

CAPÍTULO 4

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

*Martha Gutiérrez**

AGRADECIMIENTOS

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

1. INTRODUCCIÓN

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

¹ Con el apoyo de Mariflor Navía Vilar.

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

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

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

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

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

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

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

Marco de referencia

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

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

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

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

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

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

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

2. PRESUPUESTOS PÚBLICOS PARA LA EQUIDAD

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

2.1 Antecedentes de la formulación presupuestaria

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

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

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

El sistema de administración financiera y control

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

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

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

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

Figura 1

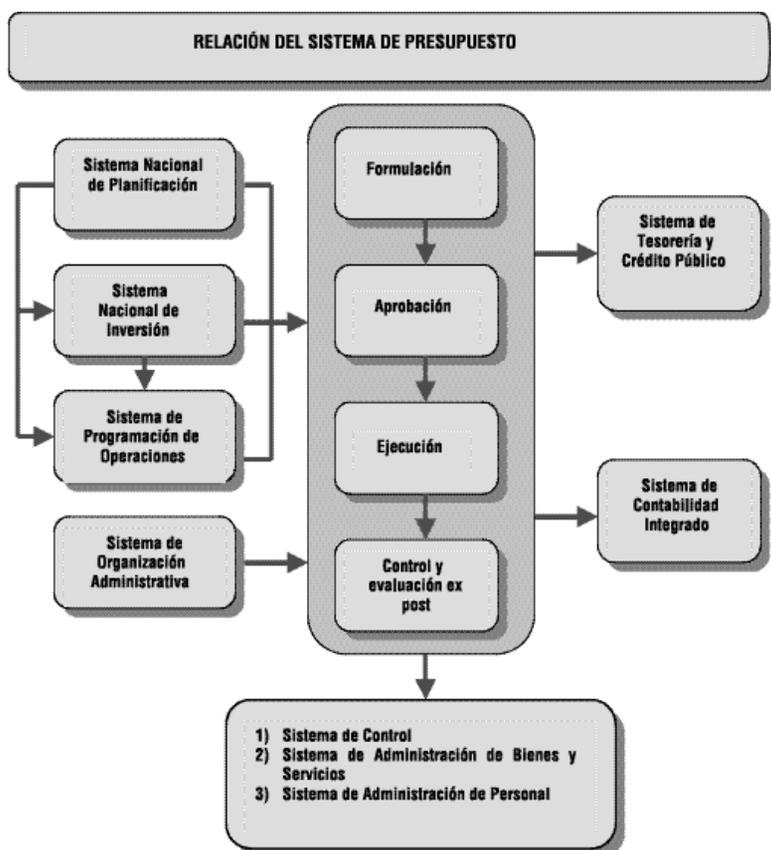
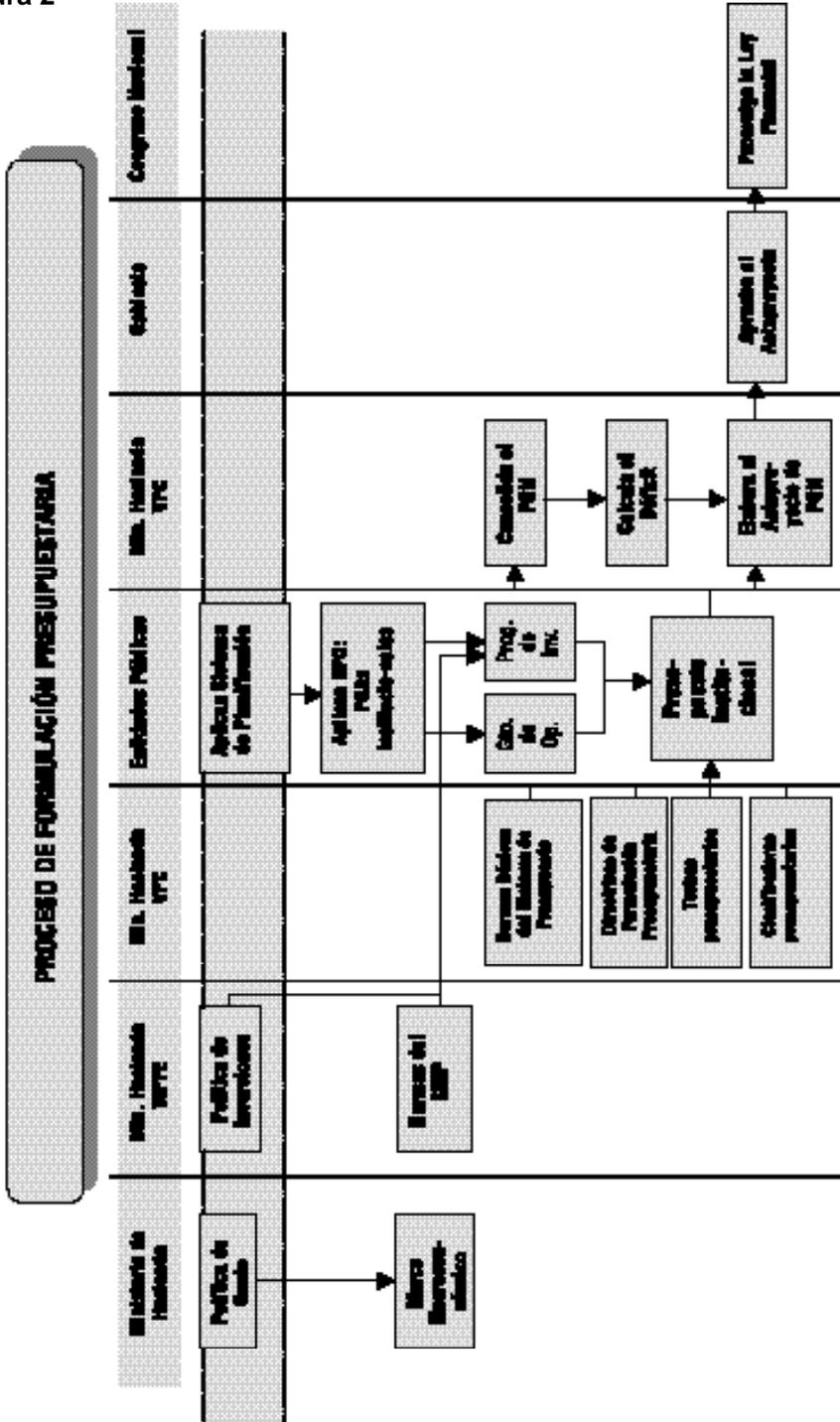


