

*Importancia de los presupuestos
con enfoque de género
para el desarrollo*

Mario Marcel

Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile

Creo que una buena manera de partir, es haciéndonos la misma pregunta que varios de mis colegas se hicieron el año pasado en una reunión de Directores de Presupuesto de la OCD, cuando la Directora de UNIFEM asistió a la reunión anual de Directores de Presupuesto planteando este tema. De la discusión que siguió, quedó claro que muchos ni siquiera se lo habían preguntado alguna vez. Nosotros teníamos algo que contar y fue, en buena medida, por responder a esta pregunta de cómo hemos llegado a desarrollar instrumentos como los que explicaré más adelante y a plantearnos pasos como los que queremos dar en el futuro.

Llegamos a esto por una vía bastante sencilla, la pura y simple racionalidad económica. Cuando uno habla sobre eficiencia en el uso de los recursos públicos, lo primero que al ciudadano se le viene a la mente es que haya menos trámites, que lo atiendan más rápido en las oficinas públicas, o que lo traten mejor. Pero la eficiencia en el uso de los recursos públicos va más allá. Tiene que ver con la capacidad del Estado para asignar sus recursos a la prestación de bienes y servicios públicos, de la manera más cercana posible a las demandas y a las necesidades que tiene la comunidad.

Por ejemplo, en materia urbana, uno está tratando con una comunidad que valora la tranquilidad y la paz, y si le construye una autopista por el medio del pueblo, a lo mejor va a ayudar a que las personas se movilicen más rápido, pero, probablemente, los requerimientos de esa comunidad no van a ser satisfechos. Si uno tiene un país en el cual la población está envejeciendo, donde la población de adultos mayores está aumentando significativamente, y sigue concentrándose sólo en programas sociales dirigidos a la infancia, va a tener a una parte importante de la población con necesidades insatisfechas, no va a estar usando bien los recursos. O, si concentra su atención en programas de nutrición, en ofrecer alimentos ricos en calorías, leche con alto contenido graso, en una población infantil cuyo principal problema nutricional empieza a ser la obesidad, también está siendo ineficiente en el uso de los recursos.

Por lo tanto, el Estado también es ineficiente en el uso de los recursos si diseña sus programas pensando en que los beneficiarios son de un tipo y, en realidad, éstos tienen características distintas a las que están en el inconsciente de quienes han diseñado y operado los programas. O, si la administración pública administra al personal del sector público suponiendo que los funcionarios son hombres de edad mediana hacia arriba, cuando lo que en realidad tiene es un personal que mayoritariamente está compuesto por mujeres.

Eso es lo que nos ha llevado a preocuparnos por el enfoque de género en los presupuestos, en la búsqueda de mayor eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos. Esto, por lo tanto, significa que entendemos la función presupuestaria no solamente como la tarea de preocuparse de que las cuentas fiscales cuadren, que se logren las metas de política fiscal, sino que también, junto con esa tarea importante de eficacia macroeconómica, consideramos que es necesario preocuparse por la eficiencia en la asignación de los recursos y en el uso de los mismos.

En los últimos años, en la literatura esto empieza a llamarse presupuesto ligado a resultados. Para entender el concepto hay que pensar cómo concebir el ciclo presupuestario. Uno está acostumbrado a un proceso de preparación del presupuesto, en el que hay una primera etapa de formulación, que se produce al interior del Ejecutivo. Luego, ese proyecto es llevado al Congreso para su discusión y su aprobación. En ese proceso, muchas veces surgen cambios o acuerdos, compromisos. Una vez que el presupuesto está aprobado, corresponde ejecutarlo y, a medida que se va ejecutan-

do, lo lógico es que vayamos evaluando lo que hacemos para alimentar nuestro siguiente ciclo presupuestario.

Lo que parece sencillo, muchas veces no lo es. El circuito está cortado en muchas partes, incluso, entre la formulación y aprobación de un presupuesto en el Congreso pueden ocurrir muchas cosas. Por ejemplo, que los poderes del Estado tengan ideas muy distintas respecto de lo que hay que hacer con las finanzas públicas; puede que todo el proceso detallado que se da dentro del Ejecutivo para preparar un proyecto de presupuesto -todos los acuerdos, compromisos que de allí surgen-, sea completamente cambiado tras el paso del presupuesto por el Congreso y puede ser que, por esa misma razón, cuando el Ejecutivo tiene que ejecutar el presupuesto que le aprobó el Congreso, a lo mejor ejecuta una cosa totalmente distinta. Eso ocurre mucho en nuestros países de América Latina.

