

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

Informe general sobre diez países

Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda

Debbie Budlender, Agencia Comunitaria para la Consulta Social, El Cabo



United Nations Development Fund for Women



La Comisión Europea promueve el interés general de la Unión Europea, particularmente mediante la presentación de propuestas para el derecho europeo, mediante la supervisión de la correcta implementación de los Tratados y el derecho europeo y mediante la aplicación de políticas comunes y la administración de fondos. La Comisión preside el Comité Directivo del Programa de la Asociación entre la Comisión Europea y las Naciones Unidas sobre 'Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda'.

El UNIFEM, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, suministra asistencia técnica y financiera para programas y estrategias innovadoras que promueven la potenciación de la mujer y la igualdad de género. Situando el adelanto de los derechos humanos de la mujer en el centro de todos sus esfuerzos, el UNIFEM centra sus actividades en cuatro esferas estratégicas: reducir la feminización de la pobreza; poner fin a la violencia contra la mujer; contrarrestar la propagación del VIH/SIDA entre las mujeres y las muchachas; conseguir la igualdad de género en la gestión democrática, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra.

Esta publicación ha sido producida de UNIFEM con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es de exclusiva responsabilidad de su autora y no necesariamente representan los criterios de UNIFEM, las Naciones Unidas ni ninguna de sus organizaciones afiliadas, y no podrá considerarse de ninguna manera que refleje los criterios de la Unión Europea.

'Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda:
Informe general sobre diez países'

ISBN: 1-932827-99-4

Copyright © Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) New York, 2009

Diseño & composición: Van Gennep Design

Traducción: Samuel du Bois

Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)
304 East 45th Street
15th floor
New York, New York 10017 USA
Tel: 212-906-6400
Fax: 212-906-6705
www.unifem.org

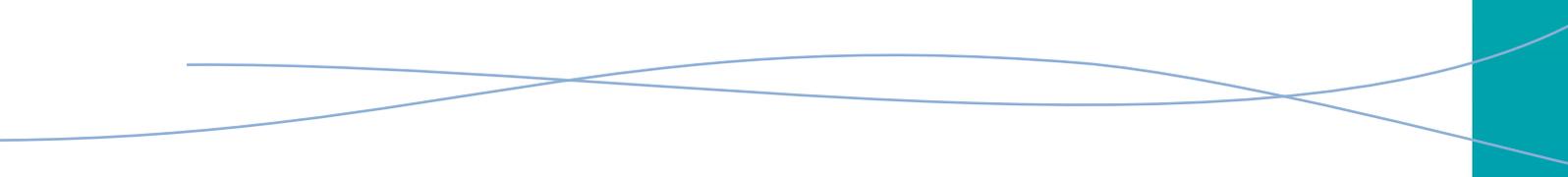
Para cualquier información adicional consulten la página web de PSG en www.gender-budgets.org o escriban a la siguiente dirección electrónica: gender.budgets@unifem.org.



Informe general sobre diez países

**Integrar los presupuestos
sensibles al género en la agenda
de la eficacia en la ayuda**

Debbie Budlender, Agencia Comunitaria para la Consulta Social, El Cabo



Índice de Contenidos

Siglas.....	iii
Antecedentes	2
Los 10 países.....	5
Desafíos para la investigación	12
Apoyo al desarrollo y sistemas del gobierno.....	13
Programas de apoyo al país	13
Documentos de estrategia nacional de la CE.....	13
Otros donantes.....	14
Puntos focales de género e instrumentos de género	14
Alineamiento con planes nacionales	15
Asignaciones relacionadas con el género	16
Indicadores	17
Ayuda a organizaciones no gubernamentales	19
Modalidades de cooperación	20
Planes nacionales de desarrollo	23
Sistemas de presupuestación	25
Procesos presupuestarios	27
Estructuras y procesos de la ayuda al desarrollo	28
Experiencias con PSG	33
Resumen de las experiencias	33
Camerún	33
Etiopía.....	33
India	34
Marruecos.....	36
Mozambique.....	37
Nepal	38
Perú	39
Ruanda	40
Tanzania.....	40
Uganda.....	42
Reflexiones	44
Referencias.....	48

Siglas

DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
CE	Comisión Europea
UE	Unión Europea
FOWODE	Foro para las Mujeres en la Democracia
APG	Apoyo al Presupuesto General
IDG	Índice de Desarrollo en materia del Género
PIB	Producto Interno Bruto
PSG	Presupuestos Sensibles al Género
GRBC	Comité de Presupuestos Sensibles al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
AIF	Agencia Internacional de Fomento
FMI	Fondo Monetario Internacional
MINPROFF	Ministerio de Promoción de la Mujer y la Familia
MoFED	Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico
MoFPED	Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico
MoGLSD	Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social
MP	Miembro del Parlamento
MTEF	Marco de gasto a medio plazo
NEWA	Red de Asociaciones de Mujeres Etíopes
ONG	Organización no gubernamental
PIN	Programa Indicativo Nacional
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
PAF	Marco para Evaluación del Desempeño
PARPA	Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta
PASDEP	Plan para el Desarrollo Acelerado y Sostenible para Acabar con la Pobreza
PSB	Protección de Servicios Básicos
PAEP	Plan de Acción para Erradicar a la Pobreza
DELP	Documento de Estrategias de Lucha contra la Pobreza
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
SWAp	Enfoque Sectorial
TGNP	Programa de la Red sobre el Género en Tanzania
RU	Reino Unido
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WCP	Plan del Componente de las Mujeres
WICBT	Mujeres comerciantes transfronterizas informales

Antecedentes

En 2008 UNIFEM lanzó un programa trianual para “Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda”. El programa recibe el apoyo financiero de la Comisión Europea (CE) y consiste en una revisión de la investigación y asistencia técnica programática. El primer aspecto abarcó investigación en diez países en vías de desarrollo. La investigación pretendió averiguar cómo las herramientas y estrategias de los presupuestos sensibles al género (PSG) han sido utilizadas en el contexto de las modalidades de cooperación vigentes. Esta investigación pretendió profundizar el entendimiento de las contrapartes nacionales y de los niveles de decisión en la Unión Europea (UE) respecto a las oportunidades de aprovechar los PSG para reforzar la rendición de cuentas en materia de la igualdad de género en la eficacia de la cooperación. En términos más generales, sugerimos que los informes son útiles para explorar cómo los PSG pueden aprovecharse para promover la igualdad de género tanto dentro de la cooperación y más allá de los apoyos externos. El segundo aspecto del programa seleccionará a cinco países en los cuales se dará apoyo técnico (focalizado y diseñado a la medida) durante los años 2009 y 2010 para mejorar la capacidad nacional de institucionalizar más aún los PSG.

Este informe presenta los hallazgos consolidados de las 10 investigaciones nacionales. Debe leerse conjuntamente con los diez informes nacionales más detallados.

UNIFEM y la CE debían seleccionar a los diez países en base a criterios como la existencia de trabajo con los PSG, el uso del Apoyo al Presupuesto General (APG) o apoyo al presupuesto sectorial, y la presencia de procesos de reforma presupuestaria. En realidad, varios países seleccionados no coincidieron perfectamente con estos criterios. Algunos países – en particular la India – reci-

ben un monto mínimo de ayuda aunque, en términos absolutos, es un volumen considerable y la India es el país que más recursos recibe de la CE. En los países que sí reciben ayuda, el uso de las “nuevas” modalidades de cooperación como el APG y apoyo al presupuesto sectorial puede ser limitado en algunos casos. Varios países – Camerún es el mejor ejemplo – tienen una experiencia muy limitada de trabajo en PSG, más allá de la conscientización. Esta diversidad poco intencional y distancia de los criterios de selección ofrecen la ventaja de poner énfasis en que no puede existir una sola receta para las intervenciones en el desarrollo en general, y para los PSG en particular.

Sin embargo, la selección de los países sí plantea la interrogante sobre cuál debe ser la base primordial de la investigación en general – y de este resumen consolidado en particular. Originalmente, podría haberse formulado la interrogante así: “¿Cómo se puede hacer que la cooperación sea más sensible al género y cómo pueden contribuir los PSG a asegurar que sea así?” Pero esta pregunta no tiene sentido al hablar de los países como la India y el Perú para los cuales la cooperación externa constituye una fracción mínima del presupuesto gubernamental. Más bien, este documento adopta como sus interrogantes principales: “¿Cómo pueden los PSG contribuir a hacer que el desarrollo sea más sensible al género en el contexto de la agenda de la eficacia en la ayuda?” Esta reformulación reconoce que la “agenda” para aumentar la eficacia de la cooperación existe internacionalmente y que probablemente impactará en el desarrollo a nivel nacional hasta cierto punto, pero toma en cuenta que el efecto será limitado en el “contexto” de determinados países.

Todos los informes de investigaciones nacionales tienen la misma estructura básica, para facilitar las comparaciones y los aprendizajes. La primera sección de cada informe nacional presenta breves

antecedentes sobre el país, cubriendo los principales indicadores del desarrollo y los principales parámetros del apoyo externo para el desarrollo en el país. La siguiente sección examina las prácticas gerenciales en el desarrollo. Incluye una descripción más detallada de dos socios en el desarrollo – la CE y un segundo donante europeo que sea significativo para ese país en particular. La descripción examina, en particular, la manera en que estos dos donantes abordan el género en sus prácticas. La siguiente parte de los informes nacionales presenta una visión general de los principales marcos y procesos de planificación y presupuestos en el país respectivo, y análisis de cómo se han integrado intereses de género en éstos. Se continúa con una breve descripción y análisis de la experiencia con los PSG en el país y un análisis del presupuesto con enfoque de género para un determinado sector escogido por su pertinencia desde la perspectiva de género y por el tipo de ayuda proporcionada en su apoyo. Finalmente, se pidió que cada equipo nacional diera una página de recomendaciones. Para facilitar la comparabilidad, se entregó a cada equipo de investigación una lista de preguntas rectoras para cada subsección, así una extensión sugerida.

Para los fines del presente documento, no hemos considerado los análisis sectoriales. Dichos análisis pueden ser útiles a medida que los países lleven adelante sus PSG y otros trabajos relacionados con el género. También son útiles para resaltar que, si se desea explorar más detalladamente, enfocándose en los programas sectoriales que podrían lograr un impacto verdadero en el bienestar de las mujeres (pobres), es necesario tomar en cuenta un conjunto adicional de documentos de políticas, presupuestos y monitoreo, específicos para ese sector, así como la manera en que los donantes apoyan a este sector. Además hay que explorar los detalles de

cómo funcionan los organismos y cómo se presentan los presupuestos en el país determinado. Los análisis sectoriales son demasiado diversos, detallados y específicos para resumirlos de manera sensata en un informe consolidado.

Las primeras partes de este informe resumen y comparan los hallazgos entre los países respecto a la ayuda al desarrollo y los procesos de planificación y presupuestación. No obstante, el principal énfasis del informe está en describir y analizar las experiencias con PSG. Por lo tanto, las primeras partes cumplen el propósito de dar el contexto en el cual sucedieron las actividades PSG. En su mayor parte, estas secciones no tratan sobre los PSG explícitamente. Pero sí contienen varias sugerencias sobre cómo los aspectos particulares del contexto podrían ser pertinentes para el trabajo con PSG.

Se pidió a las autoras nacionales limitar sus descripciones de las experiencias con sus PSG a aproximadamente siete páginas. Sin embargo, el vínculo con los PSG representa el enfoque central de esta iniciativa CE-UNIFEM, y son los PSG que serán el enfoque de la siguiente etapa. El vínculo con los PSG también constituye el especial “valor agregado” de este proyecto, ya que recientemente se han dado una serie de otras iniciativas de investigación y activismo relacionadas con el género y la agenda de la eficacia en la ayuda.

Los PSG no son un fenómeno único, sino más bien una gama de diferentes posibles actividades enfocadas en la cuestión de cómo el presupuesto del gobierno promueve o podría promover la igualdad de género. Este informe adopta una definición amplia de los PSG que abarca todo el proceso desde el diagnóstico de la situación que se abordará, el diseño de las políticas y los programas, asignando los presupuestos, y ejecutando y evaluando la ejecución

y su impacto. Muchas personas entienden los PSG en un sentido más estrecho. Sin embargo, la noción más amplia coincide con los conceptos modernos de los presupuestos que subyacen a las actuales reformas de las finanzas públicas, como los presupuestos orientados por el desempeño y los marcos de gastos a mediano plazo. Así, por ejemplo, los lineamientos de la CE sobre el Apoyo al Presupuesto General anotan que la administración de las finanzas públicas “trata sobre la planificación, ejecución, información y auditoría de los dineros públicos, así como la evaluación del grado de cumplimiento de los planes y si un presupuesto es incluyente y se elabora y ejecuta de manera transparente.” (CE, 2007).

Desde una perspectiva de género, contar con una concepción más amplia también ayuda a evitar que los éxitos en la etapa de los presupuestos en sí sean tergiversados por problemas en otra etapa. Por ejemplo, si no se comprende adecuadamente la situación de género, las políticas y programas diseñados serán inadecuados y la asignación de los presupuestos para políticas y programas inadecuados ofrecerá poca esperanza de promover eficazmente la igualdad de género. Asimismo, asignar presupuestos adecuados para las políticas y programas sensibles al género servirá de poco si el dinero no termina de gastarse o no llega a sus beneficiarios/as. Una implicación de nuestro concepto amplio para describir las actividades pasadas con los PSG en los países es que posiblemente las personas que participaron no habrán considerado algunas de las actividades descritas como parte de los PSG.

La investigación nacional y este informe se enfocan en lo que ocurre a nivel nacional antes que lo que sucede en las oficinas de los donantes. Este enfoque coincide con el rumbo general de los PSG, que ponen el interés en lo que pasa en la realidad, antes

que lo que digan los documentos y las políticas. El enfoque de las investigaciones nacionales y de este informe se pone principalmente en lo que sucedió, antes que en los planes para el futuro. En estos dos sentidos, esta investigación pretende servir como una “revisión de la realidad en materia del género” comparando esa realidad con las retóricas relacionadas con la Declaración de París. Además, pretende asegurar que el enfoque no se ponga simplemente en los mecanismos técnicos de la cooperación sino también – más importante – en los resultados facilitados por la ayuda.

Los estudios fueron realizados en el tercer trimestre del 2008. La intención original fue completarlos a tiempo para que sirvieran de insumos para el Foro de Alto Nivel en Accra, de septiembre 2008. Por importantes retrasos en las decisiones sobre los países y la selección de los equipos de investigación nacionales, esto no fue posible. Los retrasos también tuvieron el resultado desafortunado de que la investigación se hizo durante una época cuando muchos de las/los representantes de donantes estuvieron con licencia.

Una limitación de la investigación, impuesta en el diseño, fue el enfoque en el gobierno central. Esta limitación se impuso para limitar la complejidad y envergadura de la investigación, dado el limitado tiempo disponible. La limitación implicó más pérdida para algunos países que para otros. En el Perú, por ejemplo, se ha hecho un interesante trabajo con los PSG a nivel local, fuertemente vinculado con los presupuestos participativos. En la India, las prestaciones gubernamentales se descentralizan en gran medida a nivel seccional, y es en algunos de los Estados que se utiliza el APG. Así, algo menos de la mitad de las asignaciones para la India del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido pasan por el presupuesto central para esquemas

TABLA 1.
Indicadores clave para los diez países seleccionados

	PIB PC	NO. ORDEN	IDH	NO. ORDEN	IDG	NO. ORDEN	% MUJERES MPS	NO. ORDEN
CAMERÚN	2,299	4	0.532	144	0.524	126	8.9	9
ETHIOPÍA	1,055	9	0.496	169	0.393	149	21.9	6
INDIA	3,452	3	0.619	128	0.600	113	8.3	10
MARRUECOS	4,555	2	0.646	126	0.621	112	10.8	8
MOZAM-BIQUE	1,242	7	0.384	172	0.373	150	34.8	2
NEPAL	1,550	6	0.534	142	0.520	128	17.3	7
PERÚ	6,039	1	0.773	87	0.769	76	29.2	5
RUANDA	1,206	8	0.452	161	0.450	140	48.8	1
TANZANIA	744	10	0.467	159	0.464	138	30.4	3
UGANDA	1,921	5	0.505	154	0.501	132	29.8	4

con patrocinio central, mientras que el resto se da como apoyo directo para el presupuesto de cuatro Estados focalizados – Andhra Pradesh, Madhya Pradesh, Orissa y Bengal Occidental – para aliviar la pobreza. Las investigadoras en la India incluyeron un análisis de la asistencia del DFID para estos Estados, ya que el DFID fue el donante seleccionado; además, fue sólo a nivel seccional que las “nuevas” modalidades de cooperación fueron evidentes. En Marruecos, la ayuda en apoyo a la descentralización representa casi la tercera parte del total del apoyo oficial al desarrollo (AOD).

LOS 10 PAÍSES

El siguiente cuadro presenta algunos indicadores clave para los diez países seleccionados, como constan en el Informe de Desarrollo Humano 2007/08 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2007). Se utiliza una sola fuente para facilitar la comparabilidad, pero debe anotarse que algunos actores/as nacionales cuestionan los valores que constan en esta publicación para sus países. Los paí-

ses se enumeran en orden alfabético a continuación, pero el cuadro incluye el ordenamiento por producto interno bruto (PIB) per cápita, el índice de desarrollo humano (IDH), índice de desarrollo en materia del género (IDG) y el porcentaje de miembros del parlamento (MPs) que son mujeres. (Este último indicador se refiere a la cámara “inferior” (de diputados/as) cuando un país tenga una legislatura bicameral.)

La tabla ilustra una diversidad significativa entre los países respecto de todos los indicadores. También muestra que el orden difiere para los distintos indicadores. El Perú claramente es excepcional, con un nivel mucho mayor a los demás países para el PIB, IDH, e IDG. Sin embargo, queda en la mitad de la lista cuando se trata de la representación de las mujeres en su cámara de representantes. Tanzania tiene el menor PIB, pero está en los lugares 8 y 7 en términos de IDH e IDG, y tercer lugar en términos de la representación de las mujeres en el parlamento. Por lo tanto, su desempeño respecto al género es mejor de lo que se esperaría.

Ruanda está en el lugar 8 ó 9 para el PIB, IDH e IDG, pero primero en términos de las mujeres parlamentarias. En cambio, la India se ubica relativamente alto – en tercer lugar – respecto a tres de los indicadores, pero tiene la menor representación de mujeres en su parlamento nacional. Pero se sabe que tiene una cuota del 33% para la representación por mujeres en los gobiernos locales, urbanos y rurales.

En términos del tamaño de la población (dato que no consta en el cuadro), los países van desde la India – con más de mil millones de habitantes – a Ruanda, con apenas 9,1 millones. En todos los países, aproximadamente la mitad de la población es femenina. En India y Nepal el porcentaje es ligeramente menor a la mitad y en los otros países es ligeramente más de la mitad, como se esperaría biológicamente.

