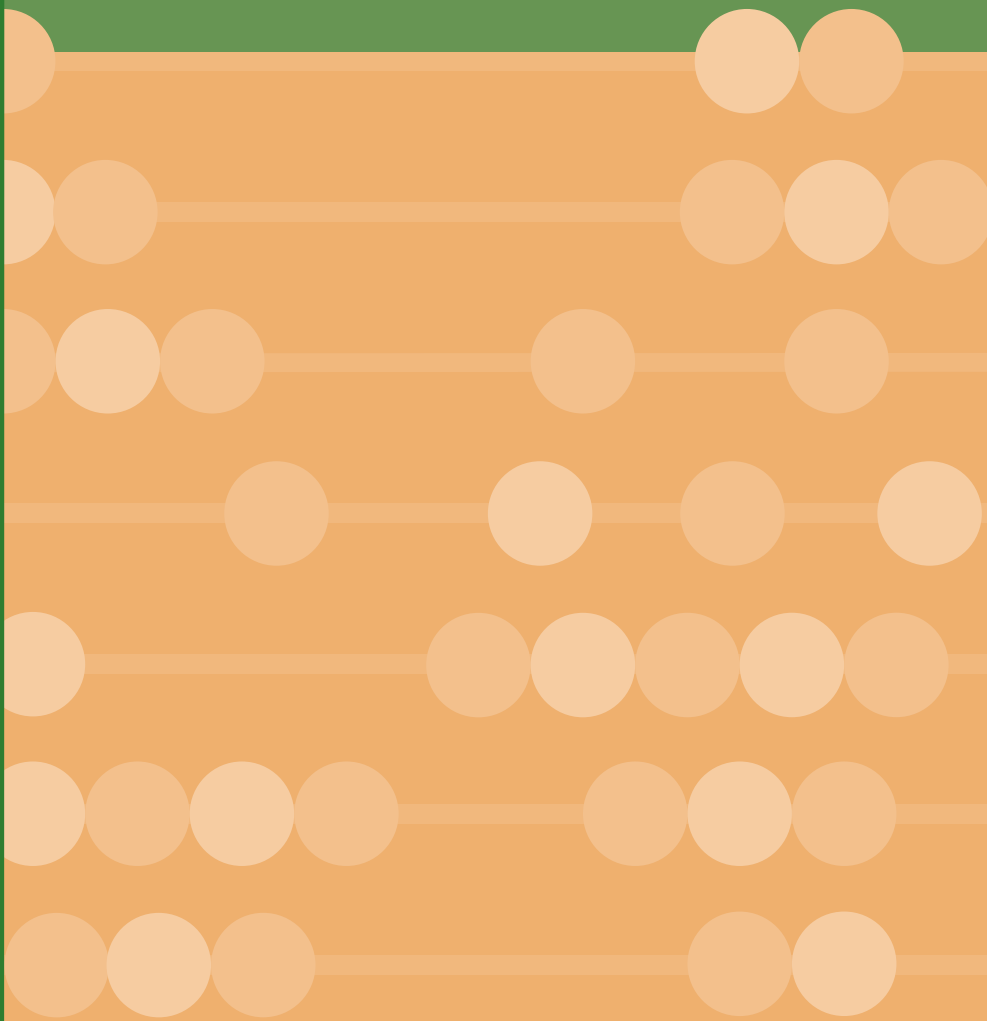


**EFFECTIVIDAD DE LA AYUDA AL DESARROLLO Y
PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO:**

Perú 2005-2009

Hacia el desarrollo inclusivo

SERIE: En la Economía Contamos Todas y Todos





● ● ●

**EFFECTIVIDAD DE LA AYUDA AL DESARROLLO Y
PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO:
Perú 2005-2009**

● ● ●

Hacia el desarrollo inclusivo

● ● ●

Marzo 2010



SERIE: En la Economía Contamos Todas y Todos

Cuaderno de trabajo 10:

“Efectividad de la ayuda al desarrollo y presupuesto sensible al género: Perú 2005-2009. Hacia el desarrollo inclusivo”

Autoría: UNIFEM Región Andina

Elaboración de contenidos: Patricia Fuertes, Isabel Hurtado, Marcia Roeder y Carmen Takayama.

Revisión de contenidos: Karen Suárez y Paola Mera

Cuidados de Edición: Karen Suárez

Esta obra ha sido financiada por UNIFEM, con el apoyo de la Unión Europea (UE), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

UNIFEM es el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Suministra asistencia técnica y financiera para programas y estrategias innovadoras que promueven los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, la eliminación de la violencia y del VIH/SIDA, e impulsa la participación política y la seguridad económica de las mujeres. Dentro del Sistema de las Naciones Unidas, UNIFEM promueve la equidad de género y vincula los asuntos y las preocupaciones de las mujeres a las agendas nacionales, regionales y mundiales de los países.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Oficina Regional Países Andinos

Amazonas 2889 y La Granja

Edificio Naciones Unidas

Quito (Ecuador)

Teléfono: (593 2) 246 0329

Fax: (593 2) 246 0328

unifem.paises.andinos@unifem.org

www.unifemandina.org

www.presupuestoygenero.net

Primera Edición: marzo 2010

1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2010-03640

Diagramación e impresión:

Corporación Gráfica Andina S.A.C.

Av. Benavides N° 4437, Santiago de Surco.

Teléfono: 272-2447

Impreso en el Perú

Las entidades que financian esta obra no son responsables por el contenido expresado del autor.

ÍNDICE

Reconocimientos	5
Presentación	7
Introducción	9
Capítulo 1	
Contexto de la Gestión del Desarrollo	13
Capítulo 2	
Experiencias de Presupuesto sensibles al género en el país	41
Capítulo 3	
Análisis de Presupuesto sensible al género en un sector	47
Conclusiones	59
Recomendaciones	65
Referencias Bibliográficas	69
Lista de Acrónimos	71
Anexo 1: Lista de entrevistados	73
Anexo 2: MESAGEN	77





RECONOCIMIENTOS



UNIFEM quiere reconocer especialmente a Patricia Fuertes, Isabel Hurtado, Marcia Roeder y Carmen Tacayama, equipo responsable del presente estudio.

Igualmente UNIFEM quiere expresar su agradecimiento y reconocimiento a todas las personas que apoyaron directamente la elaboración del estudio, particularmente a las personas del equipo regional del programa de Presupuestos Sensibles al Género de UNIFEM la Coordinadora técnica regional, Raquel Coello, la Coordinadora Nacional en Perú Karen Suárez, Lorena Barba y Paola Mera.

UNIFEM desea también expresar su reconocimiento y agradecimientos al importante trabajo de las instituciones y personas, en Perú, que hacen posible, mediante su tiempo, dedicación y compromiso, los procesos y resultados que se relatan en esta publicación. Un agradecimiento especial a Roxana Guerra (UE), Itziar Gonzalez (AECID) y Pilar Sifuentes (PNUD).

Finalmente un agradecimiento especial a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) cuyo aporte técnico y financiero ha posibilitado la realización de esta publicación.



PRESENTACIÓN

El programa *“Integrando los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia de la ayuda”* de la Unión Europea (UE) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), se propuso, a través de investigación y asistencia técnica programática, mostrar cómo las herramientas y estrategias de los presupuestos sensibles al género (PSG) contribuyen a ampliar el impacto positivo sobre la igualdad de género en dos formas de cooperación: el Apoyo al Presupuesto General (APG) y el Apoyo a Presupuestos Sectoriales (APS).


En el año 2008 el programa inició la fase de investigaciones en diez países en vías de desarrollo: Camerún, Etiopía, India, Marruecos, Mozambique, Nepal, Perú, Ruanda, Tanzania y Uganda. En esta etapa se planteó estudiar hasta qué punto las herramientas y estrategias del PSG son utilizadas por las dos modalidades de cooperación que se suponían vigentes en cada país (APG y APS).

En Perú, el estudio se focalizó en las acciones de cooperación con el país, de parte de la UE y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), analizando sus formas de gestión de la ayuda al desarrollo y también cómo aplican el enfoque de género en sus intervenciones. AECID fue elegida por ser, en aquel momento, la segunda agencia en monto total de cooperación para Perú (y la primera de los países europeos).

El estudio muestra, además, el panorama general de las actividades del presupuesto sensible al género promovidas en el país y se plantea cómo influyen en los procesos de planificación y de formulación del presupuesto nacional. Todo esto, en el marco de los instrumentos relevantes para la ayuda al desarrollo.

Finalmente, se expone el caso del sector Trabajo que, aunque no era beneficiario de un apoyo sectorial, tuvo antecedentes de programas asistidos por la cooperación internacional y representaba una prioridad en el abordaje de las necesidades e intereses de las mujeres peruanas. En el marco de integración a los mercados globales y de la MYPE, el sector es crucial para el empoderamiento de las mujeres pues al menos el 55% de la fuerza laboral activa en el Perú trabaja en el sector MYPE y casi la mitad de quienes se emplean en las MYPEs informales son mujeres.

El estudio fue la ocasión para subrayar la situación favorable que se presentaba en el país por la aprobación de la Ley 29083, la que determina la inclusión



del enfoque de género en el presupuesto. Dicha ley establece la necesidad de evaluar los resultados del presupuesto público a la luz de las políticas nacionales de equidad de género.

Para el proceso de sensibilización al género resulta positivo el reconocimiento de la necesidad de desarrollar instrumentos para operativizar el enfoque de la equidad de género en los protocolos regulares de evaluación de los proyectos de inversión pública. Asimismo, existe el interés del Ministerio en incorporar este enfoque en los Programas Institucionales que sirven de apoyo a los programas estratégicos.

Otros factores cruciales son la existencia de la Ley de Igualdad de Oportunidades en Hombres y Mujeres (LIO), y el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO), que constituyen los instrumentos de planificación en el Perú orientados a promover la equidad de género en el actual contexto nacional. Del mismo modo, la presencia del MIMDES y la Defensoría del Pueblo, cumplen un rol fundamental en la aplicación y monitoreo de estos instrumentos.

Finalmente, debe también resaltarse el rol cumplido por la propia cooperación internacional, particularmente por el PNUD, AECID, la Unión Europea y el propio UNIFEM, en el acompañamiento técnico y financiero para promover los Presupuestos Sensibles al Género en la región andina y, en el Perú. Este apoyo se inició con los gobiernos locales y se ha extendido en los últimos dos años al presupuesto público nacional. La permanente labor de incidencia a favor del desarrollo de estas iniciativas, ante los distintos actores locales involucrados, constituye un elemento crucial del rol cumplido por estos organismos, aliados en el fortalecimiento del Presupuesto Público para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y equitativas.

Moni Pizani
Representante de UNIFEM en Ecuador y Colombia y
Directora para los Países Andinos


INTRODUCCIÓN

Los presupuestos nacionales y locales reflejan las decisiones de las sociedades sobre cómo se asignarán las oportunidades entre los diferentes actores sociales. En sociedades con alta incidencia de pobreza y desigualdad, los presupuestos constituyen instrumentos cruciales sobre los cuales es preciso enfocarse cuando se trata de atender las necesidades e intereses de los grupos menos visibles a fin de permitir un desarrollo más inclusivo.

Los distintos mecanismos y procesos que permiten a los presupuestos nacionales reflejar, atender o pasar por alto, las necesidades e intereses de diferentes grupos sociales -en especial de aquellos pobres y vulnerables- constituyen una de las mayores preocupaciones para los planificadores del desarrollo y otros grupos de interés a nivel mundial. Los presupuestos efectivos se convirtieron en parte de los compromisos políticos asumidos por los gobiernos nacionales para reducir la pobreza extrema hasta el año 2015 y con ello alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹. Así, la participación de los presupuestos sensibles al género (PSG) y nuevos instrumentos para el apoyo efectivo de la ayuda aparecen como instrumentos y enfoques potenciales para que los gobiernos nacionales logren implementar sus compromisos de reducción de pobreza abriendo los mecanismos y procesos de presupuesto a las necesidades e intereses de los grupos vulnerables en la sociedad.

En el año 2005, la Declaración de París definió rutas, principios y mecanismos para incrementar la efectividad de la ayuda al desarrollo a fin de reducir la pobreza y desigualdad. Entre estos mecanismos, se distinguen nuevas modalidades de apoyo a nivel presupuestario tales como el apoyo directo al presupuesto (DBS) o el apoyo amplio al presupuesto de un sector (SWAP). Ambos están definidos a partir de su vinculación a políticas nacionales priorizadas. Se espera que la implementación del alineamiento a los planes de

¹ El objetivo 3 se refiere a la equidad de género en los siguientes términos: "Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer". Cuenta con la meta 3.A, que apunta a la eliminación de las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015. Los indicadores para supervisar el cumplimiento de esta meta son los siguientes: la proporción de niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior; la proporción de mujeres con empleos remunerados en el sector no agrícola; y la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales.




desarrollo local y nacional, y las nuevas modalidades de ayuda mencionadas traigan una mayor focalización en la efectividad de la ayuda para la reducción de la pobreza.

En el Perú, como en la mayoría de países latinoamericanos, bajo el impulso de la sociedad civil en la primera década del nuevo milenio, se produjo el reforzamiento de las instituciones democráticas, el crecimiento y la estabilidad económica, así como también el fortalecimiento de procesos de descentralización política y económica. A pesar de ello, el Perú continúa mostrando altos índices de pobreza y desigualdad. Por ejemplo, según estadísticas oficiales (INEI, 2008), entre las mujeres peruanas el porcentaje de aquellas que no han asistido a la escuela (10.9%) es mayor que en el caso de sus pares hombres (2.8%). A esto se puede añadir que las mujeres rurales estudian en promedio dos años menos que los hombres rurales. Así, las niñas rurales e indígenas se encuentran en la base de la pirámide de distribución de ingresos y riqueza en la sociedad (UE, 2007).

La mayor conciencia sobre los riesgos de mantener altos niveles de incidencia de pobreza en la sociedad peruana ha llevado, en los últimos años, al diseño e implementación prometedora de mecanismos participativos para decidir las inversiones locales. Los presupuestos participativos (PP), el recientemente implementado Presupuesto por Resultados, el Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones, La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, y una reciente Ley sobre Presupuesto Nacional de Género aparecen en el contexto nacional peruano como oportunidades para lograr el desarrollo inclusivo. Este desarrollo ha sido parte del contexto en el cual los principios y modalidades de ayuda de la Declaración de París se han dado. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué niveles se están generando sinergias interinstitucionales, si se tiene incidencia en la reducción de la pobreza en el caso peruano y cuáles son sus potencialidades y limitaciones.

A comienzos de esta década, se intensificó a nivel mundial el trabajo técnico y político en los presupuestos sensibles al género (PSG). Los PSG buscan reflejar en los presupuestos públicos los distintos compromisos y políticas de los Estados con respecto a la equidad entre mujeres y hombres en sus respectivas sociedades (Raes, 2008). La formulación de un presupuesto sensible al género constituye un proceso que involucra a distintos actores y demanda el desarrollo de nuevas capacidades y nuevos acuerdos entre los actores. La mayoría de especialistas en el tema coinciden en afirmar que incluir



el enfoque de género en la formulación y evaluación del presupuesto público contribuye a la mayor eficiencia de la administración pública destinada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas de una nación (Barriga, 2010).

En la década pasada, se lograron importantes avances de género en diferentes aspectos de lo que constituye el empoderamiento de las mujeres en el Perú. Este progreso se logró a través de políticas del Estado y de la mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel del hogar y también a nivel público, en sectores como salud, y en el campo de los derechos reproductivos, lo cual dio paso a la mayor participación de las mujeres en los mercados laborales y de producción (Fuentes, 2007).

El objetivo de este documento es analizar hasta qué punto se han implementado los principios y nuevas modalidades de la ayuda al desarrollo de la Declaración de París en el Perú en el periodo 2006- 2009, y, asimismo, conocer en qué medida y cómo los presupuestos sensibles al género pueden contribuir a incrementar la efectividad de la ayuda a fin de promover la igualdad de género. En este sentido, el documento analiza el proceso del Presupuesto Nacional en el Perú enfocando la ayuda al desarrollo y, en particular, el caso del sector de Trabajo y las MYPEs, las que estaban consideradas en el sector ya al momento del estudio². Así, pues, los sectores de Trabajo y MYPE son claves para los intereses de las mujeres y las prioridades de género en el actual contexto peruano. El Perú está comprometido en un proceso de integración a los mercados globales y las condiciones para la inclusión de las mujeres en los mercados de trabajo y otros sectores de producción serán cruciales para mejorar su bienestar y calidad de vida en los próximos años.

Las mujeres peruanas representan el 45.6% de la fuerza laboral activa en Perú, el 22% de los empresarios en el sector MYPE formal y el 29% del sector MYPE informal. Sin embargo, a pesar de ello, ellas también representan una importante proporción de los trabajadores no calificados, con bajos salarios y sin organización sindical en el Perú. Al igual que los niños y las niñas, las mujeres son parte de los trabajadores a domicilio, “trabajadores invisibles” que dan soporte a los sectores y negocios locales y transnacionales más

² El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es responsable de las políticas de trabajo y empleo; no obstante, se ha reorientado la responsabilidad de las políticas de promoción del sector MYPE hacia el Ministerio de la Producción (PRODUCE).

dinámicos, y que no tienen ninguna protección legal (Fuentes: 2008). ¿Qué políticas sectoriales en el país atienden el estatus laboral de las mujeres en el Perú? ¿Hasta qué punto el presupuesto sectorial sensible al género puede contribuir a la efectividad de la ayuda al desarrollo y a la igualdad de género en los sectores de trabajo y MYPE?

Para responder estas preguntas, el estudio llevó a cabo 39 entrevistas a representantes de diferentes sectores³; el Parlamento; los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), de Economía y Finanzas (MEF), de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES); donantes; y sociedad civil. El estudio aplicó cuatro guías de entrevistas: a) personal a cargo de los presupuestos nacionales y sectoriales y otros instrumentos de presupuesto; b) personal a cargo de proyectos, programas y direcciones sectoriales; c) representantes de agencias donantes seleccionadas (la UE y la AECID); y d) investigadoras y activistas por los derechos sociales y económicos de las mujeres. La revisión de diferentes documentos e informes de políticas, de documentos conceptuales, así como de los sitios web institucionales complementaron los resultados de todas las entrevistas. La data sobre presupuesto sectorial y nacional fue provista por los portales de transparencia del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el portal de transparencia del MEF.

3 Ver anexo 2.

Capítulo 1:

Contexto de la gestión del desarrollo

Esta sección pretende brindar el marco general de la ayuda al desarrollo y del presupuesto en el país. Se divide en dos secciones importantes. La primera de ellas hace énfasis en las estructuras de la ayuda al desarrollo (políticas de donantes, flujos de la ayuda, principales instrumentos que se emplean para la gestión de la ayuda en el país, los instrumentos de monitoreo de la ayuda); y la segunda sección hace énfasis en la estructura de planificación, evaluación y del presupuesto del país. Estas dos secciones son precedidas por información del contexto del país.

Antecedentes

El Perú es parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), también compuesta por Bolivia, Ecuador y Colombia en la Región Andina. Desde el año 2006, Chile es también miembro asociado de la CAN. La mayoría de estos países, con excepción de Bolivia, son considerados países de ingresos medios. Para el año 2007 se registraban 28750770 peruanos, de los cuales casi la mitad son mujeres.

