PEG del Foro de Mujeres Políticas, las ONG de mujeres, los grupos y asociaciones de mujeres diversas, las mujeres no organizadas, y otros actores.
- c. Interesar en el tema a las universidades, centros de investigación, sindicatos, ONG dedicadas al tema de la transparencia y rendición de cuentas, también las que trabajan con los temas de derechos económicos de las personas, o con políticas públicas y presupuestos, entre otros.

En relación con la incorporación de la sociedad civil, se advierte acerca del riesgo inherente a incluir a actores con intereses coincidentes con los de la equidad de género que podrían sumar fuerzas a la iniciativa de los PEG, pero sin llegar a propiciar un tipo de alianza tal que al final se diluya el eje de género entre un conjunto de reivindicaciones por distintos objetivos de equidad social.

En cuanto al área de “traer el gobierno a bordo”, se recuerda que “la institucionalización de los PSG (PEG) requiere, por definición, que la experiencia se instale dentro del gobierno. Entre más pronto el gobierno asuma esta responsabilidad, mejor, pero para que la institucionalización sea exitosa, la sociedad civil tiene que ejercer su rol, desde el inicio, de impulsar, darle seguimiento y presionar para que no se desvirtúe la experiencia o, incluso, como sucedió en Australia y Sudáfrica, se descontinúe”. Para lograr ese propósito, se propone una estrategia de incidencia de la sociedad civil que actúe “desde afuera para crear las capacidades y condiciones para lograr el desde adentro” (Figuroa, 2008).

Se propone desarrollar metodologías e instrumentos de capacitación en PEG, con el propósito de reducir los costos de las capacitaciones subsiguientes y de asegurar un adecuado enfoque didáctico y de género.

También se recomienda llevar a la práctica una iniciativa ya planteada en el sentido de el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) aplique un instrumento de registro, promoción y monitoreo de los compromisos del Gabinete Social en temas prioritarios para la igualdad de género que se podría llamar "Compromisos del Gabinete Social con la Equidad de Género".

En el área de "banco de argumentos" se propone construir una argumentación consistente y convincente sobre la necesidad de que el Estado Panameño se involucre en el tema de los PEG y que en particular, ponga en funcionamiento el instrumento de introducción de la perspectiva de género en los proyectos de inversión que se propone en el informe.

Comentarios críticos

A continuación se exponen varios comentarios críticos sobre la propuesta reseñada en los segmentos anteriores de esta sección. Para sustentar estos comentarios, se ha tomado en cuenta un informe de consultoría del año 2005 realizado para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en relación con la incorporación del enfoque de género en los presupuestos estatales de Panamá (Monge Guevara, 2005).

En primer lugar, se desea apoyar lo expresado por el informe de Ángela Figueroa, en el sentido de que las mejores oportunidades de incidencia en los presupuestos estatales de Panamá para introducir en ellos la perspectiva de género se encuentran en la fase de las vistas presupuestarias. Al respecto en el informe de UNFPA antes citado se expresa lo siguiente: "el único espacio existente dentro del ciclo presupuestario para negociar modificaciones en la distribución de los presupuestos de cada entidad consiste en el que ofrece el MEF durante las vistas presupuestarias. Este puede ser un espacio valioso para ejercer acciones tendientes a fortalecer los presupuestos de aquellos programas estatales que revistan una importancia prioritaria desde el punto de vista de la igualdad de género." (Monge Guevara, 2005)

En segundo lugar, se sugiere analizar con detenimiento la viabilidad organizativa, técnica y política del instrumento de la "Certificación de Género" que se propone. Una de las condiciones clave para que ese instrumento se llegue a ejecutar en un mínimo aceptable reside en que las Oficinas de la Mujer de las entidades que formulan y presentan proyectos de inversión estén en capacidad de hacer la revisión de los proyectos que conduciría al otorgamiento o denegación de la certificación. En el año 2005, según se consigna en el informe de consultoría para UNFPA, las Oficinas de la Mujer mostraban bajos niveles de desarrollo técnico e incluso, altos grados de deterioro. Además, la mayoría de ellas carecía de legitimidad dentro de las instituciones y estaban fuera de las esferas de toma de decisiones institucionales. Al respecto, en el informe citado se expresa lo siguiente: "una alta proporción de esas oficinas ha experimentado un proceso de deterioro considerable. En algunos casos, el personal es de baja calificación laboral y carece de un perfil laboral adecuado para desempeñar las labores que les asigna la ley. En otros casos, los objetivos de esas oficinas han sido desvirtuados porque se les han asignado tareas adicionales que no tienen relación con la promoción de la igualdad de género." (Monge Guevara, 2005). La situación aludida llevaba al consultor de UNFPA a proponer que la DINAMU considerara la posibilidad de establecer un procedimiento de acreditación de las oficinas de la mujer para evitar el deterioro de su legitimidad y propiciar su fortalecimiento.

Adicionalmente, hay que considerar la posibilidad de que las revisiones de los proyectos que realicen las Oficinas de la Mujer lleguen a estar influenciadas por las autoridades superiores de las entidades a las que pertenecen, las cuales van a estar muy interesadas en que los proyectos

de inversión que presenten lleguen a ser aprobados. En los hechos, la relación de subordinación jerárquica de esas oficinas con respecto a las autoridades superiores de las entidades que presentan los proyectos genera un conflicto de interés que conviene tomar en cuenta.

Por otra parte, se sugiere revisar la factibilidad de implantar una estrategia de acreditación de género de todos los proyectos de inversión pública en el futuro cercano. La concreción exitosa de una estrategia de ese tipo requiere de la existencia de un mínimo de capacidades de análisis de proyectos con perspectiva de género en todas las entidades estatales de Panamá. Es difícil pensar que en el corto plazo se llegue a cumplir esa condición. El riesgo de optar por estrategias ambiciosas que abarcan a todo el aparato estatal, es que si se produce un fracaso luego se desata un reflujo en el interés en el tema de los PEG por parte de los actores estatales y de la sociedad civil. Entonces, lejos de abrir oportunidades, una experiencia fallida de las dimensiones propuestas puede llegar a cerrarlas. Por eso se sugiere analizar la probabilidad de contar con las condiciones técnicas y organizativas mínimas en el corto plazo.

Una estrategia alternativa es la de crear un mecanismo de evaluación de una selección de proyectos de inversión pública que se consideran prioritarios para la equidad de género. Cada año se seleccionaría mediante criterios explícitos ese conjunto de proyectos, y se les sometería a una evaluación detallada desde la perspectiva de género. En el informe de consultoría antes citado se propone un mecanismo de ese tipo.

Aún una estrategia como la mencionada tendría que enfrentar dificultades institucionales importantes para que llegue a ser viable. Si se piensa por ejemplo que la DINAMU podría ser la entidad encargada de evaluar los proyectos seleccionados, se debe enfrentar su limitada capacidad en materia de evaluación de políticas públicas con perspectiva de género. Con ese propósito, en el informe de consultoría citado se propone la creación de una unidad de análisis de políticas dentro del INAMU. Esta, sin embargo, es una meta más modesta y viable que la de crear ese tipo de capacidades en todas las entidades estatales de Panamá, en el corto plazo.

La experiencia del MAG de El Salvador

Antecedentes

Con el inicio de la Administración gubernamental del período 2004-2009, se creó en el MAG la Unidad de Género y se impulsa el desarrollo del enfoque de género en el Ministerio.

En el 2004 se hace un primer esfuerzo para desagregar por sexo la información estadística sobre el sector agropecuario y se realiza un diagnóstico de la situación de género en el sector.

En el 2005 se aprobó la Política Institucional de Equidad de Género. A partir de entonces se amplían las opciones para abordar el tema de género en el Ministerio. La elaboración del diagnóstico y la política fueron apoyados con asistencia técnica de la Fundación Arias y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

El análisis presupuestario con perspectiva de género en el MAG

En el 2005 se entra en contacto con el proyecto “Presupuestos Nacionales con Equidad de Género” que se ejecutaba en la Asamblea Legislativa con el patrocinio del PNUD. Se adquiere por primera vez alguna capacitación sobre análisis de presupuestos con enfoque de género. Se resuelve emprender una experiencia de PEG en el MAG.

Con recursos del proyecto del PNUD en la Asamblea Legislativa, se recibe capacitación y acompañamiento técnico en materia de presupuestos de género para esta experiencia.

Además, en el 2006 una funcionaria del PNUD vinculada con el proyecto de la Asamblea Legislativa realiza un estudio sobre el presupuesto del MAG con el método de partidas etiquetadas. Según ese estudio, el gasto etiquetado del presupuesto del MAG para el año 2006 fue del 6.3%.

El procedimiento definido para introducir la perspectiva de género en el presupuesto del MAG es el siguiente:

- a. Creación de Comités de Género en cada dependencia del Ministerio. En cada uno de ellos participa un funcionario de la Oficina de Planificación encargado de hacer el trabajo técnico de traducir las actividades propuestas en presupuesto.
- b. Los Comités de Género hacen una propuesta de incorporación de partidas con perspectiva de género en el proyecto de presupuesto de su respectiva dependencia.
- c. Para dar sustento a la tarea de los Comités de Género ha habido un trabajo previo de desagregación de partidas presupuestarias para poder etiquetar las que vayan dirigidas a mujeres. También ha habido capacitación en género para los funcionarios que participan en el proceso presupuestario.
- d. Se designa un representante de cada Comité de Género para conformar el Comité de Género Institucional, y todos juntos elaboran el Plan Anual de Género y su respectivo presupuesto.
- e. La Oficina Financiera integra y consolida el proyecto de presupuesto y lo presenta a consideración del Coordinador General del Ministerio. Este a su vez lo presenta al Ministro para su aprobación. El presupuesto aprobado se envía al Ministerio de Hacienda.

A continuación se expone una interpretación sobre cuál es el método que se está utilizando para formular el PEG, con base en la entrevista que se le realizó a la encargada de la Unidad de Género del MAG. Ese método se puede resumir en los siguientes pasos:

- a. En cada unidad organizativa del Ministerio se identifican los servicios dirigidos directamente a grupos de población beneficiaria. Posteriormente se separan por sexo los datos de población beneficiaria y de resultados.
- b. Se aplica el criterio de proyectar un aumento anual de 5% en la población beneficiaria de sexo femenino.
- c. La información resultante se incluye en los planes operativos de cada unidad organizativa.
- d. Se estiman los recursos necesarios para brindar los servicios proyectados, y se registran diferenciándolos por sexo.
- e. Los POA y las estimaciones de recurso sirven como insumos para elaborar el presupuesto institucional.

En el 2007 se trabajó en la elaboración del primer presupuesto con enfoque de género de la institución. El cambio consistió en armonizar los planteamientos de la política de género del MAG con la parte descriptiva del documento de presupuesto institucional.

Comentarios críticos

Acerca de los contenidos del diagnóstico y la política

- a. Un análisis del Diagnóstico y de la Política muestra que a) el diagnóstico no identifica factores estructurales específicos que reproducen la desigualdad de género en el agro salvadoreño; b) la política no contiene orientaciones que guíen hacia la superación de esos factores; y c) los contenidos del diagnóstico y la política son muy generales y por tanto

tienen un potencial limitado para guiar un análisis del presupuesto del MAG con perspectiva de género.

- b. Un comentario adicional sobre el encuadre conceptual del documento de la Política de Igualdad de Género del MAG: cuando se hace referencia a la necesidad de que el MAG brinde sus servicios con una creciente perspectiva de género, se expresa el objetivo de asegurar un acceso equitativo de hombres y mujeres a los servicios de la institución. Desde la perspectiva del enfoque de *mainstreaming* de género, ese es un objetivo correcto pero parcial porque no toma en cuenta la posibilidad de rediseñar la oferta de servicios del MAG.
- c. Al respecto, conviene preguntarse acerca de cuáles nuevos servicios se podrían crear o cuáles servicios existentes podrían ser modificados sustancialmente. Estas opciones no son consideradas en el documento. Una hipótesis explicativa de ese sesgo es que en la redacción del documento prevaleció el enfoque de políticas selectivas para grupos de mujeres. Por ello, a lo que se aspira es a distinguir entre beneficiarios de ambos sexos de cada servicio existente en el MAG, más que a readecuar el conjunto de servicios de la institución para enfrentar las desigualdades estructurales de género que prevalecen en el agro salvadoreño.

Acerca del método de selección de las acciones relevantes para la equidad

- a. Con base en la explicación de la persona entrevistada acerca de la manera en que se introduce el contenido de género en los planes y presupuestos del MAG, lo esencial de ese método son los siguientes dos tres: primero, se define que las actividades relevantes para la equidad de género son las que brindan servicios a beneficiarios/as directos; segundo, se proyecta un aumento de 5% anual en la población beneficiaria femenina de cada servicio; y tercero, se estiman los recursos asociados a esos servicios, diferenciándolos según el sexo de la población beneficiaria.
- b. Llama la atención que se utilice un único porcentaje de aumento anual de las mujeres beneficiarias. Si lo que se busca es considerar las necesidades e intereses particulares de las mujeres por medio del presupuesto institucional, sería necesario hacer un análisis particular de cada servicio para determinar el aumento deseable en cada uno de ellos. Luego podría venir el análisis de viabilidad técnica, financiera y política, para que los aumentos de cuotas para las mujeres que se irían a solicitar tengan una probabilidad razonable de ser concedidos.
- c. Si se hace un análisis de los factores que inciden en las diferencias de género que prevalecen en las poblaciones atendidas por el MAG, posiblemente se llegaría a concluir que hay vacíos importantes en la oferta institucional del MAG que no contribuyen a superar las inequidades de género. También es posible que se llegue a concluir que algunos servicios actuales del MAG deberían ser modificados sustancialmente para aumentar su eficacia en el cumplimiento de su misión institucional y para contribuir a reducir las diferencias de género. Sin embargo, el método de elaboración de los PEG que se ha adoptado en el MAG no permite considerar modificaciones en la gama de servicios que presta el MAG en el momento actual. Como se explicó, está restringido a plantear incrementos en los servicios para mujeres que se dan actualmente.
- d. Si se cuenta con una política institucional para la igualdad de género, es deseable que esta sirva para orientar los contenidos de los PEG en la institución. Desafortunadamente, el documento de la política del MAG carece de suficiente especificidad para cumplir ese propósito.
- e. También es una tarea pendiente en el MAG la de usar los diagnósticos sobre factores estructurales que promueven la desigualdad de género en el ámbito de competencia de

una institución, para proponer acciones con perspectiva de género a incluir en los presupuestos.

Capítulo 3. Análisis comparativo de las experiencias

Introducción

En este capítulo se exponen algunas comparaciones entre los datos de los casos nacionales que se discutieron en las secciones anteriores de este capítulo. El propósito de esta sección es realizar un análisis previo a la generación de lecciones para la política pública acerca de las condiciones de éxito de las experiencias nacionales de PEG. Esas lecciones son expuestas en el capítulo 5 del informe.

Los aspectos que se discuten en esta sección son: los alcances, las estrategias generales, las condiciones para la viabilidad técnica y organizativa de las experiencias, y los criterios para valorar la sostenibilidad y la eficacia de las experiencias.

Alcances y estrategias generales

Los cuatro casos analizados corresponden a iniciativas impulsadas originalmente por actores involucrados en las políticas de equidad de género. En el caso de la SEFIN de Honduras, la experiencia surgió de un proyecto promovido originalmente por el INAM. En cuanto al PA-PIEG de Costa Rica, se trata de un proyecto del INAMU. La experiencia del MAG de El Salvador surgió en la Unidad de Género de esa institución. Y la propuesta sobre el SINIP de Panamá fue desarrollada desde la AGEM. El único caso en que hubo una participación decisiva por parte de algún ente de la política económica nacional es el de Honduras, donde la SEFIN asumió el liderazgo en el desarrollo de la experiencia respectiva.

En cuanto al alcance de los casos analizados dentro del ámbito presupuestario, se encontró que en dos de ellos (SEFIN y PA-PIEG) se trata de análisis de los presupuestos del Poder Ejecutivo en su totalidad; en uno de ellos, el del PA-PIEG, también se incluyen los presupuestos de los otros Poderes de la República y el del Tribunal Supremo de Elecciones. En cuanto al SINIP, se propuso que abarque todo el presupuesto de inversión pública de Panamá. El caso del MAG es el único enfocado en el presupuesto de una única institución estatal. Véase el cuadro 3.1.