El asunto empieza a ponerse más complicado cuando se trata de evaluar lo que se ha hecho con los recursos. Quienes están familiarizados con la literatura de ciencia política en torno al presupuesto, recordarán este concepto de incrementalismo presupuestario, que es la tendencia a discutir los presupuestos en función de lo que son las variaciones respecto del año anterior. La discusión no se refiere a si este programa es bueno o malo, si cumple o no sus metas, sino por qué este programa recibió más o menos recursos que el año anterior. Esto tiene toda una racionalidad que se ha estudiado en la ciencia política, pero también significa que la relación entre ejecución y evaluación, y luego la retroalimentación hacia la formulación presupuestaria siguiente, también están bastante limitadas.

Por tanto, lo que hemos hecho en los últimos años, y con lo que se vincula el enfoque de género en los presupuestos, es tratar de fortalecer el ciclo presupuestario concebido de esta manera. Para ello, hemos ido desarrollando un conjunto de instrumentos, pero me concentraré en dos, que es donde se ha incorporado más activamente el enfoque de género.

Instrumentos

El primer instrumento se refiere al fondo concursable para la asignación de recursos incrementales del presupuesto. El segundo se refiere a los *Programas de Mejoramiento de Gestión*. El fondo concursable trata de encontrar una manera de romper con la discusión incrementalista del presupuesto. Para esto, hemos hecho una distinción bastante drástica entre

- a) lo que son los componentes inerciales de cualquier presupuesto,
- b) lo que son aquellos gastos que están determinados por leyes, o
- c) lo que son arrastres de proyectos de inversión, que ya se iniciaron o que corresponden a obligaciones contractuales del Estado, que éste no puede ni debe romper. Bis a bis, aquellos recursos, programas, o aquellas propuestas, que son de innovación respecto de ese marco inercial, ya sea en términos de la creación de nuevos programas públicos o a través de la ampliación de los existentes. Lo que nosotros hacemos, año tras año, es que al momento de formular el presupuesto, distinguimos entre estas dos situaciones.

Sobre la base de nuestras metas de política fiscal macro, determinamos cuánto es el nivel máximo de gasto que vamos a incorporar al presupuesto. Por la diferencia entre ese nivel y los gastos

inerciales, creamos este fondo. Para acceder a este recurso, todos aquellos que tengan propuestas innovadoras dentro del presupuesto, tienen que presentarlas en un formato de marco lógico. Significa que, de un año a otro, tenemos un presupuesto inercial -que tratamos que vaya reduciéndose- y se deja un espacio para este fondo común concursable. La metodología de marco lógico es ampliamente utilizada por los organismos multilaterales para la formulación de proyectos.

La idea es, básicamente, que cada propuesta identifique el fin, los objetivos y los resultados que espera y también señale cuáles son los indicadores y los medios de verificación que se van a utilizar para evaluar si lo que se proponía hacer, efectivamente se cumplió. Si miramos lo que es la matriz de marco lógico, el enfoque de género está básicamente incorporado en la definición de propósitos, de los componentes de los programas y de los indicadores que sirven después para su seguimiento posterior.

Lo que hemos intentado al incorporar el enfoque de género dentro de este proceso, es que nuestras instituciones públicas, al momento de hacer propuestas que innoven respecto de aquella parte inercial del presupuesto, se pregunten qué implicancias tiene este programa desde la perspectiva de hombres y mujeres, usuarios, beneficiarios, prestadores, etc.

Con esto, creo que hemos tratado de vencer una limitación que parecía casi infranqueable hasta hace algún tiempo. Cuando en los noventa se creó el SERNAM, empezaron a impulsarse programas dirigidos hacia la mujer de manera explícita. Lo que veíamos, es que con el presupuesto al que tenía acceso el SERNAM, ya sea dentro de su propio programa presupuestario o a través de las influencias que podía tener sobre otras instituciones, y solamente a través de programas dirigidos exclusivamente al tema de género, no íbamos a poder llegar muy lejos. Lo que teníamos que hacer era conseguir que las instituciones públicas incorporaran la variable de género al mirar todos sus programas, no solamente aquellos que fueran concordados o ejecutados por el SERNAM.

El enfoque de género dentro del fondo concursable, lo incorporamos prácticamente desde el principio, pero hace un año atrás también decidimos dar un paso adicional con otro de nuestros instrumentos de presupuesto ligado a resultados, que son los *Programas de Mejoramiento de la Gestión* (PMG).

Los PMG son producto de una negociación con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) en el año 1998. Surgieron como un mecanismo de remuneración ligado al desempeño institucional, es decir, donde todos los funcionarios de una institución reciben una bonificación, que puede llegar hasta un 4% de su remuneración, si es que esa institución cumple ciertas metas que son concordadas con el Ministerio de Hacienda.

Desde el año 2000 en adelante, este esquema se ha venido aplicando sobre la base de una matriz que identifica áreas de mejoramiento de gestión en las instituciones. Esas áreas correspondieron inicialmente a planificación, recursos humanos, evaluación de desempeño, etc. Y a contar de este año, hemos incorporado también el enfoque de género.

Para los PMG contamos con una matriz, en la cual se identifican áreas de desarrollo para cada una de las instituciones públicas. Dentro de esas áreas, en algunos casos se distingue entre sistemas o proyectos y se tipifican etapas de avance posibles de la institución. Doy un ejemplo: dentro de la administración financiera contable -en el área de administración financiera contable-, hay dos sistemas. El de compra y contrataciones del sector público, y la administración financiera contable

propriadamente tal. Por ejemplo, para el sistema de compras, nos apoyamos en decisiones tomadas por el gobierno hace algunos años en cuanto a echar a andar un sistema de compras electrónicas, que es conocido como Chile-Compra.

En aquella oportunidad se emitieron instructivos del Ministerio de Hacienda, ha habido esfuerzos por desarrollar un sistema, se ha invertido en su desarrollo, pero, al igual que en muchas otras áreas, nos encontramos con que los avances de las instituciones eran relativamente pocos. Entonces, decidimos incluir esta iniciativa en los PMG para que se pueda ir midiendo el avance de este estándar que el gobierno está tratando de establecer. Hay una primera etapa que consiste en informar, a través de Chile-Compra, de las compras que efectúa la institución, y luego, en cada una de las otras etapas, nos acercaremos a una situación en la cual la compra se efectúa a través del medio electrónico y habrá un proceso de evaluación posterior.

Mediante este mecanismo, tratamos de estandarizar para el sector público etapas de avance de desarrollo en estos sistemas, y le pedimos a cada institución cada año, que identifique en qué etapa está, cuál es el descriptor que mejor se adecua a la situación actual de la institución y, luego, cuál es la etapa que va a alcanzar a final de año. Sobre la base de la evaluación de ese logro, finalmente, se paga la bonificación por desempeño institucional. Para esto hay una red de instituciones que participan, que tienen que ver con el origen de cada uno de estos estándares en distintos sistemas y proyectos.

En el caso del enfoque de género hemos aplicado la misma lógica. Tenemos una historia de varios años, particularmente desde SERNAM, con respaldo del Presidente. Desde las esferas más altas del gobierno se ha tratado de impulsar y desarrollar el enfoque de género en la administración pública, pero ocurría que muchas instituciones iban bastante lentas. Y, por lo tanto, lo hemos incorporado a los PMG para acelerar el paso, para poder evaluar cuánto avanzamos y para que esos avances tengan también un reconocimiento de parte del Estado.

Respecto a enfoque de género, en la primera etapa lo que se pide, básicamente, es un diagnóstico. Que la institución se pregunte, "¿qué tiene que ver el enfoque de género con lo que nosotros hacemos?", y que diseñe un sistema que genere información para registrar sus clientes, usuarios, beneficiarios, por sexo. La etapa dos es la de una institución que ya tiene un programa de trabajo para incorporar la perspectiva de género en la entrega de sus productos, y ya hace un diseño lógico de un sistema de información y programa de trabajo para su implementación. La etapa tres es esencialmente una etapa de implementación. Es una institución que ya está implementando lo que se propuso desarrollar como perspectiva de género. Y se alcanza la etapa cuatro cuando la institución ya no solamente ha implementado, sino que genera su propia retroalimentación, y puede ir corrigiendo o fortaleciendo lo que ve más débil, o aquellas áreas en las cuales hay una oportunidad mayor de desarrollo.

Lamentablemente, al aplicar este esquema en su primer año, el 92% de nuestras instituciones no estaba ni siquiera en la etapa uno, y su meta fue estarlo, tener su diagnóstico. Pero, la singularidad de los PMG es que nos va poniendo una meta contra la cual no se puede retroceder. Durante estas cuatro etapas, las instituciones deben moverse en una sola dirección. Y, por lo tanto, es un desafío importante para todas nuestras instituciones públicas, avanzar en cada una de ellas. Pese a lo que se podría considerar un poco frustrante, respecto a estar en una etapa tan inicial, lo que puedo decir, es que, por lo menos, en lo que ha resultado del primer ciclo completo de los PMG bajo este

esquema, todavía sin incorporar enfoque de género, es que la respuesta de los funcionarios públicos ha sido mucho más positiva de lo que imaginábamos.