En el gráfico 1, se puede observar que el número de mujeres es menor en la etapa de menor edad, pero es lo opuesto para las mayores edades. Los habitantes peruanos tienen diversos orígenes sociales, culturales y étnicos. Los grupos étnicos de mayor tamaño son los “mestizos” españoles, y los

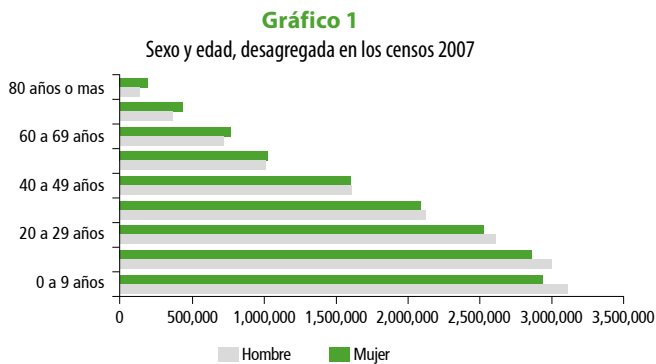
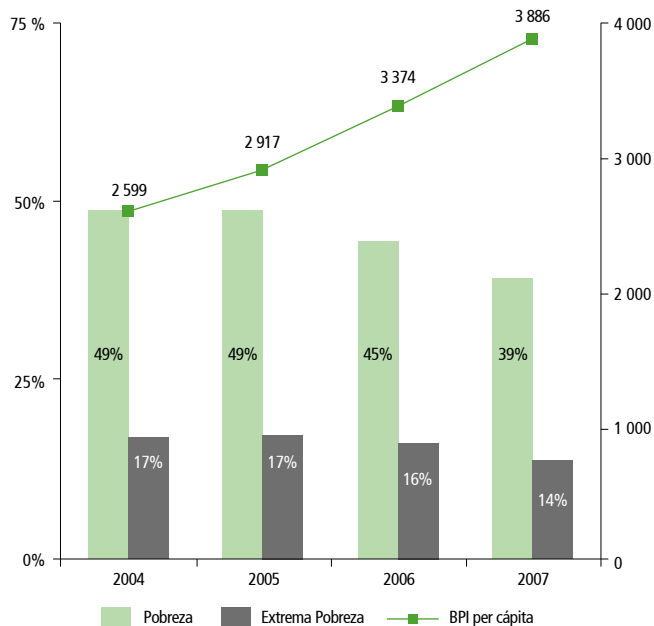


Gráfico 2
BPI per cápita y pobreza



Fuente: INEI

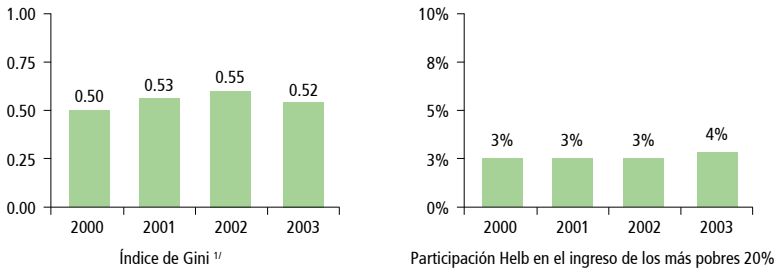
grupos indígenas, tales como los quechuas, aymaras y cerca de 60 grupos étnicos de la Amazonía son minoritarios.

La población peruana es bastante diferenciada. Esta diferenciación se expresa también a través de categorías sociales, económicas y urbano-rurales; ello se vincula con los orígenes indígenas y no indígenas. Por ejemplo, el 43.4% de las mujeres indígenas trabajadoras son trabajadoras del hogar sin pago, mientras que el 22.4% de las mujeres no indígenas tienen ese estatus laboral (Trivelli, 2005: cuadro 24).

Después de dos décadas de violencia y debacle económica, en los últimos siete años la economía peruana aumentó a tasas crecientes, logrando la estabilidad económica. El ingreso per cápita creció desde US\$ 2599 en el año 2004 hasta US \$ 3886 en el año 2007 (gráfico 2). Para el año 2008, el ingreso per cápita se elevó a US \$ 3990 (APCI: 2008).

Gráfico 3

Distribución del ingreso: Perú 2000 - 2003

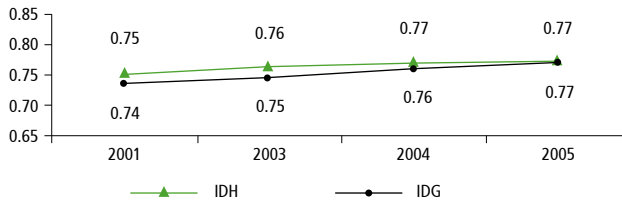


Fuente: Indicadores Desarrollo Mundial (Abril 2008)

1/ Medidas de desigualdad de ingresos, en coeficiente de Gini, en una escala de 0 a 1; siendo 1 la igualdad

Gráfico 4

Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Desarrollo de Género (IDG)



Fuente: Reporte de Desarrollo Humano del 2007, 2008, 2006, 2005, 2004. UNDP.

El Perú se encuentra en proceso de integración a los mercados globales y las estrategias de desarrollo en el país apuntan a la modernización y la competitividad como aspiraciones nacionales. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico sostenido, la pobreza y la extrema pobreza cedieron poco, en especial en zonas rurales; mientras que el nivel de desigualdad en los ingresos se mantiene elevado. En el año 2000 el 20% más pobre accedía solo al 3% del ingreso nacional, mientras que el 2003 ese porcentaje se elevó a penas al 4% (gráfico 3).

En paralelo al crecimiento económico, los indicadores de desarrollo humano y género muestran similares tendencias de mejoras sostenidas. (gráfico 4). Sin embargo, estos indicadores agregados no siempre reflejan la posición de los diferentes grupos sociales en un país. La evolución del índice del desarrollo humano para el Perú no refleja necesariamente lo que está pasando con las

mujeres rurales e indígenas, quienes se encuentran entre los grupos más vulnerables y pobres.

1.1 La ayuda al desarrollo en el país

El ciclo económico expansivo de la economía peruana y el incremento sostenido del ingreso per cápita llevaron al Perú de ser inicialmente considerado como país elegible para la cooperación internacional a ser considerado un país de ingreso medio. Sin embargo, las profundas desigualdades interregionales, culturales e intersectoriales mencionadas contribuyen a la exclusión de más de un tercio de la población peruana que aún vive en condiciones de pobreza.

En tal contexto, la ayuda al desarrollo (donaciones) se estimó en US\$ 500 millones para el año 2009, lo que ha representado alrededor del 0.5%⁴ del Producto Bruto Interno (PBI). Esta baja proporción con respecto al PBI tiende a reducirse en promedio durante los últimos diez años, siguiendo la tendencia general a nivel de la región latinoamericana (APCI, 2008; y De La Cruz, Barrig y Rodríguez, 2007). Posiblemente esta tendencia se mantenga ante los efectos de la crisis económica internacional iniciada en el 2008, que todavía afecta la economía de varios países con mayor dinamismo en el mundo de la cooperación para el desarrollo.

Cuadro N° 1
Cooperación Internacional No Reembolsable según Origen de los Recursos y Ejecutores (US \$ Millones)

AÑO	Origen de los Recursos		TOTAL
	Gubernamental	No Gubernamental	
2004	279.8 (72%)	110.2 (28%)	390.0
2005	500.2 (86%)	84.4 (14%)	584.6
2006	340.1 (69%)	155.5 (31%)	495.6
2007	278.1 (61%)	179.1 (39%)	457.2
2008	179.3 (51%)	171.4 (49%)	350.7
2009*	380.0 (76%)	120.0 (24%)	500.0

Nota: La información correspondiente a los años 2008 y 2009 se encuentran en revisión.

En el caso del año 2008 las cifras se actualizaron en el mes de diciembre

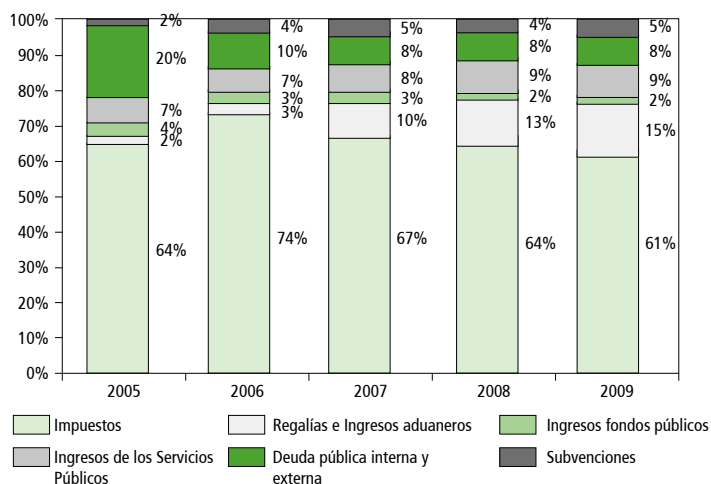
Fuente: APCI, 2008 y De La Cruz - Barrig - Rodríguez, 2007

4 APCI (2009) y www.inei.gob.pe.

En el Perú, la ayuda oficial al desarrollo en el periodo analizado alcanzó el 76% del total de la ayuda captada en 2009; el otro 24% es captado a través de agencias no gubernamentales (cuadro 1).

En términos del Presupuesto Nacional, el Perú mantiene un adecuado desempeño en el manejo de las finanzas públicas: obtuvo en julio del 2008 una disminución del riesgo país de seis puntos, pasando de 1.90 a 1.84 puntos porcentuales, según el EMBI+ Perú⁵, indicador que es calculado por el Banco de Inversión JP Morgan. A través de este indicador, se estima el riesgo político y la posibilidad de que un país pueda incumplir con sus obligaciones de pago a los acreedores internacionales. Con este reconocimiento, se mejoran las condiciones para abordar los compromisos financieros a nivel internacional.

Grafico 5:
Fuentes de financiamiento del presupuesto del país



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas SIAF (en los años especificados)

Nota: La información para gobiernos locales para los años 2005 y 2006 no está disponible

Fuente de matriz del MINTRA: entrevistas a los gestores de los programas del MTPE entre julio y agosto 2008 (Anexo 1)

Matriz de montos asignados: MEF, portal de transparencia, elaboración propia.

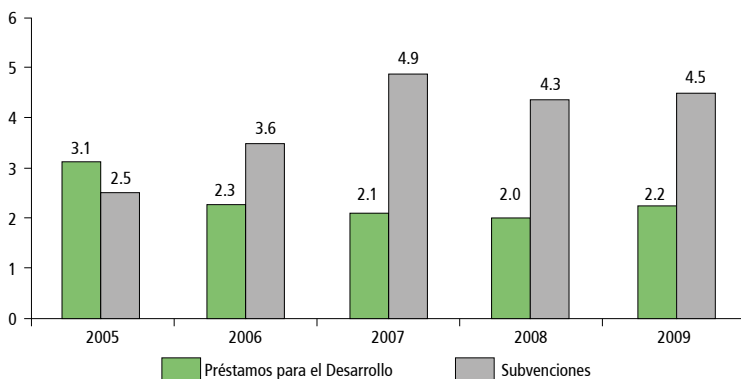
Nota: El tipo de cambio es 2,9 al 2009 y 2008 y 3.6 al 2006.

5 El EMBI+ Perú (Emerging Markets Bond Index Plus) se mide en función de la diferencia del rendimiento promedio de los títulos soberanos peruanos frente al rendimiento del bono del tesoro estadounidense. Tomado del diario El Comercio: <http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-07-23/el-riesgo-pais-Peru-bajo-seis-puntos-basicos-184-puntos-porcentuales.html>

La mayor diversidad de fuentes del Presupuesto Nacional (gráfico 5) permite reducir la tradicional dependencia del endeudamiento externo para cubrir el gasto corriente. Además, es interesante notar que el conjunto de transferencias y donaciones representa alrededor del 5% del Presupuesto Nacional; en este porcentaje están incluidos los fondos de la cooperación para el desarrollo (reembolsables y no reembolsables), y otras donaciones y endeudamientos del Estado peruano. Cabe anotar, además, que los fondos de cooperación para el desarrollo son canalizados bajo dos mecanismos: el endeudamiento, que es canalizado y registrado por el Ministerio de Economía y Finanzas; y los fondos de cooperación no reembolsable, que son registrados por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Ambas entidades no coordinan para la necesaria consistencia de la información sobre la ayuda para desarrollo (APCI, 2007; y De la Cruz, Barrig y Rodríguez, 2007).

Los fondos de la ayuda para el desarrollo presentan dos tipos de tendencias al compararlos con el Presupuesto Nacional (gráfico 6). Por un lado, la proporción de donaciones muestra un aumento desde el año 2005, posiblemente debido al ciclo de renovación del periodo de gobierno peruano. Por otro lado, el porcentaje de la cooperación que llega como endeudamiento presenta una clara tendencia a disminuir progresivamente desde el 2005 como consecuencia del cumplimiento de las crecientes contrapartidas comprometidas por el Estado peruano en varios programas de desarrollo y,

Gráfico 6
Ayuda al desarrollo y Presupuesto Nacional
Préstamos para el desarrollo y donaciones como porcentaje del presupuesto total



Fuente: SIAF - MEF, elaboración propia.

también, como consecuencia de la mayor disponibilidad de recursos públicos.

El análisis de la ayuda de la cooperación oficial captada por el Gobierno del Perú (cuadro 2) remarca que los Estados Unidos de Norte América es el principal país donante (Donaciones) para el país (39% en el 2008), seguido por España (20%), la Comisión Europea (11%), Alemania (8) y Suiza y Bélgica (cada uno con el 4%).

Cuadro 2
Cooperación Oficial Bilateral (Donaciones) seleccionada por países de origen (In \$ US)

País	2004	2005	2006	2007	2008 *
EE UU.	131,613,838	211,394,189	163,971,103	142,668,502	120,522,635
Unión Europea	24,791,737	54,822,644	38,391,666	35,191,072	32,828,825
España	8,153,625	47,050,854	22,882,198	60,016,084	62,023,558
Italia	5,864,538	17,770,790	14,302,562	3,459,856	1,052,265
Alemania	17,285,780	29,003,535	12,601,878	24,145,101	26,385,969
Bélgica	3,091,125	13,569,604	12,054,992	15,106,664	13,152,282
Suiza	11,524,189	14,299,871	10,104,596	11,803,538	14,256,585
Japón	11,235,309	13,370,238	7,867,479	8,998,137	7,525,635
Países Bajos	5,617,299	7,974,326	4,165,553	1,184,320	2,536,256
Suecia	1,074,400	5,045,519	4,126,203	5,487,496	4,685,565
Canadá	9,530,972	14,894,369	3,957,798	12,939,849	11,856,368
Corea del Sur	2,960,000	6,579,000	2,745,346	2,893,522	2,968,252
Francia	1,213,322	5,926,884	1,463,258	1,000,526	1,002,525
Reino Unido	4,016,051	3,259,821	930,375	12,661,918	10,856,379

* Las cifras del año 2008 son referenciales, las cuales se encuentran aún en revisión por APCI.
Fuentes: APCI, 2008 y De La Cruz - Barrig - Rodríguez, 2007.

En 2007, la ayuda oficial al desarrollo, incluyendo tanto los préstamos como las donaciones, alcanzó cerca de US \$ 1,700 millones, monto que creció el año siguiente a US \$ 1,900 millones; casi un tercio de esta suma corresponde a las donaciones. Para el año 2009, si bien las proporciones se mantienen, se observa un ligero decrecimiento de las donaciones. Los sectores de Salud y Saneamiento y Transportes (ver cuadro 3), en conjunto, representan la mitad de donaciones y préstamos, mientras que el sector Educación y Cultura sigue siendo relevante para el caso de donaciones.

Cuadro N° 3

Estructura de la ayuda al desarrollo del país: 2007 - 2009

Ayuda al Desarrollo	2007			2008			2009 *		
	Gastos de Préstamos	Donaciones	TOTAL	Gastos de Préstamos	Donaciones	TOTAL	Gastos de Préstamos	Donaciones	TOTAL
Ayuda al desarrollo (en nuevos soles. S/.)	1,529,689,518	3,478,249,067	5,007,938,585	1,701,133,844	3,680,555,191	5,381,689,035	1,777,959,525	3,652,854,127	5,430,813,652
Ayuda al desarrollo por sector (%)									
Legislativo	0.5%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%
Justicia	1.0%	3.4%	2.7%	1.0%	1.1%	1.1%	1.1%	1.0%	3.2%
Administración Pública y Planificación	9.2%	5.8%	6.9%	9.2%	4.2%	5.8%	8.2%	4.6%	5.5%
Agricultura	17.1%	2.0%	6.6%	15.7%	2.2%	6.5%	16.3%	3.0%	6.6%
Seguridad Social	8.8%	7.1%	7.6%	1.1%	6.0%	4.4%	1.0%	6.2%	5.6%
Comunicaciones	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Defensa y Seguridad Social	0.0%	6.8%	4.8%	15.6%	5.2%	8.5%	16.7%	3.9%	6.0%
Educación y Cultura	7.2%	9.8%	9.0%	4.0%	10.7%	8.6%	3.2%	10.0%	7.9%
Energía y Recursos Naturales	4.8%	5.8%	5.5%	4.2%	3.9%	4.0%	2.0%	4.0%	5.5%
Industria, Comercio y Servicios	0.8%	1.3%	1.2%	0.6%	1.3%	1.1%	0.7%	2.0%	1.1%
Pesca	0.0%	0.7%	0.5%	0.3%	1.9%	1.4%	0.3%	1.9%	2.0%
Relaciones Exteriores	0.0%	0.6%	0.4%	0.0%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.4%
Salud y Saneamiento	16.0%	33.0%	27.8%	16.3%	27.7%	24.1%	17.0%	27.2%	25.0%
Trabajo	1.1%	0.2%	0.5%	1.7%	0.2%	0.6%	2.0%	0.2%	0.2%
Transportes	28.6%	23.0%	24.7%	25.3%	34.6%	31.7%	26.0%	35.0%	28.0%
Vivienda y Desarrollo Urbano	5.0%	0.3%	1.8%	4.8%	0.6%	2.0%	5.2%	0.8%	2.9%

* La información del año 2009 es preliminar, los reportes definitivos se publican a partir del mes de septiembre de 2010

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas; SIAF.

Donantes y nuevas modalidades de ayuda

Las nuevas modalidades de la ayuda oficial han sido implementadas en pocas ocasiones en el Perú. Se han identificado tres provenientes de la Unión Europea; una de la modalidad de canasta de fondos, proveniente de varias fuentes; y otra de la cooperación técnica belga (cuadro 4), actualmente en curso.


Cuadro 4
Nuevas modalidades de ayuda en el Perú

Proyecto	Donante	Sector	Nueva modalidad de Ayuda	US \$ millones	Plazo
PASA	UE	PCM	DBS	120	Enero 1997 Marzo 2008
AGORAH	UE	PCM	SWAP	14	Enero 2004 Diciembre 2007
Promoción de la equidad e inclusión	ACDI, AECID, COSUDE, ASDI	Defensoría del Pueblo	Canasta de fondos	5	Enero 2006 Diciembre 2009
PROSIS	CTB	Ministerio de Salud	SWAP	9	Mayo 2006 Diciembre 2008
EURO-PAN	UE	MEF	DBS	72	Diciembre 2009 Noviembre 2013

Fuente: Entrevistas y boletines electrónicos.

Entre todas ellas, la más larga experiencia ha sido el programa PASA, financiado por la UE, en el periodo 1997–2007. Si bien, en términos estrictos, esta experiencia no corresponde a una nueva modalidad de ayuda en el marco de la Declaración de París, se le considera en este estudio como un interesante antecedente a estas.