En la mayoría de las experiencias se han definido algunas restricciones iniciales sobre los presupuestos específicos a considerar dentro de los ámbitos presupuestarios en los que se inscriben. En la del SEFIN, la restricción consiste en que durante la ejecución del proyecto de cooperación técnica que la ejecutó se realizó únicamente un conjunto de ejercicios piloto en varios programas estatales. En la del PA-PIEG, la experiencia está restringida a los programas que formen parte de la PIEG. En la del MAG, la selección de programas presupuestarios se restringe a los que brinden o podrían brindar servicios directos a mujeres. Solamente en la experiencia del SINIP se plantea intervenir en todo el ámbito presupuestario; recuérdese que lo que se propone para esta experiencia es incluir el enfoque de género en todos los proyectos de inversión pública del Estado de Panamá.

Cuadro 3.1. Experiencias nacionales de PEG: ámbito del presupuesto que abarca la experiencia

Experiencia y país	Presupuesto escogido para realizar la experiencia	Parte del presupuesto en el que se interviene
SEFIN (Honduras)	Presupuesto del Poder Ejecutivo y los entes descentralizados	Experiencia piloto en varios programas de dos entidades escogidas
PA-PIEG (Costa Rica)	Presupuestos de los tres Poderes de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones	Programas incluidos en el Plan de Acción de la PIEG
SINIP (Panamá)	Presupuesto de inversión pública del Estado	Todos los proyectos de Plan Nacional de Inversiones
MAG (El Salvador)	Presupuesto institucional	Proyectos o programas con servicios a beneficiarios/as directos/as

Para hacer la clasificación con respecto al ámbito de políticas de equidad de género que se toman en cuenta dentro de las experiencias, se consideraron dos categorías. Véase el cuadro 3.2.

- a. La categoría de “ámbito restringido” se aplica a aquellas experiencias que solamente consideran políticas orientadas a aumentar el porcentaje de mujeres beneficiarias de servicios estatales que se prestan de manera directa a las personas, las cuales se seleccionan con algún criterio. Pueden ser servicios selectivos para grupos de población pobre o socialmente vulnerable, y servicios de cobertura amplia como los de educación pública o salud pública.
- b. En la categoría de “ámbito amplio” se incluyen aquellas experiencias que consideran no solamente las políticas antes citadas, sino también otros tipos de intervenciones estatales dirigidas a superar inequidades de género cuyos impactos no están relacionados con atender a beneficiarios/as directos/as.

Las experiencias de la SEFIN y el MAG son de ámbito restringido según la clasificación antes explicada. En ambos casos, los ejercicios de PEG se restringen a identificar servicios para mujeres beneficiarias y a proponer las asignaciones presupuestaria requeridas para aumentar los porcentajes de mujeres a incluir en esos servicios. Las otras dos experiencias abarcan gamas amplias de tipos de políticas de equidad de género, y por ello se les clasificó en la categoría de “ámbito amplio”.

Cuadro 3.2. Experiencias nacionales de PEG: Ámbito de las políticas de equidad de género

Experiencia y país	Restringido (Solamente servicios para mujeres que son beneficiarias directas)	Amplio (También proyectos cuya relevancia para la equidad de género no reside en los servicios directos a las mujeres)
SEFIN (Honduras)	X	
PA-PIEG (Costa Rica)		X
SINIP (Panamá)		X
MAG (El Salvador)	X	

Para clasificar con respecto al tipo de estrategia de formulación de propuestas de PEG, se trató de establecer el método mediante el cual se seleccionan las acciones a incluir en las propuestas de PEG. Se encontraron tres tipos de estrategias:

- a. La estrategia de “evaluación de las políticas” se presenta cuando la selección de las acciones a incluir en los PEG surge del análisis de los posibles impactos actuales o potenciales de las políticas estatales sobre la equidad de género.
- b. La de “agenda amplia” tiene lugar cuando en la selección se usa como referente una agenda política de equidad de género previamente elaborada, y cuando no existen restricciones en cuanto a número o monto de las acciones a proponer.
- c. La estrategia de “metas en servicios para mujeres” se aplica cuando se utiliza primero un método de identificación de servicios directos para mujeres, y luego se definen metas de ampliación de la cobertura de la población femenina a atender por esos servicios. En las propuestas de PEG se incluyen los recursos necesarios para la ampliación de las metas de cobertura.

Tal como se muestra en el cuadro 3.3, la estrategia de definición de metas en servicios para mujeres se escogió en dos experiencias: la de SEFIN y la del MAG. En la experiencia del PA-PIEG se optó por una de agenda estratégica amplia. En este caso, la agenda es la PIEG. La propuesta del SINIP plantea una estrategia de evaluación de políticas, pues consiste en implantar un instrumento de inclusión del enfoque de género en los proyectos de inversión pública con base en un diagnóstico profundo de los factores que generan inequidades de género en los ámbitos de intervención de los proyectos.

Cuadro 3.3. Experiencias nacionales de PEG: estrategias de formulación de propuestas de PEG

Experiencia y país	Estrategias de formulación de propuestas de PEG
SEFIN (Honduras)	Metas en servicios para mujeres
PA-PIEG (Costa Rica)	Agenda amplia
SINIP (Panamá)	Evaluación de políticas
MAG (El Salvador)	Definición de metas en servicios para mujeres

Acerca de la viabilidad técnica y organizativa

A continuación se presenta una valoración general sobre la viabilidad técnica y organizativa de las experiencias incluidas en este capítulo. Con ese propósito, se definieron los principales procedimientos de los procesos de PEG de cada experiencia. Posteriormente, se hizo una valoración rápida –con base en la información disponible y en el criterio del consultor- de los niveles de dificultad técnica y organizativa asociados con la ejecución de cada procedimiento. Finalmente, se dio una valoración general sobre la viabilidad técnica y organizativa de las experiencias. Este análisis se presenta de manera resumida en los cuadros 3.4 y 3.5.

Con respecto a la experiencia de SEFIN, el hecho de que se haya terminado la fase piloto con un éxito significativo muestra que es factible realizar los procedimientos que componen su proceso general. Se asignó a esta experiencia una calificación de alta viabilidad técnica y organizativa.

En relación con el PA-PIEG, la principal condición a satisfacer para iniciar su ejecución es el desarrollo de capacidades organizativas y técnicas dentro del INAMU que se requieren para ejecutar los procesos identificados. Se le dio una calificación de viabilidad intermedia.

En la experiencia del SINIP, se encuentran niveles de dificultad altos en el nivel técnico, relacionados con las siguientes situaciones: hay escasa capacidad de evaluación y formulación de programas o proyectos con perspectiva de género en Panamá; las unidades de género tienen niveles bajos de desarrollo técnico; las unidades de género dependen jerárquicamente de las entidades que presentan sus proyectos de inversión a la SINIP y por tanto es previsible que carezcan de la suficiente independencia a la hora de otorgar o denegar las certificaciones de género de los proyectos. En consecuencia con lo expuesto, se calificó la experiencia del SINIP como de baja viabilidad técnica y organizativa.

Con respecto a la experiencia del MAG: dado que se trata de una experiencia en una fase avanzada de su ejecución, no parece que haya dificultades importantes para aplicar cada uno

de sus procedimientos. Por esa razón, se le calificó con un nivel alto de viabilidad técnica y organizativa.

Cuadro 3.4. Experiencias nacionales de PEG: Niveles de dificultad técnica y organizativa asociados a los procedimientos principales de cada experiencia.

Experiencia y país	Objetivo	Principales procedimientos	Actores principales en cada procedimiento	Nivel de dificultad técnica y organizativa	Explicación
SEFIN (Honduras)	Identificación de gasto para mujeres en el presupuesto nacional	En SEFIN: Modificación del sistema informatizado de información financiera contable integrada (SIAFI) para distinguir resultados y gastos por sexo.	Funcionarios del SIAFI. Unidad de Género de la SEFIN	Ninguno	Ya fue ejecutado
		En entidades ejecutoras: Separación de resultados y gastos por sexo en los POA y presupuestos de proyectos con servicios a beneficiarios directos.	Técnicos de planificación y presupuesto de entidades ejecutoras, con apoyo de Unidad de Género	Intermedio	Se realizó en varios programas piloto.
		Construcción de indicadores de resultado y gasto en proyectos escogidos, para darles seguimiento.	Unidad de género en coordinación con técnicos de planificación y presupuesto de entidades ejecutoras	Bajo	Se realizó en varios programas piloto.
PA-PIEG (Costa Rica)	Crear el presupuesto de la PIEG a partir de la identificación y agrupación de	Identificar programas que tienen relación con la PIEG.	INAMU	Ninguno	Ya se realizó
		Apoyar a entes ejecutores en la inclusión de los programas relevantes	Autoridades políticas y funcionarios/as de entes	Intermedio	La principal condición para efectuar este procedimiento es la creación de una unidad especializada en el

Experiencia y país	Objetivo	Principales procedimientos	Actores principales en cada procedimiento	Nivel de dificultad técnica y organizativa	Explicación
	los programas del presupuesto nacional asociados con ella.	dentro de los POA.	ejecutores. INAMU como ente asesor. El Comité de Alto Nivel (CAN) como órgano político legitimador. El Presidente de la República (emite la Directriz Presidencial)		INAMU.
		Consolidar los presupuestos de los programas relevantes para construir el presupuesto PIEG.	INAMU MIDEPLAN	Intermedio	La principal condición para efectuar este procedimiento es la creación de una unidad especializada en el INAMU.
		Seguimiento de la ejecución física y presupuestaria de los programas PIEG.	INAMU, con apoyo de MIDEPLAN y Contraloría General (solo para dar la información necesaria)	Intermedio	La principal condición para efectuar este procedimiento es la creación de una unidad especializada en el INAMU.
		Actualizar los contenidos de la PIEG.	CAN e INAMU, con participación de entidades ejecutoras	Intermedio	La propuesta de actualización puede ser elaborada por INAMU con los recursos actuales.
SINIP (Panamá)	Inclusión del enfoque de género en	Inclusión de enfoque de género en el diseño de proyectos de inversión pública.	Entidades que proyectan ejecutar los proyectos de inversión.	Alto	Si la inclusión del enfoque de género en los proyectos de inversión se impone como obligación

Experiencia y país	Objetivo	Principales procedimientos	Actores principales en cada procedimiento	Nivel de dificultad técnica y organizativa	Explicación
	proyectos de inversión pública				generalizada, hay riesgo de que las entidades busquen formas de evadir esa disposición.
		Certificación de género de los proyectos de inversión.	Unidades de género de las entidades que proponen proyectos de inversión al SINIP	Alto	La mayoría de las unidades de género no están preparadas para asumir la tarea de certificar contenidos de género en proyectos de inversión. Las unidades de género dependen de las autoridades superiores que remiten las propuestas de proyectos de inversión al SINIP. Por tanto, están en una posición débil para tomar decisiones contrarias a la posición de su jefe superior.
		Constatación de que los proyectos tienen la certificación de género como condición obligatoria para asignarles recursos.	SINIP	Entre intermedio y alto	No tiene dificultad técnica. La dificultad reside en que exista voluntad política para aprobar este procedimiento.
MAG (El Salvador)	Incluir la perspectiva de género en el presupuesto institucional del MAG	Separación de resultados y gastos por sexo en los POA y presupuestos de los servicios a beneficiarios directos.	Comités de género de cada dependencia, integrados por funcionarios técnicos, y representantes de la Oficina de Planificación y de la Unidad de Género.	Entre bajo e intermedio	Se ha empezado a realizar este procedimiento sin dificultades importantes.

Experiencia y país	Objetivo	Principales procedimientos	Actores principales en cada procedimiento	Nivel de dificultad técnica y organizativa	Explicación
		Estimación y consolidación de los presupuestos correspondientes a actividades relevantes para las mujeres.	Comité de género institucional, con representantes de la Oficina de Planificación y la Unidad de Género, entre otros.	Bajo	No parece que haya dificultades importantes para efectuar este procedimiento, considerando el avance alcanzado.

Cuadro 3.5. Experiencias nacionales de PEG: Valoración general del nivel de viabilidad técnica y organizativa.

Experiencia y país	Nivel de viabilidad técnica y organizativa
SEFIN (Honduras)	Alto
PA-PIEG (Costa Rica)	Intermedio
SINIP (Panamá)	Bajo
MAG (El Salvador)	Alto

Características de los marcos metodológicos que afectan las condiciones de sostenibilidad y eficacia

Se identificaron varias características de los marcos metodológicos que tienen incidencia en las condiciones de sostenibilidad y eficacia de las experiencias nacionales. Dado que los marcos metodológicos se definen en la fase de diseño de las experiencias, es claro que en esa fase se determina una proporción considerable de las condiciones de éxito de las experiencias.

Las características que influyen en las condiciones de sostenibilidad de las experiencias nacionales son las siguientes: la amplitud del análisis presupuestario en el inicio de la experiencia, la complejidad del análisis de género de los presupuestos, el lugar donde se realiza el análisis que sustenta la propuesta de PEG, la profundidad de los cambios organizativos asociados con modificaciones presupuestarias, y la existencia de mecanismos para considerar la factibilidad de los proyectos relevantes para la equidad de género. Los supuestos que están detrás de la identificación de esas características son los siguientes:

- a. A mayor amplitud del ámbito presupuestario sobre el cual se interviene en la fase inicial de la experiencia, mayores dificultades habrá para apoyar a las entidades ejecutoras de presupuestos en materia de PEG, y mayores riesgos de que esas entidades se resistan a participar en las experiencias de PEG e incluso lleguen a boicotearlas.
- b. A mayor complejidad en el análisis de presupuestos que realicen las entidades ejecutoras, habrá mayores riesgos de baja calidad en los resultados y de que se muestren renuentes a participar en las experiencias.
- c. Si las entidades ejecutoras son apoyadas en la realización de análisis presupuestarios con enfoque de género, pueden generar menos resistencia a participar en las experiencias de ese tipo.
- d. Entre más profundos o extensos sean los cambios organizativos asociados con las modificaciones presupuestarias incluidas en los PEG, mayor será la resistencia de las entidades ejecutoras a participar en experiencias de PEG.

- e. Si dentro de los procesos de PEG existen instrumentos dedicados a analizar y mejorar las condiciones de viabilidad de los programas o proyectos a incluir en los presupuestos, habrá mayores opciones de éxito que si no existieran esos instrumentos.

En el cuadro 3.6 se presenta una valoración de las características de los marcos metodológicos que inciden en la sostenibilidad de los casos nacionales analizados. Se puede observar que las condiciones de sostenibilidad varían significativamente de un caso a otro, según las características de su diseño metodológico.

Cuadro 3.6. Valoración de las características de los esquemas metodológicos de los casos nacionales que inciden en su sostenibilidad

Características del marco metodológico	SEFIN (Honduras)	MAG (El Salvador)	PA-PIEG (Costa Rica)	SINIP (Panamá)
Amplitud del ámbito presupuestario	Reducida y con ampliación gradual	Todo el presupuesto institucional	Intermedia y flexible	alta
Complejidad del análisis de presupuestos en unidades ejecutoras	intermedia	intermedia	baja	alta
Nivel de apoyo brindado a unidades ejecutoras	alto	alto	N.A.	N.A.
Profundidad de cambios organizativos promovidos por los PEG	baja	baja	Varía según el programa	Posiblemente alta
Existencia de mecanismos de evaluación de la viabilidad de las acciones	no	no	sí	no

Hay al menos dos características de los marcos metodológicos que inciden en las condiciones de eficacia: la gama de políticas de equidad de género a considerar en los PEG, y la estrategia de formulación de PEG que se escoja. Al respecto, se consideró lo siguiente:

- a. Entre mayor sea la gama de tipos de políticas de equidad de género que se consideren para formular PEG, mayores serán las opciones de incidir en la política pública para superar inequidades de género.
- b. Cada estrategia de formulación de PEG está asociada con determinadas ventajas y limitaciones para la eficacia de las experiencias que los promueven.