Figura 2



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

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

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

2.2 Política de gasto público

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

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

Reorientación del gasto público

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

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

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

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

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

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

Políticas sociales y equidad

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

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

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

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

3. ANÁLISIS DE GÉNERO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

3.1 Criterios metodológicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 “Neutralidad” del presupuesto

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

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

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

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

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

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

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

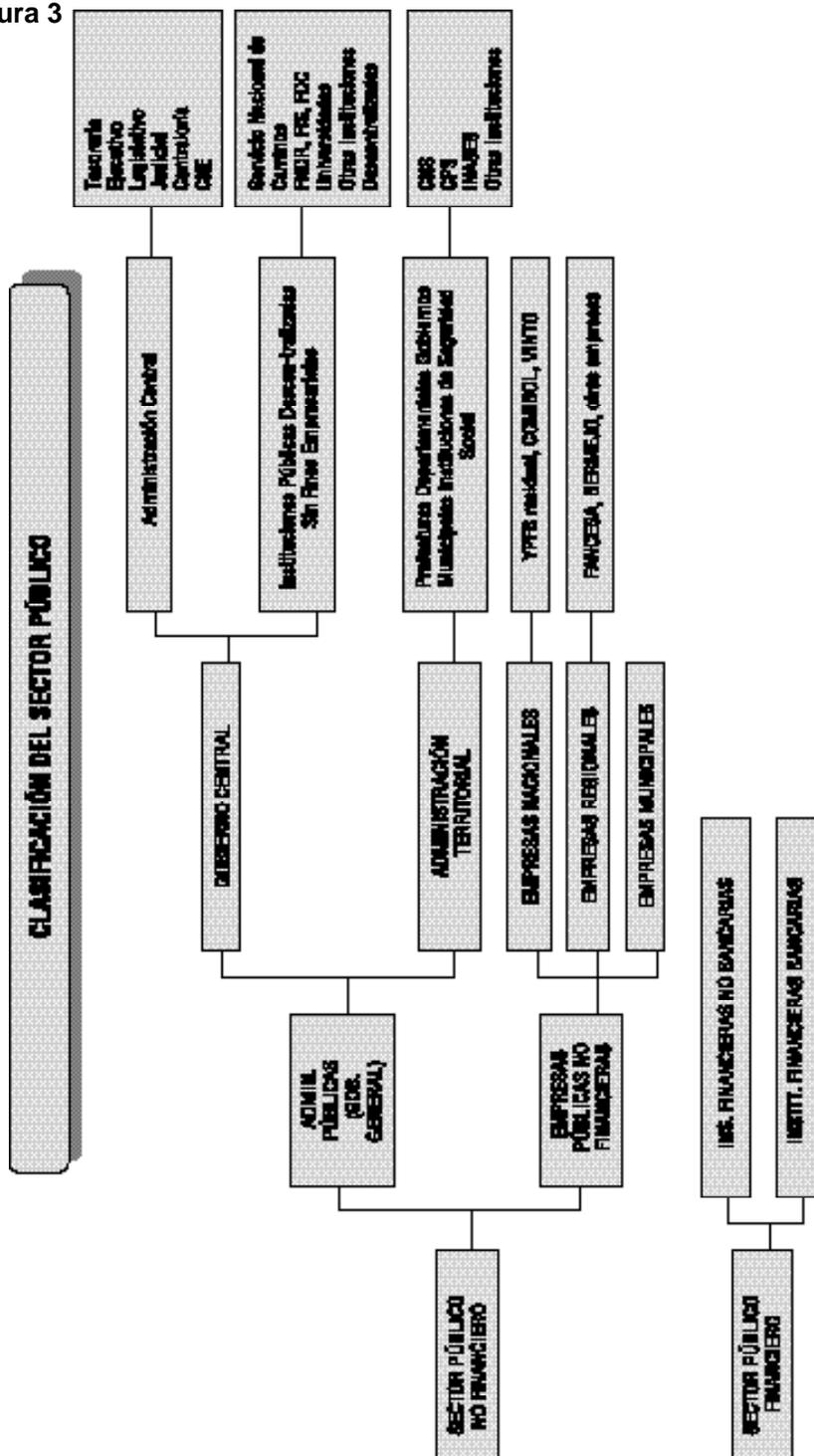
La relación entre gasto e ingreso según la tabla 1 da como resultado un déficit que representa el 4% del producto interno bruto. Este monto no impacta el equilibrio macroeconómico; para su financiamiento no es necesario