El Programa de Seguridad Alimentaria PASA mejoró la seguridad alimentaria de las familias más pobres en las comunidades rurales en la sierra andina peruana a través de una modalidad de proyecto de apoyo presupuestario directo. Se trata de una aplicación peculiar de esta modalidad que podría ser descrita como “indirecta”, pues el apoyo financiero era provisto una vez que el Gobierno Peruano ya había ejecutado el gasto. Las entidades contrapartes del Estado peruano fueron el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social, Ministerio de




Agricultura, Ministerio de Educación, y Ministerio de Salud. En el marco de las estrategias sectoriales, el PASA ha apoyado directamente un proceso masivo de planificación participativa local que permitió la ejecución de planes de inversión social y desarrollo en centenares de municipalidades distritales en las regiones de intervención del PASA, entre ellas, Ayacucho, Huancavelica y Junín. Así, el PASA apoyó activamente la generación de mecanismos e instrumentos para la política de descentralización del país promoviendo acciones de participación ciudadana en la planificación del desarrollo local y regional, con lo cual recibió un gran reconocimiento por muchos de los gobiernos locales que se vieron involucrados.

El PASA es un ejemplo de cómo la ayuda para el desarrollo puede ser transformada en apoyo directo al presupuesto aún antes de la Declaración de París. La ayuda de la UE en estos años se orientó a los programas de alimentación. En la década pasada, estos programas fueron sujetos a usos distorsionados para orientar el voto de los pobres. A fin de evitar esta distorsión, la UE operó distintos mecanismos por medio del trabajo con las ONGD. Más adelante, la UE optó por no apoyar las donaciones de alimentos; en su lugar, decidió apoyar políticas nacionales de reducción de la pobreza.

En 1996 el gobierno peruano definió una línea estratégica llamada “Aumento y organización de las inversiones públicas” y el “Plan Nacional para Mejorar el Gasto Social” para la reducción de la pobreza. Asimismo, se estableció una estrategia para reducir al 50% el número de peruanos bajo la línea de pobreza. Fue un comité multisectorial -el CIAS- el que coordinó la implementación de tal estrategia. Para el año 1997 la UE suscribió un acuerdo para implementar la ayuda directa al presupuesto para todos los sectores involucrados en la estrategia de lucha contra la pobreza en el Perú (CTB, CIES y Observatorio de la Salud, 2008: 21-22).

El proyecto PASA ha comprendido hasta cuatro diferentes gobiernos. Entre los procedimientos propios de la fuente donante y aquellos de la administración pública peruana, se han experimentado numerosos retrasos en la ejecución financiera del proyecto, que contaba con la particularidad ya mencionada: los fondos se utilizaban para retornar los montos ya invertidos.

El otro proyecto –AGORAH- contó con una modalidad mixta, en la que se distinguían dos ejes principales de actividades: el primero estuvo destinado a fortalecer a los gobiernos regionales; y el segundo, a la construcción de carreteras y otras infraestructuras. Para este segundo eje se dispuso la modalidad de apoyo presupuestario, teniendo como contrapartida el



Consejo Nacional de Descentralización, de la Presidencia del Consejo de Ministros, en representación de los dos gobiernos regionales involucrados. El proyecto experimentó retrasos en su ejecución, posiblemente debido a los procedimientos de la gestión que presentan cierta complejidad frente a las debilidades del personal administrativo de los gobiernos regionales, particularmente cuando se trata de proyectos que deben pasar por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Ambos proyectos -AGORAH y PASA- no han incluido en sentido estricto un tratamiento según el enfoque de género que apunte al empoderamiento de las mujeres en específico en tanto sujetos de derechos. En estos proyectos se apunta hacia las mujeres, más bien, como un grupo vulnerable, como intermediarias para lograr la mejora en otros actores (los niños y niñas recién nacidos, la mejora de indicadores de nutrición etc.). El proyecto PASA, sin embargo, tuvo acciones con potencial para lograr el empoderamiento de las mujeres. Por ejemplo, se orientaron, hacia las mujeres rurales, acciones que las beneficiaban como productoras en aspectos tales como su empoderamiento en el proceso de selección de fibras de alpaca⁶.

Actualmente, la UE ha concretado, como parte de la segunda fase de la estrategia de país para el periodo 2007 – 2013⁷, el programa de Ayuda a la Política Nutricional EURO-PAN, el cual constituye la única aplicación concreta del DBS.

El apoyo presupuestario: EURO-PAN

A fines del 2009 la UE concretó el primer convenio de apoyo presupuestario en estricto sentido en el Perú. Si bien ya existían otros casos en América Latina (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay), el programa peruano es el proyecto de mayor envergadura: el EURO-PAN comprende una donación de hasta 60.8 millones de euros. Con este programa se contribuye a alcanzar el objetivo nacional de reducción de la tasa de desnutrición crónica infantil en el país.

Negociación entre pares a partir de estrategias nacionales

En estas nuevas alternativas de ayuda para el desarrollo, se construye un tipo de asociación que supera a la tradicional existente entre país donante y país

6 Entrevista a Patrick Riboud, representante de la UE en el Perú (agosto de 2008)

7 UE, Documento Estrategia País Perú, 2007 – 2013.

Recuadro 1. Un tipo de SWAP para mejorar el acceso de los pobres a los servicios de salud

La modalidad del SWAP busca orientar la ayuda para el desarrollo para brindar apoyo a las políticas públicas en un sector particular del país receptor. La cooperación técnica belga en el Perú ha decidido enfatizar la mejora en el sistema nacional de Seguro Integral de Salud (SIS). Mejorar el acceso de los pobres a los servicios de salud a través del seguro universal e integral fue considerado como prioridad nacional en el Perú en el año 2001. El programa SIS abrió el acceso a los grupos sociales más pobres con siete planes de seguro en todo el país, con lo que se alcanzó a cubrir grupos vulnerables como niños trabajadores tanto en localidades rurales como urbanas. En el año 2007, el gobierno peruano asignó 283 millones de nuevos soles al programa (0.4% del Presupuesto Nacional). El programa demostró haber logrado sus objetivos: para el año 2008 había ocho millones de personas con acceso al sistema. Sin embargo, mejorar la calidad de los servicios es el reto principal. Las evaluaciones han encontrado que los pobres están cubiertos por el SIS pero con "servicios pobres".


Los gobiernos peruano y belga suscribieron un acuerdo en el año 2005 y lanzaron el PROSIS (Programa de Ayuda Financiera al Sistema del Seguro Integral de Salud). El acuerdo brindará soporte a los mecanismos financieros del SIS. La ayuda belga contribuye con seis millones de euros al gobierno peruano, el mismo que asigna 9 millones de dólares para un periodo de 2 años. En el primer año el PROSIS hizo énfasis en el aumento de la cobertura en un 20%, pero el siguiente año se orientó a mejorar la calidad de los servicios de salud, lo que incrementó en un 5% el monto de gastos por usuario a favor de los dos quintiles más pobres. También, se busca incrementar el número de partos institucionalizados en un 4%.

[Basado en CTB, CIES y Observatorio de la Salud (2008: 16-29)]

beneficiario. Con el apoyo presupuestario directo, las decisiones en torno al tipo de programa para apoyar se sustentan en una negociación entre ambos países, pues se trata de apoyar una estrategia del país. La negociación entre ambas partes distingue tres criterios: el mantenimiento de los estándares logrados en materia de política macroeconómica, el manejo adecuado de las finanzas públicas y el establecimiento de políticas de lucha contra la pobreza articuladas y transparentes.

En el caso peruano, fue preciso contar con los resultados de la evaluación de 31 indicadores de gestión PEFA⁸ sobre el manejo de las finanzas públicas. En el marco de los resultados del estudio PEFA, el MEF se comprometió a mejorar algunos estándares de gestión de manera progresiva. En este sentido, para decidir la estrategia que sería apoyada, el Estado peruano presentó los cinco

8 El PEFA es una evaluación de la gestión de las finanzas públicas de un país. Constituye un aval de la solidez del manejo de las cuentas públicas. Para mayor información, véase FIM, UE y BM (2009).



programas estratégicos prioritarios en la reducción de pobreza; y la UE, en coordinación con el MINSA, seleccionó el Programa Articulado Nutricional, destinado a disminuir la desnutrición infantil crónica. La medición de los avances del programa se realizará en tres departamentos con elevadas tasas de desnutrición crónica, tales como Huancavelica (52.2%), Apurímac (34.3%) y Ayacucho (36.8%). Se trata de un total de 54 distritos del quintil 1 de pobreza, complementando los esfuerzos que despliega la Estrategia CRECER. Por otra parte, las metas están referidas a incrementos de cobertura en los niveles de vacunación de niños y niñas, controles de su crecimiento y desarrollo (CRED), provisión de suplemento de hierro y vitamina A para niños y niñas así como provisión de suplemento de hierro y ácido fólico a las madres gestantes. Estas metas de medición fueron seleccionadas por la UE entre todas las metas que comprende el Programa Articulado Nutricional. Como puede observarse, no se ha definido todavía un tratamiento según el enfoque de género para el programa en el marco de la aplicación de esta nueva modalidad de apoyo presupuestario; por ejemplo, hace falta incluir criterios y metas que permitan lograr y dar cuenta del empoderamiento de las mujeres involucradas en el Articulado Nutricional y como parte de la evaluación del programa.

En los aspectos operativos, se distinguen dos criterios para el desembolso de los fondos. Uno depende del cumplimiento de los compromisos del MEF derivados de los resultados del PEFA. El segundo depende del cumplimiento de las metas del programa seleccionadas por la UE. Para el seguimiento de los avances se contará con los reportes del FMI sobre el manejo macroeconómico del MEF, los reportes y evaluaciones regulares del MEF para constatar el cumplimiento de estas metas, y otros soportes institucionales, tales como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, lo que facilitará el apoyo político a nivel descentralizado y la participación de la sociedad civil en acciones de seguimiento y monitoreo.

A diferencia de experiencias anteriores de cooperación para el desarrollo, en EUROSPAN el factor del diálogo permanente entre actores (externos, nacionales y subnacionales) constituye la prioridad fundamental para seguir avanzando hacia el cumplimiento de las estrategias nacionales. Una vez definida esta opción, la ruta de acciones de preparación también contempló la negociación del MEF con una serie de gobiernos subnacionales con los que también se logró el compromiso para involucrarse en este proceso. Así, se han establecido convenios de transferencia con los gobiernos regionales correspondientes y se han replicado ambos criterios de cumplimiento establecidos entre

el gobierno central y la UE. De esta forma, los gobiernos descentralizados estarán sujetos tanto al cumplimiento de los compromisos para mejorar la gestión administrativa de las entidades públicas concernientes –con lo que se optimizarán sus intervenciones en planeamiento y evaluación– como también al cumplimiento de las metas establecidas en cada territorio regional. Entre estos compromisos podrían incluirse compromisos de equidad de género para ser cubiertos por dichos programas. Para ellos será fundamental contemplar que el diseño de los programas incluya consideraciones de género. Por su parte, la UE podría también incluir en su evaluación de las estrategias nacionales para ser apoyadas algunas consideraciones o estándares de género.

AECID: compromiso con las prioridades de género en el país

Por su parte, AECID también ha incorporado una de estas nuevas modalidades de la ayuda para el desarrollo. Participa de la Canasta de Fondos (recuadro 2) implementada por la Defensoría del Pueblo, y actualmente se encuentra en coordinaciones para participar en una eventual segunda fase de la Canasta de Fondos. También, en el año 2007 AECID intentó contribuir con la reconstrucción del sur del país empleando una de las nuevas modalidades de ayuda; sin embargo, no fue posible concretar esta modalidad con la entidad FORSUR, encargada entonces de liderar todo el proceso de reconstrucción.

AECID plantea mantener la ayuda financiera para el desarrollo para el próximo periodo 2009–2012. De acuerdo con su información, la ayuda oficial española al Perú incrementó los flujos de cooperación de 53 millones de dólares en el año 2006 a 137 millones de dólares para el siguiente año, incluyendo la ayuda procedente de todos los actores españoles de cooperación (AECID, 2008, 2010). El hecho de contar con múltiples actores e instrumentos y tener la posibilidad de potenciar esta asociación para el desarrollo eficaz plantea un valor añadido de la cooperación española en su conjunto y justifica la presencia de AECID en Perú⁹.

9 Según el plan director 09-12 de la AECID, la presencia y capacidad institucional de la cooperación española desplegada en el país socio se sustenta en los siguientes elementos: Por un lado, se considera la presencia de los distintos actores así como de marcos de planificación estratégica de la cooperación española en el país como requisitos fundamentales para establecer una asociación para el desarrollo eficaz, basada en el conocimiento del contexto, en la capacidad de análisis in situ y en las lecciones generadas por la experiencia. Por otro lado, se valora, además, el grado de coordinación y la articulación de la estructura de la cooperación española en el país en torno a un marco estratégico común por el impacto que esto tiene en la eficacia del programa de cooperación.

Entre las actuales estrategias de AECID, está el desafío de encontrar innovadores mecanismos de asociación con otros países cooperantes en la perspectiva de optimizar los fondos de la ayuda para el desarrollo. Cabe señalar que los países de la Unión Europea se encuentran en proceso de optimizar su presencia en los países, identificando cuáles serían sus ámbitos y temas estratégicos privilegiados. Hay que remarcar que en el caso de América Latina España cuenta con presencia importante en la mayoría de países. Asimismo, resulta clave señalar que el 42% de la ayuda oficial española para el desarrollo (no reembolsable) se canaliza a través de las ONGD españolas: hay 138 agencias en el Perú que ejecutaban 901 proyectos hasta el año 2007. Alrededor del 60% de este monto se financia por las Fuentes de cooperación descentralizada de España, que son los gobiernos subnacionales de las comunidades autónomas y entes locales (regiones, municipios, diputaciones, etc.).

El programa de cooperación hispano-peruano 2007-2010 tuvo un énfasis particular en la reducción de la pobreza y en el proceso de consolidación del buen gobierno a través de tres programas mayores: gobierno democrático,

Recuadro 2. La Defensoría del Pueblo y la Canasta de Fondos

Esta modalidad de ayuda consiste en el apoyo financiero de diferentes donantes para la ejecución de un proyecto o programa bajo mecanismos comunes acordados por los donantes participantes y la institución receptora, los cuales deben ser aplicados por todos los involucrados. La modalidad de Canasta de Fondos requiere de una gran dosis de confianza en la institución local, existencia de procedimientos claros y transparentes, un interés común y compromisos entre todas las partes.

En el año 2005 la Defensoría del Pueblo propuso a las agencias de cooperación el financiamiento del programa "La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos" a través de la Canasta de Fondos, con la finalidad de promover la igualdad y la inclusión, así como el cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado. En diciembre del mismo año, los primeros donantes interesados en apoyar financieramente al programa -COSUDE (Suiza), ACDI (Canadá), ASDI (Suecia) y la Embajada de Bélgica-, suscribieron una "Declaración de intención"; la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) también la suscribió como institución reguladora. Posteriormente, AECID se incorporó al grupo de donantes. Finalmente, en el año 2006 todos esos donantes concretaron su ayuda financiera a través de la Canasta de Fondos, a excepción de la Embajada de Bélgica que apoyó directamente al programa. Hasta el 2008 se han ejecutado cerca de cinco millones de dólares a través de la Canasta de Fondos, correspondiente al periodo 2006-2010. Esta modalidad permite orientar los recursos de varios donantes hacia un objetivo común y reducir el costo de la supervisión y rendición de cuentas de la ayuda, tanto para la Defensoría como para los donantes involucrados.

Fuente: entrevista a Elisa Vega, especialista de cooperación internacional para la oficina de desarrollo estratégico de la Defensoría del Pueblo (agosto de 2008)

cohesión social y desarrollo económico sostenible. AECID implementó 19 proyectos en los siguientes temas: buen gobierno, cobertura de necesidades sociales, cultura, medio ambiente, promoción económica y empresarial, género y construcción de paz, entre otros. Uno de estos proyectos es el de apoyo al MIMDES para la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y el Plan Contra la Violencia Hacia la Mujer.

Las acciones programadas para el 2010 se encuentran dirigidas a culminar las labores relacionadas con la formulación de las políticas y sus sistemas de evaluación en los ámbitos nacional, regional y local; la ejecución del plan de desarrollo de capacidades en todos los niveles programados para transversalizar las políticas en otros sectores de gobierno; y, finalmente, llevar a cabo la edición y difusión de las políticas y herramientas elaboradas durante el periodo de vida del proyecto para operar las políticas. Estas acciones buscan, además, contribuir a una mayor articulación en la dirección conjunta del proyecto entre la Dirección General de la Mujer (DGM) y el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) y, de esta manera, fortalecer su liderazgo en la promoción del cumplimiento de políticas públicas a favor de las mujeres a nivel nacional, regional y local.

El cumplimiento de los objetivos de la Declaración de París

APCI tiene el propósito de avanzar en el desarrollo de mecanismos efectivos que faciliten el cumplimiento de los principios de la Declaración de París. Dos proyectos, uno financiado por AECID y el otro financiado por la UE, desarrollarán diferentes actividades en favor del cumplimiento de los principios de alineamiento, armonización y responsabilidad mutua, tales como la implementación de sistemas de monitoreo, entrenamiento del personal de los sectores y gobiernos subnacionales, entre otras. Ambos proyectos también mejorarán el sistema de monitoreo y evaluación de la ayuda oficial para el desarrollo, integrando a los gobiernos regionales. El proyecto AECID se denomina "Apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional para implementar un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable" y es ejecutado desde el año 2008 en cuatro regiones. Este proyecto intenta estructurar una agenda de desarrollo sobre la base de las necesidades regionales, a la cual pueden alinearse las diversas fuentes cooperantes. Por su parte, el proyecto de la UE se inició en el año 2009, tiene un alcance nacional y se orienta a fortalecer la gestión descentralizada de la ayuda para el desarrollo en todas las regiones, con lo que refuerza los marcos de planificación y gestión de regiones.

APCI reportó un interesante avance en términos de apropiación y de alineación durante el año 2008 en la búsqueda de cumplir con las metas trazadas para el presente año (cuadro 5); sin embargo, todavía presentaba importantes desafíos en los otros aspectos de armonización, gestión por resultados y responsabilidad mutua.

Además, la Dirección de Políticas y Programas de APCI se encuentra involucrada en acciones orientadas a fortalecer los principios de apropiación y alineamiento entre los diferentes sectores nacionales y gobiernos subnacionales. APCI

Cuadro 5
Avances en las metas establecidas para el año 201

Dimensiones y principios	2008	Meta al 2010
Apropiación	Moderada	Alta
Alineación	Moderada	Alta
Armonización	Baja	Moderada
Gestión orientada a resultados	Baja	Alta
Responsabilidad mutua	Baja	Moderada

Fuente: OCDE (Encuesta de seguimiento de la Declaración de París 2006 y 2008. Lineamientos de gestión de APCI (2008).

Tomado de: APCI. La cooperación internacional en el Perú y la crisis financiera mundial. Presentación de Pilar Espichán Cuadros en una reunión de directores en Guatemala, 2009.

está encargada de desarrollar capacidades de planificación para efectos de la cooperación internacional en los gobiernos regionales. Así, pues, se han focalizado las prioridades para la ayuda para el desarrollo en cinco grandes temas en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza, tales como salud, educación y servicios de agua y saneamiento.