Con respecto a la primera de las características mencionadas, hay que señalar que en los casos de SEFIN y MAG se considera una gama reducida de políticas de equidad de género, mientras que en los casos de PA-PIEG y SINIP se pueden tomar en cuenta más tipos de políticas. Entonces, a juzgar por este criterio, los dos últimos casos tienen mejores condiciones de eficacia.

Con respecto a la segunda característica, se advierte lo siguiente:

- a. La estrategia de metas asociadas con servicios para mujeres (empleada en las experiencias de SEFIN y MAG) tiene la ventaja de poner el énfasis en servicios que son

clave para el bienestar de las mujeres. Además, la posibilidad de cuantificar las metas de cobertura contribuye a incidir en su cumplimiento.

- b. La estrategia de agenda amplia empleada en el PA-PIEG tiene la virtud de vincular explícitamente las políticas nacionales de equidad de género con los PEG. Esa vinculación le imprime un sentido estratégico al PEG que potencia su incidencia en los factores que reproducen las desigualdades de género. Además, de esa forma se dota a los PEG de un discurso justificativo –que es el mismo de la política nacional de equidad de género- que favorece su aprobación y su ejecución.
- c. La estrategia de evaluación de políticas que se propone para la experiencia de SINIP permite elaborar propuestas de PEG basados en análisis profundos de las inequidades de género que tienen raíces estructurales.

Bibliografía citada en este capítulo

Andino, Bethsabé. 2005. “Sistematización del proyecto Fortalecimiento Institucional en Género. No ATN/SF-7653-HO”. Secretaría de Finanzas (SEFIN), Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Banco interamericano de Desarrollo (BID). Tegucigalpa.

Caballero, Elsa. 2007. Informe Diagnóstico del Estado de la Cuestión Sobre Presupuestos Públicos Sensibles a Género. Proyecto Regional Fortaleciendo la Gobernabilidad Democrática a Nivel Local: Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género en América Latina. UNFEM-Honduras, Tegucigalpa.

Figuroa, Ángela. Consultoría para elaborar una propuesta que incorpore el enfoque de género en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP). Programa Regional Agenda Económica de las Mujeres, UNIFEM/PNUD, Panamá, abril de 2008.

Gobierno de Costa Rica. 2007. Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017. Instituto Nacional de la Mujer. San José, Costa Rica.

Gobierno de Panamá. 2007. Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Ciudad de Panamá.

Monge Guevara, Guillermo. 2006. Guía para evaluar el impacto de programas estatales sobre la igualdad de género. UNFPA/GTZ/INAMU. México, D. F.

Monge Guevara, Guillermo. 2005. Incorporación de enfoque de género en los presupuestos estatales de Panamá: Elementos para una estrategia. Informe de consultoría para el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). Ciudad de Panamá.

Palma, Lauren. 2005. Deducción e inferencia de la equidad de género según la asignación proporcional de gastos en los presupuestos públicos. Instituto Nacional de la Mujer, San José.

PROCESOS. 2008. Plan de Acción de la Política de Igualdad y Equidad de Género 2008-2012. Orientaciones generales básicas para el seguimiento, monitoreo y evaluación. Informe de consultoría para el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), San José.

Capítulo 4. Iniciativas de promoción de PEG

El Clasificador Presupuestario de Género de Guatemala

Antecedentes

En el 2003, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) impulsó el diseño y la aplicación de un instrumento de clasificación del presupuesto estatal que permitiera conocer el monto y la distribución de los recursos asignados por el Estado para concretar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas.

Para diseñar el instrumento, SEPREM contrató a tres consultores: dos especialistas en presupuesto y una especialista en género, quienes posteriormente fueron contratados por una organización no gubernamental especializada en promoción de la igualdad de género, la “Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala” (CODEFEM). El resultado de ese trabajo fue el “clasificador presupuestario de género”.

La propuesta del clasificador fue planteada por la SEPREM, al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, con el apoyo político de la Presidencia de la República.

El Ministerio de Finanzas Públicas aceptó incorporar el clasificador en el módulo de formulación presupuestaria del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), herramienta informática del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

La estructura del clasificador

El único documento de la SEPREM en el que se explica la estructura del clasificador es el “Manual del clasificador presupuestario de género”. En ese documento, se menciona que con el clasificador se pretende que las entidades estatales utilicen el módulo de formulación presupuestaria del SICOIN, para indicar cuáles estructuras presupuestarias están vinculadas a uno o varios de los nueve ejes políticos de la política de la mujer. El empleo del SICOIN se consideró importante, dado que los registros presupuestarios y contables de las instituciones, se realizan desde 1998 en esa herramienta informática, cuando se dio la reforma financiera. Un instrumento fundamental de esa reforma fue el SIAF.

La unidad presupuestaria que debe ser clasificada es el programa o proyecto. Para cada uno de ellos, se debe asignar un código de cuatro dígitos. La definición de esos dígitos es la siguiente:

- a) El primer dígito siempre debe ser 3, e indica el tipo de política sectorial. El dígito 3 corresponde al tema de “género”.
- b) El segundo dígito corresponde al área, y también debe llevar siempre el número 3 relativo al tema de “género”.
- c) El tercer dígito incluye la clasificación por componente según finalidad del gasto. Contiene cinco categorías:
 1. Económico
 2. Social
 3. Político
 4. Jurídico
 5. Administración, servicios y otros

- d) El cuarto dígito sirve para clasificar por subcomponente, según el tipo de beneficiario del gasto. Contiene cinco categorías:
1. Mujeres y/o niñas
 2. Hombres y/o niños
 3. Grupos familiares
 4. Grupos mixtos
 5. Sin beneficiarios directos, no susceptibles de asignar según género.

La estructura del clasificador se resume en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1. Estructura del Clasificador Presupuestario de Género

Posición de los dígitos	Dígito 1	Dígito 2	Dígito 3	Dígito 4
Denominación (Criterio SIAF)	Política (Categoría de Género)	Area	Componente (Finalidad del Gasto)	Sub-Componente (Beneficiarias/os del Gasto)
Codificación General (Criterio de Género)	Código de Género, según el SIAF, dentro de las Políticas Sectoriales, siempre será: "3" Presupuesto de Género	Según el SIAF, siempre será: "3"	1. Económico 2. Social 3. Político 4. Jurídico, 5. Administración, servicios y otros	1. Mujeres y/o niñas 2. Hombres y/o niños 3. Grupos Familiares 4. Grupos mixtos 5. Sin beneficiarios directos, no susceptibles de asignar según género.

El citado manual también contiene instrucciones para hacer la clasificación por componente a partir de la identificación previa del eje de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas al que corresponde cada programa. En el cuadro 4.2 se muestra la correspondencia entre los componentes y las acciones estratégicas de cada eje.

Cuadro 4.2. Correspondencia entre componentes del Clasificador Presupuestario de Género de Guatemala y los ejes de la Política de la Mujer

Componente		Ejes Políticos de la Política de la Mujer*	
Código	Categoría		
1	Económico	I	Equidad Económica (1,2 y 3)
		II	Equidad Tierra y Vivienda (1 y 2)
		VI	Equidad Laboral (2 y 4)
2	Social	II	Equidad Tierra y Vivienda (3, 4 y 5)
		III	Equidad en Educación (1, 2, 3 y 4)
		IV	Salud Integral (1, 3, 4 y 5)
		V	Violencia contra la Mujer (2)
		VI	Equidad Laboral (5 y 6)
3	Político	III	Equidad en Educación (5)
		IV	Salud Integral (2)
		V	Violencia contra la mujer (2)
		VI	Equidad Laboral (3)
		VIII	Mecanismos Institucionales para el avance las Mujeres (1 y 4)
		IX	Participación sociopolítica (1,2 y 3)
4	Jurídico	V	Violencia contra la Mujer (2)
		VI	Equidad Laboral (1)
		VII	Equidad Jurídica (1, 2, 3 y 4)
5	Administración, Servicios y otros	VIII	Mecanismos institucional para el avance de las mujeres (2 y 3)

*Los códigos entre paréntesis corresponden a los que identifican las acciones estratégicas de cada eje. Así por ejemplo, debe entenderse que las acciones 1 y 2 del eje Equidad, Tierra y Vivienda deben clasificarse en el componente 1, mientras que las acciones 4, 5 y 6 de ese mismo eje deben ubicarse en el componente 2.

Avances y limitaciones encontradas

Avances en la aplicación del clasificador

Para preparar a los funcionarios de las unidades de administración financiera y de planificación de las entidades estatales en la utilización del clasificador, la SEPREM les brindó una

capacitación. Con ese adiestramiento, los funcionarios lograron usar el clasificador en la formulación presupuestaria del período 2004.

Sin embargo, la clasificación de programas y proyectos con enfoque de género no llegó a ser incorporada en el presupuesto del 2004, porque el Congreso de la República no lo aprobó. En esas circunstancias, la Constitución Política indica que debe regir el presupuesto del período anterior, es decir, el del 2003. Por esta razón, no es posible establecer la clasificación de programas estatales en función de las categorías del clasificador.

Los funcionarios entrevistados para el presente estudio coinciden en afirmar que aunque recibieron la capacitación para aplicar el clasificador en el 2004, tuvieron dificultades para usarlo debido a lo que ellos consideran que son errores de diseño de esa herramienta. Señalan además que solamente pudieron asignar códigos a programas etiquetados, es decir, a programas de los cuales se sabe que la mayoría de sus beneficiarios directos son de determinado sexo. Las dificultades surgidas durante el ejercicio de formulación presupuestaria del 2004 llevaron a que en los ejercicios fiscales de años sucesivos no se utilizara el clasificador. Se trata, por tanto, de un instrumento en desuso que al parecer enfrenta importantes fuertes críticas a su diseño y a su utilidad por parte de funcionarios públicos que laboran en las unidades encargadas de elaborar presupuestos institucionales.

Más aún, el Clasificador dejó de estar disponible dentro del Sistema de Contabilidad Integrada del Ministerio de Finanzas Públicas. Cuando el Clasificador se incorporó en el SIAF en el 2003, su aplicación era posible desde la plataforma informática que existía en ese momento, la cual permitía una interacción cliente-servidor. A partir del 2004, se migró a una plataforma de ambiente web que permite su acceso a través de Internet, denominada SICOIN WEB. Este cambio de plataforma informática fue necesario por motivos de actualización tecnológica y benefició a las instituciones en cuanto al acceso y registro de las transacciones presupuestarias y financieras de la administración pública. Pero al hacer el cambio citado, se dejó por fuera la opción de utilizar el Clasificador. Los funcionarios encargados de elaborar los presupuestos de algunas instituciones expresaron en entrevistas realizadas para este proyecto, que la opción de marcado del Clasificador actualmente no se encuentra visible dentro del SICOIN WEB debido a “su poca aplicabilidad”. Según se indicó en las entrevistas realizadas, los técnicos del Ministerio de Finanzas Públicas opinan que los problemas de aplicabilidad del Clasificador están asociados con problemas originados en su diseño.

Limitaciones del clasificador según los funcionarios

En el informe que sistematiza las entrevistas realizadas a funcionarios públicos sobre el uso del clasificador, se expresa lo siguiente: *“de acuerdo con las consultas efectuadas a las instituciones, específicamente a los funcionarios responsables de las unidades de administración financiera, unidades de planificación y responsables de programas, la utilización del clasificador presupuestario no fue factible por cuanto el mismo denota diversas limitaciones que le hacen inaplicable”*.

A continuación se resumen las razones de la inaplicabilidad del clasificador, expresadas en el informe de sistematización de las entrevistas

a) Para asignar el tercer dígito del código –el de componente por finalidad del gasto- se deben usar como criterios las acciones de los ejes de la política de la mujer. Por otra parte, esa misma clasificación por componentes debe ser hecha al hacer la clasificación presupuestaria general de todos los programas y proyectos. Pero en este último caso, los criterios de clasificación son distintos. Entonces, al hacer una clasificación por componentes con criterios distintos, queda abierta la posibilidad de que se presenten contradicciones entre una y otra. Esas contradicciones provocan una incoherencia inaceptable para la lógica que caracteriza un sistema de contabilidad integrado.

b) Al definir el cuarto código que corresponde al subcomponente, se debería tener la información sobre la proporción de beneficiarios según su sexo y según categoría. Pero resulta que la asignación del código se debe realizar en la fase de anteproyecto de presupuesto, cuando esa información aún no está disponible. Por esa razón, se puede entender que las entidades cuando formularon su anteproyecto de presupuesto 2004, marcaran la opción de “grupos mixtos” en la mayoría de los casos, salvo en los casos minoritarios en que se trataba de programas claramente dirigidos a grupos de mujeres o de hombres (llamados “programas etiquetados” en Guatemala).

Además, los funcionarios entrevistados expresaron que el clasificador no fue analizado ni validado con los funcionarios de las instituciones encargadas de los programas y proyectos, los cuales no sólo iban a tener que aplicarlo sino que además conocen con detalle los procesos. Así, según dice, se perdió la oportunidad de escuchar sugerencias y observaciones antes de la oficialización de la metodología. Si esa consulta se hubiera hecho, agregan, probablemente se hubiera optado por desarrollar una metodología distinta a la que se escogió.

Comentarios críticos

Algo importante de tener en cuenta es que el Clasificador es un sistema de recolección y clasificación de información presupuestaria. En su diseño general no se incluyen procedimientos orientados a provocar cambios en los contenidos de los presupuestos. Por tanto, no se podría considerar que este proyecto constituye una experiencia de PEG, según se la ha definido en este estudio.

Además, se han identificado varias limitaciones metodológicas del clasificador para generar información útil para el análisis presupuestario con perspectiva de género. A continuación se les menciona:

a. El primer código del clasificador indica si el programa contribuye o no a concretar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas. Si es así, se le asigna el código 3 y si no, se le aplica cualquier otro código. Esta es una información útil para la política de igualdad de género.

b. El segundo código reitera en todos los casos el dígito del primero, así que no agrega información nueva.

c. El tercer código, el de la clasificación por componente, no contiene información útil desde la perspectiva de género. Para la toma de decisiones de política en materia de género, de poco o nada sirve si un programa determinado corresponde con el sector económico, social o institucional. Lo que sí hubiera sido útil es saber cuál es el eje –y dentro de este, la acción estratégica- de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas que se relaciona con el programa en cuestión. Pero aquí resulta paradójico que esa clasificación tuvo que ser establecida como insumo para hacer la clasificación por componente, para desecharla después. O al menos, para dejarla fuera del clasificador.

d. El cuarto código sólo resulta útil para identificar aquellos programas cuyos beneficiarios son mayoritariamente de sexo femenino. Esta es una pequeña minoría del total de programas estatales. Desde la perspectiva de género, esa información es útil. Pero para el resto de programas estatales que no están en esa categoría, la información del cuarto código no tiene utilidad desde la perspectiva de género. Hay además un riesgo: en el discurso institucional que subyace el diseño del indicador, puede estar presente el mensaje de que los programas relevantes para la igualdad de género que son más importantes son los que tienen a las mujeres como beneficiarias mayoritarias. Desde la teoría de género, sabemos que esto no es necesariamente cierto. Los programas de cuidado de dependientes, por ejemplo, tienen un valor estratégico para superar las desigualdades de género que reside en su capacidad de reducir el tiempo de trabajo reproductivo de las mujeres y facilitar su inserción laboral. Su

importancia principal no reside entonces en el sexo de las personas dependientes que son atendidas por esos programas. Esta perspectiva amplia es la que prevalece en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas. En este sentido, parece haber diferencias de enfoque conceptual entre la Política y el Clasificador.

e. Lo expuesto lleva a preguntarse sobre el propósito de clasificar los programas relevantes para la igualdad de género, según el tipo de beneficiario, de la forma que se hace en el Clasificador. No queda claro cuál fue el razonamiento que llevó a destinar uno de los cuatro dígitos para hacer esa clasificación.

f. Considerando lo expresado anteriormente, se llega a concluir que debido a su diseño, el clasificador genera una utilidad muy limitada para la generación de información relevante para formular y evaluar políticas estatales desde la perspectiva de género. Además, se advierte en ese diseño un sesgo tendiente a exagerar la importancia de las políticas selectivas para grupos específicos de mujeres por encima de otros tipos de políticas que son relevantes para la igualdad de género. Este sesgo, como se expresó, contrasta con el enfoque de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, que tiende a enfatizar más en las causas estructurales de la desigualdad de género que en la preocupación por distinguir entre servicios públicos para mujeres y servicios públicos para hombres.