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

INGRESOS TOTALES	Recibo	%	IMPACTO TOTALES	Miles	%
INGRESOS CORRIENTES	29.869,2	67,8	IMPACTO CORRIENTES	18.496,8	68,8
Ingresos de operación	6.238,3	17,1	Salarios y Salarios	3.048,8	11,8
Usos de Bienes y Servicios de la Administración Pública	341,3	1,1	Aportes a la Seguridad Social	1.268,7	4,8
Ingresos Tributarios	7.897,8	25,7	Bonificatos Sociales	82,8	0,3
Regalías	1.008,9	3,3	Bienes y Servicios	82,8	0,3
Contribuciones a la Seguridad Social	665,7	2,1	Ingresos Duda Pública Externa	586,1	1,8
Donaciones Corrientes	463,8	1,8	Ingresos Duda Pública Interna	586,2	1,8
Transferencias Corrientes	3.871,8	12,0	Transferencias Corrientes	6.246,4	17,1
- Sector Privado	66,3	0,3	- Sector Privado	1.068,8	3,8
- Sector Público	3.802,8	11,7	- Sector Público	4.186,7	13,8
Otros Ingresos Corrientes	1.290,8	4,3	Otros Bajas Corrientes	8.022,4	28,1
RESERVAS DE CAPITAL	2.728,1	8,8	IMPACTO DE CAPITAL	8.088,8	18,8
Donaciones de Capital	301,3	1,8	Formación Bruta de Capital Fijo	4.085,1	18,2
Transferencias de Capital	1.898,0	5,4	Transferencias de Capital	1.812,8	5,8
- Sector Privado	8,3	0,0	- Sector Privado	164,1	0,8
- Sector Público	1.889,2	5,4	- Sector Público	1.648,8	5,4
Otros Recursos de Capital	876,8	1,8	Otros Gastos de Capital	31,0	0,1
FUENTES FINANCIERAS	7.387,8	24,1	APLICACIONES FINANCIERAS	8.267,8	17,2
Financiamiento Externo	2.398,8	7,8	Amortización Deuda Pública Externa	887,8	2,7
Financiamiento Interno	5.000,8	16,3	Amortización Deuda Pública Interna	1.276,8	4,2
			Otros Aplicaciones Financieras	3.178,8	10,3
TOTAL	49.669,3	98,8	TOTAL	28.808,8	98,8

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

Figura 3



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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Identificación de recursos con potencial para la equidad de género

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grupos de gastos y criterio financiero

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

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

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

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

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

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

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

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

Las instituciones ejecutoras

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

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

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

denominación	180 MILLONES PERSONALES	200 MILLONES PERSONALES	300 MILL. Y CANTIDAD DE MATERIALES	400 MILL. Y ACTIVOS REALES	500 MILL. ACTIVOS FINAN- CIEROS	600 MILL. ACTIV. DEBIDA PÚB. Y DEBIDA PROPIA	700 MILL. TRASP. RENTAS- CORRIENTES	800 MILL. COSTOS CORRIENTES	TOTAL	PARTICI- PACIÓN
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	1.967,2	886,7	255,7	466,8	451,8	3.463,2	7.780,8	7,2	14.888,7	998,8
VICERREY DE LA REPÚBLICA	2,4	3,6	0,7	8,7	0,0	0,0	0,0	0,0	18,8	0,1
MIN. DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO	60,1	41,2	3,6	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	146,4	1,9
MIN. DE BIENESTAR	271,8	36,6	76,4	31,4	0,2	0,0	23,1	0,0	488,8	3,9
MIN. DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES	62,7	40,4	11,2	49,7	0,0	0,0	2.822,7	0,2	2.261,1	16,2
MIN. DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIÓN	18,9	18,7	0,6	3,1	0,0	0,0	3,9	0,0	41,1	0,3
MIN. DE DEFENSA NACIONAL	810,4	46,3	143,6	21,4	0,0	0,0	26,2	0,0	449,9	6,7
MIN. DE LA PRESIDENCIA	4,8	17,1	5,7	0,8	0,0	0,0	286,4	0,0	318,8	2,1
MIN. DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	11,7	4,2	1,6	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	22,7	0,2
MIN. DE HACIENDA	414,8	126,9	25,6	38,9	86,0	3.883,4	4.184,9	0,2	3.466,2	87,2
MIN. DE DESARROLLO ECONÓMICO	13,0	39,6	3,6	31,8	0,0	0,0	616,6	0,0	608,6	4,1
MIN. DE VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS	0,8	2,8	0,4	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	62,2	0,4
MIN. DE SALUD Y PREVENCIÓN SOCIAL	13,2	12,9	27,7	29,8	0,1	0,0	617,8	0,0	600,6	4,1
MIN. DE AGRIC., GANADERÍA Y DESARROLLO	14,8	8,0	2,6	26,4	0,0	0,0	112,4	0,0	168,7	1,1
MIN. DE DES. SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN	29,8	34,4	7,2	62,9	0,0	0,0	36,4	0,0	169,7	1,1
MIN. DE TRABAJO Y EMPREQUEAMIENTO	0,2	3,0	0,7	0,2	0,0	0,0	1,8	0,0	12,0	0,1
PODER LEGISLATIVO	124,2	30,0	4,1	6,8	0,2	0,0	0,0	0,0	160,9	1,1
PODER JUDICIAL	148,8	27,3	8,6	88,8	0,8	0,0	19,9	0,0	286,3	1,8
CORTE NACIONAL ELECTORAL	26,4	8,9	6,6	32,2	0,0	0,0	0,0	0,0	73,0	0,6
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA	44,0	6,9	1,6	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	66,5	0,4
MIN. PÚBLICO DE LA NACIÓN	32,0	3,8	1,6	2,1	0,1	0,0	1,9	0,0	41,4	0,3
CONSEJO SUPREMO DE DEFENSA NACIONAL	0,2	0,1	0,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
	13,4	3,8	2,2	3,2	0,3	24,7	62,4	0,0	100,0	0,0
CUANTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ASIGNADO A PROGRAMAS DE GÉNERO										3.825,1
PARTICIPACIÓN EN EL TÍTUL. DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL										86,4
PARTICIPACIÓN EN EL CUANTO TOTAL										29,2
CUANTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL CORRESPONDIENTE A PROGRAMAS DE GÉNERO										217,8
PARTICIPACIÓN EN EL TÍTUL. DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL										1,8
PARTICIPACIÓN EN EL CUANTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL										7,6

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

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

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

Criterio cualitativo derivado del objeto del gasto

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

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

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

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

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

DESCRIPCIÓN	GASTOS CORRIENTES Y PLIEG. FINAL		GASTO CAPITAL (*)	PROYECTOS DE INVERSIÓN		CANTIDAD INVERSIÓN	TOTAL	PARTICIPACIÓN
	GA	GB		GB	GB			
SECTOR PÚBLICO	24.794,5	2.499,0	2.499,0	2.492,4	5.001,4	26.996,9	198,9	198,9
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	22.800,2	2.203,1	2.203,1	2.479,1	5.742,2	23.022,4	83,3	83,3
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (DIB. GENERAL)	17.437,7	2.077,5	2.077,5	2.279,2	5.333,7	22.811,4	74,3	74,3
Gobierno Central	12.881,8	1.849,7	1.849,7	1.922,0	2.899,7	16.780,5	84,9	84,9
- Administración Central	13.124,8	1.592,5	1.592,5	325,4	1.861,8	14.986,7	48,2	48,2
- Instituciones Públicas Descentralizadas de Fines Empresariales	737,0	382,2	382,2	606,8	1.189,2	1.843,8	8,3	8,3
Administración Territorial	2.799,2	249,7	249,7	2.094,3	2.402,8	5.187,1	18,9	18,9
- Prefecturas Departamentales	2.204,3	245,0	245,0	861,0	1.359,0	3.560,3	11,8	11,8
- Gobiernos Municipales	581,8	1,8	1,8	1.079,3	1.079,8	1.626,8	5,4	5,4
Instituciones de Seguridad Social	798,9	84,2	84,2	8,9	84,2	873,8	2,8	2,8
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS	5.432,8	195,9	195,9	232,8	299,5	5.821,1	18,0	18,0
Empresas Nacionales	5.181,7	154,3	154,3	88,4	223,8	5.405,8	17,8	17,8
Empresas Regionales	191,5	15,2	15,2	88,0	111,8	285,3	0,8	0,8
Empresas Municipales	88,3	18,4	18,4	37,8	82,8	132,2	0,5	0,5
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	1.999,2	174,8	174,8	13,2	199,2	2.367,4	9,7	9,7
Instituciones Financieras no Bancarias	888,3	148,2	148,2	15,2	181,4	1.187,7	3,8	3,8
Instituciones Financieras Bancarias	872,8	28,8	28,8	0,0	28,8	989,7	2,9	2,9
PARTICIPACION	88,7	7,8	7,8	91,4	91,9	186,9		
						CANTO DE INVERSIÓN	5.309,4	5.309,4
						PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DEL PNB	18,2	18,2
						CANTO DE INVERSIÓN EN PROYECTOS ANUALES A PROGRAMAS DE GASTO	2.476,1	2.476,1
						PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DEL PNB	11,2	11,2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Carácter redistributivo del gasto

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

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

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

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

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

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

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

Eficiencia del gasto

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

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

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

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

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

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

La inversión efectiva

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

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

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

Tabla 9: Inversión efectiva (en millones de Bolivianos)

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

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

Clasificación del gasto según objetivos de género

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

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

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

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

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

3.4 Los proyectos y su impacto de género

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Conclusiones y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones para una política de gasto público con enfoque de género

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo se sugiere:

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

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

Indicadores de medición de impactos

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

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

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

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

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

Índice de prioridad macroeconómica

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

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

Índice de prioridad fiscal

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

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

Índice de eficiencia financiera

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

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

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

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

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

Indicador del esfuerzo fiscal en programas de vivienda social

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

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

Indicador del esfuerzo fiscal en educación

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

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

Indicador del esfuerzo fiscal en salud

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

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

Indicador del esfuerzo fiscal en agua potable

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

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

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

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

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

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

4. EL PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ

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

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

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

4.1 La descentralización y las políticas de equidad

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

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

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

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

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

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

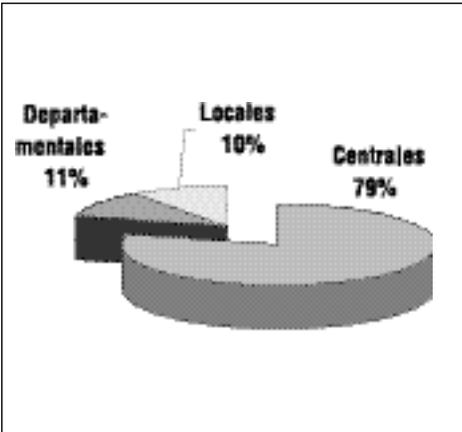
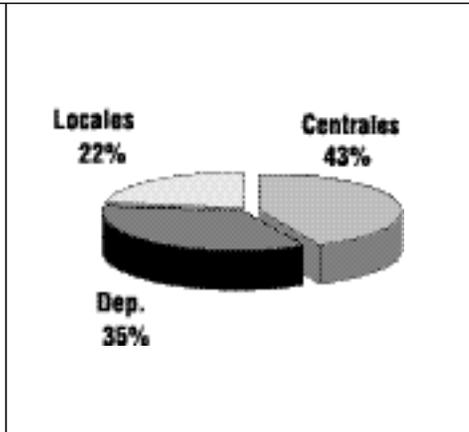


Figura 5: Porcentaje de recursos administrados por entidades públicas después de las reformas



Fuente: Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

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

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

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

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

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

4.2 Formulación del presupuesto

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

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

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

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

4.3 La política de gasto

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

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

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

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

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

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

EMPRESAS TOTALES	INGRESO	PARTICIPACIÓN	EGRESOS TOTALES	PARTICIPACIÓN	
INGRESOS CORRIENTES	474.000	86,1	EGRESOS CORRIENTES	217.000	43,7
VENTA DE BI Y BS DE LAS ADM PÚBLICAS	30.000	11,9	SERVICIOS PERSONALES	112.327	16,4
IMPUESTOS TRIBUTARIOS	210.700	29,0	SERVICIOS NO PERSONALES	127.766	16,8
RENTAS	62	0,0	MATERIALES Y SUMINISTROS	67.300	8,5
TARIFAS, DERECHOS Y OTROS INGRESOS	19.000	2,6			
INTERES Y OTROS RENTAS A LA PROPIEDAD	6.716	0,8			
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	168.611	21,0			
INGRESO DE CAPITAL	48.000	8,0	ACTIVOS REALES	102.000	14,8
CONTRIBUCIONES DE CAPITAL	28.000	3,3	MANO DE OBRA	1.700	0,2
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	20.000	2,6	CONSTRUCCIONES	120.000	17,0
			MANUTENCIÓN Y EQUIPO	11.167	1,5
			ESTUDIOS Y PROYECTOS PARA INVERSIÓN	4.334	0,6
			OTROS ACTIVOS FIJOS	1.317	0,2
			ACTIVOS FINANCIEROS	300	0,0
			RENTAS DE DEUDA PÚBLICA Y INVERSIÓN DE OTROS PAÍSES	288.300	21,8
			TRANSFERENCIAS	20.000	1,1
			IMPUESTOS, RENTAS Y TASAS	401	0,1
OTROS INGRESOS	200.000	24,8	OTROS EGRESOS	6.442	0,9
DISMINUCIÓN OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	70.972	10,9			
DETERMINACIÓN DE PRECATORIO INTERIOR	60.918	12,8			
INCREMENTO DE OTROS PASIVOS	40.000	6,0			
TOTAL INGRESOS	727.870	100,0	TOTAL EGRESOS	727.870	100,0

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz

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

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

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

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

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

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

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

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

Criterio financiero

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

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

DENOMINACIÓN	PROGRAMADO	PARTICIPACIÓN	EJECUTADO	PARTICIPACIÓN	% DE EJECUCIÓN
SERVICIOS PERSONALES	112.327	15,4	108.811	18,2	96,9
EMPLEADOS PERMANENTES	95.032	13,1	92.006	15,4	96,8
EMPLEADOS NO PERMANENTES	4.850	0,7	4.714	0,8	97,2
PREVISIÓN SOCIAL	12.445	1,7	12.091	2,0	97,2
PREV. P/ INC. GASTOS \$\$ PERSONALES	0	0,0	0	0,0	0,0
SERVICIOS NO PERSONALES	137.768	18,9	136.251	22,8	98,9
SERVICIOS BÁSICOS	29.677	4,1	38.910	6,5	131,1
SERVICIO DE TRANSPORTE Y SEGURD	882	0,1	596	0,1	67,6
ALQUILERES	22.400	3,1	23.035	3,3	102,8
MANTENIMIENTO Y REPARACIONES	1.082	0,1	873	0,1	80,7
SERVICIOS PROFESIONALES Y COMERCIALES	79.952	11,0	69.855	11,7	87,4
OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	3.776	0,5	2.981	0,5	78,9
MATERIALES Y SUMINISTROS	67.569	9,3	49.542	8,3	73,3
ACTIVOS REALES	142.639	19,6	69.641	11,6	48,8
INMOBILIARIOS	1.795	0,2	1.780	0,3	98,1
CONSTRUCCIONES	124.007	17,0	59.971	10,0	48,4
MAQUINARIA Y EQUIPO	11.187	1,5	6.112	1,0	54,6
ESTUDIOS Y PROYECTOS PARA INVERSIÓN	4.334	0,6	1.556	0,3	35,9
OTROS ACTIVOS FUJOS	1.317	0,2	242	0,0	18,4
ACTIVOS FINANCIEROS	220	0,0	24.091	4,0	10.955,4
SERVICIO DE DEUDA PÚBLICA Y DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS	225.263	31,0	175.172	29,2	77,8
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA (amortización e intereses)	95.069	13,1	81.578	11,2	85,8
DISMINUCIÓN CUENTAS POR PAGAR C.P.	110.328	15,2	75.106	10,3	68,1
DISMINUCIÓN DE OTROS PASIVOS	19.867	2,7	18.488	2,5	93,1
TRANSFERENCIAS	38.986	5,1	29.983	5,0	81,1
IMPUESTOS, REGALÍAS Y TASAS	461	0,1	1.413	0,2	306,3
OTROS GASTOS	4.442	0,6	4.000	0,7	90,0
TOTAL EGRESOS	727.676	199,0	598.904	199,0	82,3
GASTO INFLEXIBLE (EJECUTADO)				176.589	31,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO (EJECUTADO)				398.231	69,0
GASTO INFLEXIBLE (PROGRAMADO)				225.724	31,0
GASTO ASIGNABLE A PRIORIDADES DE GÉNERO (PROGRAMADO)				501.952	69,0

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

Programas y criterio financiero

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

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

Criterio cualitativo derivado del objeto del gasto

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

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

PROGRAMA	GRUPO 100	GRUPO 200	GRUPO 300	GRUPO 400	GRUPO 500	GRUPO 600	GRUPO 700	GRUPO 800	GRUPO 900	TOTAL	PROCESO-PROYECTO
ADMINISTRATIVOS	91.000	2.794	3.987	0	0	0	0	19	0	98.780	18,1
SERVICIOS DE ANÁLISIS	1.305	2.180	1.228	0	0	0	50	28	0	5.771	5,8
SERVICIOS DE EDUCACIÓN	1.207	94.259	25.782	0	0	0	71	8	0	121.297	11,8
DESARROLLO Y BIENESTAR CIUDADANO	1.122	46	288	0	0	0	0	0	0	1.756	0,2
INFRAESTRUCTURA URBANA	0	4.720	25.147	0	0	0	0	0	0	30.867	10,8
EQUIPAMIENTO URBANO	0	30	2.482	0	0	0	0	0	0	2.512	0,4
SERVICIOS URBANOS	669	2.843	5.700	0	0	0	0	0	0	9.212	12,2
MEDIO AMBIENTE	682	491	2.329	0	0	0	0	0	0	3.502	1,1
PONERO Y EXTENSIÓN CULTURAL	9.629	624	788	0	0	0	148	0	0	11.189	2,1
OTROS	348	621	1.608	0	0	0	152	0	0	3.729	0,8
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	1.948	1.479	2.287	24.091	178.172	29.094	29.094	1.266	4.880	200.368	41,7
TOTAL	98.211	28.291	68.382	24.091	178.172	29.094	29.094	1.413	4.880	300.304	100,0
PARTICIPACIÓN	18,2	29,3	3,3	4,9	29,2	0,4	0,4	0,2	0,2	70,8	
NOTA INFLUENCIA										98,771	42,8
NOTA ASIGNABLE A PROGRAMAS DE GASTOS										200.198	65,9

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

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

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

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

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

Carácter redistributivo del gasto

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

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

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

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

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

Clasificación del gasto según objetivos de equidad de género

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Gobierno Municipal de La Paz.

4.5 Los proyectos y su impacto de género

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

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

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

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

¹⁶ Para la explicación del procedimiento, ver sección 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.6 Conclusiones y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

Lineamientos para una política de gasto municipal de equidad de género

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS

Documentos oficiales, Bolivia

Congreso Nacional

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

Instituto Nacional de Estadística

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

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

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

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

Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

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

Ministerio de Hacienda, Secretaría de Inversión Pública y Financiamiento Externo

1996 Normas básicas del sistema nacional de inversión pública.

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría,

1998a Presupuesto Programa de Inversión Pública.

Ministerio de Hacienda

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

2000 Clasificadores presupuestarios.

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

1998 Estadísticas de salud.

1999 Estadísticas de salud.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación

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

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

Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE)

2001 Estrategia boliviana de reducción de la pobreza.

Secretaría Técnica del Diálogo Nacional

2000 Diálogo 2000.

Gobierno Municipal de La Paz

2001 Programa de operaciones anual.

Publicaciones

Banco Mundial, Bolivia

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

Budlender, Debbie Rhonda Sharp y Keri Allen

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

CEPAL

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

CEPAL

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

Dávila Díaz, Mónica

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

Elson, Diane

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

Elson, Diane y Jasmine Gideon

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

Gálvez, Thelma

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

Guzmán, Virginia

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

Lanza, Martha y Miriam Herrera

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

Loayza, Mónica

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

Montaño, Sonia (coord.)

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

Montaño, Sonia et al.

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

Organización Panamericana de la Salud

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

PNUD

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

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

Rico, María Nieves

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

Sen, Amartya y Sudhir Anand

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

Servicio Nacional de la Mujer, Chile

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

UNIFEM

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

2000b Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género. Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas. Preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe – Beijing + 5. Lima: 8-10 de febrero 2000.

Valdés, Alejandra y Elizabeth Guerrero

2001 Género en los presupuestos municipales. Santiago: Hexagrama Consultoras, PNUD y UNIFEM.