APCI lanzó un foro de donantes en el año 2006, pero no se continuó desde entonces debido a algunos desencuentros existentes entre APCI y el sector de ONGD bajo la actual administración peruana (De La Cruz, Barrig y Rodríguez, 2008). Sin embargo, los donantes se han organizado en diferentes grupos de trabajo o mesas temáticas, tales como agua, justicia, gobernabilidad, género, medio ambiente, desastres, educación, entre otros temas. El propósito de estas reuniones consiste en compartir información en temas diversos de acuerdo a una agenda anual, incluyendo los nuevos mecanismos de la ayuda oficial para el desarrollo y en torno a los principios de la Declaración de París (entrevistas y De La Cruz, Barrig y Rodríguez, 2008). La frecuencia, la asistencia y el número de participantes varía de uno a otro grupo.

La sensibilidad frente al género

Entre los grupos de trabajo, se cuenta la Mesa de Género (MESAGEN) y la mesa de donantes orientada hacia los temas de equidad de género, pero además se cuenta con los puntos focales de las agencias de cooperación bilateral y multilateral. Actualmente la mesa es liderada por la ACDI,¹⁰. Esta instancia de coordinación tiene quince años, es apoyada financieramente por la ACDI, y cuenta con un grupo de activa participación conformado por las representantes de las agencias mencionadas y también por las de AECID y USAID. Son 28 donantes (ver anexo 2) involucrados en este grupo de trabajo que brinda su apoyo técnico para la aplicación de criterios de género en las esferas de decisión del sector público, especialmente en el caso del MIMDES, para que cumpla y fortalezca su función rectora en el tema. Este apoyo se opera a través de un plan de trabajo de la MESAGEN que ciertamente alcanza a distintos actores locales tanto públicos como privados más allá del MIMDES¹¹. A pesar de tal apoyo para el MIMDES, la CEDAW 2007 reporta dudas con respecto a la capacidad de seguimiento a los compromisos de igualdad de género por parte del MIMDES (De La Cruz, Barrig y Rodríguez, 2008). Asimismo, cabe agregar que la reducción de fondos de cooperación para la programación en género en las agencias involucradas en la MESAGEN puede afectar la influencia de sus acciones de apoyo a distintos actores locales.


Políticas de género de los donantes seleccionados (AECID y UE)

El enfoque de género en las agencias del desarrollo se traduce en la política institucional y es explícita en los documentos de las agencias en ambos casos: UE y AECID. En el primer caso, hay un interés especial en intervenciones orientadas al fortalecimiento de la política de igualdad de oportunidades a través de mecanismos que permitan el seguimiento de sus avances por todo el país¹². A través de pequeños fondos la UE apoya a las ONGD que trabajan

10 Entrevista a Cecilia Aldave (14 de agosto del 2008), quien participaba en MESAGEN en su calidad de Especialista de Género de la Unidad de Servicios de Apoyo a la Cooperación Canadiense (USACC), junto con Hilda Nugent, Oficial principal de Programa de la Sección de la Cooperación de la Embajada de Canadá. Desde el año 2009, el equipo de la ACDI que participa en MESAGEN está conformado por Orietta Rodríguez, Oficial de Programa de la Sección de Cooperación de la Embajada de Canadá y Eliana Villar, especialista en género de la Unidad de Servicios de Apoyo a la Cooperación Canadiense (USACC).

11 Véase el contenido del plan de trabajo en el anexo 2.

12 Entrevistas a Jean-Charles Fiehrer, encargado de la cooperación en la UE; a Patricia Ramos; y a Itziar González, de AECID.



específicamente asuntos de género y a otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil que incluyen el tema en sus propuestas de desarrollo.

Por otro lado, en el documento de líneas maestras del III Plan Director de la Ayuda Española para el periodo 2009–2012 (AECID, 2009), una de sus doce prioridades sectoriales es el vínculo de género y desarrollo, considerado como una estrategia transversal y, también, como una prioridad sectorial. Se pretende consolidar los logros alcanzados en el anterior Plan Director, contribuyendo al “ejercicio pleno de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres a través del empoderamiento” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2007). AECID procura incorporar el enfoque de género en todas sus intervenciones incluyendo a la misma organización. En la oficina de Perú, los puestos de dirección y subdirección están ocupados por mujeres.

AECID promueve la implementación del Plan Nacional para reducir la Violencia contra las Mujeres como una de sus líneas estratégicas. También, brinda soporte a la Dirección de la Mujer del MIMDES para establecer el Observatorio de Género y el seguimiento de la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PIO). De igual manera, apoya las llamadas “iniciativas rápidas del Ministerio” del mismo sector; este apoyo consiste en financiamiento de consultoría para incrementar el acceso a servicios de información en torno a la implementación del PIO, por ejemplo, la traducción del plan en idiomas nativos. El seguimiento y la evaluación de la incorporación de la sensibilidad de género en los proyectos se realiza por los puntos focales del donante a través de visitas de monitoreo. Sin embargo, no se realiza una regular evaluación de los fondos en términos de la equidad de género siguiendo las políticas de género del país donante.

AECID cuenta con lineamientos que orientan el tratamiento de consideraciones de género. En la estrategia de “Género en Desarrollo” de la cooperación española (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2007), se brindan los pasos metodológicos para incorporar el enfoque de género en el marco de las nuevas modalidades de ayuda para el desarrollo; sin embargo, en ausencia de indicadores para monitorear esta incorporación, la aplicación de estos pasos va a depender de la voluntad de cada institución contraparte. No obstante, actualmente se contempla incorporar un instrumento práctico de filtro que permitirá examinar las nuevas intervenciones a la luz del enfoque de equidad de género.

1.2. La elaboración del Presupuesto Nacional

Esta sección pone énfasis en el proceso del Presupuesto Nacional y las nuevas prácticas involucradas: el presupuesto multianual y el presupuesto de gestión por resultados. Asimismo, se incluyen los mecanismos de evaluación y transparencia para presentar los actuales retos en el Presupuesto Nacional

Planificación estratégica del presupuesto

Luego de la desactivación del Instituto Nacional de Planificación en el año 1992, el Ministerio de Economía asumió las funciones de planificación. Así, a finales de la década de 1990, la introducción de la planificación multianual sectorial y el planeamiento estratégico se iniciaron para el mediano y largo plazo, que deberían articularse con los planes de operación institucional. De esta manera, todos los sectores y pliegos de la administración pública formulaban sus propios planes. Sin embargo, uno de los problemas más importantes que subsiste en el presupuesto público consiste en los diferentes criterios identificados en los procesos de programación y planificación. El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y el Plan Estratégico Institucional (PEI) se refieren a un único 'pliego'. Cada pliego en el Presupuesto Nacional es independiente, debido a la inexistencia de incentivos para coordinar la planificación sectorial e institucional. Es evidente en la práctica que los objetivos estratégicos institucionales no concuerdan totalmente con los especificados en los PESEM.

El presupuesto y su ejecución se clasifican según tres criterios: institucional, funcional y por tipo de gasto. La evidencia muestra que las potencialidades del PESEM encuentran limitaciones en las capacidades de planeamiento estratégico debido a la inconsistencia de las perspectivas programáticas (sector) y la institucional (entidad ejecutora) al momento de planificar. Adicionalmente, en el marco del proceso de descentralización, se estableció un nivel de planificación de tipo territorial denominado Plan de Desarrollo Concertado (PDC). El PDC y los PESEM son los referentes para los PEI en el nivel descentralizado.

Si bien algunos proyectos de mejora del gasto social fueron financiados con ayuda de la cooperación internacional en la década de 1990, la participación actual de la cooperación en la calidad del Presupuesto Nacional es más reducida y puntual. Desde el año 2003, por la incidencia del Banco Mundial, se implementa el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público, que luego implicó la construcción del programa de Presupuesto por Resultados.

El componente de planificación por resultados (que se concreta en los PpR) tiene un desarrollo inicial, aunque creciente, en toda la administración pública peruana, incluyendo a los gobiernos subnacionales. Con el cambio de gobierno en el 2006, el Congreso aprobó empezar este proceso con cinco programas prioritarios en el marco de la estrategia nacional de reducción de pobreza bajo el esquema de presupuesto por resultados. El año 2007 fueron formulados los primeros cinco programas, donde las mujeres aparecían identificadas como parte de los sectores vulnerables en el país. Tales programas (que son “protegidos” de cualquier recorte presupuestal y, además, deben ser priorizados ante un superávit en el Presupuesto Nacional) son:

- Desnutrición mínima (programa articulado nutricional)
- Salud materno-neo-natal
- Logros educativos (segundo año)
- Acceso a la identidad
- Acceso a los servicios de salud, educación y mercados

En el año 2008 se formularon cuatro nuevos programas orientados al desarrollo rural, que serán incorporados al PpR a partir del 2009. Estos son los siguientes: construcción de infraestructuras en los sectores de saneamiento, telecomunicaciones, medio ambiente y electrificación. Para el presente año se contempla incorporar varios programas según se presenta en el cuadro 6.

Cuadro 6
Programas estratégicos diseñados según año fiscal

2008	2009	2010	2011
1. Articulado nutricional 2. Salud Materno neonatal 3. Logros de aprendizaje 4. Acceso a la identidad 5. Acceso a servicios sociales y oportunidades de mercado	6. Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales 7. Acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en localidades rurales 8. Acceso a energía en localidades rurales 9. Gestión ambiental prioritaria	10. Seguridad ciudadana 11. Competitividad para la PYME 12. Productividad agraria rural 13. Sanidad agraria 14. Prevención del delito 15. Nuevo código procesal penal 16. Acceso a justicia 17. Accidentes de tránsito 18. Adicionales en sectores ya involucrados	Nuevos programas estratégicos
Sectores involucrados: Salud, Educación, MIMDES, RENIEC, Transportes, PCM, Saneamiento, Telecomunicaciones, Energía, Medio ambiente, Interior, Producción, Agricultura, Justicia y Gobiernos Regionales			

Fuente: Presupuesto por Resultados. Conceptos y Líneas de acción. Documento de trabajo. DNPP, Lima, diciembre 2008.

Actualmente el PpR comprende alrededor del 13.2% del Presupuesto Nacional; en cambio, el presupuesto participativo, correspondiente a los gobiernos subnacionales, alcanza otro 13% del total del Presupuesto Nacional. Tomando en cuenta que la mitad del presupuesto del país está compuesto por el pago a la deuda externa (alrededor del 25%) y a las pensiones estatales (25%), la mejora en la calidad del gasto alcanzará todavía a una extensión limitada del presupuesto. En ese sentido cabe destacar que el MEF propone que cada vez más programas del Presupuesto Nacional se incorporen en el Presupuesto por Resultados; para ello ha sensibilizado a los gobiernos locales y regionales sobre la conveniencia, en términos de efectividad en el gasto, de transferir los presupuestos a tales programas.

Programas institucionales del presupuesto público

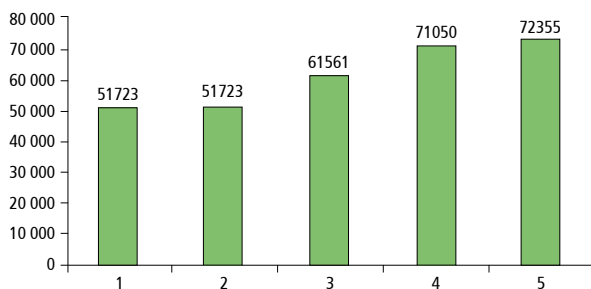
Desde el año 2009, otro conjunto de programas presupuestales se reformula para adoptar un enfoque de gestión por resultados y ser parte del Presupuesto por Resultados. Se trata de 70 programas institucionales (PITs) organizados en siete líneas de acción desde las cuales el Estado peruano apunta a mejorar la competitividad global del país. Estas líneas de acción son las siguientes: posicionamiento internacional del país, mejoramiento del clima de negocios, desarrollo social con enfoque de género, orden interno y seguridad ciudadana, sostenibilidad ambiental y descentralización. Un hito importante en este proceso lo constituye el hecho de que el MEF haya considerado pertinente incorporar el enfoque de género en 26 de estos programas en las diferentes líneas de acción a partir de la identificación de un conjunto de brechas de género que comprometen la mejora de la competitividad del país. Este importante avance ha sido posible por la coincidencia de esfuerzos desplegados por el MIMDES, UNIFEM, el Banco Mundial y el MEF para mejorar la planificación de las políticas públicas en el país así como la eficiencia en la gestión del presupuesto a través de la consideración y aplicación de nuevos enfoques y metodologías de planificación del desarrollo.

Otro elemento importante creado para mejorar la gestión del presupuesto y la eficiencia de la inversión pública es la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) el año 2002 a través de la ley 27293. Se trata de un sistema de cumplimiento obligatorio que pretende lograr el uso eficiente de los recursos públicos destinados a la inversión apuntando a lograr mayores niveles de impacto de los escasos recursos públicos y, también, asegurar su viabilidad, con niveles adecuados de rentabilidad social y sostenibilidad. El

ámbito efectivo de aplicación del SNIP es la etapa de preinversión, para la que se prioriza y aplica el instrumento de evaluación ex ante, cuyo principal objetivo es garantizar la pertinencia y eficiencia de los proyectos a financiarse. El actual gobierno, desde mayo de 2007, ha flexibilizado el sistema para los proyectos cuya inversión es mayor a diez millones de soles en el caso de los gobiernos subnacionales¹³.

A pesar de que el presupuesto total se incrementó cada año en el periodo 2005-2009 (gráfico 7), el ritmo de crecimiento para el año 2009 disminuyó por la necesidad de proteger al país de las tendencias inflacionarias existentes en la economía global. Así, el gasto público se redujo, en la mayoría de sectores, en términos reales, mientras que la inflación aumentó en los primeros ocho meses del año 2009.

Gráfico 7
Presupuesto Anual 2005 - 2009
Millones de Nuevos Soles



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

El cuadro 7 muestra las principales asignaciones presupuestales establecidas para el presente año. El gobierno central asume casi dos tercios del gasto nacional, mientras que los gobiernos subnacionales representan menos de una quinta parte.

En este contexto de crecientes recursos fiscales, los empleados estatales tienden a gastar menos que el gasto público programado debido a la falta de habilidades en cuanto a los procedimientos usuales para la ejecución del gasto público, los mismos que resultan complicados para los jóvenes empleados sin

13 RM N° 314-2007-EF/15.

Cuadro 7

Presupuesto 2009 según grandes pliegos, consultado al 22 febrero del 2010

NIVEL DE GOBIERNO	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
E: GOBIERNO NACIONAL	47,402,194,703	54,742,108,315	49,192,063,857	49,166,877,493	47,943,010,610	89.8
M: GOBIERNOS LOCALES	12,437,666,169	23,314,505,110	16,040,163,703	15,975,809,397	15,229,773,332	68.5
R: GOBIERNOS REGIONALES	12,515,637,012	18,727,020,529	14,964,000,885	14,956,132,977	14,234,341,584	79.9
TOTAL	72,355,497,884	96,783,633,954	80,196,228,445	80,098,819,867	77,407,125,526	82.8

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración propia.

las correspondientes capacidades. Los procedimientos largos y burocráticos, y la reducción de los topes salariales para el personal estatal inciden en generar una insuficiencia en el gasto de los recursos fiscales.

Los sistemas SNIP y SIAF, si bien son instrumentos que permiten la transparencia y la eficiencia de la inversión pública, pueden constituir limitantes para la formulación y gestión de proyectos por parte del personal que labora en la administración pública, en particular, para los equipos técnicos responsables de las oficinas de planificación de inversiones (OPI) de los gobiernos regionales y locales, por la falta de capacitación técnica para operar la normatividad de ambos sistemas y por la alta rotación de su personal. En general, las autoridades de estas instancias de gobierno subnacional muestran muchos reparos para aceptar las exigencias técnicas del SNIP, pues los criterios homogenizados a nivel nacional no permiten desarrollar la inversión social en espacios más reducidos y más débiles en términos poblacionales. No obstante, hace dos años, debido a la creciente presión pública, se logró que el MEF ampliara la barrera del SNIP. Inicialmente los proyectos que requerían pasar por una evaluación ex ante eran los que alcanzaban montos mayores a los cuatro millones de nuevos soles mientras que hoy se abarcan los mayores a los diez millones.

Al final del 2009 se observaron importantes incrementos presupuestales: se pasó de un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de S/. 71,355 millones a un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de S/. 96,783 millones, lo cual representa un incremento de 35.6% (S/. 25,428 millones). Estos recursos provienen, principalmente, de tres fuentes: recursos ordinarios, donaciones y transferencias, y recursos directamente recaudados.

Calendario anual

El proceso presupuestario se inicia con la promulgación de la ley por el Congreso Nacional en diciembre de cada año. Luego de la promulgación, comienza el periodo de programación del presupuesto del año próximo con el cierre y la conciliación del presupuesto anterior durante los meses de marzo y abril; y la evaluación final de todo el año anterior corresponderá al mes de mayo. Así, la etapa de formulación del presupuesto se inicia en el mes de junio con la formulación del PESEM que, posteriormente, es consolidado a nivel de todos los pliegos en agosto por la Dirección Nacional de Presupuesto Público. A fines de agosto el Poder Ejecutivo envía el presupuesto al Congreso Nacional y deberá acudir a sustentar los presupuestos por cada sector hacia fines del mes de septiembre. Por último, el Congreso aprueba el Presupuesto Nacional a fines de noviembre.

Para efectos del control presupuestal, la DNPP efectúa el control presupuestal de la ejecución de los fondos de endeudamiento público autorizados; adicionalmente, la Contraloría¹⁴ y los órganos internos de cada sector se encargan de realizarlo periódicamente durante el año. La evaluación de los niveles de gasto por cada entidad se efectúa semestralmente en los 45 días calendarios posteriores al primer semestre del año en curso, es decir, en los meses de agosto y enero.

Presupuesto participativo

El proceso de implementación del presupuesto participativo como mecanismo dentro del ciclo presupuestal para decidir el destino de los gastos de inversión de los gobiernos regionales y locales se encuentra debidamente reglamentado, cuenta con una ley y, además, se publica anualmente una directiva que norma su operación. Desde el proceso presupuestal de 2004, este mecanismo ha venido implementándose con regularidad. Sus fases de preparación a lo largo del año son las siguientes (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2008).

14 La ley 26162 de control le atribuye a la Contraloría la formulación de procedimientos y operaciones que serán empleados por la administración pública para optimizar sus sistemas administrativos de gestión y control interno.

Cuadro 8
Calendario de los Presupuestos Participativos

Actividades	Mes
Publicación de instructivos	enero – febrero
Difusión, inscripción de agentes participantes	marzo abril
Talleres capacitación agentes participantes	mayo – julio
Talleres priorización	julio – septiembre
Análisis técnico de proyectos	septiembre – octubre
Envía consolidado al MEF	noviembre


Fuente: MEF, 2008.

Evaluación del Presupuesto Nacional

Las metas de ejecución del Presupuesto Nacional (sectores nacionales y gobiernos subnacionales) son evaluadas cada tres meses por la Dirección Nacional de Presupuesto y los montos del presupuesto son reformulados dependiendo del gasto agregado. Entre los factores asociados al pobre impacto de las evaluaciones en el Presupuesto Nacional, se pueden identificar las siguientes: evaluaciones aisladas que, en general, se vinculan al cumplimiento de las condiciones de los préstamos de organismos multilaterales; la ausencia de difusión eficaz de los informes de resultados de las evaluaciones, que no contribuye a la mejora de calidad en la ejecución del presupuesto; la insuficiente e inadecuada difusión de los resultados fuera del ámbito del Poder Ejecutivo, que limita parte de los insumos necesarios para el control social; la ausencia de un enfoque por resultados en la gestión pública; el hecho de que las evaluaciones no son herramientas articuladas al proceso presupuestario ni al de programación multianual de acciones y recursos; y un gran sesgo en el nivel de ejecución presupuestaria como principal ingrediente en el proceso evaluativo¹⁵.