El proyecto de reforma de la ley AFI

Antecedentes⁹

Entre los años 2005 y 2006 se ejecutó en El Salvador el proyecto “Presupuestos Nacionales con Equidad de Género”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). El objetivo del proyecto fue fomentar la incorporación del enfoque de género en el diseño y ejecución de planes y presupuestos nacionales. Los dos componentes del proyecto que se consideraron en su diseño original fueron los siguientes:

Sensibilización sobre la importancia de los PEG a funcionarios públicos, a personal de la Asamblea Legislativa, a los Partidos Políticos, a los medios de comunicación y a sociedad civil en general.

Capacitación especializada para fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones públicas en materia de PEG.

Durante la ejecución del proyecto, que inició en mayo del 2005, se amplió su ámbito de trabajo en dos ocasiones. La primera vez, fue para promover la aplicación de herramientas de análisis y formulación de PEG en el ejercicio de presupuesto nacional del 2007. La segunda, fue para impulsar cambios en el marco jurídico e institucional que norma el proceso presupuestario del Estado, con la intención de viabilizar las iniciativas de PEG en El Salvador. La iniciativa que se reseña en este apartado fue la principal acción de esa segunda ampliación del proyecto. Consistió en la elaboración y promoción del anteproyecto de reforma de la Ley de Administración Financiera del Estado, conocida como “ley AFI”.

El intento de introducir el citado anteproyecto de ley dentro de la corriente legislativa tuvo lugar en la primera mitad del año 2007, sin que se tuviera éxito. A partir de entonces, no ha

⁹ La información de este segmento está basada en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Construyendo presupuestos nacionales con equidad de género en El Salvador: el camino recorrido”. PNUD-El Salvador, 2006.

habido otra oportunidad de darle trámite legislativo al proyecto. A continuación se expone un análisis de esa iniciativa, con el propósito de obtener lecciones útiles para futuros esfuerzos de promoción de los PEG en el nivel nacional del Estado Salvadoreño.

En los análisis que se realizaron dentro del proyecto acerca de las opciones de introducir la perspectiva de género en el Presupuesto del Estado de El Salvador, resultó evidente que la estructura de ese presupuesto y su proceso de elaboración ofrecen opciones muy restringidas para el desarrollo de las iniciativas de PEG. Una de las principales limitaciones que se advirtieron es que el Presupuesto del Estado no está organizado por programas sino que tiene una estructura funcional; por tanto, resulta difícil –y a menudo imposible– identificar en ellos los programas relevantes para la igualdad de género. Esa misma limitación impide que exista una relación estructural entre los POA y los presupuestos institucionales. Unos y otros tienen distintas estructuras y por tanto no es posible encontrar la correspondencia entre las actividades incluidas en los POA y las asignaciones de recursos a esas actividades en los respectivos presupuestos.

Hallazgos como los mencionados anteriormente llevaron a las profesionales encargadas del proyecto a la conclusión de que era necesario modificar el marco legal que rige el proceso del Presupuesto del Estado para abrir las opciones de introducir criterios de género en ese proceso. Se realizó entonces una consulta informal a distintos actores de los poderes Legislativo y Ejecutivo, para tener criterio sobre la viabilidad política de una iniciativa de ese tipo. En general, se obtuvo una reacción positiva. Entre los actores consultados estaba el Ministerio de Hacienda, el cual designó a una asesora de alto nivel del Ministro en el comité coordinador de la iniciativa encargado de elaborar las propuestas de reforma a la ley AFI. Se contaba además con el apoyo de un grupo de mujeres diputadas que conocían el tema de los PEG y estaban interesadas en impulsarlo desde la Asamblea Legislativa.

En el análisis que se realiza a continuación se busca responder, entre otras, las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué se puede concluir sobre la viabilidad política de la aprobación del proyecto en el futuro cercano?
- b. ¿Qué aspectos del contenido del proyecto presentaron las mayores resistencias en la Asamblea Legislativa y en el Poder Ejecutivo?
- c. ¿Qué aspectos del contenido del proyecto mostraron las mayores opciones de aceptación en la Asamblea Legislativa y en el Poder Ejecutivo?
- d. ¿Qué estrategias alternativas a las que se expresan en el proyecto se podrían considerar en un nuevo esfuerzo de reforma de la ley AFI que busque enfatizar en la perspectiva de género?
- e. ¿Qué criterios podrían ser considerados para identificar el momento propicio para impulsar una nueva reforma en la ley AFI que busque aumentar su coherencia con el enfoque de género en su contenido?

En esta sección, se busca ofrecer elementos de juicio para contestar las preguntas mencionadas. Con esa finalidad, se analiza la información proveniente de las entrevistas a informantes clave que se realizaron en el marco de este estudio, y se hace un análisis específico de los contenidos del proyecto de ley.

La estrategia política que está presente en el proyecto

Las reformas a la ley AFI incluidas en el proyecto de ley responden claramente a un objetivo general: el de introducir el enfoque de género en los procesos presupuestarios del Estado Salvadoreño, de manera obligatoria y de forma generalizada y sistemática. Un análisis

detallado de esas reformas lleva a encontrar que para alcanzar el objetivo general mencionado se apunta hacia cinco objetivos específicos, que son los siguientes:

1. Introducir explícitamente el enfoque de género en el proceso presupuestario del Estado.
2. Facilitar el tratamiento de la dimensión social dentro del proceso presupuestario estatal.
3. Reforzar la subordinación de los objetivos del sistema de presupuesto estatal con respecto a la Constitución Política y al ordenamiento jurídico.
4. Fortalecer y ampliar la participación de la Asamblea Legislativa dentro del proceso presupuestario estatal.
5. Fortalecer la rendición de cuentas dentro del Estado y hacia la ciudadanía, sobre la ejecución de los presupuestos estatales.

A continuación se hace referencia a la correspondencia entre cada uno de los objetivos específicos y los principales contenidos del proyecto de ley.

1. Objetivo específico 1: introducir explícitamente el enfoque de género en el proceso presupuestario del Estado. Se vincula con las siguientes disposiciones:

- a. Las que establecen la obligación de incluir el enfoque de género en los procesos presupuestarios. Por ejemplo: en las políticas presupuestarias, las propuestas de presupuestos extraordinarios, y los programas de formación y capacitación en materia presupuestaria (Art. 1).
- b. Las que obligan a desagregar por sexo y edad la información que se genera, registra y suministra en los procesos presupuestarios (Arts. 3 y 26).
- c. Las que agregan el principio de equidad de género a los que rigen los procesos presupuestarios (Arts 7, 8, 10, 12 y 18).
- d. Las que introducen restricciones a los procesos de modificación de los presupuestos aprobados, con el fin de evitar la reducción de las asignaciones a proyectos que beneficien a mujeres, niñas(os) y adultos(as) mayores (Arts. 19 y 20).
- e. La que establece la obligación de incluir información desagregada por sexo y edad en los contenidos de los estados financieros consolidados que produce la Dirección General de Inversión y Crédito Público (Art. 26).
- f. La que crea el informe de estado presupuestario consolidado del Estado de la Dirección General de Inversión y Crédito Público, y establece que ese informe debe elaborarse con enfoque de género (Art. 27).

2. Objetivo específico 2: facilitar el tratamiento de la dimensión social dentro del proceso presupuestario estatal. Este objetivo se relaciona con las siguientes disposiciones:

- a. Las que amplían el tipo de información que se genera, registra y suministra en los procesos presupuestarios, para que no solamente sea información financiera sino también económica y social (Art. 2).
- b. La que incluye la dimensión social en el análisis del Ministerio de Hacienda sobre las variables que se hayan tomado en cuenta para elaborar el presupuesto, el cual se remite a la Presidencia de la República como parte del Mensaje Presupuestario (Art. 13).
- c. La que amplía el objetivo de la evaluación presupuestaria al agregar la evaluación de impacto social (Art. 22).

d. Las que norman la composición interna de los presupuestos del sector público no financiero, con el fin de hacer posible el análisis de los presupuestos con enfoque de género y otros análisis de tipo social o económico. En este sentido, conviene destacar dos disposiciones:

La que incluye la clasificación de las partidas presupuestarias por función presupuestaria, cada una con su respectiva clave (Art. 9).

La que precisa los elementos que componen los documentos de presupuesto de las entidades públicas. De esta forma, se busca asegurar que los presupuestos podrán ser susceptibles de análisis con perspectiva de género, social o económica (Art. 11).

3. Objetivo específico 3: reforzar la subordinación de los objetivos del sistema de presupuesto estatal con respecto a la Constitución Política y al ordenamiento jurídico. En este sentido, se establece que los objetivos del subsistema deben estar referidos no solamente a los lineamientos del gobierno sino también a la Constitución y las leyes (Art. 6).

4. Objetivo específico 4: fortalecer y ampliar la participación de la Asamblea Legislativa dentro del proceso presupuestario. Las siguientes disposiciones se asocian con este objetivo:

a. Las que amplían la información que la Asamblea Legislativa debe recibir del Poder Ejecutivo en relación con la aprobación y fiscalización del presupuesto público:

La de remitir a la Asamblea Legislativa todos los documentos que acompañan el proyecto de Presupuesto General del Estado y de otros presupuestos públicos que Hacienda remite al Presidente, para que sean analizados en el proceso de aprobación legislativa del presupuesto (Art. 14).

La que obliga a informar a la Asamblea Legislativa sobre los mecanismos de cumplimiento para el año fiscal correspondiente (Art. 16).

La que establece la obligación de hacer del conocimiento de la Asamblea Legislativa los montos comprometidos y no devengados que tengan que aplicarse en el ejercicio siguiente (Art. 21).

La que obliga a informar a la Asamblea Legislativa sobre el avance de ejecución de programas de preinversión e inversión con presupuesto público (Art. 24).

La que obliga a entregar a la Asamblea Legislativa los informes mensuales de ejecución del presupuesto de cada entidad estatal (Art. 24).

La que establece la remisión a la Asamblea Legislativa de los informes periódicos de los resultados físicos y financieros considerados en los presupuestos.

b. Disposiciones que amplían las funciones de la Asamblea Legislativa en el proceso presupuestario:

La que designa a la Asamblea Legislativa como responsable del seguimiento y evaluación global del Presupuesto General del Estado, junto con el Ministerio de Hacienda (Art. 23).

La que involucra a la Asamblea Legislativa en la toma de decisiones conducentes a superar los incumplimientos en las actividades de seguimiento y evaluación de los presupuestos (Art. 25).

c. Disposiciones que amplían la participación en el proceso presupuestario de las distintas comisiones legislativas. En este sentido, se involucra a las Comisiones de Trabajo legislativas que no son la Comisión Presupuestaria, en el trabajo de análisis de los proyectos de presupuesto en sus áreas correspondientes y de fiscalización de la ejecución de esos presupuestos en el período vigente (Art. 17).

5. Objetivo específico 5: Fortalecer la rendición de cuentas dentro del Estado y hacia la ciudadanía, sobre la ejecución de los presupuestos estatales. Este objetivo se vincula con las siguientes disposiciones:

a. La que establece que la Corte de Cuentas debe elaborar un informe anual sobre el estado de las finanzas públicas, que sea de acceso libre para todo ciudadano (Art. 5).

b. La que crea un nuevo producto del proceso de información presupuestaria: el informe de estado presupuestario consolidado del Estado de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (Art. 27).

En relación con la manera en que los cinco objetivos específicos podrían contribuir al cumplimiento del objetivo general, se puede advertir lo siguiente:

a. El objetivo específico 1 presenta la vinculación más obvia con el objetivo general. Se trata de establecer disposiciones que obligan a incorporar el enfoque de género en los procesos presupuestarios, y que sitúan la equidad de género entre los principios que guían esos procesos.

b. El objetivo específico 2 parte del reconocimiento de que hay elementos comunes entre el análisis de género y el de distintos aspectos de la dimensión social dentro de las fases de formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los presupuestos. Por tanto, al introducir disposiciones que hagan posible o que faciliten el análisis de la dimensión social, también se está posibilitando o favoreciendo el análisis de género en los procesos presupuestarios.

c. Con el objetivo específico 3, se busca reducir la subordinación de los procesos presupuestarios con respecto a ciertas disposiciones del gobierno en funciones que puedan presentar contradicciones con respecto a las normas constitucionales o legales.

d. El objetivo específico 4 parte del supuesto de que en la medida en que se fortalezca la participación de la Asamblea Legislativa en los procesos presupuestarios, se amplían las opciones para introducir el enfoque de género dentro de los presupuestos. Con base en ese supuesto, se introducen disposiciones orientadas a hacer obligatoria la entrega de información relevante para la toma de decisiones presupuestarias a la Asamblea Legislativa, dar mayor responsabilidad a ese Poder para ejercer funciones de fiscalización y seguimiento de la ejecución de los presupuestos, y ampliar ciertas competencias de la Asamblea en materia presupuestaria a las comisiones adicionales a la comisión presupuestaria.

e. Con el objetivo específico 5 se busca crear nuevos mecanismos de rendición de cuentas sobre la ejecución de los presupuestos, como el informe de la Corte de Cuentas sobre el estado de las finanzas públicas, que facilitan las acciones de incidencia política ciudadana sobre el cumplimiento de determinados objetivos por medio de los presupuestos. Es claro que dentro de esos objetivos, se encuentra el de la equidad de género.

Acerca de las reacciones del Poder Ejecutivo sobre el proyecto

La Secretaría Técnica de la Presidencia elaboró una evaluación detallada del anteproyecto de reforma de la Ley AFI. Los resultados de esta evaluación influyeron en la decisión de no darle trámite legislativo al anteproyecto. Sin embargo, se cuenta con la transcripción de una entrevista que la consultora local realizó a un funcionario de la Secretaría Técnica que participó en la citada evaluación. En esa entrevista, la persona entrevistada mencionó cuáles fueron las valoraciones del equipo técnico de la Secretaría Técnica sobre el anteproyecto de ley. Esas valoraciones se pueden clasificar en tres categorías: a) sobre la calidad técnica del proyecto de ley; y b) sobre la viabilidad técnica y política del proyecto.

A continuación se mencionan algunas de las opiniones sobre el proyecto de los integrantes de la Secretaría Técnica, según expresó la persona entrevistada:

1. El proyecto de reformas a la Ley AFI no fue acompañado de una exposición de motivos que expresara y justificara claramente el propósito de cada cambio propuesto. Ello no contribuyó a disipar las dudas e incertidumbres sobre los propósitos que inspiraron el proyecto de ley.
2. Un defecto de técnica legislativa presente en el proyecto es la excesiva e innecesaria reiteración de cambios en el articulado de la ley que refieren a la equidad de género o al enfoque de género. Esos cambios eran innecesarios porque igual efecto legal se obtendría “con solo incluir el concepto de la equidad de género [en el artículo 22], y dejar claramente establecido que ese concepto debería ser tomado en el proceso presupuestario”.
3. No procede la reforma propuesta en el artículo 23 de la ley, en la cual se asigna al Ministerio de Hacienda la función de garantizar la aplicación del principio de equidad de género en los presupuestos, porque ese Ministerio no está facultado para imponer los contenidos de los presupuestos. Se expresa sin embargo que un término menos obligante, como el de “promover”, hubiera sido aceptable.
4. Se buscaba obligar por ley a que fueran aplicadas casi inmediatamente, en el presupuesto del 2008, sin contar con un período razonable de adaptación de los mecanismos institucionales afectados por las reformas y de capacitación de los funcionarios a cargo de los procesos presupuestarios.
5. En el proyecto de ley no se definía el concepto de equidad de género. Esa definición se consideró importante porque de su contenido derivarían cambios operativos diversos.