Todos los informes nacionales registran un crecimiento económico, en términos del PIB, durante los años recientes. Sin embargo, todos también registran problemas persistentes de pobreza y desigualdad. Además, en varios países los informes anotan que los ritmos altos de crecimiento demográfico diluyen el impacto del crecimiento del PIB. En el Perú, el país más pudiente de la muestra en términos generales, el informe subraya el hecho de que los sub-grupos de la población – y los pueblos indígenas en particular – son marginados, y que los problemas de género difieren entre los sub-grupos. Los informes sobre Nepal e India también resaltan la diferenciación en términos de casta, etnicidad, geografía y otros factores que necesitan considerarse conjuntamente con el género.

El siguiente cuadro presenta información más directamente relacionada con el tema de la investigación. Este cuadro presenta la selección del segundo donante, a más

de la CE, para cada país. En la mayoría de los casos, este donante representaba el mayor donante bilateral al país. Una de las excepciones en este sentido fue el Perú, cuyo mayor donante bilateral son los Estados Unidos de América (EEUU). Los EEUU no fueron tomados como donante de enfoque en primer lugar porque no forman parte de la UE y en segundo lugar porque se han resistido fuertemente a la participación en cualquiera de las “nuevas” modalidades de cooperación como el APG. Asimismo, en Mozambique el donante elegido, Suecia, es el quinto mayor, después del Banco Mundial, la CE, el Reino Unido (RU) y los EEUU. En este caso Suecia se prefirió al RU para evitar que demasiados estudios nacionales se enfocaran en un solo donante. En Marruecos, el informe de monitoreo para la Declaración de París excluye la información sobre los Estados Árabes, lo que imposibilita la comparación del volumen de su apoyo con el del donante escogido, España. De todos modos, los Estados Árabes no serían elegibles como estudio de caso para este proyecto al no estar dentro de Europa. En Nepal, el informe no presenta porcentajes para los países individuales, pero Japón e India en su conjunto aportan el 14% del apoyo externo, mientras que la CE dio menos del 1% del total de cooperación que ingresó al presupuesto del gobierno. El Reino Unido (RU), mediante su organismo de cooperación, DFID, es el donante de más frecuente selección. También es un donante que ha sido líder en el uso de las nuevas modalidades de cooperación.

Ya que el segundo donante tenía que ser un país europeo, las instituciones multilaterales como el Banco Mundial no fueron escogidas. Sin embargo, pese a la ausencia de preguntas específicas relacionadas con el Banco, todos los informes nacionales lo mencionan, y parece que el Banco cumple un rol protagónico en la cooperación con la mayoría de los diez países, si no todos. La siguiente

TABLA 2.**País donante seleccionado, sector y volumen del apoyo, por países**

	DONANTE	SECTOR	AYUDA % PIB	% PRESUPUESTO
CAMERÚN	Francia	Salud	1	5-10
ETHIOPÍA	DFID	Salud		33
INDIA	RU	Salud		2
MARRUECOS	España	Salud	1.8	6
MOZAMBIQUE	Suecia	Salud	19.4	48.9
NEPAL	RU	Educación	4	20-25
PERÚ	España	Empleo	0.5	4
RUANDA	RU	Educación	24	50
TANZANIA	Países Bajos	Educación		34
UGANDA	RU	Educación		30

lista da alguna idea del rol del Banco en términos del dinero asignado en préstamos o financiamiento no reembolsable. El nivel y la naturaleza de la injerencia del Banco en el entorno macroeconómico y político global implicarían que estos montos subestiman el verdadero grado de su influencia.

- En Camerún, el Banco fue el tercero de los cinco mayores donantes al país. De estos cinco donantes, el Banco desembolsó el menor porcentaje (78%) de recursos comprometidos. El Banco fue el mayor donante para el programa sectorial para el VIH/SIDA en 2005.
- En Etiopía, el Banco lideró el desarrollo del programa alternativo de Protección a Servicios Básicos cuando los donantes decidieron suspender su apoyo al presupuesto. Anteriormente, el Banco proporcionó apoyo directo al presupuesto y continúa proporcionando apoyo mediante otras “nuevas” modalidades. El Banco es co-presidente del Grupo de Asistencia al Desarrollo, conjuntamente con el PNUD. El Banco Mundial está entre siete donantes que evalúan que el género es un “sector” muy importante, aunque no sea su sector principal.
- En la India, el Banco Mundial (y AIF), conjuntamente con el Banco Asiático de Desarrollo, Japón y la Federación Rusa, son las principales fuentes de apoyo, que se da en forma de préstamos. En el análisis sectorial, el Banco consta como uno de los donantes para un fondo multi-donante para la salud reproductiva e infantil.
- En Marruecos, el Banco es el mayor donante, aportando sus recursos principalmente en forma de préstamos. Las contribuciones del Banco y los otros cuatro grandes donantes representan el 99% del APG para el país, y el 90% del apoyo programático, definido en términos más amplios.
- En Mozambique, el Banco fue el mayor donante en 2007, representando un 17% del total de asistencia oficial al desarrollo.
- En Nepal, AIF, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo en su con-

junto representan un 40% de toda la ayuda externa. El apoyo al presupuesto para el período del Décimo Plan provino principalmente del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en apoyo al DELP. (Como se trata a continuación, el Apoyo al Presupuesto General no se utiliza actualmente en Nepal.) El informe anota que, mientras que las condiciones del FMI se enfocan principalmente en la estabilidad macroeconómica, las condiciones del Banco se enfocan en el ajuste estructural de la economía pero incluyen intervenciones para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza. El género y la inclusión también se incluyen en el sistema referencial de Política Nacional y Evaluación Institucional del Banco, el que da los lineamientos básicos para los donantes occidentales.

- En el Perú, fue a insistencia del Banco que el país comenzó a introducir los presupuestos en base al desempeño en 2003.
- En Ruanda, el Banco Mundial es uno de los cuatro mayores donantes. En 2007, el 57% de su apoyo se proporcionó en forma de cooperación programática.
- En Tanzania, el Banco consta entre los 14 donantes que dan APG, y también contribuye a la mayoría, si no todos los SWAps.
- En Uganda, el Banco Mundial/AIF es el mayor donante, dando un 29% del total de la cooperación durante el período 2000/01-2006/07. Además, aunque la Estrategia de Uganda para la Asistencia Conjunta se diseñó para guiar el proceso armonizado de los socios en el desarrollo para apoyar la ejecución del PAEP, la mayoría de los socios que dan APG usan más bien el Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza del Banco como su base para las negociaciones con el gobierno. El informe nacional

anota que el nivel de sensibilidad al género de este instrumento ha mejorado en el transcurso del tiempo, y los créditos cuarto, quinto y sexto exigieron compromisos explícitos con el género.

En términos sectoriales, la mayoría de los equipos nacionales optaron por enfocarse en la educación o la salud. Perú nuevamente fue la excepción, optando por el ministerio que atiende a asuntos laborales y a las pequeñas y medianas empresas.

Los indicadores al respecto del monto de la cooperación deberán leerse con cuidado. En particular, hay que proceder con cautela para realizar comparaciones entre los países. Dos indicadores se presentan en este cuadro. El primero muestra el apoyo externo como porcentaje del PIB, y el segundo muestra la ayuda como porcentaje del presupuesto nacional. El indicador de la ayuda externa como porcentaje del PIB es probablemente más confiable que el indicador que la muestra como porcentaje del presupuesto total. Este último indicador se complica por los cambios realizados en los montos del presupuesto durante el transcurso del año, las diferencias entre los compromisos y desembolsos de los donantes, y la amplitud de la definición del presupuesto gubernamental. Lo que confunde aún más las comparaciones entre los países es que estos indicadores probablemente se relacionan, en su mayor parte, con los presupuestos nacionales. En la mayoría de los países, toda la asistencia oficial al desarrollo para el gobierno debe pasar por el gobierno central. Sin embargo, parte de este dinero podría canalizarse entonces a los gobiernos seccionales (de los estados, provincias, municipalidades, etc.). Si los montos de los presupuestos seccionales no están incluidos en la medida presupuestaria, entonces el porcentaje de ayuda reflejada en el cuadro podría ser engañoso, particularmente en los países con

una descentralización significativa. Ambos indicadores también son afectados por la amplitud de la definición del apoyo externo. En particular, algunos de los estimados podrían incluir la ayuda para actores no gubernamentales, mientras que otros podrían excluir esto. En muchos casos, las asignaciones a los actores no gubernamentales son sustanciales.

Aun tomando en cuenta estas advertencias, el cuadro confirma la amplia divergencia entre los países en su dependencia de la ayuda externa. Al un extremo de la escala, este apoyo externo representa aproximadamente la mitad de los presupuestos gubernamentales en Ruanda y Mozambique. Al otro extremo de la escala, representa apenas un 2% del presupuesto gubernamental en la India. Sin embargo, pese a que la ayuda externa, en su conjunto, representa apenas el 2% del presupuesto del gobierno de la India, sigue siendo el mayor monto recibido bajo la cooperación de la CE en Asia y América Latina.

El número de donantes activos en un país en particular también difiere. Nuevamente, la India es interesante en este sentido, ya que desde 2003, el gobierno central ha aceptado asistencia bilateral únicamente de los países del G-8 y de la CE. A otros países se les ha solicitado que contribuyan a organismos no gubernamentales y universidades o que canalicen su asistencia a través de los organismos de desarrollo multilaterales. En Camerún, cuatro donantes oficiales y los fondos globales en su conjunto representan el 95% del apoyo externo. En cambio, tanto Mozambique como Tanzania tienen 19 ó más donantes oficiales, mientras que en Ruanda 17 donantes contribuyen el 93% de la ayuda externa.

Hay otras diferencias entre los países – y entre los donantes – en las proporciones del apoyo total al desarrollo que se reci-

ben como préstamos o como fondos no reembolsables. Estas diferencias no se consideran en este informe.

DESAFÍOS PARA LA INVESTIGACIÓN

Es importante anotar las dificultades encontradas al realizar las revisiones nacionales, tanto porque hay que tenerlas en cuenta para entender los hallazgos, como porque algunas de las dificultades también se encontrarán en los trabajos futuros con los PSG.

Las dificultades de conseguir estimados correctos de la asistencia ya fueron mencionadas. El informe de Tanzania, en particular, explícitamente resalta las diferencias entre los estimados de distintas fuentes. Las diferencias existen tanto entre los estimados de diferentes fuentes (por ejemplo, el gobierno y el donante), y entre los estimados de una misma fuente (por ejemplo, de un donante en particular, sobre sus propias asignaciones de asistencia). El hecho de encontrar estas diferencias en Tanzania, país que tiene sistemas de información relativamente buenos y que ha tomado en serio la armonización, sugiere que la situación podría ser aún peor en otros países. Algunas de las diferencias son fáciles de explicar. Por ejemplo, a veces hay diferencias significativas entre las asignaciones y los desembolsos por el lado de los donantes, y entre las asignaciones y gastos por el lado del gobierno. Los lineamientos de la CE sobre el Apoyo al Presupuesto General (CE, 2007) anotan en este sentido que la ayuda es mucho más “volátil” que los ingresos de las fuentes del propio gobierno, y que sólo aproximadamente las dos terceras partes de la ayuda se desembolsa en el ejercicio económico de su compromiso presupuestario. Los retrasos en los desembolsos pueden producir asignaciones planeadas para un período pero que recién se dan en un período posterior, lo que genera diferencias en ambos años. También hay diferencias causadas por las

fluctuaciones cambiarias cuando se trata de monedas diferentes. Y hay discrepancias causadas por diferentes prácticas de registro e informes entre los diferentes donantes, así como por el hecho de que a veces se registran los aportes entre diferentes agencias. Marruecos presenta un ejemplo de estos dos problemas. En términos de múltiples agencias, en Marruecos, las solicitudes por los ministerios de financiamiento de fuentes externas deben canalizarse por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación, pero el Ministerio de Economía y Finanzas no necesariamente se informa sobre todos los documentos de proyecto suscritos. En términos de diferentes prácticas en la emisión de informes, el 90% de la cooperación de la UE se refleja en el presupuesto de Marruecos para el 2007, pero sólo el 9% de la cooperación española. El bajo porcentaje para España se explica por el hecho de que España registra la cooperación como desembolsada inmediatamente cuando se comprometa, mientras que la norma marroquí es esperar hasta que se desembolse efectivamente antes de incluir el monto en el presupuesto.

Los estimados también diferirían según su inclusión o no de asignaciones extrapresupuestarias, las que no se canalizan / registran por el presupuesto del gobierno. Por su naturaleza, es difícil conseguir estimados centralizados correctos de las asignaciones extrapresupuestarias. Sin embargo, tales asignaciones pueden ser significativas. En Nepal, un estimado 50% de la cooperación externa no pasa por el presupuesto del gobierno sino que se canaliza por ONGs nacionales e internacionales, a agencias del gobierno pero proyecto por proyecto, a varias entidades y órganos constitucionales y a instituciones del gobierno local. Una última complicación común igra alrededor de varios fondos mundiales, que incluyen fuentes financieras adicionales a más de los donantes

bilaterales y multilaterales, pero a las cuales suelen contribuir estos donantes. En muchos casos, estos montos probablemente se excluyen de los estimados, ya que no pasan por el presupuesto del sistema gubernamental. Sin embargo, en tres de los países de nuestro estudio de caso – Uganda, Mozambique y Etiopía – el Fondo Mundial para la Lucha Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria está usando sistemas nacionales hasta cierto punto antes que operar totalmente con mecanismos paralelos a los sistemas nacionales (Mesa redonda 8, 2008). Una complicación específica para el Perú es que la responsabilidad de la ayuda se divide entre dos agencias, las que no colaboran bien en términos de compartir y alinear la información. Así, en el Perú, mientras que los créditos se canalizan por el Ministerio de Finanzas, el que los registra, el financiamiento no reembolsable se coordina por la Agencia de Cooperación Internacional.

Más allá de los estimados, hubo dificultades para obtener otra información. En general, parece que los equipos nacionales experimentaron más dificultades para obtener información de donantes que de los funcionarios gubernamentales. La Delegación de la CE resultó más huraña en muchos casos que las representantes del otro donante elegido. Como ya se mencionó, este problema puede explicarse en parte porque la investigación se hizo durante el período de vacaciones anuales. El hecho de que los funcionarios/as de cooperación trabajen en un determinado país durante un número limitado de años – usualmente tres – también significó que en algunos casos dijeron que no tenían la información necesaria porque tenían poco tiempo en sus cargos y en el país.

Constituyó un importante desafío comprender y definir diferentes modalidades de cooperación – las diferentes maneras en que los donantes entregan el dine-

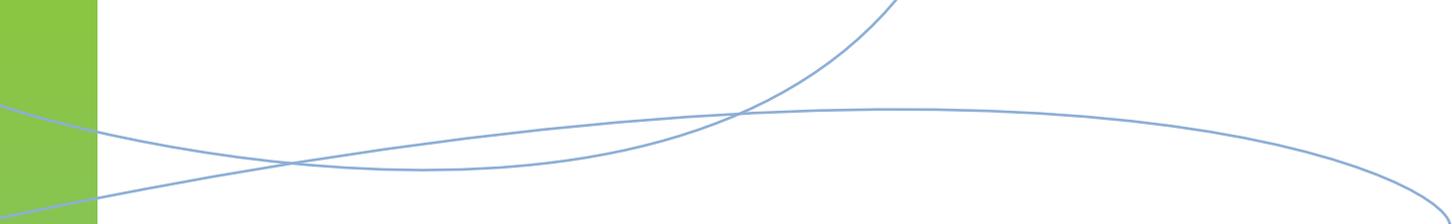
ro a los gobiernos receptores. En términos amplios y para los fines de este documento hemos entendido el *Apoyo al Presupuesto General* (APG) como dinero de donantes que se canaliza al presupuesto principal del gobierno y que no está marcado de ninguna manera para gastos específicos. Este tipo de apoyo se proporciona con el entendimiento de que el gobierno utilizará su presupuesto para apoyar su principal agenda de desarrollo, con el cual está de acuerdo el donante habiendo participado de su formulación. Entendimos el *enfoque sectorial* (SWAp) y otro apoyo a presupuestos sectoriales como un fenómeno similar de aportar dinero al presupuesto principal del gobierno. La diferencia con el APG es que el dinero del donante se asigna para un sector específico. Sin embargo, la asignación del dinero para actividades y propósitos no se especifica detalladamente. Más bien, el donante confía en que el gobierno gastará el dinero sectorial según una política acordada para el sector. El término *ayuda programática* engloba tanto el APG como el SWAp, ya que con el APG el dinero donado debe usarse en apoyo a una estrategia nacional de desarrollo mientras que, con los enfoques sectoriales, el dinero tiene que usarse en apoyo a una estrategia sectorial. (A veces se emplea el término de “apoyo directo al presupuesto” en lugar de la ayuda programática.) Estas formas de apoyo difieren al *apoyo a proyectos*, que asigna dinero para un conjunto definido de actividades. En algunos casos este apoyo a proyectos se canaliza a través del presupuesto del gobierno, pero no en todos los casos.

Mientras que lo indicado podría parecer relativamente sencillo, la realidad no lo es. Entre los países existe una plétora de diferentes modalidades. Estas incluyen una gama de diferentes formas de unir los recursos donados entre sí. Esta concentración en fondos comunes puede darse para

un sector en particular, o con una envergadura más enfocada o más amplia. También hay casos cuando un enfoque SWAp recibe el apoyo de un solo donante.

Además, los informes nacionales mencionan de manera muy limitada la cooperación dada en forma de asistencia técnica. Hasta cierto punto, Uganda es la excepción ya que indica explícitamente “asistencia técnica aparte” como uno de los tipos de asistencia, que en 2006/07 representó el 5% del total del apoyo de sus donantes. En el caso de DFID, una cuarta parte de su apoyo para Uganda viene en forma de asistencia técnica en materia de gobernabilidad.

Sin embargo, esta forma de asistencia es muy común, particularmente en áreas como la reforma de las finanzas públicas. La ayuda dada en esta forma podrá incluirse en algunos casos dentro de los montos indicados para el apoyo a proyectos. Pero también puede incluirse en los gastos extrapresupuestarios cuando los pagos se hagan directamente por el donante antes que a través del presupuesto del gobierno receptor. Hay varias razones por las que sería importante separar este componente en la investigación futura. En primer lugar, desde una perspectiva de género, es importante saber hasta qué punto las consultoras contratadas/os para dar la asistencia aplican la perspectiva de género en su trabajo. En segundo lugar, la mayoría de las consultorías son realizadas por personal extranjero – en muchos casos contratado en el país donante – lo que plantea la duda de quiénes son los verdaderos beneficiarios/as de la cooperación. En términos generales, un documento sobre los resultados de la Mesa Redonda en el proceso de Alto Nivel en Ghana anota que los países receptores suelen considerar que la asistencia técnica es costosa. Un borrador inicial del documento de resultados decía que parece que los donantes



perciben más necesidad de asistencia técnica que los países receptores, pero esta afirmación ya no está incluida en la versión definitiva. Sin embargo, tanto el borrador como la versión definitiva expresan las percepciones de los donantes y los países receptores de que la asistencia técnica es utilizada por los donantes para promover sus propias prioridades políticas (Mesa Redonda 8, 2008).