Otro problema que se presenta es la dispersión de programas, actividades y proyectos a nivel de la estructura funcional programática del gasto del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). En la estructura actual, es la principal fuente para identificar las unidades de medición y evaluación, dispersión y duplicidad de funciones, así como responsabilidades diluidas, sobre todo para el caso de los sectores sociales.

15 Entrevistas y revisión de documentos




Ahora bien, de acuerdo con la iniciativa de programación estratégica del presupuesto, los indicadores deberán responder a la perspectiva de esta programación, es decir, se medirán indicadores según objetivos, programas de gasto y acciones específicas. Para tal efecto la DNPP validó los indicadores de desempeño formulados para el ejercicio presupuestario del 2007 llevando a cabo talleres con cada uno de los ministerios y reuniones descentralizadas con los gobiernos regionales.

Para el ejercicio presupuestario del 2006 se contempló un ejercicio piloto de evaluación presupuestal sobre la base de los indicadores de desempeño. En el ejercicio del 2007 ya se aplicó de manera periódica el monitoreo y evaluación presupuestal sobre esa base. En el ejercicio presupuestal del 2008, ya fue incluida la programación estratégica y se ha construido sobre la institucionalidad ya existente. La medición del desempeño y las metas establecidas y logradas serán elemento de discusión en las reuniones de sustentación de los presupuestos. La experiencia es bastante reciente, aún no se cuenta con resultados del proceso de evaluación y todavía se identifican algunos problemas en las actividades de registro en los sistemas de monitoreo y evaluación.

Transparencia y rendición de cuentas

La promoción de la participación ciudadana y la transparencia son dos de los pilares del presupuesto público peruano. Los procesos de rendición de cuentas -experimentados principalmente en los gobiernos locales y regionales- requieren todavía mejorar la provisión de información adecuada para consolidar la cultura de transparencia en el Estado y la sociedad peruana. Sin embargo, los mecanismos de transparencia implementados no son totalmente accesibles y no tienen la información de manera oportuna y desagregada. Además, en muchos casos todavía se encuentran resistencias de parte de funcionarios públicos para compartir y entregar información.

La promulgación de la ley de transparencia y acceso a la información pública (ley 27806 y su modificatoria, ley 27927) en el 2002 regula el derecho fundamental del acceso de todo ciudadano y ciudadana a la información. En tal marco, la implementación del portal de transparencia económica del MEF, plataforma informativa de acceso libre, permite a cualquier usuario disponer de información respecto de la ejecución del presupuesto público contenida en el Sistema Integrado de Administración Financiera. Los documentos



del presupuesto también están disponibles públicamente a través de las versiones digitales en las páginas web del Ministerio de Economía y Finanzas. La ley del presupuesto es aprobada regularmente en diciembre.

Los mapas de pobreza, elaborados por el INEI y FONCODES, son los documentos más demandados para hacer el seguimiento de la distribución territorial de la pobreza cada año. La encuesta anual, elaborada también por el INEI, muestra el análisis de la variación de los niveles de la pobreza en la población cada año. Esta encuesta constituye a nivel nacional el documento oficial que reporta los avances en la reducción de la pobreza.

La implementación de experiencias de vigilancia ciudadana se ha producido por parte de diferentes actores de la sociedad civil a nivel nacional como regional. Existen experiencias importantes de vigilancia social del Presupuesto Nacional tanto al nivel nacional como local. Se trata de representantes de la sociedad civil con experiencia y liderazgo. Entre las instancias responsables de su realización, se pueden mencionar: Ciudadanos al Día, la red Participa Perú (vinculada al grupo Propuesta Ciudadana), el Consorcio de Investigación Económico y Social (Observatorio del Presupuesto de Salud) y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Los niños primero: Observatorio por la infancia y adolescencia). En sus páginas electrónicas es posible acceder a documentos de seguimiento de algunos programas sociales y, también, al análisis de la ejecución del presupuesto nacional y regional.

La consolidación de espacios de concertación entre la sociedad civil y el Estado en torno a la implementación de políticas públicas tanto a nivel local como regional está permitiendo lograr avances relevantes en la cultura de transparencia. En el ámbito nacional se cuenta con instancias como el Acuerdo Nacional, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, el Consejo Nacional de Salud y el Consejo Nacional de Educación. En el ámbito regional se cuenta con los Consejos de Coordinación Regional, Consejos de Coordinación Local, Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza departamentales o provinciales, los Consejos Regionales de Salud, y los Consejos Participativos Regionales de Educación.

Capítulo 2

Experiencias de Presupuestos sensibles al género en el país

Los PSG reflejan los distintos compromisos y políticas de los Estados con respecto a la equidad entre mujeres y hombres en sus respectivas sociedades.¹⁶ La formulación de un presupuesto sensible al género constituye un proceso que involucra a distintos actores y demanda el desarrollo de nuevas capacidades y nuevos acuerdos entre estos actores. Esta sección provee un panorama general de las actividades promovidas y de los avances observados en el Perú en el desarrollo de los presupuestos sensibles al género en el marco de los instrumentos relevantes para la ayuda al desarrollo.

Prioridades de género

En el periodo 2004-2008, las encuestas nacionales de opinión sobre la situación de la mujer peruana y que captan, principalmente, las percepciones de la población¹⁷ muestran que la violencia contra la mujer, el acceso deficiente a la educación, el embarazo no deseado, el acoso sexual y el desempleo son los problemas más agudos que enfrentan las mujeres peruanas. Estos asuntos y prioridades de las mujeres fueron considerados en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para hombres y Mujeres (PIO) en el año 2006. El PIO apunta a diferentes tipos de violencia contra las mujeres (familiar, sexual y violencia producida por los conflictos armados). El acceso equitativo de mujeres y hombres a los mercados laborales y a los recursos económicos fue considerado por medio de la promoción de mejores condiciones laborales (el acceso a trabajo formal o el empleo adecuado¹⁸), la creación de empleo mediante la promoción del sector MYPE. El mejor acceso a los recursos económicos se consideró por medio de la mejora de oportunidades de crédito, capacitación laboral y titulación de la tierra.

En relación con el embarazo no deseado, el PIO promueve la autonomía de las mujeres para decidir sobre su sexualidad y derechos reproductivos, la

16 RAES, Florence. Historia y concepto de los presupuestos sensibles al género. En: Aportes a los presupuesto sensibles al género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay". Programa Presupuesto Sensible al género – UNIFEM. 2008.

17 Véase, por ejemplo, las encuestas de la Universidad de Lima realizadas en la semana previa a la conmemoración del día internacional de la mujer en cada año del período señalado.

18 Más adelante, en el texto, se discute el concepto de trabajo digno elaborado por la OIT, hacia el cual tanto la LIO y el PIO tienden como orientación principal.

mejora del acceso a métodos de planificación familiar y el uso de métodos anticonceptivos. Para el acceso equitativo a la educación, el PIO se enfoca en mejorar la educación de niñas como se establece en la ley de promoción de la educación de las niñas rurales con el soporte de redes multisectoriales que incluyen a representantes del Estado, la cooperación al desarrollo y la sociedad civil. El MIMDES está a cargo del monitoreo y evaluación de este plan nacional en los niveles local y sectorial. En general, el nivel de incorporación de la perspectiva de género en los sectores del Estado peruano es desigual y con poca articulación. Los avances en la aplicación de esta perspectiva, generalmente, responden, de un lado, a la cooperación al desarrollo o al liderazgo comprometido de responsables de algunos programas de sectores. Sin embargo, hay algunos avances en el presupuesto sensible al género. Uno de ellos es la promulgación de la ley 29927 sobre planificación y formulación del presupuesto público de los sectores basado en resultados para promover eficiencia y la transparencia en la asignación y ejecución de fondos del tesoro nacional. A este esfuerzo se suma la ley 29083 que modifica el artículo 4719 de la ley general de presupuesto público que incorpora el análisis de la equidad de género en los procesos de evaluación de la ejecución del presupuesto público (recuadro 3).

Recuadro 3. Trabajando un Presupuesto Nacional sensible al género: la “ley Sasieta”

La congresista Rosario Sasieta es una conocida abogada de Lima (Perú). En septiembre de 2007, presentó un proyecto de ley que fue aprobado en la Comisión de Presupuesto del Congreso peruano y que se convirtió en la ley 29083. Esta ley establece el monitoreo y evaluación del Presupuesto Nacional desde una perspectiva de género como parte de la ley general del presupuesto del país. El espíritu de la ley reconoce la importancia de elaborar y utilizar indicadores de género para seguir los resultados de los presupuestos públicos: «La evaluación de la ejecución del presupuesto de todo el sector público debe incluir el análisis del impacto de las políticas en términos de la igualdad de género» indica su texto. El mayor desafío para la implementación de la ley será que el MEF evalúe distintas alternativas viables para incluir el enfoque de género en la programación anual del presupuesto nacional. Esta tarea necesita abordar las instancias, criterios y procedimientos de planificación de los programas de presupuesto y revisar la estructura del clasificador funcional programático. Este paso crucial deberá ser impulsado desde la instancia de género MIMDES.

Basado en la entrevista a la congresista Dra. Rosario Sasieta, en julio de 2008

19 «La evaluación de la ejecución del presupuesto de todo el sector público debe incluir el análisis del impacto de las políticas en términos de igualdad de género».

Recuadro 4. La Defensoría del Pueblo o el potencial de convertirse en el primer presupuesto sensible al género en la gestión pública del Perú

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucional autónomo que opera en el Perú desde 1993 con la misión de proteger los derechos humanos y constitucionales de las personas y comunidades. Para desarrollar su misión, la Defensoría supervisa el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la provisión de la administración de los servicios públicos a los ciudadanos(as). En sus inicios, el presupuesto anual era financiado casi enteramente por la ayuda al desarrollo. En la actualidad, el 60% de su presupuesto se financia con recursos públicos. El planeamiento y presupuesto se desarrollan en un proceso de participación que recoge las iniciativas y las prioridades identificadas por las oficinas locales y la nacional a lo largo de tres meses de duración. Esta planificación permite la adopción de prioridades de género en la supervisión de los derechos de las personas y comunidades con relación a VIH, cuidado materno infantil, salud sexual y reproductiva, y supervisión de lenguaje favorable al género en los materiales de comunicación en los diferentes sectores del Estado.

Se brinda capacitación de género a los equipos locales y regionales como parte del entrenamiento inductivo cuando nuevos miembros se incorporan a la institución. El presupuesto anual asigna 3% para atender la supervisión de la violencia contra mujeres y otro 3% para todos los asuntos que atiende la Adjuntía de la Mujer. El sistema de información provee datos sobre servicios según género y también sobre la naturaleza de los casos atendidos. Hasta ese punto, abre oportunidades para vincular el presupuesto al récord institucional de actividades según género.

La sensibilidad de género puede ser seguida en los procesos, pero todavía no en los resultados, ya que deben definir indicadores a ese nivel.

Por otro lado, en el cumplimiento de sus competencias al año 2010, la Defensoría, por medio de la Adjuntía de la mujer, ha producido tres informes de seguimiento a la aplicación de la LIO y el PIO. Tales reportes se encuentran disponibles en <http://www.defensoria.gob.pe/>

Basado en entrevista a la Responsable de la Adjuntía de la Mujer, Dra. Eugenia Fernán- Zegarra.

A partir de la ley 29083, se ha constituido el grupo de trabajo responsable de impulsar su cumplimiento; está vinculado a la Comisión de Presupuesto de la República del Congreso Nacional, cuya representación ejerce la congresista Rosario Sasieta Morales. El grupo lo conforman, además, representantes del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de la sociedad civil y de agencias de la Cooperación Internacional.

La autora de la ley señala que esta contribuirá a hacer visible la prioridad del gasto público en la reducción de brechas de género en el corto plazo. Ella considera que la aplicación de la ley podría iniciarse con tres medidas básicas:

asegurar el acceso a la educación secundaria completa en la edad indicada,²⁰ en la generación de empleo femenino con adecuadas condiciones laborales y el aumento de cobertura y calidad de servicios de salud materno/infantil.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo constituye un caso importante de proximidad al presupuesto sensible al género; en el año 1996, tres años después de su creación institucional, se crea la Adjuntía de la Mujer en la Defensoría del Pueblo. Esta constituye la única institución del estado peruano que incorpora una perspectiva de género de manera explícita en su manejo institucional y presupuestal (véase recuadro 4). La Defensoría del Pueblo tiene oficinas descentralizadas en todo el país.

La Defensoría del Pueblo cuenta con la aceptación de la mayoría de sectores de la sociedad peruana; su gestión es altamente aprobada. Como organismo constitucional autónomo, tiene una función de supervisión de la aplicación de la LIO que resulta crucial para ser considerada en los procesos de desarrollo de los PSG en el Perú.

Sociedad civil y presupuesto sensible al género

Las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la equidad de género han sido activas en impulsar y generar instrumentos para la operación efectiva de los mecanismos con potencial para evidenciar la perspectiva y resultados de género en la ejecución de los Presupuestos Nacionales. Este es el caso del Movimiento Manuela Ramos y su iniciativa de trabajar indicadores de género para programas priorizados en el Presupuesto por Resultados 2007

El MMR apoyó, además, a la Comisión del Congreso encargada del seguimiento de la LIO, presidida por la congresista Hilaria Supa, para trabajar cinco indicadores para cada sector. En mayo de 2008, junto con el MIMDES, promovió la Audiencia Pública para evaluar los avances del cumplimiento de la LIO y, en julio del mismo año, en su rol de ciudadanas, solicitaron a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que el MEF incorpore un clasificador de género en el presupuesto público.²¹

20 Los organismos internacionales consideran que una educación básica promedio que asegure condiciones de inserción social y productiva de las personas debe considerar por lo menos 12 años de escolaridad. Las mujeres sólo alcanzan a tener 9 años de escolaridad promedio en el Perú y es más alto el déficit de escolaridad de las mujeres rurales.

21 Entrevista con Lisbeth Guillén, responsable del programa Participación Ciudadana del Movimiento Manuela Ramos, realizada el 14 de Julio de 2008.

Recuadro 5. Indicadores para el presupuesto sensible al género

El Movimiento Manuela Ramos (MMR) es una de las organizaciones feministas más antiguas del país; ha sido exitosa en atender prioridades de las mujeres, particularmente, en el campo de los derechos económicos sociales y políticos de las mismas.

En el año 2007, la ley general de presupuesto incluyó 11 prioridades para reducir pobreza mediante cinco programas estratégicos. Algunos de estos señalaban intereses de las mujeres, pero no contaban con indicadores para hacer seguimiento. El MMR apoyó la elaboración de indicadores de género para estas prioridades del Presupuesto Nacional. En función de ellos, el MIMDES ha iniciado la presentación y discusión de los indicadores con los diferentes sectores.

Por ejemplo, son prioridad en el presupuesto la mejora del acceso de niños y niñas menores de cinco años a la educación inicial, así como también el monitoreo de la asistencia de los profesores a la capacitación docente. Los indicadores propuestos para hacer seguimiento a estas prioridades son brechas de género en el acceso a la educación inicial.

Descripción: diferencial entre el porcentaje de niños y niñas de 3 a 5 años que asisten al Nivel Inicial

Brecha de género en oportunidades de capacitación docente entre profesores

Descripción: porcentaje de mujeres profesoras que se capacitan según nivel educativo menos porcentaje de varones

Basado en "IG; presupuesto por resultados indicadores de género: educación, salud y programa Juntos". Movimiento Manuela Ramos, Lima, diciembre 2007, p. 12. con el apoyo de la consultora en género, Rosa Bravo

Por otra parte, otra entidad de la sociedad civil se involucró en elaborar propuestas metodológicas para la inclusión de género en los procesos de Presupuesto Participativo (PP) locales y regionales; se trata de la Red Perú. Esta Red está conformada por organizaciones y profesionales comprometidos con la democratización de los procesos de programación presupuestal y la planificación del desarrollo local y regional.

Presupuestos locales sensibles al género

UNIFEM en la región andina y otros donantes, como la AECID, PNUD, UNV, UNFPA, Gobierno Vasco, entre otros apoyaron experiencias locales de presupuestos sensibles al género en el Perú, Bolivia, Brasil, Venezuela y Ecuador como parte del programa regional de UNIFEM sobre presupuesto sensible al género. En el periodo 2005 – 2006, UNIFEM analizó los procesos de presupuesto participativo en dos distritos de Lima: Villa El Salvador-VES y Villa María del Triunfo (VTM). En asociación con la ONG DESCO y Flora Tristán,

UNIFEM promovió la realización de un diagnóstico sobre el estatus de la mujer en ambos distritos, así como en la elaboración de agendas de mujeres para ser negociadas en los procesos del Presupuesto Participativo.

UNIFEM capacitó también a las organizaciones de mujeres y a los funcionarios de los gobiernos locales. En el ejercicio fiscal 2008-2009, el gobierno local de VES asignó una partida específica del presupuesto local para proyectos que atendieran prioridades de género en el distrito. Otro resultado de dichas acciones ha sido la validación de la metodología para analizar los presupuestos públicos desde una perspectiva de género en la región andina.

También debe contarse entre los resultados de estas experiencias la creación de una gerencia de promoción y desarrollo de la mujer en el Municipio de VES que a la fecha opera de manera sostenida porque cuenta con un presupuesto asignado. Este es un importante paso hacia la posibilidad de institucionalizar las políticas de género y, en perspectiva, los PSG en ese distrito.

Entre los principales desafíos en estas experiencias, se cuenta la necesidad de replicarlas en mayor escala local y a nivel nacional en el marco de descentralización de la gestión del estado. En esa perspectiva de descentralización, también será necesario extender las lecciones aprendidas en las experiencias de PSG local hacia los presupuestos de los gobiernos regionales.

Así también, constituye otro desafío el desarrollo de sistemas locales de información con indicadores y estadísticas de género en apoyo al desarrollo de los PSG locales. En esa misma línea de apoyo al desarrollo de los PSG locales, la tarea de definir mecanismos sostenibles para formar de manera continua a las mujeres y sus organizaciones en los temas técnicos del proceso de presupuesto local, dados sus niveles educativos, constituye otro de los grandes desafíos a ser enfrentados.²²

22 Extraído de UNIFEM, «Hacia un presupuesto sensible al género en Villa El Salvador y un enfoque de género en el cono sur de Lima Perú». Cuaderno de Trabajo 7, Serie En la economía contamos todos y todas 2007.

Capítulo 3

Análisis de presupuesto sensible al género en un sector

Este capítulo presenta el caso de un sector crucial para atender las brechas de género en el ámbito laboral y productivo en el país. En el contexto peruano de integración a los mercados globales, el sector de trabajo y el de micro y pequeña empresa (MYPE) son críticos para el empoderamiento de las mujeres como trabajadoras y productoras. Al menos el 55% de la fuerza laboral activa en el Perú trabaja en el sector MYPE. Se estimaba al 2007 que el 74.3% de estas era informal, mientras que casi la mitad de quienes se emplean en las MYPEs informales son mujeres. Así también, más del 60% de las MYPEs son rurales.²³

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo MTPE, en el Perú, es responsable de las políticas de trabajo y empleo y, hasta el año 2008, era también responsable de las políticas de desarrollo empresarial, el desarrollo de las MYPEs era hasta entonces una prioridad del sector. En contraste con la importancia que reviste para incorporar a las mujeres y a otros grupos vulnerables en la dinámica de los mercados en mejores condiciones, el MTPE es uno de los sectores con menor asignación presupuestal. En el periodo 2005-2009, el presupuesto del sector pasó de ser apenas el 0.4% del PBI a ser el 0.2% (véase tabla 11).