En relación con la viabilidad técnica o política del proyecto, la funcionaria expresó lo siguiente:

1. Aún cuando se hubiera aprobado la ley, la viabilidad técnica de su aplicación hubiera sido muy baja porque los funcionarios encargados de formular los presupuestos tienen un gran desconocimiento sobre la inclusión del enfoque de género en los presupuestos. En este sentido, la reforma planteada excedía la capacidad de gestión de la Administración.
2. Para promover la introducción del enfoque de género en los presupuestos, resultaría más conveniente no optar por la reforma legal sino por una estrategia de incidencia en las prácticas presupuestarias concretas mediante capacitación a funcionarios y proyectos demostrativos. Por esa razón, la reforma a la ley que se propuso se consideró innecesaria.
3. Se pensó en la posibilidad de que la gran cantidad de reformas propuestas en los procesos presupuestarios no respondieran al propósito de promover la equidad de género, sino más bien a una “agenda oculta” promovida por una fracción política parlamentaria. Ello generó resistencias del Poder Ejecutivo a tramitar el proyecto. Como ejemplos de ese tipo de propuestas, en la entrevista se hace referencia a aquellas que “tienen que ver con los roles y competencias entre los distintos órganos del Estado y trastocan la independencia de poderes del Estado”.

La persona entrevistada expresó también que en el Poder Ejecutivo existe cierta reticencia a establecer mecanismos de transparencia en el manejo de los fondos públicos, y que por tanto las propuestas de cambios legales sobre ese tema contribuyeron a restarle viabilidad política al proyecto.

Además, mencionó que algunos de los cambios propuestos sí fueron considerados aceptables por parte de la Secretaría Técnica. Por ejemplo, se valoró favorablemente un cambio normativo que obligaría a que ciertas partidas presupuestarias dirigidas a grupos de mujeres permanezcan inamovibles y no puedan ser reorientadas hacia otros fines.

Comentarios críticos

1. En el marco de la iniciativa mencionada, se realizó un análisis detallado y comprensivo sobre la relación entre la dimensión de género y la legislación sobre administración financiera del Estado Salvadoreño. Ese análisis fue innovador en el contexto centroamericano e incluyó distintos aspectos. Entre ellos, los momentos del ciclo presupuestario donde podría tener cabida el análisis de género, los sesgos de género en las normas presupuestarias, la relación entre los PEG y los procesos de rendición de cuentas sobre las finanzas públicas, y las funciones del Poder Legislativo que pueden favorecer los PEG. El conocimiento generado puede ser muy útil en iniciativas futuras de distintas naturalezas relacionadas con los PEG.

2. Una reforma legal como la planteada en el proyecto bajo análisis tiene sentido si se inscribe dentro de una estrategia más amplia de promoción del enfoque de género en la política pública. De las entrevista a personas con posiciones clave en la formulación y promoción de la reforma no resulta claro que existiera una estrategia de ese tipo. Más bien, queda la impresión de que había una expectativa alta en los cambios que se podrían generar a partir de una aprobación del proyecto de ley, independientemente de las condiciones existentes en el Estado y la sociedad civil de El Salvador en el momento en que se intentó introducir el proyecto en la corriente legislativa.

3. Las propuestas contenidas en el proyecto de ley tienden a abrir varios flancos de resistencia u oposición por parte del Poder Ejecutivo. Entre ellos, conviene citar los siguientes cuatro:

- a. Se proponen muchas modificaciones significativas en los procedimientos presupuestarios y su ejecución inmediata. Ello tiende a generar resistencias en los niveles superiores y técnicos del Ministerio de Hacienda y de las entidades ejecutoras de presupuestos públicos. Estas resistencias son mayores, cuando no ha habido previamente un esfuerzo de sensibilización, capacitación y concertación con los actores que estarían encargados de ejecutar los cambios. Tal parece haber sido el caso.
- b. Se propone un fortalecimiento de la participación de la Asamblea Legislativa dentro del proceso presupuestario. Es esperable que ello genere resistencias por parte del Poder Ejecutivo, el cual necesariamente perdería poder sobre las decisiones presupuestarias si los cambios fueran aprobados. Además, también es imaginable que los cambios citados puedan generar reacciones adversas por parte del partido político en el poder y de la fracción legislativa oficialista, porque el fortalecimiento del papel del Legislativo en el proceso presupuestario tiende a aumentar el margen de influencia política de las fracciones de oposición sobre los contenidos de los presupuestos. Tales reacciones son corroboradas en la entrevista antes analizada.
- c. La creación de nuevos mecanismos de rendición de cuentas sobre las finanzas públicas puede generar reacciones adversas en el Poder Ejecutivo y en los integrantes de la clase política dominante, en aquellos Estados democráticos en los cuales la rendición de cuentas aún no llega a ser una cualidad esencial del sistema político. En esos casos, las resistencias pueden ser considerables. Este parece haber sido el caso analizado, a juzgar por lo expresado en la entrevista citada.
- d. La incertidumbre sobre el alcance de la noción de equidad de género –la cual se proponía incluir en la ley AFI en calidad de principio presupuestario- tiende a generar dudas sobre el alcance de esa noción. En esa medida, también se generan resistencias a la aprobación del proyecto de ley.

4. La suma de tantos flancos de resistencia o rechazo en un solo proyecto de ley genera como resultado un escaso nivel de viabilidad política en su aprobación. Este es el caso en la situación analizada.

5. Las reformas tendientes a crear canales de rendición de cuentas en el proceso presupuestario, o a ampliar la participación del Poder Legislativo en las decisiones sobre el presupuesto estatal, implican cambios importantes en la estructura organizativa del Estado y en las relaciones de poder entre los actores estatales que están ubicados en esa estructura. Si están adecuadamente planteados, esos cambios pueden contribuir a fortalecer notablemente el sistema democrático. Este tipo de propuestas tiende a coincidir con los intereses de una gama amplia de actores sociales y políticos interesados en mejorar los mecanismos de representación política y en abrir canales para la participación ciudadana en las decisiones estatales. Por tanto, se trata de cambios que interesan a un conjunto de actores mucho más amplio que aquellos interesados específicamente en la igualdad y equidad de género. Sin una alianza política amplia que abarque a las fracciones legislativas más numerosas y al Poder Ejecutivo, la probabilidad de éxito en tal tipo de iniciativas tiende a ser restringida.

6. Los cambios en los procesos presupuestarios planteados en el proyecto de reforma de la ley AFI no solamente interesan a las organizaciones comprometidas con la causa de la igualdad de género, sino que también son coherentes con los intereses de los actores sociales y políticos a favor del cumplimiento de los derechos de grupos sociales excluidos o vulnerables por desigualdades de clase, de tipo étnico, y de otros tipos. Al respecto, es pertinente preguntarse si dentro de la estrategia de formulación y promoción del proyecto de ley se consideró la posibilidad de incorporar a líderes de organizaciones ciudadanas identificadas con los intereses de otros grupos excluidos o vulnerables, para ampliar la base de apoyo social a las propuestas.

7. No parece que existan condiciones dentro del Estado Salvadoreño para implementar los procedimientos presupuestarios con enfoque de género que se proponen en el anteproyecto de reforma de la ley AFI. La aplicación de procedimientos como los que ahí se plantean requiere de condiciones culturales, políticas y técnicas que no existen en la actualidad y que sólo podrían empezar a darse después de procesos de cambio sostenidos durante varios años.

8. Está demostrado ampliamente que las normas jurídicas que llegan a ser aprobadas sin que haya condiciones para aplicarlas, no solo resultan inocuas dentro del ordenamiento jurídico existente sino que además tienden a experimentar un proceso de deslegitimación y desprestigio. La deslegitimación de las normas se traslada con frecuencia a la pérdida de interés entre los tomadores de decisiones sobre los temas asociados con ellas. De tal manera, es posible que las opciones de volver a colocar determinado tema en la agenda política nacional se reduzcan significativamente si ese tema está ligado a una normativa legal que no llegó a ser aplicada. Cuando ello ocurre, pueden transcurrir varios años hasta que ese tema logre ser posicionado en la agenda política. Por lo expresado, hay que considerar que un éxito en cuanto a la aprobación de una ley no necesariamente se traduce en un éxito en el impulso de las reivindicaciones que motivaron esa ley. En ciertas ocasiones, el éxito legal puede conducir al retroceso político. En relación con el proyecto de reforma de la ley AFI, conviene preguntarse si se está ante uno de esos casos.

Capítulo 5. Conclusiones, lecciones y recomendaciones

Conclusiones

1. En el nivel sectorial, solamente se identificó una experiencia incipiente –la del MAG de El Salvador- cuyas probabilidades de éxito aún no son claras. En el nivel nacional, no se estaba ejecutando ninguna experiencia en el período del trabajo de campo de este estudio. Más aún: en los tres años anteriores, solamente ha habido una experiencia de PEG en la región: la del SEFIN, en Honduras. Esa experiencia no pasó de la fase piloto y se suspendió en el 2007. En el momento de la redacción de este informe se estaba negociando su reinicio con el gobierno. Además, en el nivel nacional se identificó una experiencia de PEG en la fase de diseño –la del PA-PIEG de Costa Rica- y una propuesta preliminar para la creación de una en Panamá.
2. Como se desprende de lo expresado, la región centroamericana ha sido hasta ahora un entorno poco fértil para el desarrollo de experiencias nacionales de PEG. Esta situación no debería sorprender si se toman en cuenta los altos niveles de dificultad asociados con el desarrollo de los procesos de PEG en el nivel nacional de casi cualquier estado democrático en cualquier región del planeta. Entre esas dificultades, hay que mencionar el predominio de las culturas patriarcales en las burocracias públicas, los problemas asociados con la forma en que se formulan los presupuestos públicos, y se procesa y divulga la información presupuestaria, y si se consideran los requerimientos de reorganización de los procesos de gestión de los presupuestos para introducir en ellos el enfoque de género.
3. En Centroamérica, a los obstáculos citados hay que agregar los vinculados con las insuficiencias en la organización de los procesos presupuestarios, tanto en las entidades ejecutoras de presupuestos nacionales como en los entes que gestionan los procesos de planificación y presupuesto. También hay que agregar que en los países de la región se advierte una relativa debilidad de los actores políticos que están comprometidos con la promoción de las políticas de equidad de género y que por esa razón, podrían asumir posiciones de vanguardia en el impulso de los PEG en el nivel nacional. Al respecto, hay que señalar que solamente en dos países de la región se encontró que los institutos de la mujer han formulado y promovido alguna propuesta concreta sobre PEG en el citado nivel estatal. En Honduras, el INAM acompañó el diseño y la ejecución del proyecto de la SEFIN y en Costa Rica, el INAMU ha diseñado la propuesta del PA-PIEG.
4. A pesar de las limitaciones antes mencionadas, parecen existir algunas condiciones favorables para el desarrollo de las experiencias de la SEFIN y el PA-PIEG.
5. Con respecto a la experiencia de la SEFIN, la información disponible indica que parece bastante factible aplicar una estrategia de inclusión gradual de programas gubernamentales dentro del proceso de PEG de esa experiencia. Dos requisitos parecen ser clave para lograr ese propósito. Uno de ellos es la capacidad de interlocución con las autoridades de las entidades ejecutoras, en el nivel político. Esta tarea debería corresponder al INAM. El otro requisito es la existencia de un mínimo de capacidad técnica en la Unidad de Género de la SEFIN para acompañar a las entidades ejecutoras.
6. Con respecto al PA-PIEG, entre las condiciones favorables a la experiencia se encuentra el apoyo político tan significativo que se le ha brindado en el gobierno actual a la elaboración de la PIEG y su Plan de Acción. Una expresión de ese apoyo fue la creación del Comité de Alto Nivel, conformado por autoridades políticas de los cuatro Poderes de la República, con el objetivo de darle sustento y orientación política a la política nacional de equidad de género.

Las principales condiciones a satisfacer para el inicio de la experiencia no se encuentran en el nivel político sino en el nivel técnico. Si esta experiencia no logra ser ejecutada en el gobierno actual, habría que hacer un análisis particular de las condiciones políticas para impulsarla en el gobierno siguiente.

7. Con respecto a la propuesta de experiencia en el SINIP, conviene advertir que la obligación generalizada de incluir aspectos de género en todos los proyectos de inversión puede generar una reacción adversa en las entidades que remiten sus proyectos al SINIP. Como producto de esa reacción, los funcionarios pueden llegar a presionar para eliminar la disposición sobre inclusión del enfoque de género en los proyectos, o pueden desarrollar estrategias para evadir la aplicación de esa disposición. Además, se observa que el proceso de PEG perfilado en la citada propuesta supone capacidades técnicas en las unidades de género y en la DINAMU que son superiores a las existentes. En general, a esta propuesta se le encuentra un escaso nivel de viabilidad.

8. Para crear o renovar las condiciones de apoyo político de las experiencias, es preciso que existan actores institucionales o sociales comprometidos con sus objetivos y dispuestos a impulsarlas. Esos actores pueden ser tanto internos como externos a la entidad que coordina la experiencia. En los casos nacionales analizados, los principales actores que pueden jugar ese papel son de tipo externo: las organizaciones de mujeres, las dirigentas del movimiento de mujeres, los institutos de la mujer, y dirigentas de los partidos políticos comprometidas/os con la equidad de género. También hay que incluir en la categoría de actores internos, a las/os funcionarias/os comprometidos con las experiencias de PEG que laboran en las entidades que ejecutan las experiencias.

9. En general, se observa que en el nivel nacional la creación de esquemas de apoyo político favorable a la creación o continuidad de las experiencias analizadas es una tarea pendiente. Y además, una tarea difícil, considerando las limitaciones que pesan sobre el desarrollo de los actores que podrían jugar ese papel. Los contextos políticos de las experiencias –o proyectos de experiencias- que se analizan aquí son frágiles y propensos a variaciones significativas con los cambios de gobierno.

10. Por el momento, aún es temprano para poder afirmar que los casos analizados no son solamente el resultado de una coyuntura particular y pasajera –influida en buena medida por iniciativas de los organismos internacionales-, sino que además existen condiciones mínimas para su desarrollo en el mediano y el largo plazo.

11. Se hizo una valoración general sobre la viabilidad técnica y organizativa de las experiencias nacionales o sectoriales propuestas, en ejecución o suspendidas que fueron analizadas. Con ese propósito, se definieron los principales procedimientos de los procesos de PEG de cada experiencia y se hizo una valoración rápida de los niveles de dificultad técnica y organizativa asociados con la ejecución de cada procedimiento. Como resultado, se asignó un nivel de viabilidad alto a las experiencias de la SEFIN y el MAG, intermedio a la del PA-PIEG y bajo a la del SINIP.

12. Se identificaron cinco características de los marcos metodológicos con que se abordan las experiencias nacionales que tienen efectos esperables en su sostenibilidad: la amplitud del análisis presupuestario en el inicio de la experiencia, la complejidad del análisis de género de los presupuestos, el lugar donde se realiza el análisis que sustenta la propuesta de PEG, la profundidad de los cambios organizativos asociados con las modificaciones presupuestarias incluidas en los PEG, y la existencia de mecanismos para considerar la factibilidad de los proyectos relevantes para la equidad de género. Se encontró que las condiciones de sostenibilidad varían significativamente de una experiencia a otra, según las categorías asociadas con cada característica. Es claro entonces que el diseño metodológico influye de forma determinante en las condiciones de sostenibilidad.

13. Para el análisis de las condiciones de eficacia en los casos nacionales, se consideraron dos criterios: la gama de políticas de equidad de género a considerar en los PEG, y la estrategia de formulación de PEG que se escoja. A partir de la aplicación de esos criterios, se encontraron diferencias importantes entre las condiciones de eficacia de los casos nacionales analizados. Se confirmó entonces que los diseños metodológicos influyen notablemente en las condiciones de eficacia.

14. En todos los casos analizados, hubo una participación decisiva de un ente de cooperación internacional en el origen de las experiencias —o de la propuesta de experiencia, en el caso de SINIP. En el caso de SEFIN, fue el proyecto del BID. En el del MAG, fue el proyecto del PNUD que tenía su sede en la Asamblea Legislativa. En el del PA-PIEG, ha sido crucial el apoyo del UNFPA tanto para la formulación de la PIEG como para elaborar su plan de acción. Y en cuanto a la propuesta sobre el SINIP, hay que anotar que esta surge en el marco de una consultoría para la AGEM.