Pensamos que, al pasar a un esquema de este tipo, cuando nos encontráramos con una institución que no lograra todas sus metas y no se pagaba la bonificación con su valor máximo, los funcionarios nos harían paros, manifestaciones o algo parecido. La verdad, es que en los casos que eso ocurrió, que no fueron pocos el año pasado, la respuesta de los funcionarios a través de sus propias organizaciones fue decir: “mira, aquí lo que pasó es que la autoridad no se preocupó del PMG y, por lo tanto, para el año siguiente vamos a trabajar junto con el director del servicio, para que las metas propuestas se puedan cumplir”. Lo he vivido en carne propia, porque dirijo un servicio público, tengo mi asociación de funcionarios. Hoy en día estamos formando unos grupos para seguir el avance en los PMG y para que la institución efectivamente cumpla con lo que se comprometió.

El fondo concursable, al trabajar sobre la base de la matriz de marco lógico, genera indicadores de desempeño que incorporan al conjunto de información que recibe el Congreso al momento de discutir el presupuesto. Y, al formularse en el formato de marco lógico, generan un punto de referencia para después evaluar esos programas y que esas evaluaciones nuevamente retroalimenten el proceso presupuestario. Luego, varios de estos elementos, tales como la información presupuestaria, los indicadores de desempeño, las evaluaciones de programa, se vuelcan a un informe sobre gestión institucional. Este es el balance de gestión integral de cada institución pública, el que posteriormente es base de su rendición de cuentas ante la opinión pública, se le entrega al Congreso.

Complementariedad

Lo que buscamos es un conjunto de instrumentos que se apoyan entre sí, pero se van incorporando en la rutina de la administración pública. Uno puede ser bastante peyorativo respecto de las rutinas en las burocracias, pero tenemos que reconocer que nuestra administración pública, nuestros Estados, siendo grandes organizaciones, como toda gran organización, tiene y requiere un componente burocrático para poder funcionar. La cuestión es si esas rutinas, esos procedimientos, las ayudan o las entorpecen para asignar y usar mejor los recursos y poder cumplir los objetivos de la política gubernamental.

El proceso presupuestario es la quintaesencia del proceso recurrente, no hay ningún otro ejercicio en el sector público que sea tan recurrente, tan repetitivo, tan comprensivo, como es el presupuesto. El presupuesto está gobernado por procedimientos, plazos, instrumentos y, lo que hemos intentado es incorporar la perspectiva de género dentro de estos procedimientos, dentro de este ciclo, aprovechando también que el ciclo sea más provechoso.

Por esa vía, tratamos de cambiar la forma en que la administración piensa. Por lo tanto, si uno logra, a través del proceso presupuestario, incorporar la perspectiva de género a la manera en que piensan las instituciones públicas, vamos a avanzar mucho más en términos del programa de igualdad que han apoyado los últimos gobiernos y, particularmente, el gobierno actual.

En eso consiste esencialmente lo que hemos hecho: tratar de desarrollar instrumentos que permiten, no solamente ser más eficaces desde el punto de vista macro, sino que más eficientes en la

asignación de los recursos. Para ser más eficientes en la asignación de los recursos, es importante que incorporemos la perspectiva de género y, por lo tanto, necesitamos que ella esté integrada dentro de estos instrumentos de presupuesto ligados a resultados.

Obviamente, tenemos muchos desafíos por delante. Mencionaría, básicamente, tres. Primero, en la medida que hemos ido incorporando la perspectiva de género en la formulación de programas públicos, a través del fondo concursable, tiene que haber un momento en que hagamos un **balance cuantitativo** de qué es lo que hemos logrado.

En segundo lugar, es importante que hagamos un ejercicio de **evaluación de cuánto hemos avanzado** en la cultura institucional del sector público en estas materias. No basta que sean sólo las autoridades las que estén motivadas. Cuánto han incorporado las instituciones públicas y cuánto los funcionarios y funcionarias públicas, a la perspectiva de género, es algo que tenemos que testear en la práctica. Eso nos permite también guiar lo que hagamos de capacitación en el futuro.

Y, tercero, si estamos hablando de enfoque de género en el presupuesto, tenemos que preocuparnos no solamente de los usos de los recursos, lo que se da a través del gasto, sino también de las **fuentes de los recursos**. Y una tarea para el Ministerio de Hacienda, es que podamos evaluar también el financiamiento público desde una perspectiva de género.