La ayuda al desarrollo en el sector incrementó su participación en el presupuesto sectorial de 5% en el 2005 a 10% en el 2008.; sin embargo, hacia el año 2009, los recursos de la cooperación disminuyeron como parte del presupuesto sectorial al ser transferidas competencias y programas del MTPE hacia otro ministerio. El sector contaba hasta el 2008 con el apoyo de la EC y de la AECID.

El estatus laboral de las mujeres peruanas

El crecimiento económico en el Perú está acompañado del incremento sostenido de las tasas de actividad de las mujeres peruanas. Estas son incorporadas en los mercados laborales y de producción más intensamente

23 Agencia Andina de noticias disponible en: www.sipromicro.org 27 de Enero 2007. Según esta fuente, en el Perú, existían a ese año 2 millones 518, 571 MYPEs y que es, a partir de este dato, que los organismos del Estado hacen su planificación con respecto al sector.

que en décadas pasadas y en comparación a los hombres. Esta incorporación se da, no obstante, en condiciones muy precarias; solo el 40% de las mujeres trabajadoras tiene un empleo adecuado en comparación con el 53% que alcanzan los hombres (véase cuadro 10). El trabajo no adecuado implica poca o ninguna observación de los derechos laborales básicos de las mujeres tales como la licencia por maternidad, lactancia, y la seguridad social y otros como la organización sindical y el derecho a la capacitación. Todos ellos son elementos claves para el empoderamiento económico de las mujeres.

Cuadro 10
Brechas de género el mundo laboral- Perú

	Hombres	Mujeres
Trabajo asalariado (2005)	40,9%	23,5
Empleo adecuado (2005)	53,6%	40,0%
Brecha salarial (2005)	100	88
Brecha salarial (1987)	100	74.5


Fuente: OIT MTPE 2005

Fuente: FUERTES, Patricia. "Institutions and gender empowerment in the global economy: the case of Peru 1995-2005".

Las brechas salariales han decrecido entre hombres y mujeres en Perú, pero todavía existen importantes diferencias que deben ser atendidas por las políticas de trabajo y empleo desde una perspectiva de género. La mayoría de MYPEs conducidas por mujeres son de subsistencia (baja productividad e ingresos), tienen también menor presencia entre las MYPEs de mayor productividad en comparación con los hombres. Las desigualdades de género (roles reproductivos, las menores posibilidades de movilidad, el menor promedio de años de estudios en comparación con los hombres) influyen sobre la menor participación de las mujeres en programas de capacitación técnica y desarrollo empresarial. Estos programas, por lo general, fallan en ajustar las condiciones de participación para las mujeres. Los negocios de subsistencia de la población femenina, además, están poco articulados a cadenas y canales de comercialización dinámicos e innovadores.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en Perú (MTPE)

El MTPE tiene como misión ser «la institución rectora de la administración del trabajo y la promoción del empleo, con capacidades desarrolladas para liderar la implementación de políticas y programas de generación y mejora del empleo, contribuir al desarrollo de las micro y pequeñas empresas (Mypes),



fomentar la previsión social, promover la formación profesional, así como velar por el cumplimiento de las normas legales y la mejora de las condiciones laborales, en un contexto de diálogo y concertación entre los actores sociales y el Estado».

De esta forma, se hace específica la competencia directa del sector sobre las principales brechas de género que la realidad del país acusa en materia laboral y desarrollo empresarial.

El MTPE tiene dos sectores: a) El sector del trabajo que provee los siguientes servicios: defensa legal gratuita, las inspecciones laborales, la protección al menor, seguridad y salud en el trabajo, atención a trabajadoras del hogar; b) sector empleo y MYPE, esta última solo hasta el 2008. Está organizado en: La Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional que comprende los programas Pro Joven, el Programa de Estadísticas y Estudios Laborales, el Programa de Formación Profesional, el sistema de intermediación laboral que conecta las redes de los centros de intermediación laboral- Red-CIL de alcance nacional.

Hasta el año 2008, el sector contaba también con la Dirección Nacional de la micro y pequeña empresa que comprendía las Direcciones de Desarrollo Empresarial, la Dirección de Promoción de Nuevos Emprendimientos, y el Programa Mi Empresa. En enero de 2009, por medio de la ley 29271, el sector pierde la competencia sobre las MYPES y el desarrollo empresarial, las que son transferidas al Ministerio de la producción, PRODUCE. Esta transferencia ocurre como consecuencia de nuevas consideraciones sobre el sector MYPES en la nueva administración del Estado, mientras las gestiones precedentes consideraron al sector MYPES como una de las principales fuentes de creación de empleo y de oportunidades de este en el país y, por ello, bajo competencia directa del MTPE, la entonces nueva gestión del Estado consideró al sector parte del aparato productivo y, por tanto, competencia del Ministerio de la Producción. Esto significó, en la práctica, la transferencia de importantes programas y acciones, algunos de los cuales habían contado con avances en la implementación de acciones de género. Asimismo, se dispuso de la transferencia de todo el acervo documentario y de los instrumentos de trabajo desarrollados por esa dirección.

Identificación de las prioridades de género en el trabajo en MYPEs y en el MTPE

A pesar del hecho de que no exista una política explícita de género a nivel nacional, en el MTPE y como parte de su Ley orgánica (se habla de discriminación en general), en el quehacer del ministerio, se contemplan / contemplaban temas claves que son centrales para defender el estatus de la mujer en los mercados de trabajo y de producción. Estos temas se incluyen como prioridades u objetivos en los distintos instrumentos y documentos, tales como el trabajo decente y justicia social (Acuerdo Nacional); competitividad (Acuerdo Nacional), igualdad de género en el acceso a los mercados laborales (Plan para la Igualdad de Oportunidades 2006-2010, PIO) y oportunidades para acceder a los mercados (2008 Presupuesto orientado a Resultados). Estas prioridades, en los diferentes documentos, difieren de cada uno, pero son complementarios y tienen un potencial para orientarse hacia la mejora del estatus de las mujeres como trabajadoras o emprendedoras.

Sin embargo, pese a los avances en materia normativa, el Estado no ha adoptado las medidas operativas para la incorporación de género y la consecuente rendición de cuentas de sus avances en esos términos. Aún persiste tanto en la institucionalidad de género del Estado como en las propuestas de los sectores un enfoque de bienestar y antipobreza, que considera a las mujeres, principalmente, como parte de la población vulnerable necesitada de asistencia y no se las incluye explícitamente en las políticas de competitividad, desarrollo empresarial y en empleabilidad. Esta realidad motivó la selección de este sector como caso de estudio. El sector cuenta con programas que favorecen la participación de las mujeres como agentes económicos, no como parte de políticas de Estado, sino, sobre todo, como iniciativas de algunos responsables de programas y de las agencias de cooperación al desarrollo, pero tienen la potencialidad de constituirse en tales con el apoyo de la cooperación al desarrollo y el ajuste de las políticas señaladas, que son potencialmente favorables al género y están en curso.

Políticas, planes, programas y proyectos que orientan su atención a los temas de las mujeres en el sector

El estudio ha analizado las cuatro direcciones que conformaban el sector MTPE hasta el año 2008 e identifica las preocupaciones de género en la implementación de sus programas y proyectos, y enfatiza cómo ellas se ven

Matriz I

Políticas, planes, programas y proyectos que orientan su atención a los temas de las mujeres en el sector.


Sector Empleo y MYPE	PROGRAMA	Acciones que responden a prioridades de género (favorables al género)	Resultados de las acciones	Aspectos de género que no consideran
Dirección Nacional de Promoción del Empleo y de la MYPE	APROLAB- Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú- Capacitate Perú.	El objetivo es: "Contribuir a una mayor competitividad y calidad de la fuerza laboral para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en el Perú"; y su objetivo específico es "reorientar la formación técnica profesional hacia la demanda del mercado, las necesidades socio-económicas y las potencialidades de desarrollo del país"; (tomado del Informe de APROLAB). Se operativiza a través de un Fondo Concursable de proyectos.	Aunque el Programa no nace con un enfoque de género, la estrategia implementada del Fondo Concursable para la ejecución de proyectos de formación laboral, ha incidido en la participación masiva de las mujeres, por lo que al menos en cobertura, el Programa ha logrado una importante convocatoria a mujeres.	Carece de indicadores para medir los efectos y los impactos de género y la eficacia de la cooperación técnica internacional en estos términos. Algunas necesidades iniciales de las mujeres de participar en el proyecto ha tenido obstáculos, tales como detentar la titularidad de la tenencia de la tierra y ser miembro de asociaciones.
	Programa de Estadísticas y Estudios Laborales-PEEL. Este programa se financia con recursos público.	El objetivo del PEEL es "Brindar información oportuna, confiable y de calidad sobre las principales variables del mercado de trabajo (empleo e ingresos); hace seguimiento anual a dos indicadores básicos sobre el status de la mujer en el mercado laboral, la brecha salarial existente entre hombres y mujeres, y la evolución de la tasa de actividad	Los informes sobre mujer en el mercado de trabajo sirven para conocer la evolución del status laboral de las mujeres. Estos estudios son demandados por diferentes actores y tienen potencial para tomar decisiones de política en el sector público y privado.	Si bien realizan estudios sobre las brechas salariales existentes entre hombres y mujeres, les hace falta hacerles un mayor seguimiento.
Dirección Nacional de Promoción del Empleo y de la MYPE	Programa de Emergencia Social Productivo "Construyendo Perú" , anteriormente denominado "A trabajar Urbano y Rural"	"Construyendo Perú" tiene por objetivos la generación de ingresos temporales y el desarrollo de capacidades para la población en extrema pobreza desempleada de las áreas urbanas y rurales, a través del financiamiento de proyectos de obras y servicios intensivos en mano de obra, presentados por los promotores a través de sus Organizaciones Sociales, por autoridades locales, provinciales y regionales	Inserción laboral temporal de las mujeres de amplia cobertura que les desarrolla capacidades para el trabajo en sectores no tradicionalmente como la construcción, de las que fueron tradicionalmente excluidas.	Sólo en el caso de los jóvenes y las personas con discapacidad consideran una cuota de participación, no así en el caso de las mujeres. Es la propia demanda de empleo de las mujeres lo que incide en su mayor participación en el programa
	Pro Joven financiado por el BID como fondo reembolsable que cubre el 80% del presupuesto total.	El objetivo de Pro Joven es mejorar la empleabilidad de los jóvenes y fortalecer la oferta de capacitación laboral a nivel nacional. Los beneficiarios del programa son jóvenes pobres de ambos sexos de 16 a 24 años, con escasa o nula experiencia laboral, desempleados, subempleados o inactivos.	De julio 2007 a junio 2008 se ha dado el servicio a 25,000 jóvenes a nivel nacional; 1.3366 son mujeres (53% del total)	Las mujeres embarazadas no son aceptadas en algunas empresas en la etapa de práctica y el Programa no adopta medidas para incidir en la sensibilización en género

Sector Empleo y MYPE	PROGRAMA	Acciones que responden a prioridades de género (favorables al género)	Resultados de las acciones	Aspectos de género que no consideran
	Programa Mi Empresa	Ofrece servicios de atención integral a MYPES (capacitación, formalización, desarrollo empresarial y articulación comercial), partiendo de un diagnóstico que se subvenciona con un bono. Se las asiste en la elaboración y acompañamiento de sus planes de negocio. Promueven concursos de proyectos con criterio de discriminación positiva a favor de mujeres	Los concursos de nuevos emprendimientos, está permitiendo el acceso de las mujeres a servicios de capacitación y asistencia técnica y la dotación de un capital semilla con fondos de la Cooperación Italiana. Se ha promovido la participación de mujeres en espacios de articulación comercial, como ferias, ruedas de negocios, circuitos comerciales con buenos resultados, un indicador de ello es que varias han iniciado su formalización.	Las condiciones de género, como embarazos o cuidado de niños pequeños, limita una mayor cobertura de las mujeres. El Programa no contempla servicios de atención de estas condiciones.
Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa***	Dirección de Nuevos Emprendimientos	El objetivo de esta Dirección es el desarrollo de una cultura emprendedora y ha focalizado la escuela como base del cambio cultural. Un proyecto exitoso ha sido el Concurso Escuela Emprende, ejecutado en los años 2004 al 2006, en el que han participado adolescentes mujeres.	En promedio, el porcentaje de jóvenes mujeres participantes en los concursos alcanza el 54%	La Dirección no se propone metas específicas de género; consideran que la equidad se basa en la oferta "neutra" de oportunidades de acceso a los servicios
	El programa de apoyo a la PYME: APOMYPE	APOMYPE busca mejorar la competitividad y el poder de negociación de las MYPES en Cajamarca, Cusco y La Libertad	Se incluye un indicador de género que medirá los resultados del Plan Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa en el Perú, desde una mirada de género: Número de redes consolidadas y negocios sostenibles, que cuentan con participación relevante de mujeres (50% en las 3 zonas)	
Dirección Nacional de Trabajo	Dirección Nacional de Inspección Laboral	Inspección del Trabajo, vigila el cumplimiento de las normas sociolaborales y de la seguridad social, de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.	Se ha contribuido a que las trabajadoras conozcan mejor sus derechos y que sepan que pueden denunciar los abusos. Los empleadores tienen también hoy una mayor conciencia de los derechos laborales de las personas que trabajan en sus hogares.	Las prioridades de género pendientes son: defensa de los derechos de las madres gestantes, hostigamiento sexual, inspección laboral de mujeres trabajadoras agrícolas, el derecho de sindicalización

Fuente: Entrevistas a gestores de los programas mencionados, realizadas entre el 23 de Julio y el 06 de Agosto de 2008. Véase Anexo 1

*** Desde enero 2009, esta dirección y sus programas fueron transferidos a PRODUC.

** La columna incluye tanto resultados (efectos e impactos) esperados como no esperados de las acciones analizadas.



reflejadas en el presupuesto del sector. Estas unidades son la Dirección para la Promoción del Empleo, el Trabajo y el Entrenamiento Empresarial, la Dirección Nacional de Inspección Laboral y, hasta el 2008, la Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) y la Dirección Nacional de Desarrollo Empresarial.

La matriz I muestra el análisis de los programas y proyectos, las acciones que responden y las que no responden a las prioridades de género y también los resultados logrados. La información sobre esos programas fue provista por las entrevistas sostenidas entre el 23 de julio y el 06 de agosto de 2008 con los representantes del sector (véase anexo 2), los documentos sectoriales y la página web del MTPE. .

- a) En el desarrollo de capacidades laborales y emprendedoras, destacan los programas APROLAB, Mi Empresa y Pro Joven. APROLAB (convenio N° ALA/2004/016-895. suscrito entre el gobierno del Perú y la Unión Europea) co-ejecutado por el sector Trabajo y Promoción del Empleo y el sector de Educación, que se orienta a mejorar la competitividad y calidad de la fuerza laboral por medio del acceso a la capacitación técnico productiva; en ese aspecto, logró atender a mujeres rurales y alcanzó al sector propuestas metodológicas de capacitación técnico productiva con orientación de género mediante la adecuación de horarios, lugares de capacitación, temáticas que permiten la inclusión de las mujeres. Por otra parte, ha permitido la incorporación de criterios de género en la selección de proyectos productivos del Fondo Concursable gracias a la asesoría técnica internacional ofrecida por la EC.
- b) La mejora de la empleabilidad de las mujeres se aborda mediante los Programas «Pro Joven» y «Construyendo Perú». Este último propicia el empleo temporal masivo de varones y mujeres, sobre todo, en las áreas urbanas y está avanzando paulatinamente en los ámbitos rurales, donde los niveles de ingresos son menores que en las ciudades. La participación de las mujeres, en el año 2007, ha sido mayor que la de los varones: (129,693 mujeres y 84,646 varones). Algunos indicios de la potencialidad de este programa en relación con los intereses de género son las medidas adoptadas para asegurar la inclusión de mujeres jefas de hogar con hijos menores de 18 años; la tasa de deserción de las mujeres es menor que la de los varones. Ha favorecido la generación de servicios comunitarios de autoayuda para la atención de los hijos de las madres trabajadoras, que facilita el acceso de ellas al empleo.


c) Fomento de la micro y pequeña empresa. Los programas de la Dirección Nacional MYPE favorecieron la inclusión de microempresas de subsistencia, principalmente, conducidas por mujeres, a circuitos comerciales como ferias y ruedas de negocio. En el año 2008, antes de la transferencia a PRODUCE, esta Dirección iba a implementar el proyecto: «Fortalecimiento de la Dirección Nacional de la Mype para el desarrollo de políticas e instrumentos para las MYPE», que contaría con el financiamiento de la Cooperación Técnica Belga – CTB con una duración de 3 años con un monto de contribución de 2 450,000 euros y con contraparte nacional de 245,000 euros.

Por reestructuración del sector, PROFECE, único programa que tenía una clara orientación de género, fue integrado al programa Mi Empresa; con ello, perdió su especificidad en la atención a la promoción del mejoramiento de la empleabilidad y acceso a empleo de las mujeres, ya que Mi empresa no contaba con un enfoque de género.

Un avance importante en el MTPE es el cuidado del uso de un lenguaje inclusivo en sus documentos y comunicaciones; si bien aún no está normado explícitamente con una directiva interna, algunas trabajadoras y trabajadores van impulsando una mayor sensibilidad de género desde estas medidas concretas que adoptan por iniciativa propia.

d) Es muy importante la labor que desarrolla el PEEL en la investigación y procesamiento de información y difusión periódica anual sobre indicadores de la participación y condición de las mujeres en el mercado laboral por medio de sus reportes anuales sobre la mujer en el mercado laboral a nivel nacional y, en algunos casos, incluso, a niveles locales. El PEEL ha implementado los observatorios socioeconómicos laborales en varias regiones y en Lima Metropolitana con indicadores segregados por género sobre la realidad del mundo laboral.

e) La vigilancia del cumplimiento de los derechos laborales de grupos de trabajadoras mujeres vulnerables, tales como trabajadoras del hogar y mujeres embarazadas, mediante la Dirección de Inspecciones Laborales, se aplica por medio de un formato de inspección laboral que permite desagregar la información sobre inspecciones laborales según género, gracias al apoyo técnico que recibió del Programa FORSAT (Fortalecimiento de la Administración del Trabajo) de la OIT; esta asesoría permitió, además, incluir en la normatividad de las inspecciones laborales la formación de grupos de inspección especializados en género, trabajo infantil y trabajo forzado. La



Dirección de Inspección laboral es el único servicio que atiende denuncias y demandas de protección sociolaboral a grupos vulnerables como personas con discapacidad, niños, y el sector de trabajadoras del hogar.

Aspectos de género no contemplados

A pesar de que algunos programas (Construyendo Perú y APROLAB) se han orientado a la población rural, las mujeres y microempresas rurales no están cubiertas en todos los términos. En el PEEL, hay interés creciente para poner mayor énfasis en el análisis del empleo y las microempresas incluyendo las del ámbito rural. Las mujeres rurales no están cubiertas por el sector en el monitoreo de sus derechos humanos básicos en los sectores productivos claves, tales como el sector de agro-negocios orientado hacia la exportación que emplea a las mujeres intensivamente. El presupuesto asignado para la Dirección de Inspección Laboral es bastante limitado y se restringe a realizar el seguimiento a los derechos laborales de las mujeres embarazadas.