15. Aparte de las experiencias nacionales antes mencionadas, se identificaron dos iniciativas de política pública relacionadas con el tema de los PEG en ese nivel de la organización estatal. Una de ellas es la de promoción de un conjunto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (“ley AFI”) de El Salvador, con el propósito de facilitar la incorporación del enfoque de género en los procesos presupuestarios estatales de ese país. Esa propuesta posee un contenido técnico digno de ser recuperado en futuros proyectos de distintos tipos. Sin embargo, careció de condiciones políticas mínimas para su aceptación por parte de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo y al final no llegó a ser aprobada. La otra iniciativa es la del Clasificador Presupuestario de Género de Guatemala. El análisis que se hizo al respecto mostró que esa iniciativa no presenta características propias de una experiencia de PEG y que tampoco está diseñada para generar información útil para el análisis de los presupuestos con perspectiva de género.

Lecciones aprendidas

Condiciones externas favorables

En las organizaciones estatales de Centroamérica que administran los ciclos presupuestarios del nivel nacional, hay niveles escasos de conciencia y conocimiento sobre los problemas asociados a la equidad de género. Además, los márgenes de toma de decisiones a favor de los PEG suelen ser limitados y varían entre períodos de gobierno —y a menudo en un mismo período de gobierno. Por eso, la posibilidad de que los PEG se desarrollen con base en el impulso único o predominante de los actores del ciclo presupuestario es muy reducida. En la mayoría de los casos, es necesaria la incidencia política y el apoyo técnico permanentes por parte de actores externos al ciclo presupuestario (institutos de la mujer, agencias de cooperación, ONG pro equidad de género, etc.), para que se lleguen a crear condiciones propicias para el éxito de esas experiencias.

Actores comprometidos con la equidad de género

Desde fuera de las instituciones que gestionan el ciclo presupuestario en el nivel nacional, los actores que podrían apoyar la ejecución sostenida de las experiencias de PEG son los que están comprometidos con la causa de la equidad de género: las organizaciones de mujeres, las dirigentes del movimiento de mujeres, los institutos de la mujer, y dirigentes de los partidos políticos comprometidas/os con la equidad de género. Cuando esos actores son débiles o muestran falta de conocimiento o interés en los PEG, se llega a tener un contexto político frágil e inadecuado para sustentar las experiencias de ese tipo.

Efectos de los marcos metodológicos en la sostenibilidad de los PEG

En relación con las características de los marcos metodológicos de las experiencias de PEG en el nivel nacional que tienen relación con la sostenibilidad de esas experiencias, se extrajeron las siguientes lecciones de política pública:

- a. **Amplitud:** Si se plantea desde el primer momento que las experiencias de PEG deberán abarcar todo el presupuesto nacional, se presentarán dificultades para asesorar a todas las entidades ejecutoras a la vez, y se corre el riesgo de que esas entidades coordinen entre sí para boicotear la experiencia. Tal es el caso de la propuesta del SINIP. En contraste, si la experiencia empieza con el análisis de una selección de programas, como en los casos de SEFIN y PA-PIEG, hay más posibilidades de brindar apoyo técnico a las entidades que los ejecutan y de generar un clima favorable a ese esfuerzo.
- b. **Complejidad:** Si los análisis requeridos para formular las propuestas de presupuesto son complejos y requieren una inversión considerable de tiempo y de recurso humano calificado, hay una probabilidad alta de que las entidades ejecutoras de presupuesto se resistan a hacer esos trabajos o de que no sean de buena calidad. De nuevo, el caso de la SINIP sirve para ilustrar esta situación.
- c. **Distribución de tareas de análisis:** Si los institutos de la mujer realizan una selección previa de programas a incluir en las experiencias de PEG, una buena parte del análisis de género de esos programas puede ser realizado en esas entidades antes de que se requiera la participación de las entidades ejecutoras. En estos casos, se puede reducir el tiempo y la complejidad de las tareas de análisis a realizar por las entidades ejecutoras. Como ejemplo de esta opción, se puede citar el caso del PA-PIEG.
- d. **Nivel de transformación organizativa:** Si los cambios en asignaciones presupuestarias que se incluyan en los PEG están asociados con cambios grandes en la organización de las entidades ejecutoras, los obstáculos a la ejecución exitosa de los PEG pueden ser considerables. Estas situaciones pueden ocurrir cuando se plantean reformas profundas en programas o proyectos para eliminar sesgos de género en ellos, o cuando se plantea la creación de nuevos programas o proyectos. Los riesgos de fracaso son mayores, si no se tiene un mínimo de certeza de que existan condiciones mínimas para realizar los cambios propuestos. En contraste, cuando los cambios asociados con modificaciones presupuestarias son pequeños, los riesgos asociados con factores organizativos pueden ser reducidos e incluso ínfimos. Un ejemplo de ello es cuando solamente se plantea el aumento del porcentaje de mujeres beneficiarias en programas que no requieren de modificaciones sustanciales para lograr ese tipo de metas.
- e. **Análisis de viabilidad:** Se pueden evitar riesgos de fracaso importantes, si dentro del proceso de la experiencia existen instrumentos que permitan valorar la viabilidad política, económica y técnica de posibles acciones a considerar en los PEG. Por ejemplo, en el PA-PIEG se contempla que el Comité de Alto Nivel (CAN) realice una valoración de la prioridad política de los programas a incluir en la PIEG. Además, dentro de esa experiencia el INAMU haría un análisis de la viabilidad de los programas a incluir en el PA-PIEG. Así, la participación de las entidades ejecutoras en la formulación del PEG del PA-PIEG se restringe a una selección de programas, cuya viabilidad ha sido revisada previamente. El análisis de viabilidad incluye consultas y negociaciones previas con las entidades ejecutoras.

Organizaciones estatales especializadas en equidad de género

Una condición esencial para el éxito de las experiencias nacionales de PEG reside en la capacidad técnica y la influencia política de los institutos de la mujer. En cuanto a las capacidades técnicas, se distinguen tres categorías: a) el desarrollo organizativo especializado en promover, acompañar y gestionar los procesos de PEG; b) el desarrollo de las políticas de equidad de género, entre las cuales son fundamentales los planes o agendas nacionales de equidad de género; y c) la capacidad de convocar a los distintos actores sociales interesados en

el logro de metas de equidad, para conformar plataformas de apoyo social y político a los procesos de PEG.

Cuando los institutos de la mujer dirigen o promueven las experiencias nacionales de PEG, el éxito de su trabajo en ese campo depende en buena medida de su capacidad de comunicación, coordinación y negociación con las autoridades de las entidades ejecutoras.

Para facilitar la coordinación general de las experiencias nacionales de PEG, puede ser útil la creación de órganos coordinadores en el nivel más alto de decisión política, donde participen las autoridades de entes involucrados en la gestión del ciclo presupuestario, de los institutos de la mujer y de entidades con potestades de rectoría política en el nivel sectorial del gobierno.

Si dentro de las unidades ejecutoras de presupuesto hay unidades de género con capacidad técnica en materia de PEG, las opciones de éxito son mayores que cuando no se presenta esa condición.

Efectos de los marcos metodológicos en la eficacia de los PEG

Según sean las características del diseño de los marcos metodológicos de las experiencias nacionales de PEG, se generarán distintos tipos de efectos sobre la eficacia de esas experiencias. A continuación, se mencionan algunas relaciones al respecto:

- c. Entre mayor sea la gama de tipos de políticas de equidad de género que se consideren para formular PEG, mayores serán los recursos de política pública a aprovechar para incidir en las desigualdades de género.
- d. La estrategia de metas asociadas con servicios para mujeres (empleada en las experiencias de SEFIN y MAG) tiene la ventaja de poner el énfasis en servicios que son clave para el bienestar de las mujeres. Además, la posibilidad de cuantificar las metas de cobertura contribuye a incidir en su cumplimiento.
- e. La estrategia de agenda amplia tiene la virtud de vincular explícitamente las políticas nacionales de equidad de género con los PEG. Esa vinculación le imprime un sentido estratégico al PEG que potencia su incidencia en los factores que reproducen las desigualdades de género. Además, de esa forma se dota a los PEG de un discurso justificativo –que es el mismo de la política nacional de equidad de género– que favorece su aprobación y su ejecución.
- f. La estrategia de evaluación de políticas permite elaborar propuestas de PEG basados en análisis profundos de las inequidades de género que tienen raíces estructurales.
- g. Si se opta por la estrategia de agenda amplia, se pueden emplear la de metas asociadas a servicios y la de evaluación de programas dentro de su metodología de formulación de PEG. Más aún, lo deseable es que sea de esa manera.
- h. Si se emplea la estrategia de evaluación de políticas, se pueden incorporar metas en los PEG asociadas con servicios para mujeres, con la ventaja de que esas metas pueden ser justificadas de manera rigurosa.

Nivel de incompatibilidad entre los marcos normativos y los PEG

Es común que se afirme que los marcos jurídicos que rigen los procesos presupuestarios en el nivel nacional impiden el desarrollo de experiencias comprensivas de PEG en ese nivel. Esa afirmación no es completamente cierta. Lo que es cierto es que los marcos jurídicos que norman los ciclos presupuestarios en países como los centroamericanos no permiten realizar algunas modalidades de PEG. Por ejemplo, los presupuestos estatales no permiten diferenciar los gastos asignados a beneficiarios/as de distinto sexo o de distintos grupos de edad. También hay vacíos en materia de rendición de cuentas y de transparencia. Pero aún con las

limitaciones existentes, es posible emprender estrategias de PEG con la modalidad “agenda amplia”, sin necesidad de realizar cambios en el marco normativo de la administración financiera de los Estados centroamericanos.

Vacíos y sesgos en los marcos normativos de la administración financiera

En los marcos normativos aplicables a la administración financiera de los Estados centroamericanos persisten vacíos y sesgos que limitan las posibilidades de las experiencias de PEG. Entre los principales se encuentran: la imposibilidad de clasificar los programas dirigidos a beneficiarios/as directos/as según su sexo, su grupo de edad o su condición de vulnerabilidad o exclusión social; la carencia de instrumentos de rendición y petición de cuentas sobre los contenidos y la ejecución de los presupuestos; y la carencia de normas adecuadas para hacer cumplir el derecho de la ciudadanía a la información presupuestaria. Por tanto, las experiencias de PEG que se vayan a emprender tendrán que operar dentro de las limitaciones mencionadas.

Las limitaciones normativas tienen una dimensión política

Muchos de los sesgos y vacíos en las normas de administración financiera que dificultan los PEG son funcionales para determinados intereses políticos, de clase y de género. Por tanto, la superación de esas limitaciones excede el ámbito técnico. Si se hacen esfuerzos en ese sentido, estos tendrán éxito en la medida en que se lleguen a dar condiciones políticas favorables a los cambios normativos.

Recomendaciones

Sobre la creación de condiciones de viabilidad política para las EPG

Valoración de condiciones mínimas para iniciar una experiencia de PEG

Si se quiere apostar por experiencias ambiciosas que cubran todo el presupuesto nacional o al menos una proporción grande de este, es preciso revisar primero si existen condiciones mínimas –tanto internas como externas– para que esas experiencias sean exitosas. Al respecto, conviene hacer las siguientes preguntas: ¿cuáles son los actores que asumirán la responsabilidad de crear y orientar la experiencia?, ¿esos actores tienen condiciones técnicas, organizativas y políticas mínimas para asumir esas responsabilidades adecuadamente?, ¿hay condiciones adecuadas para que los entes ejecutores de presupuestos realicen las actividades que se les pretende asignar dentro de las experiencias de PEG?, ¿qué tan frágiles o sólidas son las condiciones del entorno político de la experiencia?, ¿qué posibilidades existen de restituir las condiciones de entorno mínimas para que la experiencia opere sostenidamente, después de que estas se han disminuido por cambio de gobierno o por alguna otra razón? Si no se realiza ese tipo de evaluación antes de decidir la creación de una experiencia y emprender su diseño, se pueden soslayar los riesgos de fracaso y se pueden desaprovechar oportunidades para evitar esos riesgos o incluso, para esperar un mejor momento de inicio de la experiencia.

Acuerdos iniciales con entes gestores de procesos presupuestarios

Si se desea avanzar en el campo de la presupuestación con enfoque de género en el nivel nacional, es preciso lograr el beneplácito y la participación de las entidades que gestionan los procesos presupuestarios: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación, los organismos de fiscalización superior del Estado (Contraloría General, Corte de Cuentas, et.), y el Poder Legislativo, principalmente. La estrategia de promoción de los presupuestos con perspectiva de género en el nivel nacional debería plantear una primera etapa centrada en crear esos compromisos. Con ese fin, puede ser conveniente que se empiece por las actividades que generen menos resistencia y que ofrezcan mayores réditos políticos a las

autoridades encargadas de esas entidades. Las experiencias demostrativas, las iniciativas sectoriales y los análisis de programas específicos pueden ser importantes dentro de esa perspectiva.

Alianzas con otros grupos de interés con metas comunes

La incidencia en los presupuestos con perspectiva de género también puede tener lugar en el marco de iniciativas de incidencia presupuestaria que no son presentadas públicamente como iniciativas de equidad de género pero que tienen una alta importancia estratégica en ese sentido. Tal es el caso de las agendas para promover las políticas de cuidado de dependientes. En su promoción puede confluír un conjunto amplio de actores (empresarios preocupados por la competitividad de la economía que quieren promover el empleo femenino, defensores de los derechos de la niñez y de los adultos mayores, funcionarios de los sectores de educación, salud y seguridad social, etc.).

Equilibrio entre las metas de sostenibilidad y las de eficacia

Las características en las metodologías de PEG que favorecen la sostenibilidad de esas experiencias no siempre favorecen su eficacia. Por ejemplo: las estrategias que incorporan una gama amplia de políticas de equidad de género y un ámbito presupuestario extenso podrían generar mayores impactos en la equidad de género que las que optan por un solo tipo de políticas de equidad y un ámbito presupuestario limitado. Pero a la vez, las estrategias más ambiciosas en cuanto a cobertura presupuestaria y tipos de políticas a considerar requieren de condiciones más exigentes en lo político y en lo técnico para operar sostenidamente. Considerando lo expresado, se sugiere que en la valoración de viabilidad de las experiencias que se realice antes de su diseño, se consideren explícitamente los equilibrios posibles y deseables entre sostenibilidad y eficacia.

Uso apropiado de la cooperación externa

En el tema de los PEG, como en tantos otros, conviene recordar que los proyectos de cooperación externa pueden ser clave para promover ese tipo de experiencias. Pero con frecuencia esos proyectos no poseen condiciones para superar limitaciones políticas, organizativas o técnicas que afecten a los PEG en situaciones específicas. En este sentido, la estrategia más adecuada para aprovechar la cooperación externa en el campo de los PEG consiste en adaptar el diseño del proyecto a las condiciones existentes, en lugar de tratar de adaptar las condiciones existentes a un diseño predefinido de proyecto de cooperación.

Sobre las estrategias de incidencia política

Integración de los PEG dentro de estrategias de equidad de género

Se debe tener presente que los PEG son subconjuntos de los instrumentos de política pública para la equidad de género. En ese sentido, los PEG sólo tienen sentido si contribuyen a fortalecer y a hacer más efectivas las políticas públicas de equidad de género. Para que ello se produzca, es deseable que logren integrarse dentro de estrategias pro equidad más amplias que las estrategias específicas de PEG. Una condición especialmente importante es que los presupuestos estén integrados con las políticas o agendas pro equidad de género. Lo deseable es que lleguen a propiciar la expresión presupuestaria de esas políticas.

La opción de las estrategias de alcance restringido

Si en un momento dado se llega a concluir que no existen condiciones suficientes para emprender una experiencia nacional de PEG con un alcance amplio y con posibilidades razonables de operar de forma sostenible, siempre queda la opción de aplicar una estrategia de intervenciones acotadas por sector institucional o por tipos de políticas a impulsar. Este tipo de estrategias puede contribuir a generar capacidades institucionales especializadas y a

crear entornos políticos y sociales más favorables para emprendimientos más ambiciosos en momentos posteriores.