En toda esta complejidad, se usan y entienden los términos de diferentes maneras. Así, algunas investigadoras informaron el uso de “nuevas modalidades de cooperación” pero las descripciones de cómo funcionan parecía no encajar en las definiciones. No obstante, las investigadoras insistieron en que fueron los términos utilizados para esta cooperación por los donantes y/o el gobierno del país estudiado.

Apoyo al desarrollo y sistemas del gobierno

PROGRAMAS DE APOYO AL PAÍS

Documentos de estrategia nacional de la CE

Los donantes generalmente proporcionan su asistencia en términos de programas multianuales de apoyo al país. En el caso de la CE, éstas se reflejan en Programas Indicativos Nacionales (NIPs) vinculados con los documentos de estrategia nacional. Todos los equipos nacionales examinaron los documentos respectivos de estrategias nacionales y los NIPs relacionados. En el caso del Perú, el estudio se limitó a un NIP para un período pasado, ya que el NIP más reciente – cuya fecha inicial estuvo en el 2007 – aún no se finalizaba. Asimismo, en Ruanda donde la asistencia del RU se rige por planes trianuales de asistencia, el plan disponible más reciente cubría el período 2003-06, y en Mozambique donde la asistencia de Suecia se da en términos de un plan que cubre los años 2002-2006. Podemos tomar esto como un ejemplo que ilustra los retrasos que son frecuentes en el mundo de la cooperación al desarrollo.

Se suele visualizar la asistencia de la CE como una combinación del comercio con la inversión y ayuda. En este sentido, varios documentos anotan que el país también es suscriptor del Acuerdo de Cotonou con la CE. El énfasis sobre el comercio también suele influir en los sectores en los que se concentra el apoyo, con un énfasis frecuente en los documentos de estrategia nacional de la CE sobre los sectores más “sustantivos” como el transporte e infraestructura. Los documentos de otros países donantes sobre la cooperación suelen ser menos insistentes en el sector privado y el comercio.

Todos los documentos de estrategia nacional de la CE dieron el género entre varios temas transversales. Algunos incluyen cuestiones de género en sus descripciones de sectores específicos. Sin embargo, varios equipos nacionales notaron evidencia muy limitada de cómo se abordaría el género más allá de las afirmaciones generales de que sería un tema transversal.

El documento de estrategia nacional de la CE para 2008-2013 en Etiopía parece excepcional en este sentido, porque claramente describe intervenciones por la igualdad de género, incluyendo el refuerzo de recursos comprometidos. Así, el documento dice que habrá un fondo dedicado al género de USD 10 millones, aparte del fondo de género multi-donantes descrito a continuación, y que apoyará a pequeños proyectos que promuevan la igualdad de género en línea con el Plan para el Desarrollo Acelerado y Sostenible para poner fin a la Pobreza (PASDEP), que es el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en Etiopía y el Plan Nacional de Acción por la Igualdad de Género. Además, a partir de noviembre 2008 la Delegación de la CE proyectaba contratar a una experta/o en asuntos de género para una consultoría de un año, como funcionaria focal de género en materia de la gobernabilidad y enlace con los gobiernos y otros donantes para aclarar las acciones y objetivos planificados bajo el fondo de género.

El documento de estrategia nacional actual de la CE para Tanzania dice explícitamente que debe tomarse en consideración el género en el apoyo macroeconómico, es decir en el APG de la CE. Sin embargo, no hay ningún detalle de cómo debe concretarse. Además, los indicadores para el apoyo macroeconómico no incluyen temas explícitos de género, aparte de afirmar que “Logrados los objetivos clave para los sectores sociales y macroeco-

nomía establecidos en el MKUKUTA para el 2010". (MKUKUTA es el DELP vigente en Tanzania.) En la medida de que algunos de los indicadores del MKUKUTA sí tienen enfoque de género, esto podría leerse como la inclusión implícita de indicadores de género. Además, para los sectores no focales del apoyo de la CE en Tanzania, los indicadores para el apoyo a las elecciones nuevamente se derivan del MKUKUTA, y en esta sección del MKUKUTA hay un indicador sobre el "porcentaje de mujeres representantes (electas) al consejo distrital".

OTROS DONANTES

Para los donantes que no son de la CE, hubo en algunos casos una evidencia más fuerte de una orientación de género que para la CE. El informe del Perú es el más promisorio en este respecto al describir el programa español en su país. El informe anota que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo explícitamente incluye un enfoque de género en todas sus intervenciones así como dentro de la organización, liderada por dos mujeres. Uno de los siete objetivos estratégicos procura aumentar la autonomía y las capacidades de las mujeres. En términos prácticos, la Agencia ha apoyado la ejecución del Plan Nacional para Reducir la Violencia contra las Mujeres, ha apoyado a la Dirección de las Mujeres para establecer el Observatorio de Género y hacerle seguimiento a la ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades, y también ha apoyado las "iniciativas rápidas del Ministerio" en el mecanismo nacional, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que aumenta el acceso de las mujeres a la información sobre los planes de igualdad de oportunidad. El informe de Etiopía anota asimismo que España es el único donante de la OCDE que tiene el género como su sector líder de preferencia, aunque varios otros donantes indicaron el género

como uno de sus sectores importantes. En Marruecos España ha identificado el género y el desarrollo como uno de sus cuatro sectores prioritarios. Sin embargo, la mayor parte del apoyo para este sector se destina a las ONGs españolas y marroquíes para ejecutar proyectos y un representante del donante observó que los lineamientos para la transversalización del género se aplican más fácilmente con las ONGs que con las contrapartes del gobierno. Además, en el 2006 no se registró ninguna cooperación española para Marruecos dentro del sector prioritario de las mujeres y el desarrollo. Sin embargo, más recientemente España ha aceptado apoyar a un nuevo programa multi-sectorial de US\$ 8,4 millones para abordar la violencia de género en seis regiones de Marruecos.

Las descripciones de los programas de apoyo del DFID sugieren que, a diferencia de la CE que se enfoca exclusivamente en la transversalización del género, los programas del DFID tienden a incorporar un enfoque "doble" que combina la transversalización con acciones enfocadas para empoderar a las mujeres. En el caso de Ruanda, esto ha incluido un apoyo sustancial para el mecanismo nacional de género. El informe de Nepal es positivo al analizar la manera en que el DFID aborda el género mediante el enfoque más amplio en la inclusión. El informe anota, en particular, que el enfoque de Modos de Vida y Exclusión Social utilizado para el monitoreo dispone la desagregación sistemática por casto / etnicidad y por sexo.

Puntos focales de género e instrumentos de género

El informe de Tanzania registra que la Embajada de los Países Bajos tiene una oficial de género a tiempo completo, mientras que, para los demás donantes, parece que su práctica normal considera que este rol es una parte menor de los deberes

de un funcionario/a con otras responsabilidades. El informe de Mozambique anota que todo el personal de la ASDI ha recibido capacitación general en género.

Algunos de los informes nacionales mencionan instrumentos y enfoques de género desarrollados por las oficinas donantes respectivas. Sin embargo, en muchos casos agregan que estos instrumentos no se utilizan a nivel local. En Marruecos, la investigadora fue informada explícitamente por un funcionario de la CE que el uso de los kits de herramientas de género no es obligatorio. También le dijeron que el acompañamiento por la ventanilla de ayuda en materia del género en Bruselas no es muy útil para enfrentar el contexto específico del país.

Es interesante que no se mencionara el marcador DAC de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en estos informes, pese a las preguntas explícitas sobre el seguimiento al género y la relación directa del marcador con el presupuesto. El informe de Mozambique anota que la política en materia del género de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) identifica nueve puntos de entrada para las intervenciones, dos de los cuales se refieren específicamente al apoyo presupuestario o sectorial. El primer punto de entrada es un análisis de género de los presupuestos, especialmente cuando se analiza el marco de gastos a mediano plazo del país socio. El segundo punto de entrada es durante la participación en la coordinación con donantes, cuando la ASDI debe contribuir a una mayor igualdad de género a niveles estratégicos como la política nacional de desarrollo, los enfoques SWAp y presupuestos. Pese a que estos puntos se planteen en la política de género, las entrevistas sugirieron que la Agencia no había enfocado la atención en el APG desde una perspectiva de género en su trabajo en Mozambique.

Alineamiento con planes nacionales

Los documentos del programa de apoyo al país por los donantes generalmente dicen claramente que están alineados con el plan nacional de desarrollo del país, como en un DELP. En la India, los últimos dos planes de asistencia al país del DFID, para 2002-07 y 2008-13, se sincronizan con los insumos de los Planes Quinquenales Décimo y Undécimo del país. En otros países, las cronologías de los programas de apoyo nacional y los planes nacionales de desarrollo no necesariamente se sincronizan. De hecho, la sincronización sería difícil porque, si el plan del donante fuera a reflejar verdaderamente el plan nacional, éste necesitaría estar casi finalizado antes de poder elaborar el plan del donante.

El documento de Uganda dice que el DFID usa, en grado limitado, la Estrategia para Asistencia Conjunta de Uganda para 2005-09 como la base para su diálogo con el gobierno sobre sus políticas. Esta estrategia compromete a los socios a apoyar la ejecución de la Política de Género de Uganda (en su forma revisada) así como el Plan de Acción para las mujeres. Además, los obliga a promover la equidad de género en la vida familiar, laboral y comunitaria. Sin embargo, aunque la Estrategia pretende constituir la base de la armonización entre donantes, muchos donantes – incluyendo la UE y DFID – tienden a usar el Crédito de Apoyo a la Lucha Contra la Pobreza del Banco Mundial como la base para conversaciones con el gobierno más que la Estrategia de Asistencia Conjunta.

Aunque generalmente se afirma que el apoyo de los donantes está alineado con los planes nacionales de desarrollo, varios informes observan que parte del financiamiento no obstante se moldea según los intereses de los donantes. Además, cuando no se usa el APG, los donantes pueden elegir cuáles partes de un plan nacional de desarrollo quieren apoyar, para alinearse

con sus propias prioridades así como las del gobierno receptor. Los ejemplos en los cuales los intereses de los donantes podrían tener énfasis algo diferentes a los del gobierno incluyen un mayor interés por parte de los donantes en la gobernabilidad en Etiopía, y el apoyo sueco para el desarrollo cultural y la gobernabilidad democrática en Mozambique. Aunque estas cuestiones se mencionarán en los planes nacionales de desarrollo, los donantes les dan más prioridad que la asignada en los planes. El informe de la India anota que cuando las prioridades del DFID se decidan a nivel mundial, deberían aprobarse previamente por el Gobierno de la India antes de incorporarlas en la asistencia para India. Sin embargo, el informe indica que, al menos en el caso de la CE, si bien se decide el rumbo general del financiamiento por acuerdo mutuo, la CE tiene completa independencia para identificar y contratar las consultorías para proporcionar la asistencia técnica. El informe explica que a veces esto ha creado problemas cuando los consultores contratados no han comprendido el contexto local. Desde una perspectiva de los PSG, podemos notar que esto puede crear desafíos al intentar incorporar el género en las reformas de las finanzas públicas, cuando se suelen contratar grandes equipos de consultores a bastante largo plazo. Si estos consultores no tienen apertura para las innovaciones relacionadas con los PSG, será muy difícil institucionalizar el género dentro de las reformas.

Este análisis se enfoca en el alineamiento con los planes nacionales de desarrollo. El apoyo al presupuesto sectorial implica el alineamiento con los planes sectoriales. Como se explicará más detalladamente después, el apoyo al presupuesto sectorial ocurre entre más países que el Apoyo al Presupuesto General, ya que los donantes que podrían no estar dispuestos a aportar dinero al presupuesto

general podrían estar dispuestos a apoyar a un plan sectorial al que aportar en su diseño. El informe de Marruecos expresa preocupación en este sentido, sugiriendo que en la urgencia de desarrollar las estrategias sectoriales que podrían atraer apoyo a su presupuesto, a veces los funcionarios responsables no considera que les queda tiempo para abordar cuestiones de género.

Asignaciones relacionadas con el género

Los donantes generalmente no han definido el financiamiento para el género en el sentido de establecer un monto específico para asignarlo a fines relacionados con el género. Como ya se anotó, la CE en Etiopía fue la excepción en este sentido. Pese a la ausencia de fondos marcados, en muchos países las investigadoras identificaron asignaciones que apoyaban intervenciones por la igualdad de género. En algunos casos estas asignaciones son considerables. En Uganda, por ejemplo, el DFID ha financiado la iniciativa de presupuestos de género y equidad durante más de tres años mediante su cooperación para proyectos. En Tanzania, la CE recientemente comprometió recursos para el Ministerio de Desarrollo Comunitario, Género y Niñez para la campaña nacional de “Dile no a la violencia contra las mujeres” así como para una evaluación de la necesidad de una unidad policial especial para enfrentar la violencia contra las mujeres (a más de EUR 250.000 para las demás actividades del Ministerio). Los representantes de la CE en Tanzania explicaron que las razones que la CE no marcó fondos para el género incluyeron mayores asignaciones de APG y el hecho de que, en la división del trabajo acordado entre los donantes, Canadá debía liderar en el género. Parece que este informante piensa – incorrectamente – que si un donante no es el líder para el tema, que no tiene motivo de aportar a ese sector o tema.

Entre los países, las asignaciones de género que hubo generalmente eran pequeñas a comparación del volumen general de la asistencia donada. Sin embargo, varios documentos anotaron – en línea con el enfoque de transversalizar el género – que incluso cuando las asignaciones no fueran directamente marcadas para la igualdad de género, si los recursos focalizaban principalmente los sectores que tenían políticas sensibles al género, el financiamiento estaría promoviendo la igualdad de género. El informe de Nepal tiene este argumento, pero señala que aunque se ha transversalizado el género en los planes y programas, permanecen desafíos en las etapas de ejecución y monitoreo. El informe nepalés también anota que los programas macroeconómicos y los proyectos más grandes de infraestructura no han recibido atención adecuada desde una perspectiva de género. Esta observación probablemente es válida para la mayoría de los demás países.

En general, los informes nacionales indican que los organismos donantes no hicieron ningún seguimiento al género. Una excepción aquí fue la India, que informó que el DFID hacía seguimiento e informes sobre el género en forma trimestral entre todos sus países. El proceso de seguimiento describe cómo cada país receptor cumple en materia del género, y sus mecanismos para la rendición de cuentas, incluyendo indicadores de género desarrollados por todos los donantes para el Fondo en particular y – en el caso de India – acordados por el gobierno. Así, el informe de la India sugiere que las oficinas del DFID harían un seguimiento similar en otros países y, de hecho, el informe de Nepal sugiere que puede ser así en su país. El silencio sobre el seguimiento en los demás países donde el DFID fue seleccionado como donante podría reflejar una falta de conocimientos por parte del informante, no haber dado importancia a esta información, y/o que

algunas oficinas no hagan el seguimiento e informes requeridos.

En Etiopía, la CE usa un sistema electrónico para manejar la información para el monitoreo de sus proyectos y programas, así una base de datos con base en Internet, el Libro Azul, que proporciona información pública sobre los tipos de actividades financiadas, los instrumentos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los sectores PASDEP y DAC abordados, las/ los beneficiarios, la organización ejecutora, el costo de la actividad, los sistemas de gobierno participantes y los resultados de las iniciativas en ejecución. Sin embargo, la investigación encontró que la única información sobre el género fue un párrafo que describía a las mujeres como beneficiarias y su contexto.

Indicadores

Cuando el APG sea significativo, los donantes respectivos generalmente realizan su monitoreo del gobierno mediante un conjunto de indicadores acordados, el marco para la evaluación del desempeño (PAF), especificado mediante un memorando de asociación entre los donantes y el país receptor. Éste es el caso para Tanzania y Mozambique entre los países de nuestro estudio. En Tanzania, el PAF toma sus indicadores de resultados y objetivos de MKUKUTA, de acciones en ejecución, y revisiones afines. En Mozambique, los 19 donantes que dan apoyo al presupuesto utilizan un PAF en el cual uno de los 40 indicadores se relaciona con el género. El respectivo indicador es: “PES/OE (Plan Económico y Social / Presupuesto Estatal) y BdPES (informe de ejecución del PES) en el cual se reflejen las acciones, presupuestos y progreso en materia del género”. Mientras tanto, el desempeño de los propios donantes se evalúa cada año mediante un PAF con 18 indicadores, ninguno relacionado con el género. En Tanzania, el PAF es utilizado

por los 14 donantes que contribuyen al APG, mientras que el grupo mayor de 19 donantes que se alinean con la Estrategia Conjunta de Asistencia han acordado utilizar la matriz de monitoreo de MKUKUTA. Esta matriz cubre seis amplias categorías de monitoreo que reflejan los indicadores de la Declaración de París, adaptados al contexto de Tanzania. En Uganda, el equipo de investigación supo que el Grupo de Coordinación para Donantes sobre el Género había propuesto al grupo de economistas de los donantes que incluyeran un indicador relacionado con el género dentro del Marco de Asistencia Conjunta, que parece que sirve un propósito similar al PAF en otros países. El grupo de economistas no lo hizo, argumentando que este marco consistía en indicadores agregados y que sería difícil diseñar un indicador agregado de género.

Dos informes nacionales analizan cómo el género se incorpora en los criterios para los tramos utilizados para el aporte de los donantes en forma del APG. El enfoque del tramo dispone un tramo fijo, que se da completamente o no se da, según el desempeño evaluado en términos de los indicadores acordados, y un tramo variable del cual se paga una proporción en base al desempeño en términos de un conjunto diferente de indicadores acordados. En efecto, estos indicadores constituyen condicionalidades.

En Mozambique, actualmente los 13 indicadores para el tramo variable incluyen cuatro indicadores de resultados para mujeres/niñas en materia de educación y salud. Sin embargo, en el futuro, bajo el 10° Fondo Europeo de Desarrollo, se cambiarán los tramos fijo y variable a un monto anual fijo. Esto probablemente querrá decir que las condicionalidades de género se perderán. El tramo variable de Suecia para el 2009 depende del desempeño contra los 18 indicadores del

PAF para la gobernabilidad, ninguno de los cuales se relacionan directamente a la igualdad de género.