El desarrollo económico también ha traído una creciente tendencia a organizarse en gremios en los sectores industriales donde las mujeres tienen una predominante presencia, tales como el sector textil, así como el sector de agro-exportación en cultivos de punta como espárragos, pimiento piquillo, frutales etc.. La participación de las mujeres en esta nueva ola de agremiación laboral no está acompañada por el sector hasta la fecha. Hay poca información sobre la protección de los derechos laborales para las mujeres trabajadoras como preocupación de la Dirección Nacional de Inspección Laboral. El presupuesto por resultados para el año 2009 incluyó inspecciones laborales como una prioridad en el Presupuesto Nacional; esta medida responde a los requerimientos de los TLC, ya firmado con los EEUU y, a ser firmado, con la UE. Asimismo, no tiene una orientación explícita en género, por lo cual se espera que esta Dirección juegue un rol clave respecto de los derechos laborales de las mujeres.

Por otra parte, hasta el año 2007, la ley MYPE incluía un acápite con el tratamiento de los temas de género en el desarrollo de las MYPES. La nueva ley MYPE, elaborada en 2008, no especifica la promoción de nuevos emprendimientos y el desarrollo empresarial y la competitividad con un enfoque de género, asumiendo la aparente “neutralidad” de todas las intervenciones y la no discriminación de ninguno de los géneros; con ello, se diluyen las posibilidades de que los gestores(as) de los programas sectoriales

contemplan el diseño y aplicación de medidas y procedimientos específicos para permitir el acceso equitativo de las mujeres a las oportunidades de desarrollo de competencias emprendedoras y posibilidades de acceso al mercado en las condiciones necesarias para superar la pobreza.

Análisis rápido de género en el presupuesto de la ayuda y el gasto

El presupuesto del MTPE tiene dos directivas principales en el presupuesto: a) Pliego Presupuestal 012: el sector laboral que provee los siguientes servicios: defensa legal gratuita, inspecciones laborales, protección al niño, seguridad y salud en el trabajo, apoyo a las trabajadoras del hogar; b) Pliego 120 Promoción del Empleo y MYPE se organiza en dos Direcciones: Dirección Nacional para la Promoción del Empleo y el Entrenamiento en el Trabajo; se compone de los programas PROJOVEN, Construyendo Perú, PEEL y Mi Empresa. El cuadro 11 muestra cómo la ayuda al desarrollo aumentó hasta 2008 su participación como parte del presupuesto sectorial; esta participación se reduce el 2009 al ser transferidos a PRODUCE los programas y acciones de la dirección MYPES.


Cuadro 11
Ayuda al desarrollo como parte del Presupuesto Sectorial “Trabajo y Promoción del Empleo”
Perú 2005-2009 (USD)

Rubros	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Presupuesto Sectorial total	91,071,736		84,845,929		106,448,699		116,141,143		179,433,458	
Donaciones	1,709,812	2	2,235,162	3	2,744,673	3	2,131,383	2	250,729	0.1
Fondos reembolsables	4,275,700	4.7	4,024,294	5	5,766,207	5	9,718,190	8	5,889,209	3.3

Fuente: Portal de Transparencia - Elaboración propia.
Nota: T.C=2,9 AÑO 2008; 3,3 año 2006; TC 2009=2,9

Dinero asignado a los programas sensibles al género

Los pliegos del presupuesto no se organizan en centros de costos por programas; en su lugar, el presupuesto del sector se organiza en función de determinadas metas específicas cada año. Sin embargo, estas metas del presupuesto del sector responden a objetivos y prioridades nacionales en diferentes instrumentos nacionales, tales como el plan de competitividad, la formalización y promoción de las MYPE, así como la capacitación para mejorar las capacidades para las MYPE.



La asignación de dinero para los programas y esquemas sensibles el género, discutido anteriormente aparece en el cuadro 13 para los años 2007 al 2009. En el año 2007, el presupuesto sectorial hizo explícita la meta en género para la promoción del acceso de las mujeres pobres a las oportunidades del mercado, que incluyó el programa Mi Empresa. Esta meta específica desapareció en el año 2008. Los programas PRO JOVEN y APROLAB habían contado con el soporte del BID y la CE respectivamente. Desde el periodo 2006–2008, el Movimiento Manuela Ramos con los aportes de la CE apoya el proyecto “Promoción del acceso de las mujeres en MYPE en los mercados laborales formales”. Este proyecto contó con \$118,047 de fondos públicos y un total de \$ 458,963 proveniente de la CE. El proyecto culminó en 2008 y será importante rescatar los resultados de las evaluaciones que se hicieran a la intervención a fin de validarla y sugerir su réplica a PRODUCE, sector que hoy tiene la competencia sobre MYPES.

El nivel del gasto en estos programas es del 95%, que revela una total ejecución del gasto en los montos asignados a estos programas.

Cuadro 12
Montos asignados a los programas y proyectos (2007-2009)

Programa/ Proyecto / Dirección	Monto por fuente de financiamiento 2007 (en nuevos soles)			Monto por fuente de financiamiento 2008 (en nuevos soles)			Monto por fuente de financiamiento 2009 (en nuevos soles)		
	Recursos Públicos	USD	Cooperación Internacional	Recursos Públicos	USD	Cooperación Internacional	Recursos Públicos	USD	Cooperación Internacional
Viceministerio de Promoción del Empleo y de la Mype- Viceministerio de Trabajo1/	842,696	290,585	-	1,587,116	547,281	-	1,805,631	622,631	-
Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional 3/	5,165,960	1,781,366	-	6,570,022	2,265,525	-	6,537,087	2,254,168	-
PEEL	714,968	246,541	-	730,968	252,058	-	734,962	253,435	-
RED CIL	416,572	143,646	-	248,000	85,517	-	753,024	259,663	-
Dirección de Formación Profesional	278,159	95,917	-	176,200	60,759	-	996,028	343,458	-
Construyendo Perú	15,264,000	5,263,448	-	200,264,000	69,056,552	-	107,385,432	37,029,459	-
PROJOVEN	7,436,000	2,564,138	16,650,000	7,436,000	2,564,138	25,600,000	37,426,859	12,905,813	17,394,207
APROLAB	1,351,724	466,112	5,870,973	723,498	249,482	4,327,644	-	-	-
Dirección de Inspección Laboral	18,758,053	6,468,294	-	14,781,998	5,097,241	-	16,635,295	5,736,309	-
Dirección Nacional MYPE 2/	3,399,468	1,172,230	-	5,923,787	2,042,685	-	-	-	-
- Dirección de Desarrollo Empresarial	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Dirección de Promoción de Nuevos Emprendimientos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- MI empresa	4,268,541	1,471,911	1,377,589	3,759,840	1,296,497	1,242,885	-	-	-

1/ La meta presupuestaria corresponde a ambos viceministerios, no incluye las demás dependencias que la componen.

2/ La Dirección Nacional Mype tiene una sola meta y está conformada por la Subdirección de desarrollo empresarial y Dirección de Promoción de Nuevos Emprendimientos. A partir de Enero de 2009, esta dirección es parte del Ministerio de la Producción.

3/ El monto asignado incluye a la Dirección de investigación Socioeconómica Laboral (DISEL), PEEL, Dirección de Promoción del empleo, Dirección De Formación Profesional y Red CIL.

CONCLUSIONES

Implementación de las nuevas modalidades de ayuda

La experiencia del Perú en la implementación de los principios y mecanismos de la Declaración de París (DP) es inicial; su difusión es aún limitada, pues se constata la falta de conocimiento entre los funcionarios(as) entrevistados del sector público peruano sobre las nuevas modalidades de ayuda al desarrollo y su potencial para promover y afianzar las políticas sectoriales y nacionales. Las modalidades de ayuda al desarrollo recomendadas por la DP, tales como el Apoyo Presupuestal Directo (DBS) y el Apoyo Sectorial Amplio (SWAP) son aún de uso limitado por parte de los cooperantes en el Perú, mientras que los pocos casos de aplicación muestran poca conexión entre preocupaciones de género y presupuestos públicos.

En general, el estudio realizado encuentra que la incorporación del enfoque del género en los distintos sectores del Estado peruano es desigual y desarticulada. En la mayoría de casos, el progreso logrado en la incorporación de dicho enfoque se explica por el condicionamiento de la ayuda para el desarrollo independientemente de la modalidad de aquella. La armonización de la ayuda para el desarrollo con la planificación local y, a su vez, entre los donantes, se encuentran también en fase inicial. De hecho, se espera que este proceso de implementación de las nuevas modalidades de ayuda y sus principios transformen las relaciones tradicionales de ayuda para el desarrollo entre los países pasando de una relación de donantes a socios. No obstante, se requieren mecanismos complementarios para la óptima implementación de estos principios. Estos mecanismos complementarios también dependen de los sistemas administrativos de los países contrapartes.

El contexto actual peruano favorece la mayor aplicación de los principios y modalidades de la DP. La Misión PEFA, y otras similares, confirman el reconocimiento de la adecuada gestión de las finanzas nacionales. Esto último constituye un paso importante para asegurar la confiabilidad requerida para la aplicación de las nuevas modalidades bajo sus formas de diseño original. Existen versiones similares al DBS y SWAP en el Perú, como son: el caso del programa PASA, mediante el que la Comunidad Europea (CE) apoyó la política nacional de seguridad alimentaria, y el caso del PROSIS que apoya la política

nacional de acceso universal a los servicios de salud por medio del Sistema de Seguro Integral.

Actualmente, la UE registra el inicio de un programa de Apoyo Presupuestario EURO-PAN, que contribuirá en la lucha contra la desnutrición infantil crónica en el país. Sin embargo, si bien todos estos programas se consideran como prioridades nacionales, ninguno de estos se centra en los aspectos de género y en presupuestos que respondan a prioridades de género en los respectivos sectores en los que intervienen. Las mujeres son atendidas como un grupo vulnerable sin que se consideren impactos particulares de género. Esto se explica también por la ausencia de consideraciones explícitas de enfoque de género en las políticas nacionales y sectoriales que ambas modalidades de ayuda apoyan.


En general, la consideración de género en las políticas públicas del Perú es muy diversa en los distintos sectores. Por ello, los presupuestos sectoriales que respondan al enfoque de género con el apoyo de las nuevas modalidades de ayuda para el desarrollo constituyen uno de los mayores retos para los próximos años, específicamente, en cuanto a la armonización de las políticas nacionales, el logro de la inclusión de género en estas y en la planificación de los programas presupuestales que las reflejan .

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), implementado desde el año 2008, ha asumido el paulatino proceso de armonización de las políticas y planes nacionales, subnacionales y sectoriales a mediano y largo plazo del país. Esto facilitará la mayor aplicación de las nuevas modalidades de la DP. Desde esa perspectiva, un punto focal de género en el CEPLAN favorecería la especificación de consideraciones de género en las políticas nacionales, en el presupuesto nacional y en las nuevas modalidades.

Presupuesto público

El presupuesto público en el Perú ha incorporado en los últimos dos años importantes instrumentos que permiten enfocar y atacar mejor la pobreza y vulnerabilidad, tales como el Presupuesto por Resultados (PpR) y el Marco Multianual (MM).

El recientemente implementado PpR, que representa en el 2010 alrededor del 13,2% del presupuesto nacional, incluye como prioridades nacionales 9



programas directos para la reducción de la pobreza; algunos de los cuales tienen una orientación explícita de género y la sociedad civil ha propuesto indicadores de género para hacer seguimiento a los resultados en educación y salud. Sin embargo, los programas estratégicos del Perú no incluyen todavía consideraciones de género. Pues si bien se concentran en los sectores de salud y educación para combatir pobreza, dejan de lado el papel clave que, desde una visión integral del empoderamiento de las mujeres, el acceso de las mujeres a los distintos mercados, cumple en la reducción de pobreza. Entonces, será vital considerar la oportunidad de integrar la lucha contra la pobreza a un marco multisectorial que considere también el sector del trabajo, empleo y desarrollo empresarial desde una perspectiva de género en los programas estratégicos.

La ayuda para el desarrollo puede jugar un papel clave en la ampliación de estos programas estratégicos para lograr el acceso de las mujeres a los mercados y la reducción de la pobreza como se muestra en la experiencia revisada del MTPE .

El MEF y el SNIP se constituyen en objetivos estratégicos para la maquinaria de género y el MIMDES con el propósito de ajustar los instrumentos nacionales para la inversión social de modo que incorporen las consideraciones de género como requisito.

El protocolo de evaluación ex ante utilizado por el SNIP tiene probabilidades de ser ajustado en términos de género, como ha ocurrido también con los enfoques de participación y medio ambiente para la evaluación de proyectos. Los intentos iniciales de incluir el enfoque de género en el protocolo de evaluación del SNIP fracasaron debido a que carecían de fundamentos técnicos para hacer explícito el costo efectividad de las consideraciones de género tanto en los temas económicos como en los sociales. Los evaluadores del MEF están interesados en el costo efectividad de las consideraciones de género demostrado tanto mediante el uso de prácticas e instrumentos validados en los sectores de producción, comercialización y salud, como con el uso de criterios de género en las diferentes fases del proyecto.

La fundamentación en los derechos humanos y en la justicia social de las consideraciones de género en los programas de presupuesto no son suficientes para satisfacer las demandas técnicas de los evaluadores del MEF. Ellos necesitan instrumentos y casos prácticos para incorporar el concepto de género en los

protocolos de evaluación. Esta tarea puede ser favorecida por el hecho de que los evaluadores del MEF parecen estar dispuestos a incluir factores y enfoques que permitan mejorar la provisión de servicios para los grupos vulnerables. En este sentido, el MEF ha dado un paso decisivo al reconocer la importancia de los temas de género en el uso y demanda de los servicios sociales y económicos que el SNIP atiende. Así lo demuestra, por ejemplo, el actual trabajo emprendido por el MEF para incorporar el enfoque de género en al menos veintiséis de los setenta programas institucionales de presupuesto como parte de su fortalecimiento para que cuenten con una gestión por resultados. Esta puede convertirse en la experiencia más concreta de PSG en el Perú.

Presupuesto sensible al género en el Perú

La sociedad civil juega un papel principal en la definición de los indicadores de reducción de pobreza en el país a partir del Acuerdo Nacional lanzado en el año 2002. Este propuso cuatro objetivos nacionales y 31 políticas de Estado. El AN ha orientado los planes nacionales en la presente década. Las políticas para la competitividad se han incluido en el AN, al igual que otros instrumentos de política, pero solo uno de estos objetivos tiene especificaciones de género.

En este sentido, la ley 29083, con orientación de género, también llamada la ley Sasieta, es un instrumento legal prometedor para operar el concepto de género en el presupuesto y en las políticas nacionales. Esta ley establece el uso de indicadores de género para hacer seguimiento a los resultados del presupuesto.

La LIO y los PIO constituyen los instrumentos de planificación en el Perú más orientados al género en el presente contexto nacional. Estos están en un proceso de apropiación por parte tanto de los gobiernos locales y regionales como de los sectores públicos, lo que favorecerá la sensibilidad al género en el presupuesto nacional. En ese contexto, el MIMDES está dedicado a mejorar la aplicación de los PIO y de sus indicadores de género; de este modo, se está tratando de reducir el número de indicadores, que a la fecha alcanza el número de 83, con el fin de hacerlos operativos. La Defensoría del Pueblo en el Perú será decisiva como parte del desarrollo de los PSG en el Perú, ya que dentro de sus tareas se encuentran tanto la supervisión del cumplimiento de la LIO como el monitoreo del PIO y sus resultados. De hecho, es a la fecha la instancia del Estado que ha logrado producir los únicos informes sobre el cumplimiento de la LIO de manera consecutiva en los años 2008 y 2009.

Presupuesto sectorial de género

Tanto el sector de trabajo y promoción del empleo como el de la Micro y Pequeña Empresa que le competen al (MTPE) son cruciales para el empoderamiento económico y social de las mujeres en el Perú, ya que las mujeres han sido intensivamente incorporadas a los mercados de trabajo y de producción en la pasada década, a un ritmo más acelerado que el registrado para los hombres. A pesar de ello, esta incorporación se continúa dando en condiciones muy precarias para las mujeres. Esto ocurre por las persistentes brechas de género en diferentes aspectos como: la capacitación técnica laboral, los salarios, el acceso al crédito, los roles reproductivos, los derechos laborales, la educación, etc.

Por medio de distintas acciones y programas identificados en este estudio, el MTPE está respondiendo a varias prioridades de género señaladas por los PIO y la LIO como: el acceso igualitario de mujeres y hombres a los mercados de trabajo, la capacitación laboral, la formalización de las microempresas, la supervisión de los derechos laborales de las trabajadoras más vulnerables y la información periódica sobre la situación de las mujeres en los mercados laborales. Sin embargo, estas no constituyen todavía políticas sectoriales de género propiamente establecidas; aún cuando muchas de las iniciativas sensibles al género en los programas del sector han sido apoyadas y alentadas por la ayuda al desarrollo provista por la OIT, BID, AECID, CE, entre otros.

Este debería ser un sector estratégico en los próximos años, ya que el Perú se encuentra en franco proceso de integración a los mercados globales y muestra una competitividad en crecimiento. Las mujeres peruanas deben ser incluidas con mejores condiciones laborales en esta dinámica, y permitir, de este modo, su empoderamiento.

A pesar de su papel estratégico, el presupuesto del MTPE representa solo el 0.4% del Presupuesto Nacional. Los fondos de ayuda al desarrollo colocados en el sector se incrementaron del 5 al 10% en el periodo del 2005 al año 2008. Esta tendencia de la ayuda para el desarrollo al sector debe ser fortalecida en los próximos años sobre la base de políticas nacionales y sectoriales. En ese sentido, cabe resaltar que aún cuando se ha pasado la dirección de MYPES a PRODUCE, es desde el MTPE que se regula el marco de lo legal laboral y las políticas laborales nacionales en el país. De esta regulación depende el acceso al trabajo digno y a la capacitación para la competitividad laboral- en iguales



condiciones para mujeres y hombres- en todos los sectores productivos de la economía, por lo que fortalecer este ministerio es de importancia estratégica.

Los puntos focales del concepto de género son cruciales para incluir la sensibilidad de género en los diferentes sectores de la administración pública y en sus políticas. Estos sectores se mantienen activos en el apoyo al diseño de políticas, en la elaboración del presupuesto sectorial y en los procesos de monitoreo y evaluación. Sin embargo, en la actualidad, esta figura no existe en todos los sectores de la administración pública y, en los casos en los que este cargo existe o existió (casos MTC, MEF, MINAG), estos son o fueron una formalidad, ya que cuentan con muy poco o casi ningún nivel de participación en esos procesos y esto limita sustancialmente la implementación efectiva de la LIO y el PIO en los diferentes sectores. Sin embargo, se identifica una oportunidad para mejorar y/o incorporar puntos focales de género en los diferentes sectores, ya que una importante mayoría de profesionales mujeres lidera la gestión de los programas sectoriales nacionales y las estructuras que señalan las prioridades de las mujeres en los ámbitos económico y laboral como se constata en el caso del MEF y del MTPE.

El MEF y el MTPE se muestran como sectores estratégicos para orientar la inclusión de las prioridades de género en los ámbitos económico, laboral y productivo como parte de la lucha contra la pobreza en el marco del presupuesto público y, en especial, en el desarrollo de los PSG en el Perú. En ese sentido, será también estratégico volver la atención a sectores hoy no incluidos como prioridades nacionales del presupuesto público, tales como: agricultura, producción y comercio Internacional.