Sobre la selección de enfoques metodológicos

Solidez metodológica

Cualquiera sea la estrategia de intervención que se escoja, es esencial que haya solidez metodológica en el análisis de los presupuestos y la elaboración de propuestas de asignación presupuestaria con enfoque de género. La existencia de procedimientos de análisis explícitos, detallados y coherentes es una condición para el éxito de este tipo de experiencias.

La diversidad de tipos de políticas de equidad de género

Siempre que sea posible, se recomienda no restringir el ámbito de los análisis y de las acciones de incidencia política, a aquellas partidas presupuestarias que se orientan directamente hacia grupos de mujeres. Se recomienda además no restringirse al uso de metodologías que conduzcan únicamente a diferenciar entre presupuestos para mujeres y presupuestos para hombres. En cambio, se sugiere combinar las metodologías orientadas a proponer asignaciones presupuestarias para grupos de mujeres con otras que busquen enfrentar causas estructurales de la desigualdad de género mediante acciones estatales que no necesariamente consisten en brindar servicios directos a grupos de mujeres. El enfoque de *mainstreaming* de género resulta ser el más conveniente con estos propósitos.

Vinculación de planes con presupuestos

La vinculación de los esfuerzos por introducir la perspectiva de género en los presupuestos con las políticas nacionales, sectoriales o municipales de equidad de género es un objetivo que conviene considerar. Si se desea que las citadas políticas sean verdaderos instrumentos para que la política pública incida positivamente en la equidad de género, es necesario que se les otorgue el contenido presupuestario necesario para concretarlas. Para perseguir este objetivo, se puede aplicar una estrategia de presupuesto de género “por agenda”, es decir, una estrategia orientada a lograr asignaciones presupuestarias prioritarias a la agenda de políticas públicas contenida en la política de equidad de género.

Metodologías adecuadas cuando hay restricciones de información

Cuando los gobiernos nacionales restringen la información sobre los presupuestos oficiales, lo más conveniente es no seleccionar aquellas metodologías de PEG cuya aplicación requiere de la información a la que no se tiene acceso. A veces, es posible emplear metodologías con las que se puede obviar en medida considerable ese tipo de restricciones. Por ejemplo, si se opta por una metodología tipo “agenda” no es indispensable contar con el documento del presupuesto oficial. En estos casos, el referente para la formulación del PEG no es el documento de presupuesto sino la política de equidad de género. En ciertos casos, es posible hallar información sobre los programas asociados con las orientaciones de la política de equidad en las unidades ejecutoras y en los departamentos de planificación o finanzas de los entes ejecutores. Si esa información es asequible, no se requiere de los documentos de presupuesto para aplicar una metodología tipo “agenda”.

Planificación por resultados

Las posibilidades de hacer análisis presupuestario con enfoque de género se abren significativamente cuando en los procesos presupuestarios se utiliza el enfoque de planificación y presupuestación por resultados (o por desempeño). Este enfoque permite la definición de resultados y metas y su seguimiento y evaluación mediante indicadores. Esos componentes se pueden diseñar con criterios de género. Tal enfoque es impulsado por

actores tecnocráticos interesados en elevar la eficiencia de las administraciones públicas, en los cuales se puede encontrar un aliado importante.

Análisis detallados de programas o proyectos

Aún cuando se opte por impulsar un sistema de análisis e incidencia con perspectiva de género en el conjunto del presupuesto nacional, conviene tener presentes las ventajas de los análisis detallados de proyectos o programas con perspectiva de género. Para incidir en los contenidos de programas o proyectos que tienen una especial importancia desde la perspectiva de género, a menudo es necesario llevar a cabo análisis a profundidad y también ejercicios de planificación detallada. Puede ser muy valioso el contar con metodologías adecuadas para ese tipo de experiencias y desarrollar la capacidad necesaria para aplicarlas. Además, conviene tener presente que la evaluación a profundidad de programas estatales específicos es una opción valiosa a considerar para desarrollar capacidades de PEG en situaciones poco favorables para las estrategias más comprensivas. Las evaluaciones mencionadas pueden combinar distintos tipos de análisis, incluyendo los presupuestarios, y pueden conducir a definir demandas por reasignaciones de los presupuestos de los programas bajo análisis.

Sobre el desarrollo de capacidades institucionales de PEG

Cambios en marcos normativos

La mayor parte de los sesgos o vacíos en los marcos normativos de la administración financiera de los Estados centroamericanos que limitan el desarrollo de los PEG también es impedimento para el cumplimiento de los derechos de múltiples grupos de ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad o exclusión social, y para el fortalecimiento de la democracia. Con frecuencia, la superación de esos sesgos pasa por enfrentar a actores poderosos cuyos intereses se verían afectados si tales cambios se dieran. En consecuencia, si los actores comprometidos con la equidad de género optan por promover cambios en las normas de administración financiera, conviene optar por estrategias que involucren a otros actores interesados en los mismos objetivos. Además, dadas las dificultades asociadas a ese tipo de reivindicaciones, es deseable que la estrategia a seguir esté basada en un análisis detallado de su viabilidad política.

Capacidades de análisis de políticas en los institutos de la mujer

Debido a sus trayectorias históricas, algunos institutos de la mujer en la región y en otros países latinoamericanos no han logrado desarrollar capacidades especializadas en análisis, formulación y evaluación de políticas públicas. Se hace mención a esa carencia porque los presupuestos de género son precisamente un tipo de instrumento para el análisis y la formulación de políticas. Dado que los institutos de la mujer son actores clave para el desarrollo de las políticas de equidad en general y de los PEG en particular, es esencial que en ellos se profundice la capacidad de análisis y formulación de políticas. Al respecto, conviene tener presente que no se trata solo de recibir capacitación en la aplicación de técnicas de PEG, sino de generar capacidades conceptuales y metodológicas complejas en materia de política pública sin las cuales no es posible sacar provecho óptimo de las técnicas mencionadas.

Anexo 1

El “Índice de Introducción de Procesos Presupuestarios con Enfoque de Género” (IPPEG)¹⁰

La Agenda Económica de las Mujeres (AGEM) en Costa Rica, presenta la propuesta metodológica: *Índice de Introducción de Procesos Presupuestarios con Enfoque de Género* (IPPEG)¹¹. Dicha propuesta puede considerarse estadísticamente sólida y fiable cumpliendo adecuadamente los Tests de normalidad y de significancia, y con una R² del 97'8%.

El objetivo principal del índice IPPEG, consiste en facilitar información útil para lograr el monitoreo y la sostenibilidad en la implementación de presupuestos con enfoque de género. Podemos decir, que el Índice IPPEG, es un indicador de procesos.

Esta propuesta permite evaluar las condiciones físicas y subjetivas que se dan en el interior del cuerpo institucional, a la hora de iniciar o mantener alguna iniciativa de PEG. Puede observarse en el Cuadro nº1 a continuación las dimensiones y variables que mide el Índice IPPEG.

El índice IPPEG *no* es una guía o un método sobre cómo implantar la perspectiva de género en los presupuestos. Es un indicador que engloba un agregado informativo sobre parámetros tangibles e intangibles que influyen en el éxito de la adaptación institucional de iniciativas PEG.

El índice, cuyo valor¹² oscila del cero a la unidad, se compone en dos dimensiones y 18 variables . Fórmula¹³.

Aplicación del IPPEG en Costa Rica

¹⁰ Información brindada por Margarita Ozonas, Asistente de Programa de la Oficina de AGEM en Costa Rica.

¹¹ El Índice IPPEG fue diseñado en enero del 2008 por Margarita Ozonas Marcos, Asistente del Programa Agenda Económica de las Mujeres en Costa Rica.

¹² Análisis Cuantitativo de Resultados:

- Proceso de Implementación Iniciativa PEG alto: IPPEG $\geq 0'8$
- Proceso de Implementación Iniciativa PEG medio: $0'5 \leq \text{IPPEG} < 0'8$
- Proceso de Implementación Iniciativa PEG bajo: IPPEG $\leq 0'5$

¹³ Fórmula IPPEG = (ME) + 0.5 (EC x MM) = (ME) + 0.5 (CC) , IPPEG = (0, 1)

Durante el primer trimestre del año 2008, se recogió una muestra de 200 encuestas provenientes de 95 instituciones públicas de Costa Rica, concretamente, de las provincias de San José, Limón, Puntarenas y Guanacaste.

El público objeto de las encuestas, fueron funcionarios/as de las instituciones públicas de Costa Rica, principalmente las máximas autoridades dentro de tres departamentos: Gerencia, presupuestación y planificación. Eventualmente, se aplicó la encuesta a las unidades de género de las instituciones.

Actualmente, el análisis de los resultados extraídos de la muestra están siendo considerados para orientar y priorizar las medidas y políticas públicas pertinentes para iniciar el proceso PEG.

El índice IPPEG ha sido adoptado por el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) en Costa Rica, como indicador base del Sistema Nacional de Planificación Presupuestaria con Enfoque de Género (SINPPEG) y volverá a aplicarse dentro de un espacio temporal prudencial para evaluar el impacto de las medidas aplicadas, y monitorear el proceso PEG, reorientando las acciones y políticas para el asentamiento y la consolidación PEG.

Cuadro 1: Índice de Introducción de Procesos Presupuestarios con Enfoque de Género		
	Variables	Ítems
Dimensión Objetiva		<i>Materiales</i>
		1. Materiales: Acceso a materiales didácticos prácticos sobre presupuestación con enfoque de género, tales como guías o manuales, así como acceso a cursos de formación y capacitación en la materia.
		2. Indicadores: Indicadores específicos sobre presupuestación con enfoque de género. Pueden ser indicadores de procesos y de impacto.
		<i>Personal Técnico</i>
		3. Personal especializado: Disponibilidad institucional de personal cualificado en materia de género, y concretamente, sobre presupuestos con enfoque de género.
		<i>Medios</i>
		4. Centro de consulta y apoyo PEG: Acceso institucional a un centro de consulta y apoyo sobre implementación PEG. Hace referencia a la existencia de un centro o departamento, ya sea dentro o fuera de la propia institución, donde el personal encargado de la planificación y/o presupuestación pública pueda llamar o acudir en caso de necesidad de apoyo en la tarea de aplicación PEG.
		5. Nivel de conocimiento PEG: Conocimiento del personal (departamentos de gerencia, planificación y presupuestación en materia de presupuestación con enfoque de género.
	<i>Mecanismos</i>	
	6. Mecanismos participativos para mujeres: Existencia de mecanismos participativos para mujeres dentro del proceso presupuestario (acciones de discriminación positiva, cuotas de participación...)	
	7. Mecanismo de rendición de cuentas para la sociedad civil: Departamento de procesamiento de reclamaciones y quejas.	
	8. Mecanismo de gobernabilidad civil: Departamento que recoge sugerencias o demandas de la población, como buzón de sugerencias, atención al cliente...	

Dimensión Subjetiva	Capacidad de Cambio (CC)	Expectativa de Cambio hacia presupuestos con enfoque de género (EC)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opinión personal sobre presupuestos con enfoque de género (PEG): Se cuestiona si se prefiere un presupuesto con, o sin enfoque de género. En función de los resultados se valora cuan costoso resultará realizar los cursos de capacitación sobre PEG a los y las funcionarias. 2. Opinión personal sobre la forma que debe tener el proceso presupuestario: Se cuestiona la preferencia del proceso; a) abierto participativo, b) mixto, o c) cerrado. En función de los resultados, se observa si las demandas derivadas de los mecanismos de rendición de cuentas y de gobernabilidad civil tienen más o menos posibilidades de ser atendidas. 3. Predisposición o resistencia a los cambios: Hace referencia a la facilidad institucional de adoptar cambios en su qué hacer diario, en relación a los procedimientos intrínsecos al proceso presupuestario. Por ley, los presupuestos públicos no son rígidos, sino flexibles en función de los objetivos, planes y necesidades vigentes, las cuales no son permanentes sino que cambian según los contextos y situaciones. 4. Interés de implementación de PEG: Compuesta por dos sub-ítems¹⁴; a) <i>Interés</i> personal sobre implementación de PEG, y b) <i>Iniciativas previas</i> de implementación PEG. 5. Prioridad de implementación de PEG: Esta cuestión viene medida en espacio temporal; corto, medio y largo plazo.
	Margen de Maniobra (MM)		<ol style="list-style-type: none"> 6. Autoridad y potestad en la toma de decisiones. Hace referencia a la autoridad en la toma de decisiones que afecta, o puede afectar, al proceso de elaboración presupuestario.

Análisis de resultados: Aplicación IPPEG en Costa Rica

Los primeros resultados tras el análisis de los datos, posicionan a Costa Rica en un nivel bajo dentro del proceso de implementación de presupuestos con enfoque de género [IPEG = 0'27, IPEG (0,1)].

El análisis de los componentes del índice, establece que ambas dimensiones que lo integran, tanto la objetiva como la subjetiva se encuentran en niveles bajos o muy bajos.

● Dimensión Objetiva del IPPEG: Medios Técnicos

El resultado promedio de la variable ME, equivalente a 0'1, identifica la posición del cuerpo institucional de Costa Rica en una posición muy baja en cuanto a los parámetros materiales y técnicos necesarios para impulsar iniciativas de presupuestación con enfoque de género. A continuación, se detallan en el siguiente cuadro los resultados de la variable ME, donde se puede apreciar los resultados por parámetros en escala de valor, dejando en evidencia la relevancia que ocupan los niveles más bajos de requerimientos materiales dentro de las instituciones.

¹⁴ Cuestionando ambos ítems puede interpretarse el interés real de los jefes sobre PEG, puesto que los más interesados es probable que hayan tenido alguna iniciativa previa de implementación PEG.

ME: Medios Técnicos necesarios para desarrollar iniciativas PEG

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Muy Alto	4	2,0	2,0	2,0
	Alto	14	7,0	7,0	9,0
	Medio	17	8,5	8,5	17,5
	Bajo	51	25,5	25,5	43,0
	Muy bajo	114	57,0	57,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con Enfoque de género. 2008.

Desagregando la variable ME en los 8 componentes que la integran, los hallazgos que más llaman a atención en este campo, son los que han obtenido peores resultados; sólo el 15% de las personas entrevistadas afirmaron haber recibido algún **curso formativo** sobre la materia, o haber tenido acceso a **manuales, guías o métodos** prácticos que ayudaran a implantar el PEG.

Acceso a manuales, guías o cursos formativos sobre PEG

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Si	30	15,0	15,0	15,0
	No	130	65,0	65,0	80,0
	Ns-Nr	40	20,0	20,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Paralelamente, sólo el 14'2% cuentan con **indicadores** específicos necesarios para poder evaluar la aplicación del PEG.

Indicadores específicos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Si	28	14,0	14,0	14,0
	No	115	57,5	57,5	71,5
	Ns-Nr	57	28,5	28,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Puede concluirse que ambos aspectos; cursos formativos, distribución de materiales prácticos como guías o manuales, más desarrollo de indicadores o standardización de los existentes, serían medidas primordiales a tener en cuenta para encaminar la aplicación de PEG.

El 58% de las personas encuestadas acertaron la cuestión sobre el **conocimiento** de PEG, cuya pregunta en el cuestionario era simplemente localizar la propia definición de lo que es un presupuesto con enfoque de género. Este dato revela, que el 42% de los encuestados desconocen la materia por completo, por lo que sería necesario fomentar políticas de comunicación e información sobre la materia.

Conocimiento sobre presupuestos con enfoque de género

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Correcto	116	58,0	58,0	58,0
	Incorrecto	17	8,5	8,5	66,5
	NS-NR	67	33,5	33,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Un dato curioso, es el que hace referencia a la existencia de **personal cualificado**, pues el 49% respondieron que en su institución si cuentan con él, pero al mismo tiempo el 61% de los encuestados respondieron que no sabrían a qué **centro de consulta** acudir si tuvieran dudas sobre cómo aplicar el PEG. Ambos datos revelan una asimetría en la coordinación o comunicación entre los empleados y los posibles centros de consulta o apoyo en temática de género.

Personal cualificado en materia de género dentro de la institución

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Si	98	49,0	49,0	49,0
	No	65	32,5	32,5	81,5
	Ns-Nr	37	18,5	18,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Centro de consulta sobre materia de género

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Si	77	38,5	38,5	38,5
	No	101	50,5	50,5	89,0
	Ns-Nr	22	11,0	11,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Por último, se puede decir que muy pocas instituciones cuentan con **mecanismos participativos para la mujer** (16%), y que en torno al 52% de las instituciones cuentan con **mecanismos gobernabilidad civil** y el 56% con **mecanismo de rendición de cuentas**. En estas preguntas del cuestionario, hubo un porcentaje considerable de personas que no sabían si existían o no estos mecanismos en su institución, con lo cual es probable que el resultado esté infravalorado.

Mecanismos participativos para la mujer

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Si	32	16,0	16,0	16,0
	No	121	60,5	60,5	76,5
	Ns-Nr	47	23,5	23,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Mecanismo de gobernabilidad civil

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Si	103	51,5	51,5	51,5
	No	81	40,5	40,5	92,0
	Ns-Nr	16	8,0	8,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Mecanismo de rendición de cuentas

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Si	113	56,5	56,5	56,5
	No	66	33,0	33,0	89,5
	Ns-Nr	21	10,5	10,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

● Dimensión Subjetiva del IPPEG: Capacidad de Cambio

El resultado promedio de la variable CC, equivalente a 0'225, identifica la posición del cuerpo institucional de Costa Rica en una posición muy baja en cuanto a los parámetros intangibles necesarios para impulsar iniciativas de presupuestación con enfoque de género.

A continuación, se detallan en el siguiente cuadro los resultados de la variable CC, donde se puede apreciar los resultados por parámetros en escala de valor, dejando en evidencia la relevancia que ocupa el nivel más bajo de requerimientos intangibles sobre el capital humano de las instituciones. En este cuadro, sin embargo, se aprecia que los resultados de este parámetro, no son lineales en la tendencia, en el sentido en el que el porcentaje más elevado sitúa al CC en un nivel bajo, con 113 resultados de las encuestas, y que el siguiente resultado con mayor relevancia, corresponde a un CC alto, con 51 de las muestras. La causa explicativa se debe a la diferencia de *perfiles de trabajadores/as* que existen dentro del cuerpo de recursos humanos; un perfil con alto interés y aptitud positiva hacia la presupuestación con enfoque de género, vs. Otro perfil reticente a la temática. Este aspecto se desarrolla en el capítulo de perfiles.

CC: Capacidad de Cambio hacia presupuestos con enfoque de género

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Alto	51	25,5	25,5	25,5
	Medio	36	18,0	18,0	43,5
	Bajo	113	56,5	56,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

A continuación, se explican los principales hallazgos sobre las variables que componen la Dimensión Subjetiva de la Capacidad de Cambio (CC) son los siguientes:

El perfil de la gente encuestada ha resultado tener, en términos generales, un nivel medio-alto en cuanto a su respectivo margen de maniobra (Media MM= 0'76). Asimismo, se observa en el cuadro posterior, que las personas encuestadas tenían incidencia en la mayoría de cuatro etapas presupuestarias (26'5%).

Recordemos que en el cuestionario, la ponderación que tiene la respuesta negativa sobre si se tiene o no margen de maniobra (es decir, capacidad en la toma de decisiones, especialmente sobre alguna etapa dentro del proceso presupuestario) también se pondera positivamente (aunque en menor grado), dado que se valoran ciertos atributos y capacidades de las personas encuestadas, como las siguientes: Las personas encuestadas trabajan dentro de los departamentos de planificación, presupuestación y gerencia, con lo cual, tienen capacidad de incidir indirectamente en el proceso presupuestario a través de recomendaciones, asunción de tareas delegadas y posibilidad de promoción laboral.

Margen de maniobra: Capacidad de Incidir en el proceso presupuestario

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Si	77	38,5	38,5	38,5
	No	107	53,5	53,5	92,0
	Ns-Nr	16	8,0	8,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Se puede afirmar que entre las personas encuestadas existe una escasa expectativa de cambio (EC) hacia la implementación de presupuestos con enfoque de género.

Sobre la cuestión que hace referencia a la opinión personal sobre la **aplicación de la enfoque de género** en los presupuestos, el 43% de las personas se mostraron desfavorables a su posible aplicación, prefiriendo mantener en los presupuestos la neutralidad de género.

Opinión sobre el presupuesto con enfoque de género

			Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Presupuesto con neutralidad de género		86	43,0	43,0	43,0
	Presupuesto con enfoque de género		102	51,0	51,0	94,0
	Ns/Nr		12	6,0	6,0	100,0
	Total		200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Acerca del **interés** personal sobre el tema de PEG en general, el grueso de las personas respondieron que sentían indiferencia (28'5%) con tendencia hacia el interés (bastante 27'5%, mucho 26%). Estos datos revelan la necesidad de promulgar campañas de sensibilización, para despertar el interés y la curiosidad entre los trabajadores y las trabajadoras, primordialmente sobre el grupo poblacional que se muestra indiferente hacia el tema.

Interés en los presupuestos públicos con enfoque de género

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Mucho interés	52	26,0	26,0	26,0
	Bastante interés	55	27,5	27,5	53,5
	Indiferencia	57	28,5	28,5	82,0
	Poco interés	21	10,5	10,5	92,5
	Ningún interés	13	6,5	6,5	99,0
	Ns/Nr	2	1,0	1,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. C R 2008.

Sobre la existencia de **iniciativas previas de implementación** de PEG dentro de la institución en la que trabajan, el 20% respondió que sí habían tenido algún intento o experiencia, lo cual indica que en Costa Rica la temática de PEG es todavía incipiente (consultar tabla al comienzo del capítulo).

El 34% de las personas encuestadas opinan que en la institución en la que trabajan, sería complicado o lento insertar nuevos **cambios**, mientras que el 39% afirmó que en su institución insertar nuevos cambios no es un obstáculo, sino un proceso relativamente rápido o fácil. Observamos que en esta pregunta, el mayor grado de respuesta fue desconocimiento hacia la cuestión.

Acerca de la prioridad en la implementación, se observa que para la mayoría de las personas no resulta un tema prioritario (41%), o lo es pero a medio o largo plazo (42'5%), quedando sólo el 15% que lo considera un tema prioritario a corto plazo. Estos datos, unidos a los que hacen referencia al interés, muestran la necesidad e importancia de solventar la falta de interés en la aplicación de este tipo de presupuestos, necesarios para garantizar la justicia económica y social.

Prioridad temporal en la implantación de presupuestos con enfoque de género

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	No prioritaria	83	41,5	41,5	41,5
	Prioritario medio o largo plazo	85	42,5	42,5	84,0
	Prioritario a corto plazo	30	15,0	15,0	99,0
	Ns/ Nr	2	1,0	1,0	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos con enfoque de género. Costa Rica 2008.

Opinión: Forma de proceso presupuestario

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Valido	Proceso cerrado	11	5,5	5,5	5,5
	Proceso mixto	53	26,5	26,5	32,0
	Proceso abierto y participativo	131	65,5	65,5	97,5
	Ns / Nr.	5	2,5	2,5	100,0
	Total	200	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta del proceso de adaptación de iniciativas de presupuestos enfoque de género. Costa Rica 2008.

Por último, el 65'5% de las personas encuestados son favorables a los **procesos** abiertos y participativos en el ámbito laboral, frente al 26'5% que lo prefieren mixto y el 5'5% cerrado. Estos datos revelan que los mecanismos de gobernabilidad civil y de rendición de cuentas (parámetros del ME) tienen más posibilidades de resultar efectivos, debido a que la mayoría de las personas encuestadas son proclives a los procesos participativos de gobernabilidad civil, con lo cual podrían realizarse campañas de concienciación sobre distintas organizaciones de la sociedad civil, para que puedan acudir e incidir sobre esta temática en las instituciones.

Anexo 2

El Sistema Nacional de Planificación y Presupuestación con Enfoque de Género: una iniciativa del INAMU de Costa Rica¹⁵

Actualmente, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) de Costa Rica está llevando a cabo el programa denominado “Rompiendo paradigmas en la presupuestación pública costarricense: Hacia una planificación y presupuestación género-sensitiva”. Ese programa está orientado hacia la incorporación del análisis de género en el proceso presupuestario del Estado costarricense. Las acciones que se realizan en el marco de ese programa están sustentadas en una de las acciones estratégicas del Plan de Acción de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG): la de incorporar “criterios de igualdad y equidad de género en los mecanismos e instrumentos de planificación operativa y estratégica y presupuestación pública”.¹⁶

El objetivo del programa es construir el Sistema Nacional de Planificación y Presupuestación con Enfoque de Género (SINPPEG), apoyado en un cuerpo normativo básico que establezca:

- 1) que todo presupuesto público incorpore a las mujeres explícitamente como población objetivo del mismo.
- 2) que plantee metas desagregando por sexo y particularizando las que van especialmente dirigidas a las mujeres (no necesariamente supone la formulación de acciones afirmativas, sino identificar problemas singulares de las mujeres y plantear respuestas *ad hoc* para esta población, como también debería plantearse para personas con discapacidad, población indígena, niñez, adolescencia, etc.).
- 3) que se pueda visualizar con toda precisión, durante la formulación presupuestaria, qué y cuánto se destinará a las mujeres, y que después de ejecutado el presupuesto se pueda establecer cuál ha sido la inversión efectiva en esta población.
- 4) que como incentivo a las entidades estatales que se adscriban al Sistema, se les ofrezca asesoría en la formulación de planes y presupuestos género-sensitivos.

Tratando de asegurar el logro de objetivos estratégicos para el avance de las mujeres, desde los presupuestos públicos, el sistema daría prioridad de atención a aquellas entidades que tienen compromisos directos con la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (2007-2017), ya que para el INAMU tiene especial interés en que dichas instituciones puedan responder efectivamente a las necesidades, intereses y particularidades de las mujeres, en la asignación de recursos, con miras al logro de los objetivos y acciones de la PIEG en el corto plazo, pero en el mediano y largo plazo formalizar la iniciativa para que se logre institucionalizar la transversalización¹⁷ del enfoque de género en materia de planeamiento y presupuestación.

¹⁵ El texto de este anexo ha sido redactado por Lauren Palma, funcionaria del Área de Gestión de Políticas Públicas para la Equidad de Género del INAMU, bajo la supervisión de Mabelle Figueroa, Coordinadora de la citada unidad organizativa.

¹⁶ Esa acción se encuentra expresada dentro del objetivo sexto del Plan de Acción de la PIEG, el cual está referido al fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.

¹⁷ "Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en

Para definir este programa nos basamos en las siguientes premisas teóricas, que son base y horizonte del accionar del INAMU en el tema y que a la vez estamos motivando al Estado costarricense para que las asuma:

1. Los presupuestos públicos con enfoque de género no se refieren a presupuestos separados para mujeres, sino más bien lo que tratan es garantizar una redistribución de recursos entre los hombres y las mujeres, buscando la equidad en la asignación de los recursos: “darle a cada cual lo que requiere según sus necesidades, intereses y particularidades”.
2. La sensibilidad humana es fundamental para comprender la lógica de estas iniciativas y su importancia, pero lo es aún más el instrumental metodológico que permita guiar la formulación de planes y presupuestos género-sensitivos.
3. El Sistema Nacional de Planificación y Presupuestación con Enfoque de Género, es una acción afirmativa del Estado costarricense, como parte de sus compromisos internacionales en el tema de género, motivado y gestionado por el INAMU, pero asumido por las instancias responsables de la planificación y la fiscalización presupuestaria en Costa Rica.
4. El INAMU como ente rector en materia de igualdad y equidad de género y como coordinador de la PIEG, debe velar para que todos los actores del proceso se incorporen a estas iniciativas, para así garantizar el cumplimiento de sus compromisos en esta materia definidos en la PIEG, pero se espera ir más allá de las acciones de la PIEG; institucionalizando la iniciativa.

La implantación del SINPPEG, se ha planeado por fases con los siguientes componentes:

- *Componente de capacitación y sensibilización de funcionarios y funcionarias públicas* sobre la importancia de romper paradigmas en el sistema de planificación actual y caminar hacia una planificación y presupuestación género sensitiva.
- *Componente de organización dirigido a la conformación de la Red Femenina de Control Fiscal:* Mujeres y grupos organizados de mujeres concientes de la importancia de solicitar al Estado costarricense rendición de cuentas, específicamente en lo relacionado con el principio de control fiscal que se refiere a equidad en la asignación de los recursos.
- *Componente de análisis del Estado costarricense en el campo de planificación y presupuestación* que permita diagnosticar los principales sesgos de género del proceso presupuestario como base para formular las propuestas correctivas y motivar la toma de las medidas requeridas (SINPPEG).
- *Componente de registro o adscripción de entidades del Estado costarricense al SINPPEG,* recibiendo directrices de los entes fiscalizadores para incorporar la perspectiva de género en el proceso de presupuestación pública y asesoría (capacitación y guía metodológica para implementar el sistema en lo que corresponde a cada institución).

la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la transversalización es conseguir la igualdad de los géneros." Concepto tomado del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), 1997.

Desde el año 2005 se vienen realizando tres acciones concretas: Se trabaja en el análisis del proceso presupuestario, haciendo uso de las herramientas de análisis de género¹⁸ para detectar, los sesgos de género¹⁹, que hay que corregir para poder realizar una planificación y presupuestación género sensitiva; por iniciativa y con el apoyo de la AGEM, se elaboró un “Índice de introducción de procesos presupuestarios con enfoque de género” y se publicó material didáctico para sensibilizar y capacitar a funcionarios y funcionarias públicas sobre el tema. El caso particular del Índice, lo encontramos muy útil en la medida que permitió establecer la línea base a partir de la cual estamos trabajando para evidenciar los avances que se consigan con nuestra intervención directa o de las propias instituciones en este campo.

Para la detección de los sesgos de género se diseñó una metodología denominada: “Deducción e inferencia de la equidad de género según la asignación proporcional de gastos en los presupuestos públicos²⁰”, cuya aplicación demuestra cómo un análisis presupuestario desde el género, permite identificar elementos atribuidos a esta variable, que no admiten a las mujeres acceder en igualdad de condiciones a los recursos que asigna el Estado. Estos elementos muchas veces son visibles, se encuentran en la información con un simple escrutinio, pero en algunos casos requiere de procesos inferenciales más elaborados para determinarlos, ya que se ocultan bajo parámetros androcéntricos o de la propia condición entre los géneros.

¹⁸ El análisis de género sirve para evaluar los diferentes efectos de las políticas y programa, existentes o por desarrollar, en ambos géneros. Posibilita que una política se emprenda tomando en cuenta las diferencias genéricas, según cada sexo, especialmente visibilizando aquellos medios y mecanismos que profundizan las inequidades entre ambos y promueven relaciones de poder que subordinan a las mujeres. La idea de dicho análisis es, contra la ginopia o ceguera de género, ver si las necesidades e intereses de ellas, igual que las de los varones, están presentes en la política o programa que se considere; si son necesarios cambios para que ello se dé, y si se dan posibilidades o recursos para que dicho cambio se efectúe.

¹⁹ Se constituye un sesgo de género cuando la asignación de recursos estatales destinados a satisfacer necesidades sociales (que interactúan con relaciones sociales y de jerarquía), se traducen en gastos públicos que se invierten mayoritariamente en sectores masculinos en detrimento de la inversión en mujeres.

²⁰ Con este ejercicio metodológico identificamos todos aquellos vacíos que hay que corregir antes de realizar una planificación y presupuestación con enfoque de género. Ya la metodología se ha validado con éxito en dos instituciones del Estado costarricense dando como resultado: en primer lugar, medir el nivel de aceptación del tema por parte de los funcionarios y funcionarias públicas, identificar los principales sesgos de género que tiene el proceso presupuestario y los requerimientos para llevar a cabo algún tipo de iniciativa sobre este tema.