En Tanzania, hasta la fecha el APG de la CE ha sido dividido más o menos por la mitad entre los tramos fijo y variable. Para el período 2008-2013, la proporción asignada al tramo variable se reducirá en un 30%. Actualmente hay once indicadores del sector social en uso para el tramo variable, seis en educación y cinco en salud. También hay 4-5 indicadores sobre la gerencia financiera pública. Algunos de los indicadores bajo el tramo variable se desagregan por sexo o son específicos en términos sexuales: en la educación, hay una “relación mujer / varón en la educación secundaria”; y en la salud, hay: “uso neto de camas anoche por mujeres gestantes”, y la “prevalencia de VIH entre mujeres de 15 a 24 años de edad que asisten a clínicas prenatales”. Antes en el 2006, los indicadores del tramo variable en el sector de la salud también incluían un indicador sobre la “proporción de partos atendidos por una persona capacitada”. El archivo sobre los pagos anota que el gobierno aún no informa sobre este indicador. Las notas internas de la CE sugieren que el desempeño en términos de los indicadores (y por lo tanto los desembolsos) ha sido mejor respecto a la salud que respecto a la educación. En este sentido se notó, en particular, un desempeño deficiente en la relación de género. Sin embargo, una carta de la CE al Ministerio de Finanzas admite que el desempeño débil refleja líneas de base poco confiables y objetivos irreales.

En Uganda, el documento de estrategia nacional de la CE tiene indicadores sensibles al género de desempeño para el sector de la educación, pero no se toman en cuenta con fines del tramo variable.

Los lineamientos de la CE (CE, 2007) sobre el Apoyo al Presupuesto General

sugieren que los aspectos del género podrían tomarse en cuenta en la selección de criterios de desempeño e indicadores para el desembolso de los tramos. Sin embargo, ambos ejemplos sugieren que podría ser un error enfocar la atención en los indicadores del tramo variable como una manera de incluir la condicionalidad de género. En particular, ambos ejemplos sugieren que el uso del tramo variable se está disminuyendo. Más generalmente, se podría cuestionar si es conveniente que el género sea una condicionalidad dada la desconfianza generalizada de las condicionalidades en un contexto donde los donantes hablan de la apropiación nacional. Sin embargo, algunas activistas de género consideran que, si existen las condicionalidades, se debería continuar insistiendo en incluir algunas condiciones relacionadas con el género entre ellas.

Ayuda a organizaciones no gubernamentales

El principal enfoque de la investigación CE/UNIFEM se puso en la asistencia a los gobiernos. No obstante, se requirió que los equipos de investigación examinaran la asistencia a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y, en particular, los grupos de mujeres y las organizaciones que trabajan con temas del género. Esto se consideró importante dadas las preocupaciones entre las activistas por el género como la Asociación para los Derechos de las Mujeres en el Desarrollo de que las “nuevas modalidades de cooperación” podrían dar como resultado una menor disponibilidad de dinero para estas actoras.

No tenemos información completa sobre la asistencia a las ONGs. Incluso, los informes nacionales sugieren que muchos donantes canalizan la asistencia explícitamente de género a las ONGs – y quizá más frecuentemente que hacia el gobierno. Así, cuando los países describieron los objetivos de ayuda no gubernamental,

casi siempre han incluido grupos o proyectos de género. En el caso de Nepal, un 32% del financiamiento mediante el Fondo de Derechos, Democracia e Inclusión del DFID se destinó a las ONGs de mujeres. En cambio, en Camerún parece que menos del 1% del apoyo de Francia para las ONGs se destina expresamente a proyectos u organizaciones enfocados en género o las mujeres. Más generalmente, aunque las agencias no suelen hacer seguimiento de sus asignaciones a ONGs en términos de género, tanto los Países Bajos como el DFID dijeron que el género se toma en cuenta para evaluar las propuestas. En Uganda, la CE tiene varios rubros de presupuesto disponibles a actores no gubernamentales, uno enfocado específicamente en el género. Estos rubros presupuestarios se administran en Bruselas donde también se redactan los lineamientos para seleccionar proyectos.

Varios informes nacionales anotaron que, más allá del dinero aportado de las oficinas nacionales de los donantes, más dinero fue canalizado hacia las ONGs, a través de las oficinas centrales del donante. Estos recursos generalmente pasan por las manos de intermediarios, como ONGs internacionales.

La mayoría de los informes nacionales no dan ninguna indicación de que sean los donantes que están impulsando la “agenda del género”. De hecho, muchos informes sugieren que los organismos donantes no han tomado el género muy en serio. El informe de Camerún es una excepción en este sentido. Sugiere que, cuando los ministerios del gobierno emprenden en acciones de género, generalmente se trata de “proyectos para mujeres” que principalmente reciben el apoyo de donantes. El informe concluye que parece que la agenda del género agenda está siendo orquestada por los donantes y organizaciones dentro de la sociedad civil. Más allá de

unos pocos sectores como la educación, la salud y el ambiente, el informe asevera que los sectores han dado poca atención a las cuestiones del género.

MODALIDADES DE COOPERACIÓN

El grado en que se aplican las “nuevas” modalidades de cooperación (APG y SWAps) varía ampliamente entre los países. También debe anotarse que, en algunos de los países, estas “nuevas” modalidades fueron introducidas mucho tiempo antes de la Declaración de París. Los siguientes ejemplos dan alguna idea de la amplitud de variabilidad entre los diez países, así como la diversidad dentro de cada modalidad. Aunque no se analiza a los donantes específicos a continuación, los informes nacionales sugieren que tanto DFID como la CE están entre los que más activamente usan las “nuevas” modalidades.

En Mozambique, en el año 2007, el APG – utilizado por 19 donantes – representaba el 30,8% de la cooperación, y los SWAps el 22,2%, con el 43,9% todavía proporcionada mediante los proyectos. Estos estimados excluyen a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). De incluirse esta agencia, subiría el porcentaje para el apoyo mediante los proyectos, ya que la USAID no participa del APG ni del SWAp. Cuatro sectores en Mozambique tienen enfoques SWAp: a saber, salud, educación, agricultura y VIH/SIDA.

Asimismo, en Ruanda, los enfoques programáticos (es decir, APG o sectorial) representan el 38% de toda la cooperación según las cifras más recientes que están disponibles. La mayor parte de la ayuda programática – US\$ 213 millones del total de US\$ 297 millones – toma la forma del APG.

En Tanzania, como ya se anotó, 14 donantes proporcionan APG. Esta modalidad

ha proporcionado más de un tercio del volumen de la ayuda a Tanzania desde el ejercicio económico 2002/03. En 2008/09, el 47,9% del apoyo a Tanzania se proporcionó mediante proyectos. El restante apoyo está en fondos colectivos (de canasta). Los sectores de la educación, salud, agricultura, agua y gobernabilidad local tienen enfoques SWAp; la salud, agricultura y VIH/SIDA se financian mediante mecanismos de canasta; y la educación recibe apoyo para el SWAp mediante el APG y el apoyo al presupuesto sectorial. Actualmente está tratándose un mecanismo de fondo “canasta” para el género bajo el Ministerio de Desarrollo Comunitario, Género y Niñez. Estos detalles ilustran que, mientras que las nuevas modalidades de cooperación fueron diseñadas para simplificar la cooperación para el gobierno receptor, aun en un país que ha tomado en serio la armonización y los demás principios promovidos por la Declaración de París, la situación permanece muy compleja.

En Uganda, el apoyo al presupuesto representaba el 47% del total de asistencia en el 2006/07. Este porcentaje ha tendido a incrementarse en el transcurso del tiempo, pero cayó hasta el 31% en 2005/06 cuando los donantes recortaron drásticamente tanto el monto total de apoyo para Uganda como la proporción canalizada como apoyo al presupuesto, en respuesta al incumplimiento por el gobierno de las condicionalidades para la gobernabilidad.

En dichos países, hay un uso extenso de las nuevas modalidades de cooperación, aunque el apoyo para los proyectos todavía representa una proporción considerable de la ayuda. En otros países, el uso de las nuevas modalidades de cooperación está mucho más limitado.

Nepal actualmente no recibe APG, y el apoyo planeado mediante esta modalidad

para el período anterior del 10° Plan no se dio por la situación política. Sin embargo, el Banco Mundial había apoyado mediante esta modalidad e India y China también lo hicieron, a solicitud, en situaciones de crisis. Actualmente, en lugar de proporcionar apoyo al DELP de Nepal mediante el APG, el Banco Mundial ha dado un financiamiento grande para el Fondo de Reducción de la Pobreza, que se maneja como un programa por separado, fuera del presupuesto, con un directorio independiente. Al menos el 27% del total de la AOD en Nepal se proporciona como apoyo sectorial para la salud y educación, con otro 60% para los programas y proyectos. La modalidad para el restante 13% no estaba clara. En salud y educación, se usan modalidades financieras tanto de fondos comunes como paralelos. En la educación, todos los tipos de financiamiento se alinean con el Plan de Acción para el Sector de la Educación. En salud, sólo la Agencia Internacional de Fomento (AIF) y DFID usan la modalidad colectiva. Aunque inicialmente 11 donantes prometieron apoyar al SWAp, posteriormente dieron pie atrás en sus compromisos. De todos modos, sea colectiva o no, toda cooperación se alinea con los planes de acción anuales del gobierno. En otras áreas como Alimentos por Trabajo y Desarrollo Forestal, muchos donantes colaboran para cofinanciar programas sectoriales y otros. Generalmente, estos programas cofinanciados tienen como partes importantes de su estrategia la inclusión y el género, con objetivos específicos e indicadores para el monitoreo.

Etiopía también no recibe ningún APG actualmente, ya que esta forma de apoyo se suspendió a raíz de la violencia después de las elecciones cuestionadas entre junio y noviembre del 2005. Sin embargo, a principios del 2007 se introdujo el programa de Protección de Servicios Básicos (PSB) como instrumento sustituto de

emergencia para continuar prestando los servicios básicos a la gente pobre, dada la suspensión del Apoyo al Presupuesto General. La CE lideró el desarrollo de la PSB, que incluye a donantes bilaterales y multilaterales. La PSB inicialmente era una iniciativa de dos años, pero una segunda fase cubrirá el período 2009-2011 porque los donantes no están dispuestos a reanudar el APG. La mayor parte de los recursos de la PSB se usan para aumentar la transferencia en bloque por el Gobierno Federal de Etiopía a los gobiernos regionales. Los recursos no están marcados para sectores ni propósitos específicos. Más bien, para la mayor parte de los recursos, los gobiernos seccionales tienen la atribución de tomar decisiones sobre gastos entre los sectores, dentro de las reglas fiscales acordadas por el gobierno donante. Hay un Comité de Gestión nacional compuesto por el gobierno, donantes y ONGs que supervisan a la PSB mientras que las administraciones distritales manejan los proyectos y las ONGs realizan revisiones para la rendición de cuentas de los proyectos e informan al Comité de Gestión nacional. El informe de Etiopía incluye la observación del DFID de que la naturaleza federal del Gobierno etíope, que apoya la toma de decisiones sobre las prioridades de los gobiernos locales, posiblemente no sea conveniente para los enfoques sectoriales. Esta observación también se aplicaría en otros países que han tomado en serio la descentralización.

En general, un 46% de la AOD en Etiopía se asigna a fondos colectivos, lo que incluye, entre otros, la PSB, programas sobre el VIH/SIDA, el programa para Fortalecimiento de Capacidades para la Prestación de Servicios Públicos, y el programa de Redes de Seguridad Productivas. Todos estos programas canalizan los recursos por el Banco Mundial. Los enfoques SWAp son activos en la salud, la educación primaria y la construcción vial.

Estas descripciones se relacionan con los países donde la cooperación constituye una proporción significativa del presupuesto del gobierno. Los siguientes tres ejemplos se relacionan con países donde la cooperación es más mínima.

En la India, la mayor parte (83%) de la cooperación tiene la forma de créditos de la AIF, el Banco Mundial, Japón y la Federación Rusa. El DFID es el mayor donante bilateral y un poco más de la mitad de la asistencia del DFID para la India toma la forma del APG a cuatro Estados focalizados en apoyo a sus esfuerzos por aliviar la pobreza.

En Marruecos, en el 2007, el 33% del total de US\$ 1.822 millones desembolsados como apoyo externo tomó la forma del Apoyo al Presupuesto General, con otro 37% más en forma de apoyo programático. Sin embargo, la forma de cooperación difiere grandemente entre los donantes. Así, los cinco mayores donantes en su conjunto representaron el 99% del Apoyo al Presupuesto General y el 90% del apoyo programático. Se encuentran los SWAps u otras formas de apoyo al presupuesto sectorial en la educación, caminos rurales, vivienda, agua y saneamiento y energía rural. Además, desde el año 2003 se ha dado apoyo al presupuesto y asistencia técnica relacionada para las reformas de la gerencia y administración financieras públicas. Al momento de elaborar el presente informe, se estaba desarrollando un instrumento para apoyo al presupuesto para el programa de la iniciativa nacional para el desarrollo humano, que podría verse como el equivalente para Marruecos del DELP, pero con un enfoque descentralizado.

Parece que Camerún no recibe APG, sino que tiene enfoques sectorial en la educación, la salud, el ambiente y el desarrollo rural. Los donantes en Camerún son renuentes generalmente a proporcionar apoyo al

presupuesto hasta que el país aborde sus problemas de corrupción y otras debilidades en la gerencia financiera pública.

Parece que el Perú también no recibe ningún APG, ya que las intervenciones nombradas como ejemplos del apoyo al presupuesto en el informe nacional parecen orientarse hacia programas, proyectos y/o sectores en particular. Un aspecto inusual de uno de estos programas – el proyecto de la CE para Apoyo a la Seguridad Alimentaria en el Perú – es que los recursos fueron aportados sólo después de que el gobierno peruano ya hubiere incurrido en los gastos. Si bien no hay APG, el informe nacional presenta algunos ejemplos de que los donantes concentren sus fondos. Estos incluyen los recursos colectivos para apoyar a las Defensorías del Pueblo peruanas. Para este programa, varios donantes tienen recursos colectivos, pero la Embajada Belga da un apoyo directo por separado.

Mientras que estas descripciones sugieren una situación muy compleja dentro de cada país, y aún más compleja entre los países, hay evidencia en todos los países de alguna cooperación entre donantes, así como intentos de alinear con los planes desarrollados a nivel nacional y sectorial. Se podría sostener que mientras más continúe esta tendencia, menos habrá la necesidad de que quienes quieran mejorar el impacto del dinero donado, enfocándose en las acciones y los “proyectos” de donantes individuales, mientras que se incrementa la necesidad de enfocarnos en los procesos nacionales. En este sentido, la tendencia hacia las “nuevas” modalidades de cooperación reduce ligeramente los desafíos y la dimensión de la tarea para quienes quieran promover la igualdad de género. Además, si – como se sugirió – los donantes no necesariamente promueven la igualdad de género más fuertemente que los actores naciona-

les, se hace menor grave la pérdida de la capacidad de los donantes de promover agendas particulares mediante los proyectos focalizados. Sin embargo, no deben tomarse estas observaciones generales para significar que no haya necesidad de enfocarnos en las prácticas de los donantes o que éstos no tengan influencia. De algunas maneras, las nuevas modalidades de cooperación, poniendo énfasis en la necesidad de un consenso entre los donantes sobre las políticas nacionales y sectoriales, podría darles más influencia a los donantes de lo que tienen al financiar proyectos aislados.

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

Como ya se anotó, generalmente se presentan los programas de apoyo por donantes como un aporte al plan nacional de desarrollo del país receptor. Esto es especialmente aplicable en el caso del APG, pero también parece aplicarse más generalmente. Asimismo, el apoyo por donantes a sectores específicos se suele presentar como apoyo para el plan sectorial del país receptor, de haberlo.

Los lineamientos proporcionados a las investigadoras no incluyeron preguntas sobre las políticas nacionales de género, pero cinco informes nacionales se refieren a estas políticas. Como se explicará más detenidamente después, en Etiopía hubo el intento de vincular el PASDEP con a política nacional de género. Esto debería influir, a su vez, en la ayuda, en la medida en que el apoyo siga al PASDEP. En cambio, en Marruecos se desarrolló un Plan Nacional para la Integración de las Mujeres en el Desarrollo, con el apoyo del Banco Mundial, al mismo tiempo que el último Plan Nacional del país, que abarca al período 2000-2004. Ante fuerte oposición, enfocada en particular en los cambios propuestos al Código Familiar, se eliminó el plan de Mujeres en el Desarrollo, y

los temas de género salieron del marco de planificación. Además, el propio marco de planificación ya no se utiliza para desarrollar los presupuestos.

Los ejemplos de los restantes tres países son más optimistas. El informe del Perú se refiere en varios contextos al Plan Nacional para Igualdad de Acceso a Oportunidades para Hombres y Mujeres. Anota, en particular, que España está proporcionando asistencia al país para hacerle seguimiento a la ejecución del plan. El informe de Uganda sugiere que la inclusión del género en el Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial agilizó la aprobación finalmente de la política nacional de género por el gabinete después de un retraso de dos años. El informe de Mozambique anota que el PAF 2006-08 incluyó un indicador que refleja la aprobación y ejecución de la Política y Estrategia de Ejecución Nacional de Género.

Varios de los informes describen detalladamente cómo se abordan los temas de mujeres y/o género en los planes nacionales de desarrollo. Típicamente, se describen los planes con secciones especiales dedicadas a temas de las mujeres y/o del género y planteando cuestiones de género con relación a sectores específicos. Se informa que los DELP de Tanzania, Mozambique, Ruanda y Uganda tienen una encomiable sensibilidad al género, tocando aspectos del género repetidas veces. En todos estos casos, se atribuye la sensibilidad al género, al menos en parte, a esfuerzos relacionados con las iniciativas de PSG. Sin embargo, el informe de Uganda anota que la elaboración del plan nacional de desarrollo que reemplazará al DELP vigente no es tan participativa como el proceso anterior, lo que plantea temores de que no aproveche las buenas prácticas en la transversalización del género logradas durante la ejecución de la estrategia actual.

En Etiopía, la sensibilidad al género del PASDEP se ve como una respuesta a la Política Nacional de Mujeres Etiópicas de 1994, desarrollada por el Departamento para los Asuntos de las Mujeres, antes de la creación del Ministerio de Asuntos de las Mujeres en el año 2005, y el respectivo Plan Nacional de Género desarrollado por el Ministerio de Asuntos de las Mujeres. Se hacen vínculos concretos entre el Plan Nacional de Acción y los puntos principales del PASDEP con sus claras actividades, indicadores, y plazos. El Plan Nacional de Acción también identifica al PSG como el medio para ejecutar sus acciones planificadas. Sin embargo, los temas del género y las mujeres están ausentes del análisis y planificación por el documento PASDEP de algunos sectores, como la agricultura, comercio, turismo y minería.

En India, el Undécimo Plan Quinquenal (2008-2012) tiene bajo su Sección 16 un capítulo sobre la Justicia Social y Empoderamiento de las Mujeres y bajo la Sección 24 un capítulo sobre las Mujeres y el Desarrollo Infantil. Además, cada área temática se ha considerado desde el ángulo del género. Estas inclusiones fueron, al menos en parte, el resultado de que la Comisión de Planificación constituyera un grupo de trabajo sobre el Empoderamiento de las Mujeres que hizo recomendaciones a la Comisión en su elaboración del Plan.

Todos los informes nacionales hacen referencia a planes nacionales de desarrollo como el DELP o su equivalente, y varios señalan otros documentos que influyen en la planificación y los presupuestos. Así, el informe de Etiopía anota que las reformas económicas incorporan los documentos del Marco Político que reflejan los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y el FMI, implantados para liberalizar la economía y adelantar el desarrollo del sector privado. Asimismo, el informe de Nepal se refiere al programa económico

apoyado por el Crédito trianual para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento con el FMI. El informe anota que, aunque éste refleja apoyo para el balance de pagos, y por lo tanto no se refleja en el presupuesto, el avance en los acuerdos con el FMI también impacta en el financiamiento del Banco Mundial/AIF. El informe aclara que no hay ninguna mención del género en este crédito, aunque el DELP es bastante sensible al género. Sugiere, en particular, que los aspectos del género en la privatización debieron resaltarse. Sin embargo, el género y la inclusión son parte integral del sistema referencial de Política Nacional y Evaluación Institucional del Banco Mundial, el que da los lineamientos básicos para los donantes occidentales.

El informe de Uganda describe cómo los Créditos de Apoyo para Reducir la Pobreza del Banco Mundial en 2005 expresaron por primera vez explícitamente el apoyo para la transversalización de los objetivos del género y la equidad en la planificación y los presupuestos, así como para abordar los temas del género en otras áreas de la formulación de las políticas. La inclusión del género se retuvo e incluso se amplió en los años posteriores. La inclusión del género en este documento clave, que también se usa como la principal base para las conversaciones con el gobierno por otros donantes que usan el APG, actuó como impulso para que el gobierno incorpore el PSG. Sin embargo, el informe anota que algunos de los otros temas resaltados por el Banco en el documento no fueron incorporados. Algunos informantes sugirieron que esto sería porque no fue definido el género por el Banco Mundial y otros donantes como acción previa o condición para evaluar el desempeño presupuestario y tomar decisiones sobre la suspensión de la cooperación.

El hecho de que los planes nacionales de desarrollo vigentes generalmente consi-

deran los temas del género, aunque no siempre entre todos los sectores, prepara el camino para que los presupuestos nacionales y la cooperación sean sensibles al género. Sin embargo, la motivación original que impulsaba los PSG fue específicamente para asegurar que, mediante la asignación de suficientes recursos, las palabras valiosas en los documentos se tradujeran en cambios concretos en la práctica. Además, los planes nacionales no tienen ni deberían tener el nivel de detalle requerido para asegurar que se aborden los aspectos del género. En el mejor de los casos, pueden describir los problemas de género en términos amplios, dando indicaciones generales de lo que se hará, pero la diferencia entre una acción eficaz e ineficaz se determina a un nivel más detallado relacionado con las operaciones y actividades. Así, incluir el género en los planes facilita el cambio concreto, pero no lo asegura.

SISTEMAS DE PRESUPUESTACIÓN

En la mayoría de los países, todavía se hace la distinción entre el presupuesto de gastos corrientes, que cubre los gastos continuamente incurridos durante cada año, y el presupuesto de desarrollo o inversión, que debe cubrir los gastos a más largo plazo. (Se emplean diferentes términos en algunos países para los dos elementos – por ejemplo, en la India los términos son no-Plan y Plan) – pero la distinción es similar.) Nepal, a más de la distinción típica de desarrollo / corriente, tiene otra división del presupuesto en dos partes: la primera cubre los programas y proyectos manejados por los ministerios sectoriales y la segunda cubre los aportes a las instituciones autónomas locales que se canalizan a través del Ministerio de Desarrollo Local.

Históricamente, los recursos de donantes tendieron a concentrarse por el lado de desarrollo o inversión. De hecho, este

lado del presupuesto típicamente consistía en una lista de “proyectos”. Si bien se esperaban algunos recursos de contraparte de los ingresos del gobierno a este lado del presupuesto, en los países dependientes de la ayuda externa, en el presupuesto de desarrollo predominaban los recursos de donantes. Estructural y funcionalmente, la división del presupuesto suele coincidir con una diferenciación entre los organismos responsables de las respectivas partes del presupuesto. Así, el presupuesto de desarrollo caería bajo el control del Ministerio de Planificación o su equivalente, mientras que el presupuesto corriente caía bajo el control del Ministerio de Finanzas. Estas divisiones no necesariamente desaparecieron. De hecho, en Mozambique (en el año 2004) se dividió un Ministerio en dos, los ministerios de Planificación y de Finanzas.

Las reformas del presupuesto generalmente contemplan la diferenciación entre los dos lados del presupuesto como algo del pasado, y fomentan la colaboración entre los dos lados del presupuesto. Así, cuando se introduce un marco de gasto a medio plazo (MTEF), esto usualmente (aunque no siempre) cubrirá ambos lados del presupuesto. En la práctica la integración de los dos lados no se da de la noche a la mañana, y a veces no se da nunca. La mayoría de los informes nacionales no trataron este punto detalladamente. Pero algunos sí hicieron referencia a la multiplicidad de procesos, documentos y estructuras de planificación que resultó por la división del presupuesto en dos partes, con procesos y actores aparte. Esta multiplicidad complica el compromiso con el PSG. Además, cuando se divide la responsabilidad de los dos lados del presupuesto, esto complica el diseño de las intervenciones de PSG ya que se necesita comprender las atribuciones y responsabilidades formales e informales de los dos organismos, para poder focalizar el

activismo y la colaboración exitosamente para lograr los cambios del PSG en los procesos y presupuestos.

El informe de Mozambique incluye una descripción útil de las complicaciones causadas por esta multiplicación de los documentos de planificación. El país tiene dos documentos de políticas a medio plazo, el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA), que es el DELP, y el plan quinquenal del Gobierno. El plan quinquenal cubre todos los sectores y es aprobado por el parlamento luego del inicio de cada legislatura. El PARPA cubre sólo los sectores prioritarios (pobreza) y generalmente se considera la base de la cooperación entre el Gobierno y los donantes. El PARPA y el plan quinquenal se hacen operativos en el Plan Económico y Social anual. La existencia de dos documentos que detallan los objetivos de políticas y programas presupuestarios por separado dificulta la vinculación directa entre los objetivos del PARPA y los planes y prioridades anuales de gasto.

Virtualmente todos los países han introducido sus MTEFs. Estos marcos típicamente proyectan el presupuesto para tres a cinco años, siendo el primer año el presupuesto votado para el año siguiente, y los otros años son estimados con relación a los planes del gobierno. Es normal la práctica de revisar los MTEFs cada año, agregando un año adicional a los estimados, y reajustando los estimados para reflejar cualquier cambio en el plan desde la publicación del MTEF anterior.

La India es la excepción, al no tener un MTEF. Sin embargo, incluso en los países donde estos marcos han sido introducidos, a menudo no se ejecutan completamente. La reforma suele hacerse gradualmente, ampliando el número de ministerios y agencias en el transcurso del tiempo. En algunos países no hay cober-

tura completa. En Nepal, el MTEF cubre únicamente el presupuesto de desarrollo.

Los informes no analizan los MTEFs detalladamente. En las descripciones de intervenciones de PSG tampoco hay muchas menciones de interacción con la naturaleza multianual de los MTEFs, por ejemplo examinando y haciendo cabildeo sobre los estimados de los años futuros. Puede ser una oportunidad perdida, ya que permitiría hacer activismo sobre un período más largo, antes que las reacciones de último momento cuando los números del presupuesto ya están en la propuesta para la aprobación y son limitadas las posibilidades de lograr cambios.

Las reformas del MTEF suelen acompañarse de una transición hacia presupuestos programáticos y/u orientados por el desempeño. En los presupuestos programáticos, la intención es avanzar hacia una categorización de las actividades sectoriales que refleje lo que hace el gobierno, antes que hacer la contabilidad de los rubros aislados. En los presupuestos orientados por el desempeño, el objetivo es enfocarse en lo que se logra con las asignaciones presupuestarias, antes que simplemente contabilizar el dinero gastado en términos financieros. Con estas reformas, la naturaleza de los documentos presupuestarios cambia, para incluir elementos como la misión, visión, objetivos, revisiones del desempeño pasado y – particularmente importante para nuestros fines – metas e indicadores.

Así como con el MTEF, los presupuestos programáticos / orientados por el desempeño usualmente se introducen de manera incremental, paso a paso. En Etiopía, por ejemplo, el gobierno comenzó a cambiar de los presupuestos de rubros los presupuestos programáticos recién en 2008, y el pilotaje cubre únicamente los Ministerios de Finanzas, Comercio y Educación.

En la mayoría de los países, la educación se incluye entre los primeros ministerios porque, entre otras razones, porque usualmente constituye uno de los sectores más grandes en términos económicos. La educación también es uno de ministerios más fáciles para desarrollar indicadores en base al desempeño, ya que la mayoría de los países ya cuentan con sistemas para manejo de la información y encuestas que recopilan buena parte de la información necesaria. El hecho de que la educación usualmente está entre los primeros pilotes presenta oportunidades para los PSG en vista del rol central que cumple la educación en mucho activismo de género.

Al menos uno de los informes nacionales comenta una debilidad en la vinculación entre los indicadores presupuestarios utilizados para los presupuestos en base al desempeño y los de los documentos de planificación, ya que los documentos presupuestarios no suelen utilizar los indicadores de los documentos de planificación. Este vínculo debe de ser débil también en algunos otros países. Las descripciones de iniciativas PSG a continuación no mencionan interacción con los indicadores presupuestarios. Perú es la excepción en este sentido, ya que tanto las ONGs como la legislatura están trabajando con indicadores de género.

El informe del Perú indica que los presupuestos en base al desempeño, introducidos después del cambio de gobierno en el 2006, cubren actualmente apenas el 3% del presupuesto nacional, mientras que la cantidad cubierta por los presupuestos participativos, que se implantan a nivel seccional, cubre un 13-15% del total. Estos porcentajes se calculan en base a un presupuesto total que incluye los pagos de la deuda externa (un 25% del total) y las pensiones estatales (otro 25%). Serían mayores si el cálculo se basara en la parte del presupuesto votada por la legislatura.

PROCESOS PRESUPUESTARIOS

Comprender los procesos presupuestarios es importante para poder conocer las oportunidades para ejercer influencia, quienes son responsables – y así a quienes influenciar – a diferentes etapas, y cuáles otros actores también ejercen influencias. La información sobre las diferencias entre los países en las disposiciones de consultas y participación con actores/as del género también genera ideas sobre qué será posible, y evidencia durante el cabildeo para oportunidades similares en otros países.

Hay muchas similitudes generales entre las descripciones de los procesos presupuestarios en los diferentes países, aunque hay muchas diferencias en los detalles. En todos los países, el Ministerio de Finanzas (y a veces también de Planificación) coordina el proceso y establece el techo general, así como los techos sectoriales, pero es más detallado el trabajo a nivel sectorial. En todos los países, el presupuesto consolidado se presenta al parlamento para su aprobación, aunque varía el poder del parlamento y su capacidad de ejercer ese poder, de un país a otro.

Hay diferencias en el grado de consulta sobre el presupuesto con diferentes actores/as. En la mayoría de los casos, la consulta con la sociedad civil se da en una etapa posterior cuando es poco probable que produzca cambios significativos. Uganda es una excepción en este sentido, ya que algunos grupos selectos de la sociedad civil se incluyen en los grupos de trabajo sectorial que hacen el trabajo inicial con los presupuestos. El Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MoFPED) de Uganda también cuenta con grupos referenciales establecidos para desmistificar el proceso presupuestario y la formulación de políticas. La Red de la Deuda de Uganda, ONG activista en el campo del presupuesto, pertenece y preside al grupo de referencia sobre

los estimados presupuestarios y los informes aprobados. Otro grupo, establecido por el MoFPED y que incluye a la Red de la Deuda de Uganda, está trabajando por hacer que la información sobre el proceso presupuestario esté disponible para el público más amplio mediante publicaciones populares. Como parte del proceso, el MoFPED desarrolló una guía ciudadana al proceso presupuestario. La guía pretende crear conciencia sobre, entre otras, la participación, los derechos y las responsabilidades de la ciudadanía en el proceso presupuestario. Sin embargo, aunque el MoFPED informó que la guía tuvo una amplia circulación, muchas personas entrevistadas para la investigación no conocían de su existencia.

Al otro extremo del espectro, el informe de Etiopía indica que las organizaciones de mujeres y las ONGs más generales no han participado de ninguna de las etapas del ciclo presupuestario. El informe de Nepal dice que las organizaciones de mujeres no están incluidas en las consultas sobre las políticas tributarias y económicas. Probablemente es el caso en otros países también.

Los informes nacionales sugieren una participación limitada (de haberla) de donantes en el principal proceso presupuestario. Sin embargo, los donantes participan de manera central en una gama de estructuras y procesos, que en su mayoría tienen vínculos con el presupuesto.

El sistema de grupos de trabajo sectoriales en Uganda teóricamente debería generar también la oportunidad para que actores/as de género dentro del gobierno para influir en los planes y presupuestos. El sistema, que no es usual a nivel internacional, permite que actores selectos/as aparte de funcionarios/as sectoriales participen en el desarrollo de los planes y presupuestos. En particular, cada grupo de trabajo sectorial elabora una revisión

del desempeño pasado, que constituye la base para elaborar el informe marco del presupuesto sectorial. Muchos sectores invitan al Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social (MoGLSD) a participar, pero la falta de personal impide que el Ministerio aproveche todas las oportunidades. En algunos casos, se ha solicitado que los puntos focales de género dentro de los sectores también presenten programas de género para considerarlos para su inclusión en el documento marco del presupuesto. El problema en este caso está en las limitadas destrezas de género y la limitada comprensión por parte de muchos de los puntos focales. En una etapa posterior del proceso, el MoGLSD participa de las reuniones consultivas inter-ministeriales sobre el presupuesto, pero lo hace principalmente con fines de motivación para el documento marco del presupuesto del sector de desarrollo social antes que para asegurar que los demás documentos sectoriales sean sensibles al género.

ESTRUCTURAS Y PROCESOS DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Los detalles de las estructuras y procesos para la ayuda al desarrollo varían entre los países y – como se podría esperar – son más desarrollados en los países más dependientes de la ayuda externa que en otros. Así, en términos de las estructuras, en los países con sustanciales volúmenes de ayuda, grandes números de donantes, y uso significativo de las “nuevas” modalidades de cooperación, los donantes sentirán una mayor necesidad de crear estructuras en las cuales podrán planificar su colaboración. En los países con menor dependencia de la cooperación, podrían existir también estructuras, pero probablemente se enfocarán más en el intercambio de la información. Esto se alinea con los principios de la división del trabajo en la Declaración de París sobre la Eficacia en la Ayuda.

Los informes nacionales hacen referencia a un número abrumador de grupos de coordinación, temáticos y de trabajo. Muchos de éstos tienen una membresía de diferentes donantes clave, representantes del gobierno y en algunos casos incluyen la sociedad civil y organismos de la ONU. Es posible distinguir entre los mecanismos de coordinación para fines de planificación, de coordinación de la cooperación (enfocados en el APG o el apoyo sectorial), los procesos de compartir información y los mecanismos para coordinar el monitoreo del desempeño.

Muchos de estos procesos implican el monitoreo y revisión del desempeño pasado, con el fin de influir en los planes, presupuestos y ejecución futuros. Algunos de estos procesos implican únicamente a donantes, mientras que otros incluyen al gobierno y en algunos casos, a la sociedad civil. Estos procesos de monitoreo y revisión existen al lado de los procesos normalmente asociados con el desarrollo, ejecución, monitoreo y auditoría de los presupuestos del gobierno en cualquier país. En Tanzania, por ejemplo, las adicionales revisiones presupuestarias y ejercicios para recopilar información incluyen:

- Las revisiones de gastos públicos, que proporcionan retroalimentación sobre los temas de los gastos y la administración pública, como insumos para los lineamientos presupuestarios.
- Monitoreo por una agencia no gubernamental de investigación contratada para analizar 50 de los indicadores MKU-KUTA en forma anual, y el resto de los indicadores con una frecuencia menor. (El informe nacional anota que aunque la mayoría de los indicadores están desagregados por sexo, los informes de situación y ejecución no siempre reportan los datos desagregados por sexo. Esta observación es especialmente inte-

resante ya que la agencia contratada recibe financiamiento de género de los Países Bajos.)

- Revisiones sectoriales, que se supone que son anuales
- Una revisión anual del APG que hace monitoreo y evalúa el desempeño de los actores del gobierno y del APG en el cumplimiento de sus compromisos, y determina los compromisos financieros de donantes para el APG durante el siguiente ejercicio económico
- Monitoreo y evaluación anuales de la Estrategia Conjunta de Asistencia, para abarcar toda la cooperación, no sólo el APG.

En Tanzania, se prevé la participación de la sociedad civil en todos estos procesos. Sin embargo, el número de participantes usualmente es limitado y no se invita a la sociedad civil a todas las reuniones y foros. Aunque hubiera más oportunidades, la multiplicidad de revisiones y procesos dificulta que las ONGs participen plena y activamente. De hecho, el informe de Tanzania observa que el intercambio y coordinación de información es inadecuada entre las diferentes estructuras y procesos incluso entre los actores centrales. El informe de Ruanda dice que la participación de la sociedad civil y, en particular, por actores/as del género, se limita por su falta de entendimiento de los elementos técnicos, mientras que las/los participantes centrales de estos procesos generalmente entienden poco del género.

En Mozambique, las revisiones conjuntas se vinculan con otros procesos de diálogo, incluyendo el Observatorio de la Pobreza (con su nuevo nombre del Observatorio del Desarrollo). Éste fue establecido por el Gobierno en el 2003 como un espacio consultivo anual para dar seguimiento a

los objetivos, metas y acciones específicamente asignados a los sectores público y privado dentro del contexto del PARPA. Durante el primer Observatorio, las ONGs crearon el G20, como secretaría para la participación de la sociedad civil. Fórum Muhler, ONG que ha cumplido un rol activo en los PSG en Mozambique, tiene amplio reconocimiento como participante activo y fuerte en el G20. Sin embargo, el Observatorio es actualmente más un evento que un mecanismo eficaz y eficiente de monitoreo y evaluación.

En Nepal, que recibe menos apoyo externo, con menos donantes y menor utilización de las “nuevas” modalidades de cooperación, no obstante hay una gama de diferentes estructuras y reuniones. El Foro de Desarrollo de Nepal se reúne cada dos años para revisar el progreso y tratar las políticas y los programas del gobierno que sean más importantes para los donantes. El Gobierno y los donantes son los principales participantes pero también se invitan representantes de ONGs y expertos/as para las reuniones previas a la consulta, donde se tratan borradores de los documentos de políticas sobre casi todos los aspectos del desarrollo. Se realizan reuniones regulares para donantes locales para las revisiones presupuestarias previa, posterior y de medio término, presididas por el secretario/a del Ministerio de Finanzas. Los enfoques SWAps y los Directorios de Gestión Conjunta sectorial y subsectorial proporcionan más mecanismos para coordinar y armonizar los mecanismos de planificación, ejecución y monitoreo y supervisión conjuntos. Además, el PNUD organiza Reuniones de Donantes Locales en forma mensual; grupos de coordinación de la ONU; y el Grupo de Trabajo de la ONU para Apoyar la Paz, entre otras. Otros grupos sectoriales informales existen también. Para la reunión sectorial, pueden ser invitadas ONGs internacionales activas en el sector.

En Etiopía, hay nuevamente una gama de estructuras relacionadas con la ayuda externa, incluidas las siguientes:

- El Grupo de Asistencia a Donantes, presidido por el Banco Mundial y PNUD, reúne a la mayoría de donantes para tratar las políticas y la ejecución del desarrollo. El grupo tiene 14 grupos de trabajo técnicos que examinan las políticas y la coordinación en sectores específicos. Un fondo colectivo también está disponible dentro del Grupo para financiar las actividades del PASDEP, y esto ha incluido el financiamiento de una estrategia nacional para la educación de las niñas.
- Un Equipo de Trabajo Conjunto para la Armonización Gobierno-Donantes está elaborando una Declaración Conjunta sobre la Armonización.
- El Foro de Alto Nivel es un foro de gobierno y donantes presidido por el Ministro de Finanzas y Desarrollo Económico y los co-directores/as del Grupo de Asistencia a Donantes. Su mandato es tratar las políticas y supervisar la armonización y la ejecución del PASDEP.
- Los donantes también se organizan en grupos temáticos / sectoriales, conjuntamente con el Ministerio responsable del sector y que recibe el apoyo financiero.

En la India, donde la ayuda externa es relativamente mínima, la interacción entre donantes y Gobierno se limita más a reuniones bilaterales. Por ejemplo, la relación EC-India se fundamenta en Reuniones de Altos Funcionarios/as cada seis meses y cumbres regulares – en realidad, anuales.

La mayoría de los informes indican alguna apertura para que la sociedad civil participe

al menos en algunos de los espacios. La interrogante que surge para las iniciativas de PSG es a cuántas reuniones habría que asistir e incrementar el grado de acceso. La respuesta, a su vez, depende de quiénes impulsen la iniciativa de PSG. Por un lado, las reuniones brindan la oportunidad de conseguir información y, si hay derecho de intervenir, la oportunidad de plantear cuestiones de género. Por otro lado, asistir a un gran número de reuniones absorbe el tiempo en perjuicio de otras actividades que podrían ser más productivas. De modo que demasiado énfasis en la participación, sin pensar en los probables beneficios, puede resultar contraproducente.

En la mayoría de los países, las estructuras incluyen grupos de trabajo, o agrupaciones similares que se enfocan en temas particulares. En un gran número de casos, éstos incluyen estructuras encargadas específicamente de la responsabilidad de los temas del género. Además, a veces se hacen esfuerzos por insertar los temas del género en las demás estructuras. Los siguientes ejemplos confirman que los grupos de género son comunes, pero también ilustran el hecho de que estos grupos tienden a estar entre muchos que tienen otras agendas:

- En Mozambique, el conjunto de 29 grupos de trabajo constituidos para el proceso de Revisión Conjunta incluye un grupo de trabajo de género llamado el Grupo para la Coordinación del Género. Fórum Muhler participa de este grupo de trabajo sobre género pero también trata de plantear los temas del género, en lo posible, en los demás grupos de trabajo. El grupo de trabajo también se usa para las revisiones anual y de medio año. El grupo reúne a representaciones del gobierno, donantes y la sociedad civil.
- Durante la elaboración del DELP más reciente de Ruanda, se constituyeron

13 agrupaciones. Estas agrupaciones continúan funcionando aun después de completar el EDPRS y participan de la Revisión Conjunta, la planificación estratégica, y los presupuestos. Hay una agrupación sobre temas transversales coordinada por el Ministerio de Finanzas y co-presidida por las instituciones donantes líderes DFID y UNIFEM. Algunos de los otros sectores tienen una representación débil en términos del activismo por el género. Algunas agrupaciones no tienen ninguna representación de género.

- En Camerún, los donantes en el 2003 establecieron el Comité Multi-Donantes para controlar su DELP. Esta estructura se reúne quincenalmente. El Comité tiene ocho sub-grupos temáticos, incluyendo un grupo de género. El informe anota que algunos donantes no participan del Comité Multi-Donantes.
- En Tanzania, los 19 socios para el desarrollo suscritos a la Estrategia Conjunta de Asistencia componen el Grupo de Socios para el Desarrollo, que constituye un espacio plenario así como sub-grupos sobre sectores y temas específicos. Cada sub-grupo se asigna a una agrupación de MKUKUTA. Los sub-grupos temáticos, que incluyen uno sobre la igualdad de género, no asisten a las reuniones de la agrupación general. Más bien, se supone que deben aportar los temas que quieren que se traten, a través de los grupos sectoriales, que deben abordar estos temas en las agrupaciones. El grupo de igualdad de género participa de una estructura adicional, el Macro Grupo de Trabajo de Género, el que reúne al gobierno, las ONGs y donantes para tratar asuntos políticos y procurar decisiones conjuntas. El Macro Grupo de Trabajo de Género también ha encargado documentos en algunas ocasiones, por ejemplo para aportar a la revisión de gastos públicos.

- En el Perú, la Agencia de Cooperación Internacional del gobierno lanzó un foro de donantes en el 2006, pero este foro ha dejado de funcionar. Sin embargo, los donantes se han organizado en grupos de trabajo sobre diferentes temas para compartir información. Los grupos de trabajo incluyen uno enfocado en el género y que reúne a puntos focales de los donantes. Actualmente hay 24 donantes activos en este grupo de trabajo.
- En Etiopía, un Grupo Conjunto sobre la Igualdad de Género fue creado a fines del 2003 con el mandato de fortalecer la transversalización del género en las políticas y estrategias nacionales y fortalecer la ejecución del PASDEP. El mandato del grupo se amplió más adelante para establecer un Fondo Colectivo de Género para apoyar a los mecanismos nacionales de género y ONGs. Al momento elaborar el presente informe, este Fondo ascendía a US\$583.820 destinado a apoyar el “empoderamiento de las mujeres e igualdad de género en Etiopía” durante tres años. El grupo ha evolucionado, y ahora es el Grupo de Donantes sobre la Igualdad de Género, Grupo Técnico co-presidido por un donante y un organismo de la Naciones Unidas. El grupo tuvo un plan de trabajo para el 2008, pero fue retrasado y ni se reportaron actividades del Fondo Colectivo de Género.
- En Uganda, un Grupo de Coordinación de Donantes sobre Género fue establecido en 2001. El Grupo actualmente reúne a 18 socios en el desarrollo que incluyen organizaciones donantes bilaterales y multilaterales así como ONGs internacionales. Este Grupo también tiene planes para establecer un Fondo “canasta” para apoyar a las intervenciones por la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, incluyendo la integración de la igualdad de género en los procesos de planificación, presupuestos y monitoreo.

Experiencias con PSG

RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS

Antes de analizar las características y posibles aprendizajes de las experiencias nacionales con los PSG, primero resumimos lo que se ha hecho en cada país respecto de los presupuestos del gobierno central.

Camerún

En Camerún, la experiencia de PSG todavía está en la etapa de conscientización, aunque hay entusiasmo por continuar adelante. En marzo 2004, el Ministerio de la Promoción de la Mujer y la Familia (MINPROFF), con apoyo de UNIFEM, lanzó un programa de seminarios de conscientización para los actores/as incluyendo organismos del gobierno, el parlamento nacional, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. En los años siguientes, se han hecho más seminarios, y otros actores a más del MINPROFF y UNIFEM han tenido iniciativas. La conscientización también se ha extendido a los miembros que participan de la reforma de finanzas públicas que está en ejecución, así como a agencias donantes, como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

La conscientización ha logrado al menos un resultado concreto en términos de las asignaciones presupuestarias ya que el Ministerio de Comercio ha incluido un rubro en apoyo a las mujeres que hacen comercio transfronterizo informal (WICBT) en su presupuesto para el 2008. Otra asignación se hizo en apoyo a las WICBT dentro del presupuesto 2009 y están en conversaciones para crear un rubro permanente en el presupuesto con este fin. Otro proyecto de UNIFEM, con enfoque específico en las mujeres que hacen comercio transfronterizo informal, habrá contribuido a este logro.

Otro interesante esfuerzo por UNIFEM y la CE ha planteado la interrogante sobre cómo las intervenciones con relación a la infraestructura del transporte – área de inversión importante para la CE – benefician a las mujeres en términos de las personas empleadas y su remuneración, beneficiarios directos/as y personas impactadas indirectamente por las externalidades positivas y negativas.

Etiopía

Los PSG también son relativamente jóvenes en Etiopía. In informe describe dos iniciativas, una liderada por el Ministerio de Finanzas y Fomento Económico (MoFED) y la otra liderada por la Red no gubernamental de Asociaciones Etíopes de Mujeres (NEWA) respectivamente.

En Etiopía todos los ministerios han establecido departamentos de Asuntos de las Mujeres. Este departamento dentro del MoFED ha tomado la iniciativa de emitir Lineamientos para Transversalizar el Género en el Proceso Presupuestario. Los lineamientos fueron desarrollados con el apoyo del Consejo Británico y el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez.

Los lineamientos comienzan con definiciones y explicaciones sobre PSG y enfoques para PSG, aprovechando los enfoques utilizados en países como Australia y Sudáfrica. Presentan un ejemplo de una “presentación de presupuesto con conciencia de género”, seguido por sugerencias sobre cómo desarrollar indicadores para los presupuestos sensibles al género. Finalmente, los lineamientos ofrecen una lista de verificación que servirá como herramienta para un rápido análisis de los presupuestos en términos de género.

Los lineamientos no han sido utilizados todavía, pero MoFED ha comenzado a compartirlos con ministerios como los de salud y educación. El Ministerio de Educa-

ción ha dado el paso adicional de desarrollar sus propios lineamientos sectoriales en respuesta al documento de MoFED. Mientras que la mayor parte de las actividades hasta la fecha se han enfocado en los funcionarios/as gubernamentales, el Comité Permanente de Presupuesto parlamentario ha expresado interés en apoyar trabajos futuros.

Aunque sin el término del PSG, el Gobierno también introdujo el paquete de desarrollo para las mujeres. Son lineamientos para el mecanismo nacional de las mujeres y las asociaciones de mujeres a nivel federal y seccional. MoFED, con el apoyo de la CE, ha proporcionado US\$5 millones en el ejercicio económico actual para financiar “actividades de mujeres”, con la coordinación del Ministerio de Asuntos de las Mujeres. Por el momento, la naturaleza de las actividades a financiar no se ha decidido. MoFED afirma que el monto relativamente pequeño de la asignación reflejó la incapacidad del Ministerio de Asuntos de las Mujeres para gastar su asignación completa durante el período anterior.

Del lado no gubernamental, desde 2007 NEWA ha estado tratando de fortalecer la capacidad para hacer seguimiento al presupuesto entre las comunidades locales, focalizando sus esfuerzos por fortalecer capacidades en las organizaciones locales de mujeres, asociaciones de mujeres, y Oficinas de Asuntos de las Mujeres y de Finanzas dentro de las estructuras de gobierno seccionales. La primera fase, ejecutada en cinco regiones, se enfocó en el activismo y la conscientización. Hacia fines del 2007 NEWA desarrolló una herramienta para el monitoreo del Plan de Acción Nacional por la Igualdad de Género y de la asignación y utilización de los presupuestos por el Gobierno. Los sectores sometidos al monitoreo probablemente serán los vinculados con la violencia contra las mujeres y el empoderamiento económico.

India

Los PSG a nivel central en la India se han desarrollado en línea con una transición gradual en el tiempo en el enfoque hacia las mujeres dentro de los planes quinquenales. Así, el 8° Plan indicó que los beneficios de los diferentes sectores debían focalizarse en las mujeres, mientras que el 9° Plan introdujo el Plan del Componente de las Mujeres (WCP), que exigió que tanto el Gobierno Central como los seccionales aseguraran que al menos el 30% de los recursos / beneficios de todos los sectores del desarrollo se canalizaran a los programas de mujeres. El 10° Plan vinculó los conceptos del WCP con el PSG, que se debían complementar para asegurar que las mujeres reciban la porción que es su derecho de los gastos públicos.

Se hicieron consultas extensas para diseñar el 11° Plan Quinquenal. Respecto al género, se establecieron cuatro sub-grupos, uno enfocado en el WCP y PSG. También la Comisión de Planificación constituyó un Comité de Economistas Feministas para realizar recomendaciones sobre las políticas económicas. El Ministerio de Mujeres y Desarrollo Infantil, con el apoyo de UNIFEM y PNUD, organizó una serie de consultas para aportar al proceso. Como resultado de estas intervenciones, la visión del Undécimo Plan se expresa como “empoderamiento social y político incluyente e integral, con justicia de género.”

Para el presupuesto del 2005/06, se introdujo una clasificación PSG que exigía que los ministerios hicieran dos listas – una con todos los esquemas o “demandas de financiamiento” (y sus respectivas asignaciones) con sus beneficiarias 100% mujeres, y otra con los esquemas y demandas con un 30% ó mas de los beneficios para mujeres. El número de agencias, esquemas y demandas cubiertas se incrementa con cada año subsiguiente. En el trans-

curso de los años, también se ha refinado el entendimiento de estas categorías. En particular, en los primeros años, se asumía automáticamente que los gastos para niños/as eran gastos para las mujeres. Actualmente ya están separados los gastos relacionados con la niñez, en un estado aparte para niños y niñas. (Hay otros estados para otros grupos considerados vulnerables.) Un problema restante es que los estados no contienen evidencia que respalde el número real de beneficiarios y beneficiarias.

En 2005, el Ministerio de Finanzas envió una circular a todos los ministerios y departamentos informándoles de su obligación de establecer células para el presupuesto de género. En base a recomendaciones de talleres para fortalecimiento de capacidades de estas células, organizados por el Ministerio de Mujeres y Desarrollo Infantil, en marzo 2007 el Ministerio de Finanzas emitió una Resolución que describe la composición y las funciones de las células. Es importante que esta Resolución indica que cada célula debe constituir un grupo de funcionarios de nivel alto / medio de la Visión de Planes Políticas, Coordinación, Presupuestos y Cuentas de los ministerios respectivos, dirigida por un funcionario/a con rango de Secretario Adjunto/a o mayor. Ésta fue una innovación importante porque anteriormente la práctica general era asignar la responsabilidad al funcionario/a de presupuesto, de jerarquía mucho menor y sin un verdadero entendimiento del género. Al escribir el presente informe, 56 Ministerios/Departamentos de un total de 78 habían formado sus células.

Según la Resolución, las responsabilidades de las células incluyen identificar los 3-6 programas más largos en términos de asignación presupuestaria y analizar estos programas y sus sub-programas desde una perspectiva de género; y realizar

auditorías del desempeño para revisar las metas físicas y financieras del programa, y sus limitaciones para la ejecución. No está claro hasta qué punto estas tareas se hayan emprendido.

Una iniciativa más reciente, en diciembre 2007, revisó los lineamientos para el presupuesto de resultados, emitidos por el Ministerio de Finanzas. Estos lineamientos se relacionan con un documento producido por cada Ministerio y departamento a mediados del período, que proporciona información que en algunos otros países que usan presupuestos orientados por el desempeño se contendrían en los documentos principales del presupuesto. Así como en los años anteriores, los lineamientos del 2007 requieren que todos los ministerios y departamentos resalten los sub-objetivos para la cobertura de mujeres y especiales castas / especiales tribus bajo sus esquemas departamentales; y proporcionan los detalles del mecanismo establecido para el monitoreo. Además, tienen que resaltar si el Ministerio tiene objetivos o programas o esquemas importantes con relación a las mujeres o la igualdad de género y desagregar el producto físico por sexo. Los lineamientos explícitamente dicen que los indicadores de desempeño relacionados con individuos deben desagregarse por sexo.

El Ministerio de Mujeres y Desarrollo Infantil, siendo el Ministerio de apoyo, ha celebrado consultas uno a uno con los ministerios individuales sobre cómo hacer que sus actividades y presupuestos sean más sensibles al género. Ha dado atención especial a los ministerios que se consideran “neutros en género” y con cada uno de éstos ha elaborado una gama de posibles actividades y cambios de políticas.

La capacitación a capacitadores/as ha sido realizada con el fin de establecer un equipo humano capaz de respaldar

al gran número de ministerios y departamentos en interacciones uno a uno. Esto se consideró importante dado el gran número de ministerios y departamentos dentro del sistema del gobierno central de la India. Se ha desarrollado un manual para capacitadores/as y otro manual para capacitandos/as, los que están adaptándose para uso a nivel seccional. Estos materiales proponen herramientas específicas para los presupuestos de género en el contexto de la India. Al elaborar el presente informe, diez expertos/as en presupuestos de género que participaron en la capacitación a capacitadores/as han podido brindar asistencia a ministerios o fortalecer la capacidad de funcionarios académicos/as. Sin embargo, algunos de los expertos capacitados/as no han logrado el permiso de sus institutos para poder dedicarse a este trabajo.

El Ministerio de Mujeres y Desarrollo Infantil emite un Informe de Avance mensual para la Oficina del Primer Ministro sobre los PSG. El Comité Permanente del Parlamento para el Ministerio también ha apoyado los PSG en sus recomendaciones.

El WCP ha continuado durante todo el período, pero muchos ministerios han dejado de entregar sus informes al respecto. Una revisión resaltó el hecho de que algunos ministerios y departamentos tenían el potencial de ir más allá del 30%, pero no habían intentado hacerlo. El Ministerio de Mujeres y Desarrollo Infantil reconoce que el WCP no equivale a un enfoque de transversalizar el género pero considera que debe mantenerse mientras se fortalezca la capacidad en materia de los presupuestos sensibles al género para asegurar que alguna parte de los recursos para el desarrollo de cada agencia se canalicen hacia las mujeres. El sub-comité de PSG para el Undécimo Plan también recomendó la creación de un “fondo de duración indefinida” en el Gobierno cen-

tral y todos los Estados, donde se puedan transferir los recursos para las mujeres que no se gasten, ya que la tendencia es utilizarlos para otros fines.

Marruecos

La iniciativa en PSG apoyada por UNIFEM en Marruecos se vio desde sus inicios en el 2003 como parte del proceso de reforma de la gerencia financiera pública. La primera fase del programa se enfocó en el fortalecimiento de capacidades y la producción de herramientas y metodologías. Los talleres para el fortalecimiento de capacidades fueron aprovechados, entre otros fines, para realizar el diseño preliminar de los manuales para aplicar los PSG. Los/las participantes también delinearon los principales elementos de la estrategia que posteriormente sería un insumo para el diseño de la Fase II. Las/los participantes del taller incluyeron funcionarios/as de los ministerios sectorial así como las/los responsables de la reforma presupuestaria en el Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección del Presupuesto.

La segunda fase amplió la envergadura para incluir a la Dirección de Estudios y Proyecciones Financieras dentro del Ministerio de Economía y Finanzas así como la Dirección de Asuntos Administrativos y Generales, la responsable, entre otras funciones, de capacitar al personal. Se identificaron cuatro áreas estratégicas de trabajo. Una fue desarrollar una cultura de evaluación de políticas, utilizando un enfoque amplio de PSG. La segunda fue alentar a los ministerios a producir una declaración de presupuesto de género. La tercera fue responder a la necesidad de comunicación y sensibilización generalizadas dentro y fuera de la administración sobre la iniciativa PSG. El cuarto elemento fue explorar en un área geográfica específica un pilotaje de la descentralización y alianza con las ONGs para adelantar una perspectiva sensible al género e inter-sectorial.

La evaluación de políticas con sensibilidad al género toma la forma de la producción anual de un Informe de Género que se presenta al Parlamento conjuntamente con la Proforma Presupuestaria. Inicialmente el Informe del Género era un Anexo al Informe Económico y Financiero. A partir del 2007, el Informe del Género ha sido producido como documento aparte. El número de agencias que producen un Informe del Género ha subido cada año, de 4 en el 2005 hasta 21 en 2008. Los talleres que son parte del proceso de producir este informe reúnen al personal técnico y temático con responsables del presupuesto y estadígrafos/as.

En 2006 la Carta del Primer Ministro de Orientación sobre la Proforma Presupuestaria propuso integrar el género en el contexto de desarrollar objetivos e indicadores del desempeño “en lo posible”. El siguiente año unos pocos organismos sectoriales que tenían más apertura para el análisis de género y la desagregación por sexo recibieron ayuda para llevar esto adelante, hasta desarrollar los indicadores, y varios sectores adicionales se agregaron en 2008.

En 2005, se completó un estudio para estimar los costos de alcanzar los ODMs. El estudio modeló tres escenarios, con diferencias relacionadas con el grado de colaboración inter-sectorial y alianzas con ONGs. Más recientemente, se hizo el ejercicio de un sistema comunitario de monitoreo en dos comunidades, para explorar más profundamente el ángulo de la descentralización. Hasta la fecha los datos de esta encuesta no han sido utilizados como instrumento para PSG, pero los resultados han sido presentados a los consejeros/as y a las autoridades locales.

El programa de PSG en Marruecos ha puesto énfasis en el uso eficaz de los datos existentes y la información esta-

dística antes que insistir en una recolección de datos primarios. Y recopilado y presentado a participantes los datos de una serie de encuestas e instrumentos censales para permitir que emprendan en el análisis de género. La gran brecha identificada se relaciona con los datos sobre el trabajo no remunerado. La segunda ronda del sistema comunitario de monitoreo se prevé con un módulo incluido sobre el uso del tiempo.

Mozambique

En Mozambique, la primera fase del programa de PSG de UNIFEM (2003-2005) se enfocó principalmente en la conscientización y el establecimiento de un grupo básico de capacitadores/as en PSG. La segunda fase (2005-2008) se ha enfocado más en integrar una dimensión de género en la política, planificación y presupuestos nacionales. A más de los procesos generales, el programa se ha enfocado en los temas “piloto” de la violencia contra las mujeres, VIH/SIDA, y salud materna. El primer tema se está abordando con el Ministerio del Interior mientras que el segundo y tercero se trabajan con el Ministerio de Salud.

El trabajo de PSG ha hecho incluir una mención del género en los lineamientos del presupuesto nacional para el 2008, que piden que las agencias integren el género, conjuntamente con los demás temas transversales del VIH/SIDA y el ambiente, en sus presupuestos. También ha llevado a la creación de un equipo de facilitadores/as en PSG dentro del Gobierno. Estos facilitadores/as son personal técnico de los Ministerios de Planificación, Finanzas y Mujeres y Acción Social. Dos técnicos/as de Planificación y Finanzas, durante la investigación, estaban dando asesoría técnica y acompañamiento a las unidades de género y al personal de planificación y presupuestos de los Ministerios de Salud y del Interior sobre cómo operativizar los

lineamientos en sus presentaciones presupuestarias. Un manual general sobre los PSG se ha desarrollado, pero se reconoce que deberá adaptarse más a las particularidades del país. Hay planes de incluir al Ministerio de Mujeres y Acción Social en las reuniones que celebran los Ministerios de Planificación y Finanzas con cada uno de los ministerios sectoriales para tratar sus propuestas presupuestarias.

Dentro de los ministerios piloto, para el Ministerio de Salud una comparación de sus presupuestos para 2006 y 2005 revela un incremento en los montos asignados para los subprogramas de salud materno-infantil. Más recientemente, el Ministerio ha desarrollado un programa nacional para mejorar los servicios de salud materna y un borrador de documento sobre estrategias para la igualdad de género, pero aún no se traducen en asignaciones presupuestarias. En el Ministerio del Interior, un programa sobre la violencia contra las mujeres ha sido creado con un presupuesto de USD 30.000 que incluye recursos del PNUD, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Ayuda Irlandesa. También se han hecho esfuerzos por asegurar que el género se registre en los sistemas de información gerencial de salud y educación, así como en la recopilación de datos mediante encuestas.

Más allá del proceso presupuestario en su concepción más estrecha, el programa de PSG se dedicó enérgicamente al desarrollo del nuevo PARPA, y han un consenso amplio de que esto produjo un documento mucho más sensible al género que su antecesor. Sin embargo, el informe de Mozambique anota que, aunque el documento incluye entre sus prioridades el desarrollo de un aparato institucional de género, incluyendo los PSG, no se mencionan los PSG en la sección sobre el marco macroeconómico y la reforma

presupuestaria. El Grupo de Coordinación de Género sirvió como grupo de trabajo sobre el género durante la elaboración del PARPA y ha continuado cumpliendo este rol respecto del PARPA después de la finalización del documento. Uno de los logros del grupo es la inclusión de una referencia al PSG en la ayuda memoria de la Revisión Conjunta del 2008. El documento dice así: “en la ejecución del presupuesto, los clasificadores actualmente utilizados en los planes y presupuestos sectoriales no captan plenamente los gastos que promueven la igualdad de género: Por lo tanto, se necesita desarrollar metodologías e instrumentos, apropiados para el contexto, tendientes a presupuestos con perspectiva de género”.

Nepal

El Ministerio de Finanzas de Nepal introdujo los PSG en 2007/08, con apoyo de UNIFEM y dentro del marco de la reforma general del sistema presupuestario financiado por otros donantes. En términos de esta iniciativa, 13 ministerios tuvieron que “calificar” las asignaciones para nuevos programas en el presupuesto anual y el MTEF aplicando cinco aspectos de la sensibilidad al género, cada uno de los cuales podrían asignarse un máximo de 20 puntos. Los cinco aspectos fueron:

- Participación de mujeres en la planificación y ejecución
- Fortalecimiento de capacidades de mujeres
- Participación de las mujeres en los beneficios
- Incremento en el empleo y la generación de ingresos por mujeres
- Reducción en la carga de trabajo de las mujeres y aumento de la calidad en su uso del tiempo.

Los programas con una calificación de 50 ó más se clasifican como apoyo directo a las mujeres, los que tienen de 20 a 50 son apoyo indirecto, y los que se calificaron con menos de 20 se consideran neutrales. A más de la calificación, cualquier programa o proyecto con NRs 50 millones ó más debe adjuntar un Informe de Auditoría de Género. Aunque el enfoque de calificación de género se usó sólo para los programas nuevos dentro de estos 13 ministerios piloto, el informe de investigación nacional ilustra cómo puede utilizarse más generalmente mediante el análisis del presupuesto de salud en su conjunto y de las asignaciones sectoriales en general.

Conjuntamente con la calificación de género, se requiere que los 13 ministerios indiquen si los programas nuevos son pobres o neutrales en cuanto a la pobreza. Las respuestas de los ministerios son recopiladas por el Ministerio de Finanzas y presentadas como un análisis sectorial del presupuesto anual en materia de su sensibilidad al género y la pobreza. El informe de Nepal anota que la calificación no se hizo muy rigurosamente para el presupuesto del 2007/08. El sistema se introdujo hacia fines del ciclo presupuestario y no hubo tiempo suficiente para desarrollar un manual y proporcionar capacitación y apoyo adecuados. Para el 2008/09, se prestará un mayor nivel de apoyo. El informe anota además que el sistema actual de calificación es apropiado para los programas de generación de empleo e ingresos, pero menos apropiado para los demás sectores.

Un Comité de Presupuesto Sensible al Género (GRBC), coordinado por el/la Jefe de División / Secretario Adjunto de la División de Programas y Presupuestos, Ministerio de Finanzas ha sido establecido bajo el Ministerio de Finanzas con la responsabilidad de adelantar la iniciativa. UNIFEM y el Ministerio de Mujeres son miembros

permanentes del GRBC. Durante cada ciclo presupuestario, el GRBC invita a la Presidenta de la Comisión de Mujeres y sus miembros, a parlamentarios/as, representantes de partidos, representantes de ONGs que trabajan con temas de las mujeres, activistas de género, representantes de ministerios sectoriales y otras personas para analizar el presupuesto para el año venidero. La cuota obligatoria del 33% de mujeres candidatas en las elecciones para la Asamblea Constituyente/ Parlamento, que ha producido la elección de 192 mujeres en un total de 601 miembros, ha aumentado la probabilidad de que el parlamento sea más activo que el anterior parlamento interino respecto de los PSG. Un indicador promisorio en este sentido es la formación de un Subcomité de Mujeres.

Perú

En el Perú, las actividades de PSG se han realizado a nivel central y también local. El trabajo local aprovecha el trabajo más amplio en la región con los presupuestos participativos. Pero para los fines del presente informe, nuestro enfoque será el trabajo a nivel central.

Dentro del Congreso, el activismo por los PSG ha sido liderado por la Congresista Rosario Sasieta, quien en diciembre 2007 propuso una ley apoyada por la Comisión Presupuestaria del Congreso. La Ley, el No. 29083, reforma la Ley general sobre el sistema nacional de presupuestos para incorporar el análisis de género y la evaluación de la ejecución del presupuesto público. La Ley reconoce, en particular, la importancia de usar indicadores de género para controlar los resultados del presupuesto.

El Ministerio de Mujeres y Desarrollo Social se responsabilizó de elaborar cómo codificar y hacer seguimiento al género dentro del presupuesto anual. Se estableció un grupo de trabajo bajo la Comisión de Pre-

supuesto del Congreso. El grupo es presidido por Rosario, e incluye a representantes del Ministerio de Mujeres y Desarrollo Social, del Ministerio de Economía y Finanzas, representantes de la sociedad civil y donantes.

Dentro de la sociedad civil, el Movimiento Manuela Ramos ha asumido la situación de que la Ley General del 2007 sobre el Presupuesto Nacional incluyó 11 prioridades para reducir la pobreza, que en su mayoría abordaron intereses de mujeres o niños/as, pero ninguno tuvo indicadores para controlar los resultados en términos de equidad de género. La organización propuso al Ministerio de Mujeres y Desarrollo Social un conjunto de indicadores de género que podrían utilizarse para el monitoreo del Presupuesto Orientado a los Resultados vigente para el 2007. La organización también está apoyando el trabajo dentro del Congreso, que ha desarrollado cinco indicadores para cada sector.

Ruanda

La primera iniciativa en PSG para Ruanda se implantó del 2002 al 2004 como parte de un programa más grande para transversalizar el género con apoyo del DFID dentro del Ministerio de Género y Promoción de la Familia (de aquel entonces), y con el apoyo de una consulta a largo plazo. La iniciativa aprovechó la base del MTEF que se introducía por la época, y colaboró estrechamente con el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica. A nivel central, cinco ministerios fueron elegidos como pilotajes, y funcionarios/as de estos ministerios recibieron capacitación seguida por acompañamiento práctico. Cada Ministerio tuvo que analizar los seis mayores gastos en términos monetarios dentro del presupuesto del año, y desarrollar una declaración presupuestaria según un formato establecido. El conjunto de declaraciones se presentó ante el Parlamento conjuntamente con los documen-

tos principales del presupuesto. Se hizo un ejercicio similar con funcionarios/as de las provincias. Además, hubo una sesión de capacitación para algunas organizaciones de la sociedad civil sobre el PSG, pero estas organizaciones no tomaron acción en esta área por su cuenta. Este trabajo específicamente con los PSG en Ruanda se hizo conjuntamente con trabajos para asegurar que el DELP fuera sensible al género, y la compilación de un documento sobre el perfil de género en respuesta a los permanentes reclamos sobre la falta de estadísticas de género.

La iniciativa de PSG terminó después de la finalización en 2004 del programa apoyado por el DFID. Una reestructuración y reubicaciones masivas en todo el gobierno obstaculizaron más trabajos. Recientemente, como resultado entre otras cosas del activismo por el Foro de Mujeres Parlamentarias, el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica ha desarrollado planes para una nueva iniciativa trianual de PSG. El hecho de que casi la mitad del parlamento de Ruanda sean mujeres sugiere que podrían cumplir un rol importante para asegurar que este trabajo continúe.

Tanzania

De los diez países, Tanzania tiene el trabajo con PSG de más larga data. El trabajo se inició en 1997 con el programa de la Red de Género de Tanzania (TGNP) en alianza con otras ONGs, y TGNP ha seguido siendo un actor protagónico desde entonces. El trabajo del gobierno con los PSG comenzó un año o dos después del trabajo del TGNP, y se hizo en el marco del MTEF recién introducido. Un pilotaje del gobierno se introdujo en seis ministerios en el 1999. Durante los últimos años, la circular presupuestaria que se envía a todos los organismos del gobierno ha requerido que tomen en cuenta el género. Especialmente durante los años de pilotaje, el gobierno responsabilizó al TGNP para brindar su

apoyo a los ministerios para incorporar el género en sus presupuestos. En los años posteriores, algunos ministerios – del Agua en particular – han continuado acudiendo al TGNP para su ayuda.

Los lineamientos presupuestarios de Tanzania han hecho referencia al género desde 1999. Los lineamientos en su conjunto contienen una sección que revisa la ejecución de las agrupaciones MKUKUTA, que contiene un análisis de los logros y desafíos clave en cada sector. Algunos, como la educación y salud, también contienen su análisis de género. Los lineamientos también revisan el avance en los temas transversales, como el género. La sección de Objetivos a Medio Plazo y Focalización perfila las prioridades del Gobierno para el próximo período presupuestario bajo cada agrupación. El género también se aborda hasta cierto punto en cada una de las tres agrupaciones MKUKUTA que bosquejan las áreas prioritarias para la asignación de recursos. Sin embargo, los temas clave de género ya asignados bajo las agrupaciones no necesariamente se relacionan con las áreas prioritarias de las asignaciones para el siguiente período. Por ejemplo, aunque en la agrupación 2, Educación, algunos de los temas y desafíos del sector se mencionaron con especificidad de género, el género no se menciona bajo las acciones prioritarias para el próximo período.

La circular presupuestaria en Tanzania es más larga que en algunos otros países. El documento hace múltiples referencias al género. La sección de objetivos de medio plazo y focalización también tiene una sección por separado para los temas transversales, y perfila en cuáles áreas prioritarias se enfocará el Gobierno. Para la última circular, éstas incluyen transversalizar el género en las políticas, planes y estrategias a todo nivel, realización sensibilizar sobre las cuestiones del género,

y fortalecer capacidades para los puntos focales de género y otros/as actores. Sin embargo, la guía sobre cómo integrar el género en las presentaciones presupuestarias es bastante general, a saber: “Aseguren que la asignación de recursos atienda a la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza [MKUKUTA] así como los temas transversales como el VIH y SIDA, el género y la conservación ambiental. Además, los formularios que deben usar las agencias para desarrollar y costear sus propuestas no incluyen elementos de género.

Algunos de los trabajos más exitosos del TGNP se han concentrado en concientizar sobre los PSG, las implicaciones de las asignaciones presupuestarias para las mujeres y los hombres, y realizar cabildeo por cambios en los presupuestos. Estos esfuerzos han producido algunos logros concretos. En el sector del agua, la asignación se ha incrementado del 3% al 6% del presupuesto nacional, al menos en parte por las campañas de activismo. Los hogares de bajos ingresos ahora tienen acceso, sin costo, a 80 baldes de agua. La asignación al sector de la salud, otra área donde se ha enfocado el trabajo de concientización, también se incrementó, hasta el 15% del presupuesto nacional. Más específicamente, se han introducido una serie de rubros específicos para las actividades de género o la capacitación en los PSG. Dentro del Ministerio de Finanzas, hay un rubro presupuestado para la capacitación en PSG. Una observación al respecto es que se reporta que la capacitación en PSG se ha transversalizado mediante la capacitación presupuestaria general para los organismos del gobierno. Por lo tanto no está claro por qué haría falta este rubro aparte. Además, tanto el Ministerio de Salud como el Ministerio del Agua tienen rubros presupuestarios para sus actividades de género, los que se gastan principalmente en la capacitación.

Una informante del TGNP observó que los rubros dedicados se utilizan en muchos casos para otras actividades, especialmente a nivel local.

El TGNP también amplió la noción del trabajo de PSG a un nivel más macro. En particular, se ha coordinado con el Ministerio de Planificación en el esfuerzo por asegurar una matriz de contabilidad social más sensible al género. Como parte de este trabajo, realizó un trabajo prolongado de cabildeo sobre la aplicación de una encuesta sobre el uso del tiempo. Este esfuerzo incluyó, entre otras acciones, realizar su propia investigación a pequeña escala sobre el impacto de la carga del cuidado sobre las familias con miembros seropositivos con VIH y/o enfermos/as del SIDA. El cabildeo logró que el gobierno incluyera un módulo sobre el uso del tiempo como parte de la Encuesta Integrada de la Fuerza Laboral en 2006. TGNP prestó su apoyo durante el diseño, trabajo de campo y análisis y consta como uno de los autores del informe principal del gobierno sobre la encuesta laboral.

El TGNP también ha participado de los múltiples procesos de la planificación, los presupuestos y la cooperación externa. Esta participación incluye intervenciones exitosas respecto de MKUKUTA, el último DELP, reconocido ampliamente por su sensibilidad al género tanto en términos del texto como de los indicadores. Al respecto, la mayoría de los 84 indicadores nacionales en MKUKUTA están desagregados por zona geográfica, zona rural/urbana, sexo, y quintiles de pobreza. Algunos de los indicadores también mencionan específicamente a las mujeres. El plan maestro también da una lista de indicadores que todavía están desarrollándose. Algunos tienen un enfoque de género, por ejemplo el ‘% de casos de violencia doméstica que son denunciados y terminan con una sentencia judicial’.

El trabajo del TGNP con relación a los PSG también incluye la participación en una amplia gama de estructuras y procesos con donantes y el gobierno, incluyendo el exitoso cabildeo por estudios especiales de género. Fue uno de los miembros fundadores del Grupo de Trabajo Macro de Género que reúne a los donantes, el gobierno y la sociedad civil. Más recientemente, el TGNP ha participado activamente en activismo para la reunión de alto nivel en Accra sobre la eficacia en la ayuda y cooperación.

Uganda

El PSG tuvo su inicio en Uganda en el año 1999 mediante una coalición de grupos de mujeres activistas por sus derechos conjuntamente con parlamentarios/as. El actor clave fue el Foro para las Mujeres en la Democracia (FOWODE), organización de la sociedad civil fundada por mujeres políticas. FOWODE aplicó una combinación de investigación, cabildeo y activismo para influir en la política fiscal. En el transcurso de los años, FOWODE ha organizado talleres sobre las destrezas de PSG, para casi 5 mil legisladores/as y más de 2 mil funcionarios/as técnicos del gobierno a nivel nacional y local. FOWODE es una de las ONGs invitadas por el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MoFPED) para participar en el proceso presupuestario. FOWODE también ha sido invitado para dar presentaciones en varias reuniones de donantes. Uno de los logros clave del compromiso de FOWODE con el enfoque sectorial (SWAp) de salud fue la introducción por el Ministerio de Salud de “kits de parto”. Estos juegos incluyen los elementos necesarios para asegurar un parto seguro en instalaciones de salud o en la casa.

FOWODE hace parte de los 18 miembros del Grupo de la Sociedad Civil para el Activismo Presupuestario. Este grupo ha hecho cabildeo, entre otros motivos, por

el establecimiento y financiamiento de la Comisión por la Igualdad de Oportunidades, que se supone que tiene que ser responsable, entre otras funciones, por hacer cumplir la discriminación positiva en favor de las mujeres y otros grupos marginados. Esta Comisión es la única dispuesta en la Constitución del 1995 que aún no se establece. Mientras que el cabildeo produjo la promulgación de la Ley de Igualdad de Oportunidades del 2007, no ha seguido la correspondiente asignación de recursos adecuados. En 2008/09 el gobierno asignó algo más de 500 millones de chelines para establecer la Comisión, pero esto representa apenas el 20% de la cantidad requerida.

En 2003 el gobierno de Uganda se embarcó en sus propias actividades de PSG mediante la inclusión de presupuestos de género y equidad en su Circular Presupuestario. Un Lineamiento en este sentido se adjuntó como Anexo. En 2004, el MoFPED, en colaboración con el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, elaboró un Manual de Usuario/a sobre el Género y la Equidad, y lineamientos para la Estrategia de Ejecución, para ayudar con la elaboración de los documentos marco para los presupuestos sectoriales. El MoFPED también capacitó a un equipo básico de capacitadores/as para proporcionar el acompañamiento técnico a los ministerios que deben acatar estos lineamientos. Estos capacitadores/as se han reclutado entre funcionarios/as gubernamentales y el personal de las unidades de género de la Universidad Makerere. En 2005, el MoFPED organizó fortalecimiento de capacidades en PSG para las personas focales de género, planificadores/as, y funcionarios presupuestarios/as de cinco sectores. Además organizó capacitación en PSG para algunos grupos de trabajo sectoriales. La capacitación en PSG se organiza para los sectores individuales y se diseña “a la medida” de sus necesidades. Se debe subrayar durante la capa-

citación que los presupuestos de género y equidad no necesariamente requerirán recursos adicionales. Esto ha aumentado su aceptación en vista del énfasis del gobierno en la ajustada disciplina fiscal y sus respectivos techos presupuestarios.

Los esfuerzos por fortalecer la transversalización del género en el actual Plan de Acción por Erradicar la Pobreza (PEAP) fueron liderados por el MoGLSD en colaboración con el MoFPED y con apoyo financiero de varios donantes clave. Las intervenciones produjeron un Plan de Acción relativamente sensible al género en el cual el análisis de la pobreza se completa con el análisis de género. Algunas políticas sensibles al género fueron priorizadas, y algunos de los indicadores de monitoreo fueron sensibles al género. Para evitar que estos compromisos con el género fueran pasados por alto durante la ejecución, el MoGLSD y el MoFPED, en colaboración con el Banco Mundial, aseguraron la inclusión del género en el Crédito de Apoyo para Reducir la Pobreza. Además, los presupuestos de género y equidad introducidos por el MoFPED hacen parte de los indicadores para el monitoreo del desempeño para la ejecución del Plan de Acción.

La iniciativa del Gobierno en PSG es un proyecto dentro del MoFPED con un personal de personas que no son las/los servidores públicos tradicionales (consultores/as) cuyos sueldos actualmente son cubiertos por el DFID. El propio Gobierno hasta la fecha no ha comprometido directamente ningún recurso financiero a la iniciativa. Esto plantea interrogantes sobre la sustentabilidad del PSG cuando termine el apoyo al proyecto este año.

Reflexiones

Los breves resúmenes de PSG presentados en este informe dan una idea sobre la gama de actividades que pueden clasificarse como PSG. Subrayan el hecho de que los PSG no son un fenómeno único, sino más bien una gama de diferentes posibles actividades enfocadas en la cuestión de cómo el presupuesto del gobierno promueve o podría promover la igualdad de género.

Lo interesante sobre las descripciones es que sugieren que ha habido menos atención en las cifras concretas de los presupuestos y sus documentos de lo que se habría podido esperar, dado que los presupuestos esencialmente se componen por números financieros. Esto no representa una debilidad, pero es interesante considerar algunos ejemplos en los cuales se han analizado las cifras de los presupuestos (India y Nepal), elaborándose declaraciones del presupuesto de género paralelamente a los documentos del presupuesto general.

India tiene un enfoque sencillo, heredado al WCP, de enumerar las asignaciones que focalizan a las mujeres/niñas en un 100% y las que benefician a mujeres/niñas en un 30% ó más. Una desventaja de este enfoque es que no funciona bien con las asignaciones que no se orientan hacia los individuos. Además, para muchos países, identificar a cualquier actividad con más del 30% para las mujeres como “orientada hacia las mujeres” también sería cuestionable ya que aproximadamente el 50% de todas las poblaciones son mujeres. El porcentaje de corte se considera apropiado en la India en vista de sus niveles históricamente bajísimos de acceso para mujeres. En tercer lugar, una lista aparte de las asignaciones del 100% pueden motivar a los organismos gubernamentales a pensar en términos de proyectos específicos

para las mujeres, antes que en asegurar que los esquemas generales atiendan las necesidades de mujeres y hombres, con transversalización. Finalmente, como ya se anotó, la ausencia de indicadores sobre el número concreto de beneficiarios/as significa que las listas producidas por los organismos gubernamentales no son susceptibles de verificación. El Gobierno de la India ha reconocido estas debilidades y pretende ampliar el alcance de su enfoque. Los nuevos lineamientos para el presupuesto de resultados así como las tareas dadas a las células para el presupuesto de género son indicaciones sobre esta orientación.

El enfoque de Nepal presenta un intento más matizado de llegar a una “calificación” para las asignaciones. Especificando cinco diferentes aspectos, el enfoque va más allá de la distribución de beneficiarios/as por género, para reconocer otros aspectos de la desigualdad de género. Como ya se anotó, una debilidad reconocida del enfoque es que estos cinco aspectos podrían ser más apropiados para algunos sectores que para otros. El enfoque de Nepal también introduce un mayor elemento de subjetividad que el de la India, ya que los funcionarios/as necesitan determinar una calificación para cada uno de los cinco elementos. Estos puntajes serán influenciados, según el deseo de los funcionarios/as de presentar una imagen positiva, y según su comprensión del género. La segunda objeción se abordará dando mejor apoyo a los funcionarios/as respectivos en años futuros. La primera podría abordarse mediante la fiscalización dentro del gobierno y también por parte de la sociedad civil y el parlamento. De hecho, en el caso de la India, algunas críticas por actores/as de la sociedad civil sobre la categorización de algunos esquemas ya motivaron mejoras.

La cuestión de la capacitación es pertinente en términos más generales. Un cre-

ciente número de países ya cuentan con circulares presupuestarias o documentos similares que exigen que los organismos gubernamentales, al elaborar sus presupuestos, tomen en cuenta el género. Sin embargo, como lo ilustra el caso de Tanzania, estas instrucciones pueden ser algo imprecisas. Aun cuando sean más específicas, en la medida que requieran análisis de género, habrá que acompañar a los funcionarios/as responsables para asegurar que tengan las destrezas necesarias para el análisis de género. No es suficiente sólo emitir las instrucciones.

Surge la interrogante sobre quiénes deberían proporcionar este apoyo. Ente los estudios de caso, esto va desde las ONGs (en el caso de TGNP en Tanzania), o gente académica y afín (en India y Uganda) hasta funcionarios/as del gobierno central (en Mozambique y Uganda). El enfoque de Mozambique y Uganda parece ideal, pero sería más difícil en un país como la India, con un número muy grande de organismos. El ejemplo de la India sugiere que, al hacer la capacitación a capacitadores/as, para seleccionar a las personas que participarán, hay que asegurar que, después de su capacitación, estén disponibles para realizar la capacitación posterior.

Los ejemplos de Perú e India resaltan la posibilidad de que todos los gastos para niños/as se clasifiquen como gastos de “género” o para las mujeres. Éste concepto erróneo del género y otros probablemente surgirán en el transcurso de la capacitación para funcionarios/as gubernamentales. Entonces, la capacitación en PSG también, incluye efectivamente un elemento de capacitación general sobre el género para funcionarios/as que no habrán tenido conocimiento de estas ideas más allá de un nivel superficial.

En la mayoría de los países, los actores de PSG han colaborado con los ministe-

rios centrales y el Ministerio de Finanzas en particular. En algunos países, también han colaborado con los ministerios sectoriales, más allá de sólo las enunciaciones generales. En la mayoría de los países esta participación ha tenido sus limitaciones en términos del número de organismos alcanzados, y también la profundidad de la interacción. Es importante colaborar con el Ministerio de Finanzas, ya que ésta es la entidad que establece los parámetros y reglas para los presupuestos. Sin embargo, es sólo con la interacción al nivel sectorial más detallado donde las oportunidades ofrecidas por reglas generales con conciencia de género tendrán alguna posibilidad de concretarse en la realidad. Además, es a nivel sectorial que uno puede comenzar a abordar los temas concretos de género que existen en cada país.

Cuando se han identificado sectores piloto o de focalización para el trabajo de PSG, muchas veces los primeros son la educación y la salud. Son sectores importantes por el tamaño relativo de sus asignaciones presupuestarias, y por su importancia para el bienestar de las mujeres y las personas a quienes ellas cuidan. Sin embargo, es importante mirar más allá del sector social. La inclusión en Uganda del sector de la justicia, judicial y fuerza pública es un ejemplo interesante, así como lo son los países que se han enfocado en los sectores económicos como la agricultura.

Como ya se anotó al comienzo, esta investigación se enfocó en el gobierno central. Durante el taller de validación que analizó el borrador de los informes de las investigaciones, esto se identificó como una debilidad clave del proyecto. Es una debilidad, en particular, porque en algunos países muchos servicios se prestan – y por lo tanto tienen su verdadero impacto para las mujeres – a nivel local, y también porque es a este nivel que la participación cotidiana de las mujeres probablemente

será más significativa. Y esto se complica por el grado de descentralización de estos servicios, que es muy diferente entre un país y otro, así como el grado en que la toma de decisiones sobre los presupuestos y su posterior control sean verdaderamente descentralizados. Por lo tanto hay que comprender los parámetros dentro de los cuales el gobierno local opera y cómo se determinan sus presupuestos. Por lo tanto, el informe de Uganda anota que la iniciativa del gobierno para los PSG de ese país se ha enfocado en el nivel sectorial, con el entendimiento de que si el género se transversaliza ahí, probablemente será reflejado en los planes y presupuestos de los gobiernos locales. Será así porque la planificación y los presupuestos de los gobiernos locales se basan en los lineamientos emitidos por los varios sectores.

En varios países, se ha dado tanta importancia al PSG que se incluye en el discurso presupuestario por el Ministro/a de Finanzas. Esto es positivo, ya que muchas personas escuchan y leen este discurso sobre el presupuesto, lo que sirve el propósito de la conscientización entre el público en general. Pero también es importante el contenido de lo que diga el Ministro/a de Finanzas. Una afirmación general de apoyo para los presupuestos sensibles al género tiene un valor limitado. Es más valioso documentar u ofrecer los pasos específicos que se darán o las asignaciones que se harán. Se puede hacer una observación similar sobre los documentos de estrategia nacional de los donantes que hemos descrito. No es suficiente decir que el género será considerado en el APG o a nivel macro, sin especificar lo que esto significa en la práctica – y también es importante darle el seguimiento: hacerlo.

Es limitada la mención de la interacción de las iniciativas de PSG con el monitoreo. Cuando las iniciativas PSG han partici-

pado en el desarrollo de las DELPs, esto también ha incluido influir en los indicadores de monitoreo. Las preocupaciones son, en primer lugar, que estos indicadores no siempre llegan a incorporarse en los presupuestos. En segundo lugar, en los casos – como en Tanzania – con un número muy grande de indicadores, los importantes desde una perspectiva de género podrían pasarse por alto durante la ejecución. La experiencia sugiere que las listas largas de indicador suelen convertirse en aspiraciones enumeradas en lugar de realidades ejecutadas.

Se menciona poca interacción con parlamentarios/as en los estudios de caso. Perú constituye la excepción, ya que una mujer congresista cumple un papel de liderazgo. Asimismo, en Uganda el trabajo de los PSG fue iniciado por mujeres políticos, aunque actualmente desempeñan un rol menos prominente en las actividades de PSG. Los mayores números de mujeres representantes en el parlamento en varios países presenta una oportunidad tanto para los PSG, como para asegurar que estas mujeres, una vez electas a sus cargos, puedan ejercer sus funciones eficazmente. Pero en realidad, los parlamentos suelen tener atribuciones limitadas, y no hay que tener expectativas demasiado encumbradas de este centro del poder.

Los estudios de caso sostienen la afirmación que los PSG no pueden hacerse de una vez para siempre. Las reformas de este tipo requieren tiempo para hacer el activismo previo, y también para refinar el enfoque. Además, dada la amplitud de los PSG, siempre hay rumbos para mayor expansión. El ejemplo de Ruanda ilustra el problema con planificar el PSG como una actividad de dos años. Cuando el proyecto del DFID (y el contrato de la experta externa a largo plazo) llegaron a su fin, esto también fue el final de la iniciativa. El enfoque adoptado pretendió alentar la institu-

cionalización ya que los objetivos para el presupuesto de género se fundamentaron en el MTEF. Pero dos años de ejecución no fueron suficientes, en un contexto en que el propio MTEF estaba recién desarrollándose, para lograr la institucionalización. En Uganda, el DFID también brindó el apoyo financiero para los presupuestos de género y equidad dentro del MoFPED, y no está claro si el gobierno asumirá el financiamiento cuando termine el plazo del período multi-anual el próximo año.

Aunque las actividades difieren entre los países, hay clara evidencia de aprendizaje entre países. Este aprendizaje funciona mejor cuando la gente local toma los ejemplos como una base para lo que van a construir, antes que una receta fija. Asimismo, varios estudios de caso incluyen quejas de informantes de que los ejemplos de otros países, aunque sean interesantes, necesitan complementarse con insumos locales. Estas necesidades han llevado al desarrollo de manuales y lineamientos específicos para cada país. Esto plantea el desafío de que, si estos documentos se desarrollan demasiado pronto en la intervención de PSG, las personas responsables probablemente no sabrán suficiente sobre cómo hacer el PSG en su país, y no tendrán suficientes ejemplos concretos para producir documentos de buena calidad y verdadera utilidad.

Los estudios de caso nacionales tienen muy pocas referencias a donantes o ayuda externa. No obstante, virtualmente todas las iniciativas de PSG han sido financiadas por organismos donantes. En algunos casos los donantes estuvieron entre los impulsores/as iniciales y siguen siendo fuerzas clave. Además, en la mayoría de los países, las iniciativas de PSG se relacionan con procesos y estructuras que han recibido la influencia e incluso fueron creados para las instituciones financieras internacionales y donantes. Por eso, la ayuda

externa definitivamente está muy presente en el “contexto” aun cuando las iniciativas no se interrelacionan con la cooperación directamente, en términos de analizar e influir en los recursos de donantes. Pero mientras que las iniciativas de PSG generalmente han sido financiadas por organismos donantes, los grandes donantes que participan de las “nuevas” modalidades de cooperación no siempre han dado un apoyo activo a nivel de los países.

Finalmente, mientras que el alcance de los PSG es amplio, y los ejemplos nacionales muestran que los PSG pueden hacerse en contextos muy diversos, hacemos eco de la advertencia en el informe de Mozambique – que no debe verse el PSG como la solución para todos los problemas, y ni siquiera para todos los problemas de género. Es, más bien, un enfoque que puede ayudar – conjuntamente con otras intervenciones – a promover la igualdad de género, y que puede ser un arma útil contra la “evaporación de las políticas”, que es la tendencia tan evidente de que las palabras excelentes sobre el género en los documentos de políticas sean olvidadas a la hora de ejecutar esas políticas. Este mensaje necesita incluirse en la conscientización que ocurre al comienzo de la mayoría de las iniciativas de PSG. Si este mensaje no se difunde claramente, los logros por los PSG probablemente serán subvalorizados por las expectativas irrealistas.

Referencias

Comisión Europea. Enero 2007. Aid Delivery Methods: Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support [Métodos de prestaciones en ayuda externa: Lineamientos sobre la programación, diseño y manejo del apoyo al presupuesto general].

Mesa Redonda 8 en Accra, 3º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda y Cooperación. Agosto 2008. Enhancing Results by Applying the Paris Declaration at Sector Level [Mejorar los resultados aplicando la Declaración de París a nivel sectorial]: Documento de Resultados: Borrador Definitivo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007. Informe de Desarrollo Humano: La lucha contra el cambio climático: Solidaridad humana frente a un mundo dividido. MUNDI-PRENSA MÉXICO S.A. DE C.V., Río Panuco, 141 - Col. Cuauhtemoc 06500 - México D.F., México.



United Nations Development Fund for Women