RECOMENDACIONES:

Potencial de la Declaración de París y el PSG en el Perú

1. En el marco de los nuevos instrumentos empleados para la formulación del Presupuesto Nacional, se recomienda invertir en el desarrollo de capacidades para un manejo sistémico que vincule las políticas con las prioridades de desarrollo, incluidas las de género, tanto con la programación y el presupuesto como con el seguimiento basado en resultados, en particular, en el MIMDES y el MEF.
2. Los instrumentos con mayor potencial para trabajar PSG son: Presupuesto por Resultados (PpR), la nueva ley nacional de presupuesto público junto con su modificatoria relacionada a la obligatoriedad de evaluar la ejecución y resultados del presupuesto nacional desde una perspectiva de género. En tal marco, se recomienda apoyar la definición de indicadores específicos de género en todos los sectores.
3. Se recomienda hacer incidencia en lograr que el nuevo CEPLAN cuente con un punto focal de género para que las nuevas modalidades reviertan en una mejora de los grupos vulnerables y en las mujeres. Además, en forma paralela, sería importante fortalecer las capacidades de los puntos focales que existieran en los diferentes sectores del Estado y/o incorporar esta figura clave en la administración pública para impulsar las políticas de género y los PSG sectoriales.
4. Se recomienda evaluar la pertinencia y los alcances que tendría la inclusión o incorporación progresiva de un clasificador específico de género en el presupuesto público, tomando en cuenta que lo esencial y principal es asegurar que la planificación de los programas de presupuesto público incorpore el concepto de género para que se aquél sea sensible a dicho concepto. Del mismo modo, se recomienda brindar soporte técnico especializado al grupo de Trabajo (parlamento, poder ejecutivo, cooperación internacional y sociedad civil) responsable de impulsar el cumplimiento de la ley 29083 y la ley de igualdad de oportunidades. Asimismo, se recomienda también difundir esta ley entre el sector público, autoridades de gobiernos subnacionales y la sociedad civil.

5. Se recomienda apoyar la elaboración de una propuesta técnica que sustente el costo efectividad de incorporar consideraciones de género en la evaluación de los PIP (Protocolo para la Evaluación de los Proyectos de Inversión Pública) utilizados por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), como ya se ha logrado con los enfoques de medio ambiente y participación de la población²⁴. Tarea que compete al MIMDES y al MEF.
6. Se recomienda asistencia técnica permanente al MIMDES en el seguimiento del cumplimiento de los programas de Presupuesto por Resultados. En particular, en cuanto a promover la inclusión, en el Presupuesto por Resultados, de un programa de oportunidades para las mujeres de acceso al mercado para lograr su empoderamiento económico y autonomía.
7. La iniciativa de la sociedad civil para proveer al programa de presupuesto por resultados con indicadores de género en temas de salud, educación y pobreza debería ser ampliada para incluir indicadores de género en otros sectores cruciales como: trabajo, agricultura y comercio internacional. Se recomienda hacer incidencia en que la ayuda para el desarrollo, con las nuevas modalidades de la DP, brinde mayor impulso a la definición de políticas sectoriales con enfoque de género y haga visible la prioridad de los asuntos tanto productivos como laborales para las mujeres, en sectores como agricultura y comercio internacional en el contexto actual de los TLC.
8. La Defensoría del Pueblo, por la trayectoria y legitimidad mostradas, constituye un actor clave en el desarrollo de los PSG, acompañando la acción del MEF y del MIMDES, en la supervisión de los presupuestos públicos. Cuenta con recursos humanos y la experiencia necesaria para legitimar y profundizar los procesos de PSG. En tal sentido, se recomienda desarrollar las capacidades de los especialistas de la Adjuntía de la Mujer en los temas vinculados a la supervisión de los PSG.
9. Se considera crucial brindar apoyo sostenido al esfuerzo que desarrolla hoy el MEF-Perú, con apoyo de UNIFEM y del Banco Mundial, para fortalecer los programas institucionales de presupuesto (PIT) a fin de que cuenten con un enfoque de gestión por resultados y con el enfoque de género. Se han identificado 26 PIT que serán fortalecidos con un enfoque

²⁴ Este enfoque de participación de la población en el SNIP carece de consideraciones de género. La población se considera como un todo indiferenciado. Para mayor información puede consultarse la plantilla de evaluación ex ante en disponibles en www.mef.gob.pe



complementario de género. Se debe asegurar que la incorporación de género en la planificación de los 26 PIT sea un proceso sostenido desde el MEF, ya que esto constituye el paso concreto y decisivo para hacer realidad la aplicación y el desarrollo del PSG en el Perú.

10. Es importante resaltar algunas implicancias derivadas de la actual implementación de la modalidad de apoyo directo en el Perú y su potencial para impulsar el desarrollo de los PSG dentro del actual contexto presupuestario (desarrollo de los PpR, fortalecimiento de PIT, mayor transparencia en el MEF, etc.). Los casos de apoyo presupuestario tienden a vincularse a presupuestos por resultados, puesto que estos operan a partir de políticas nacionales priorizadas por los Estados. En el Perú, el hecho de que 26 programas institucionales de presupuesto hayan sido identificados para ser fortalecidos con una gestión por resultados y con un enfoque complementario de género abre las puertas a la posibilidad de trabajar las nuevas modalidades de ayuda con los PSG en cumplimiento de los principios de la declaración de París. Se recomienda a las fuentes de cooperación que den especial atención al desarrollo de estos 26 programas institucionales del presupuesto nacional para el análisis de nuevas aplicaciones de las modalidades de apoyo.
11. Se recomienda a las fuentes de cooperación internacional que dediquen esfuerzos para reunir evidencias sobre la mayor eficacia alcanzada en las inversiones públicas cuando estas incluyen un tratamiento de género. Estas evidencias serán de gran utilidad para que el MEF considere la incorporación del enfoque de género también en los programas estratégicos de presupuesto, que a la fecha no cuentan con este enfoque.



Referencias bibliográficas

Acuerdo Nacional (2007). *Informe sobre las políticas de Estado* (julio 2002–julio 2006). Lima.

AECID (2009). *III Plan director de la cooperación española 2009–2010*. Documento de Líneas Maestras.

APCI. (2008) *Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú: año 2006*. Lima.

Barriga, Martha (2010). *Contenido del fascículo sobre el Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género en América Latina*. UNIFEM (en prensa).

Bravo, Rosa (2007). *Presupuesto por Resultados. Indicadores de género: educación, salud y programa Juntos*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

CTB, CIES y Observatorio de la Salud (2008). *Nuevas tendencias de la cooperación internacional en el Perú*. Lima.

De la Cruz, Carmen; Barrig, Maruja; y Rodríguez, Alicia (2008). *El financiamiento para la igualdad de género y la nueva "arquitectura de la ayuda". Los casos de Guatemala y Perú*. Madrid: Fundación Carolina/CeAlci.

FMI, UE y BM (2009). Perú: *La gestión de las finanzas públicas*.

Fuertes, Patricia (2008). *"Institutions and gender empowerment in the global economy: the peruvian case 1990–2005"*. En: Clark Blomsgis and Kartik. *Institutional gender empowerment in the global economy*. Singapore: World Scientific Press.

INEI (2008). *Compendio estadístico 2008*. Lima: INEI.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2005). *Boletín de transparencia macrosocial*. Año 1, n.º 1.
http://www.mef.gob.pe/DGAES/btmsocial/BTMS_012005.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2008). *Instructivo N° 002-2008-EF/76.01 RD n.º 021-2008-EF/76.01. Instructivo del presupuesto participativo para el año fiscal 2009.*

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2008). *Presupuesto por Resultados. Conceptos y líneas de acción.* Lima.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2007). *Estrategia de "género en desarrollo" de la cooperación española.*

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. *Documentos de estrategia país 2005-2008. América del Sur.*

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. *Plan director de la cooperación española 2005-2008.*

OECD. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. *Country Chapters. Perú.*

Participa Perú-Vigilia Perú (2008). *Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte nacional N° 15.* Grupo Propuesta Ciudadana.

Raes, Florence (2008). *"Historia y concepto de los presupuestos sensibles al género". En: Aportes a los presupuesto sensibles al género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.* Programa Presupuesto Sensible al Género-UNIFEM.

Trivelli, Carolina (2005). *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú.* Una mirada a partir de la información cuantitativa. Lima, IEP.

UNIFEM (2007). *Hacia un presupuesto sensible al género en Villa El Salvador y un enfoque de género en el Cono Sur de Lima-Perú.* Quito: UNIFEM.

Unión Europea. *Documento Estrategia del país.* Perú: 2007 - 2013.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AN	Acuerdo Nacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APROLAB	Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral
ATI	Asistencia Técnica Internacional
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIL	Centro de Intermediación Laboral
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CONR	Cooperación Oficial No Reembolsable
CTB	Cooperación Técnica Belga
CTI	Cooperación Técnica Internacional
DBS	Apoyo presupuestal directo
DESCO	Centro de estudios de Promoción al Desarrollo
DGPM	Dirección General de Programación Multianual
DNPP	Dirección Nacional de Presupuesto Público
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FORSAT	Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones del Trabajo de Bolivia, Ecuador y Perú
ILO	Organización Internacional de Trabajo
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LIO	Ley de Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MESAGEN	Mesa Interagencial de Género
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MMR	Movimiento Manuela Ramos
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - Perú
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo

PBI	Producto Bruto Interno
PEEL	Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del MTPE
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
PIM	Presupuesto institucional modificado
PIO	Plan de igualdad de Oportunidades
PIT	Programa institucional de Presupuesto
PpR	Presupuesto por Resultados
PROMUDEH	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano
PRONAA	Programa Nacional de Apoyo Alimentario
PROSIS	Programa de Seguro Integral de Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSG	Presupuesto Sensible al Género
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SWAP	Apoyo sectorial amplio
UE	Unión Europea
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de Cooperación de Estados Unidos

ANEXO 1

Lista de entrevistados entre Julio y Agosto de 2008 y Febrero y Marzo de 2010

CECILIA ALDAVE RUIZ, Coordinadora del Fondo para la Igualdad de Género de la ACDI y Especialista de Género de la Unidad de Servicios de Apoyo a la Cooperación Canadiense (USACC) hasta agosto del 2008. Ella participó en MESAGEN.

FEDERICO ARNILLAS, Acuerdo Nacional, MCLCP

CHARY ARCIA BACA, Asesora de la congresista Rosario Sasieta

VANESSA CANTURIAS, Inspectora de trabajo, MTPE

JOSÉ CARLOS CHÁVEZ CUENTAS, Consultor de Presupuesto por Resultados

MARCO CRIOLLO, Especialista en mercado de trabajo, APROLAB, MTPE y UE

ANA MARÍA GUEVARA, Coordinadora general de la Dirección de Programación Multianual, MEF

LIZBETH GUILLEN, Movimiento Manuela Ramos

EUGENIA FERNÁN-ZEGARRA, Adjunta de la Mujer de la Defensoría del Pueblo

JORGE FERNÁNDEZ, Área de Supervisión Técnica y Área de Registro y Selección de Entidades de Capacitación de PRO JOVEN

ÁIDA FERRÚA, Programación Multianual en la DGPM, MEF

JEAN-CHARLES FIEHRER, Responsable de la cooperación en la UE

LUIS GÁLVEZ LEÓN, Director nacional de la Dirección de MYPE, MTPE

NATALIA GAMARRA, Subdirección de Emprendimientos, Dirección de la MYPE

ITZIAR GONZALES, AECID

ROXANA GUERRA, UE, punto focal de género

AGUSTÍN HAYA DE LA TORRE, Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

MARÍA EUGENIA MOYANO, Área de Supervisión Técnica y Área de Registro y Selección de Entidades de Capacitación de PRO JOVEN

JULIO OROZA, Responsable del PROSIS, Cooperación Técnica Belga

SILVIA QUINTEROS, Directora de la Dirección Mujer del MIMDES

GIULIANA ORMEÑO COLLAZO, APROLAB, MTPE

DAVID ADOLFO PALACIOS, Director nacional del programa Construyendo Perú

JAVIER PAULINI, Consultor de Presupuesto por Resultados, MEF

MIGUEL PRIALÉ, Director de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público. MEF

TERESA QUEZADA, Empresa, MTPE

PATRICIA RAMOS, Responsable de género de la AECID

PATRICK REBOUD, Programa PASA, UE

ANA MARÍA RÍOS, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL)

ROGER SALHUANA, MEF, Dirección Nacional de Presupuesto Público

ROSARIO SASIETA, Congresista del Perú

SIRIS MORI y SILVIA DEL CARMEN, Encargadas de la administración de APROLAB, MTPE



RENZO SILVA, Agencia Peruana de Cooperación, APCI

KAREN SUÁREZ, Coordinadora Nacional de Programa de Presupuestos Sensibles al Género - PSG, UNIFEM-Perú

MILAGROS DEL RÍO VÁSQUEZ, Directora de Inspección Laboral

SANDRA ROCA, Subdirectora de Inspecciones Laborales

CARMELA VILDOSO, Secretaría técnica del AN

GINA YÁÑEZ, Movimiento Manuela Ramos

LEONOR SUÁREZ, UE–Sección Cooperación



ANEXO 2

MESAGEN

¿QUÉ ES LA MESAGEN, CUÁNDO NACE Y CON QUÉ FINALIDAD?

La Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN) es un grupo de trabajo de la Cooperación Internacional que surge en 1995 por iniciativa de la Cooperación Canadiense, en el marco de las preparaciones para la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

La MESAGEN es pionera en los mandatos y principios de la Declaración de París. Desde su creación se planteó los principios de: i) armonización entre donantes, ii) alineamiento a las políticas de gobierno/Estado y iii) la búsqueda de la efectividad de la ayuda.

Tiene como finalidad:

- Dar seguimiento a los compromisos asumidos en la Conferencia Mundial de Beijing, como en cualquier otro convenio y/o pacto internacional relacionado a la niña y a la mujer.
- Realizar coordinaciones entre las agencias de cooperación internacional respecto a la equidad de género (armonización) y potenciar los impactos de las intervenciones.
- Incidir en las políticas para la implementación de las políticas públicas nacionales por la equidad de género (MIMDES, Congreso, entre otros)

ROL DE MESAGEN

Apoyar al Gobierno Peruano y a la Sociedad Civil para la definición de políticas, estrategias y acciones que busquen promover la igualdad de género, el adelanto de la mujer, y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el Perú. En ese sentido ha realizado un trabajo interesante de apoyo con asistencia técnica al ente rector: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES.

Contribuir al logro de los objetivos establecidos en los estándares internacionales en materia de género (CEDAW, Belem do Para, Conferencia de El Cairo, Beijing y Cumbre del Milenio - ODMs).

LÍNEAS DE TRABAJO DE MESAGEN

Difusión de información alusiva a los acuerdos y compromisos nacionales e internacionales relativos a la igualdad de oportunidades.

Promoción y difusión de los avances sobre equidad de género en las instituciones y entre las agencias cooperantes.

Difusión, monitoreo y evaluación de iniciativas nacionales de participación de las mujeres que fortalezcan la incorporación de la perspectiva de género en acciones estratégicas.

¿QUÉ AGENCIAS FORMAN PARTE?

MESAGEN esta compuesta por 28 Agencias


En la actualidad está conformada por: ACIDI, AECID, Banco Mundial, CEPIS, CINU, Unión Europea, COSUDE, DED, DFID, FAO, GTZ, IICA, JICA, OIT, ONUDD, ONUSIDA, OPS, PMA, PNUD, SNV, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, USAID y las embajadas de Bélgica, Italia, y Países Bajos.

Las agencias más activas y que conforman el núcleo impulsor de MESAGEN son: AECID, ACIDI, UNFPA, UNIFEM y USAID.

La coordinación de la mesa es en base rotativa por un periodo de 24 meses. En la actualidad le corresponde a la ACIDI.

ESTRATEGIAS DE TRABAJO AL INTERIOR DE MESAGEN

Diálogo permanente que conlleva a una armonización sinergias y complementariedad entre las agencias cooperantes, entre estas y las instituciones del gobierno y la sociedad civil, aumentando la eficacia de las



acciones tomadas y de la ayuda. Respecto a las instituciones del Estado se privilegia el trabajo con el ente rector en materia de equidad de género, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MINDES, el Congreso de la República (La comisión de la mujer y la mesa de mujeres parlamentarias) y la Adjuntía de Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.


Periódicamente las agencias de cooperación con presencia permanente se reúnen, intercambiando información relevante en materia de equidad de género y hacen seguimiento del trabajo que se realiza, así como la concepción de nuevas actividades dentro de la labor conjunta que se concreta en:

- Asistencia técnica a instancias gubernamentales en materia de equidad de género (MIMDES, Sectores, Congreso, etc.).
- Elaboración de documentos conceptuales y procedimentales en materia de género dentro del contexto de los mandatos y convenios internacionales.
- Incidencia en los distintos niveles del estado para la elaboración e implementación de políticas públicas en materia de equidad de género como es la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres 2006-2010, entre otros.

IMPORTANCIA DEL TRABAJO CON INSTANCIAS CLAVE DEL ESTADO EN MATERIA DE EQUIDAD DE GÉNERO

La MESAGEN ha desarrollado un trabajo importante de apoyo a tres instancias estatales:

- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES: A lo largo de estos años hubo, y existe actualmente, gran demanda de asistencia técnica por parte de MIMDES, específicamente del Viceministerio de la Mujer y la Dirección General de la Mujer. Sin embargo el mandato de trabajar por el desarrollo social ha hecho muchas veces que se ponga en riesgo el visibilizar su trabajo por la equidad de género y el adelanto de las mujeres. Asimismo, en los últimos años se corre el riesgo de desaparecer



esta instancia para abrir paso al Ministerio de la Familia. Desde el punto de vista de MESAGEN ello contribuiría un error pues nos estaríamos apartando de los mandatos y lineamientos contemplados en los principales instrumentos internacionales de asegurar la existencia de una instancia al más alto nivel que vele y garantice la equidad de género.

- **Congresistas:** Comisión de la Mujer y Mesa de Mujeres Parlamentarias. La demanda de apoyo técnico de las congresistas y de las instancias que las agrupan son frecuentes y el apoyo es permanente.
- **Adjuntía de Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.** Anualmente la adjuntía elabora el informe anual sobre los avances respecto a la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.



El programa de la Unión Europea UE/UNIFEM propició los estudios para “integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia de la ayuda”. Este programa de tres años de duración (2008-2011) se propuso, a través de investigación y asistencia técnica programática, mostrar cómo las herramientas y estrategias de los presupuestos sensibles al género (PSG) contribuyen a ampliar el impacto positivo sobre la igualdad de género en dos formas de cooperación: el Apoyo al Presupuesto General (APG) y el Apoyo a Presupuestos Sectoriales (APS).

En el año 2008 el programa inició la fase de investigaciones en diez países en vías de desarrollo: Camerún, Etiopía, India, Marruecos, Mozambique, Nepal, Perú, Ruanda, Tanzania y Uganda. En esta etapa se planteó estudiar hasta donde las herramientas y estrategias del PSG son utilizadas por las dos modalidades de cooperación que se suponían vigentes en cada país (APG y APS).

Desde el 2009 se desarrolla la segunda fase, que consiste en apoyo técnico para fortalecer las capacidades de los entes responsables de los procesos de planificación y de presupuesto. Ello, se realiza en Camerún, Nepal, Perú, Ruanda y Tanzania con el fin de que institucionalice cada vez más los PSG.

El presente documento actualiza los hallazgos encontrados en el estudio realizado en Perú, durante la primera fase del programa. En él se sintetiza los principales avances identificados en la ayuda al desarrollo y en el presupuesto nacional, que podrían servir para reforzar la eventual institucionalización de los PSG. Se presenta brevemente un diagnóstico de la cooperación al desarrollo (políticas de donantes, flujos de la ayuda, principales instrumentos que se emplean para la gestión de la ayuda en el país y, los instrumentos de monitoreo) y también, se sintetiza la estructura de planificación, de evaluación y del presupuesto nacional, para luego mostrar el grado de avance de la incorporación del enfoque de género en estos elementos.



Actividad realizada con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency