

¿Cómo etiquetar el presupuesto público de género?

Análisis de oportunidades a partir de las disposiciones presupuestarias 2016



**¿Cómo etiquetar el presupuesto público de género?
Análisis de oportunidades a partir de las disposiciones presupuestarias 2016**

¿Cómo etiquetar el presupuesto público de género?

Análisis de oportunidades a partir de las disposiciones presupuestarias 2016. Noviembre de 2015

Director Ejecutivo del CESPAD:

Gustavo Irías

Autor del Informe:

Francisco Saravia

Corrección de estilo:

Claudia Mendoza

Este informe se formuló en el marco del Programa de Justicia de Género de OXFAM Internacional en apoyo directo al trabajo de incidencia desarrollado por el Centro de Estudios de la Mujer Honduras (CEM-H) en alianza con la Plataforma 25 de Noviembre. En la implementación de este Programa también ha participado el Grupo de Sociedad Civil (GSC).

El CESPAD participa en este Programa con el Proyecto:
"Investigación e incidencia en apoyo a justicia de género".

Tabla de contenido

Introducción	4
1. Artículo 10 de las disposiciones presupuestarias 2015: logro histórico pero sin bases para su cumplimiento.....	6
2. El flujo actual de planeación y presupuestación: base para entender la orientación del presupuesto público	10
3. Artículo 10 de las disposiciones presupuestarias 2016: ¿un paso más realista en la búsqueda de un presupuesto etiquetado de género?	12
4. Identificación de los puntos clave de incidencia para permear el proceso planeación-presupuestación con el enfoque de género?	15
5. El INAM ante los retos de la incidencia: rápida valoración de sus capacidades e institucionalidad.	17
6. Recomendaciones y propuestas: ¿Cómo incidir efectivamente en el etiquetamiento de género en el flujo presupuestario y de planeación?	18
Bibliografía	22

Introducción

El etiquetamiento de género en el presupuesto ha sido una tarea nunca cumplida y siempre pospuesta. Ya sea por dificultades o carencias técnicas, trabas institucionales y burocráticas, o, por falta de voluntad política, el presupuesto público ha continuado ciego a las necesidades y derechos de las mujeres y de la igualdad de género.

Los intentos fallidos por lograr el etiquetamiento del gasto han llevado recientemente a las organizaciones de mujeres, especialmente al Centro de Estudio de la Mujer-Honduras (CEM-H), a una estrategia novedosa: incidir directamente en el Congreso Nacional con el propósito de lograr, a través de las disposiciones presupuestarias, la reconducción del presupuesto y reasignar gastos para atender la problemática más urgente de las mujeres, promover la igualdad de género y apoyar el proceso de transversalidad. En otras palabras, etiquetar de género el presupuesto del país.

Ha habido logros significativos en esta lucha. En el 2015 se logró que el porcentaje en las transferencias municipales para los programas y proyectos para el Desarrollo Económico, Social y Combate a La Violencia en Contra de la Mujer, se elevara a un 5%. En el 2016 no sólo se mantuvo este logro, sino que se avanzó hacia la obligatoriedad de que las unidades ejecutoras del poder ejecutivo incluyan indicadores de género en sus planes operativos.

Pero no bastan las buenas intenciones y, en este caso, las buenas disposiciones. Si la dinámica estatal no es sensible a género o, en el peor de los casos, si el tema de género no es un asunto de obligatoriedad para la jerarquía institucional del Estado, el enfoque de género en los asuntos públicos no avanzará. Además, si esa obligatoriedad no se corresponde con el funcionamiento real de las instituciones del Estado, las disposiciones presupuestarias quedan como compromisos del Estado sin mayor nivel de cumplimiento.

Esto se pudo constatar en torno a las disposiciones de 2015. Las investigaciones del Centro de Estudio para la Democracia –CESPAD–,¹ en coordinación con el CEM-H,² evidencian que hay aspectos institucionales, administrativos y políticos que hacen que y el seguimiento a las Disposiciones Presupuestarias sean algo difícil de ejecutar. Estos son los hallazgos principales:

1 Se trata de la investigación preliminar para esta consultoría, así como del informe de investigación: “El rediseño del estado y sus efectos en la institucionalidad del INAM”.

2 Consultoría realizada por Norma Flores.

1. No ha habido voluntad política en el gobierno para llevar adelante el proceso del etiquetamiento del gasto para mujeres y la igualdad de género.
2. El sistema de planeación y presupuesto actual no considera metas e indicadores de género. En consecuencia, todo intento de seguimiento y medición al gasto para mujeres y la igualdad de género —no digamos sus impactos— es infructuoso.
3. La actual institucionalidad ha creado barreras que impiden que el INAM pueda cumplir con la tarea de orientar la planificación y el presupuesto a las metas e indicadores de género.
4. Aunque hay un artículo de las disposiciones 2015 (artículo 10) que ordena la integración de indicadores de género a la planeación y la presupuestación, no se identifican las instituciones ni los responsables, por lo cual las indicaciones son vagas y no acarrear responsabilidades.

No obstante lo anterior, en la propuesta de las Disposiciones Presupuestarias del Presupuesto para 2016, en el inciso II del capítulo IV, se abre una oportunidad única para el etiquetamiento de género en el presupuesto. Se conserva el artículo 10, pero no solo gana en precisión —se identifican claramente los procesos institucionales—, sino que pone las metas e indicadores del II Plan de Igualdad y Equidad de Género (PIEGH II),³ como centro de dichos procesos y, lo más importante, señala claramente actores y responsables de este proceso.

Sin duda, esta disposición presupuestaria, de ser aprobada, constituye un marco normativo y jurídico que, aunque temporal, podría catapultar el etiquetado del gasto para mujeres y la equidad de género. El presente texto trata de fundamentar el porqué de esta afirmación, y formula, a partir de ello, una propuesta de incidencia de las organizaciones de mujeres en el proceso de planeación y presupuestación que permita una perspectiva de género en los recursos públicos y en sus impactos.

En ese afán, se analiza el papel del INAM y se proponen medidas y acciones que permitan modificar el espectro institucional a fin de que el enfoque y perspectiva de género permee la corriente principal del modelo de planeación y presupuestación. Solo esta visión integral podría permitir que el etiquetado de género en el presupuesto público empiece a cobrar certeza y tomar sentido de realidad.

Este breve documento está organizado en cinco secciones. La primera, revisa el artículo 10 de las disposiciones presupuestarias del 2015 y analiza las causas que impidieron su cumplimiento. Este aspecto es, sin duda, un logro

3 Aunque no se pudo encontrar pruebas que lo afirmaran, los comentarios entre funcionarios estatales es que esta disposición dimanó del FMI al constatar que el gobierno actual había incumplido las disposiciones generales del presupuesto 2015.

histórico por cuanto por primera vez se incluyó una sección sobre el enfoque de género en el presupuesto y un artículo que ordenaba expresamente a las dependencias y entidades, incorporar indicadores de género en sus procesos de planeación y presupuestación.

En la segunda sección se presenta y analiza el flujo actual de planeación-presupuestación que se cristaliza en el Plan Operativo Anual (POA), base sobre la cual se construye el Presupuesto General de la República. En esta rápida revisión se trata de mostrar una idea central de este informe: no se puede influir en el Presupuesto, si antes no se ha logrado la reorientación de género en los planes operativos de las entidades y dependencias del Estado.

La sección tercera analiza a profundidad el artículo 10 de las disposiciones del presupuesto 2016, especialmente para verificar qué tanto se corresponde ese artículo con el proceso de planeación-presupuestación y, en tal sentido, podría significar un real avance en lograr el enfoque de género en ese proceso.

La cuarta sección retoma el proceso de planeación-presupuestación, pero para identificar, a partir de éste, los puntos clave para la incidencia en pro de un etiquetado efectivo de género.

La última sección de contenido analiza el rol del INAM. A partir de puntos clave revisa sus capacidades reales y proyecta los retos para una incidencia efectiva en la institucionalidad actual, tanto en la gestión, planeación y presupuestación del gobierno.

El texto concluye con recomendaciones y propuestas para la incidencia, a fin de que el presupuesto y la política pública incorporen la equidad de género y la transversalidad en su dinámica.

1. Artículo 10 de las disposiciones presupuestarias 2015: logro histórico pero sin bases para su cumplimiento

Sabemos que el presupuesto público es, y ha sido, insensible al género. Aunque ha habido avances, han sido insuficientes, de modo que las necesidades e intereses de las mujeres siguen al margen de las prioridades de la acción pública, fomentando las desigualdades de género y postergando los derechos y necesidades de las mujeres.

En los últimos dos años, la incidencia de las organizaciones de mujeres, especialmente del CEM-H se ha orientado a influir en las Disposiciones Presupuestarias, con importantes logros.

Desde el punto de vista del análisis en este documento, el principal logro fue incluir en el capítulo IV de dichas disposiciones, una sección específica a la

atención de temas de género: la sección II, Del enfoque de género en el Presupuesto General de la República, con su único artículo 10,⁴ que se presenta a continuación:

ARTÍCULO 10.- El Presupuesto de Género es una herramienta democrática de acción afirmativa en la asignación de recursos destinados para poner en marcha acciones **para cerrar la brecha de discriminación entre hombres y mujeres** garantizando que los fondos sean empleados de manera ecuánime desde la óptica de género.

El Estado, para poder lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, **impulsará de manera transversal, la equidad sustantiva entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los resultados de los programas y proyectos de la Administración Pública.** Para tal efecto, **las dependencias y entidades deberán considerar** lo siguiente:

1. **Incorporar la igualdad entre mujeres y hombres y reflejarse en la matriz de indicadores para resultados de los programas bajo su responsabilidad;**

2. Identificar y registrar la población étnica atendida por dichos programas, diferenciada por sexo, grupo de edad, Municipios y Departamentos del País;

3. **Fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en el diseño y la ejecución de programas en los que, aun cuando no estén dirigidos a reducir las desigualdades de género, se puedan identificar de forma diferenciada los beneficiarios y las beneficiarias;** y,

4. **Incorporar la perspectiva de género en las evaluaciones** de los programas y proyectos de gobierno.

4 Hay otros artículos dignos de consideración en este avance, tales como el 82, que llama a que la Dirección General de Inversión Pública, de SEFIN, tome en cuenta indicadores de equidad de género y derechos humanos como parte del proceso de priorización de nuevas inversiones. También el párrafo 3 del artículo 100, que ordena el envío de la relación de personal desglosado en sus distintas categorías y clasificadas por género. Asimismo, se mantiene el logro de dedicar el 5% de las transferencias municipales a proyectos a favor de las mujeres.

Las acciones contenidas en los incisos anteriores serán obligatorias en lo relativo a los programas, proyectos y acciones de la Administración Pública.

La Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo e Inclusión Social deberá emitir los lineamientos para la preparación de presupuesto con enfoque de género-mujer, niñez y adolescencia en coordinación con la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas.

Las instituciones del Estado que ejecuten gasto específico para mujeres, deben presentar un informe semestral de ejecución al Congreso Nacional, a través de la Comisión de Equidad de Género, la cual lo presentará a las organizaciones de Mujeres del País. (Las negritas son nuestras).

Hubo muchas expectativas sobre los resultados de esta disposición, explicado por las siguientes razones:

1. Declara, por vez primera, el Presupuesto de Género como una herramienta democrática de acción afirmativa en la asignación de recursos públicos.
2. Lo concibe como una herramienta para cerrar la brecha de discriminación entre hombres y mujeres, garantizando que los fondos sean empleados de manera ecuánime desde la óptica de género.
3. Manda a que las dependencias y entidades incorporen la perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los resultados de los programas y proyectos de la Administración Pública.

Al cierre de 2015, sin embargo, esas expectativas eran de frustración. Las evaluaciones desde diferentes entidades no gubernamentales⁵ concluyen que esta norma, pese a su carácter de obligatoriedad, no fue acatada.

Entre las razones que explican este incumplimiento se pueden mencionar:

1. No hay instrumentos precisos a través de los cuales se puedan operativizar los indicadores de resultados, pese a que se establece usar una "matriz de indicadores para resultados". Pese a que actualmente hay sistemas de planeación claramente definidos, esa resulta una referencia vaga.

5 En conversaciones con Amparo Canales, consultora de ONUMJERES, de las entidades consultadas solo el ministerio de Salud, en sus programas específico de género, cumplió la norma. La entidad responsable según este artículo –la Secretaria de Inclusión Social- no tuvo ninguna acción para cumplir su responsabilidad, según esta consultora.

2. El ente responsabilizado de este proceso, la Secretaría de Inclusión Social, es un ente operativo y no normativo, por lo cual carece de las capacidades técnicas para esta labor.
3. El INAM, aun cuando se incluye en el gabinete de inclusión social, que coordina la Secretaría de Inclusión Social, no tiene la participación y autoridad suficiente para asumir esta responsabilidad. Su rol, como se presentó en un documento anterior del CESPAD,⁶ es muy marginal dentro de este gabinete sectorial.
4. El monitoreo al actual presupuesto refleja la ausencia de estadísticas desagregadas por sexo y por tanto se hace imposible medir la orientación de recursos siguiendo criterios de género.
5. Aun cuando todas las situaciones anteriores se hubiesen cumplido, el personal técnico de las dependencias y entidades no está capacitado en relación con el tema gasto etiquetado de género. Por otro lado, el INAM tampoco tiene presencia en ellas para influir en estas capacidades.
6. No hay voluntad política en el Ejecutivo para garantizar esta norma. Su inclusión ha procedido del Congreso Nacional pero sin ser asumida por el gobierno y su jerarquía institucional.

Hay algunas lecciones aprendidas y derivaciones importantes de esta experiencia:

1. Aunque la norma declare obligatoriedad, su cumplimiento dependerá de la institucionalidad y la capacidad de las dependencias y entidades para cumplirla.
2. Por su carácter temporal, las disposiciones presupuestarias no garantizan su cumplimiento por parte de las dependencias y entidades, máxime cuando no existen mecanismos de supervisión y control.
3. Si bien el etiquetado del gasto para mujeres y la equidad se plasma en el presupuesto, su estructuración se da en fases previas (etapas de planeación), en razón de las capacidades operativas de las entidades y dependencias.

En virtud de lo expuesto, es necesario comprender cuál es la dinámica del flujo de planeación que siguen las dependencias y entidades del Estado y cómo se conecta ésta (la planeación) con el proceso de presupuestación.

6 Centro de Estudio para la Democracia –CESPAD-. Rediseño del Estado y sus efectos en la Institucionalidad del INAM. Marzo 2015.

2. El flujo actual de planeación y presupuestación: base para entender la orientación del presupuesto público

El presupuesto es el resultado de un proceso final que surge cuando las unidades ejecutoras (entidades o instituciones del Estado), han dado valor a los costos y gastos operativos que requieren para lograr sus productos institucionales y los bienes y servicios que brindan a la sociedad.

Hay, por tanto, un proceso previo: la planeación de aquellos productos, bienes y servicios. Una planeación ideal debería considerar metas estratégicas nacionales, metas institucionales, productos institucionales a partir de dichas metas y actividades/obras que garanticen el cumplimiento de los productos.

En la práctica, y sobre todo en la práctica institucional hondureña, esta dinámica no ha existido. En su lugar, los presupuestos están desconectados de la planeación de las unidades ejecutoras y su elaboración es más bien vegetativa: se incrementa de un año a otro de acuerdo a las negociaciones entre la Secretaría de Finanzas –SEFIN–, y los jefes de cada una de las instituciones.

A partir de 2007, durante la gestión de Manuel Zelaya, se ha venido avanzando en una propuesta de gestión por resultados, es decir, orientar la gestión pública hacia resultados palpables en relación con metas e impactos sociales. Sin embargo, en esa experiencia poco se logró en la conexión de la planeación con la presupuestación.

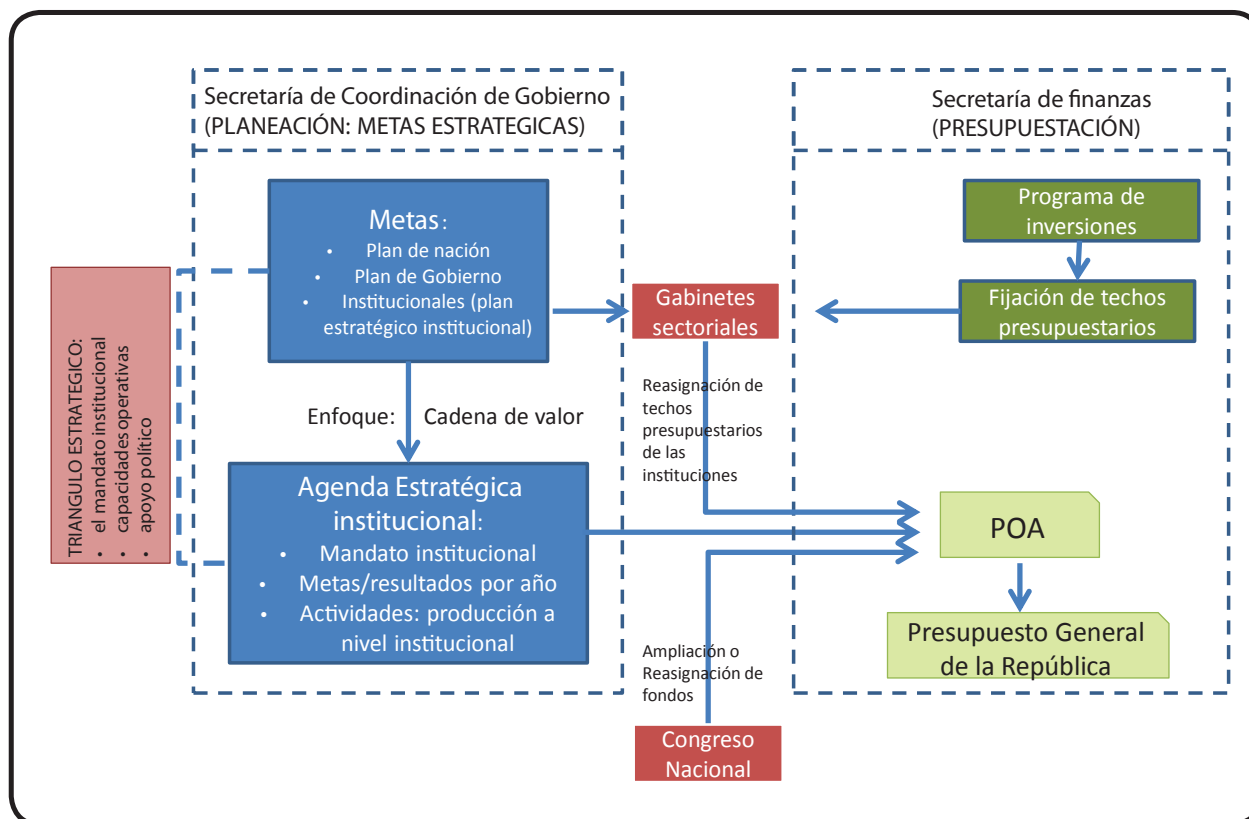
Hoy ese proceso muestra un avance significativo, y aunque las actividades planeadas siguen dependiendo de los techos presupuestarios que fija la SEFIN, hay un avance en la conexión de las metas nacionales con las de cada institución, y, a partir de esto, de fijación de productos con sus respectivas actividades.

El resultado de este proceso es el llamado Plan Operativo Anual (POA) que es la base sobre la cual se elabora el Presupuesto General de la República. Para las unidades ejecutoras del Poder Ejecutivo, este proceso de planeación-presupuestación se muestra en el gráfico #1.

El proceso de planeación inicia con la fijación de metas estratégicas, que están relacionadas con las metas del Plan de Nación, las del Plan de Gobierno y con las metas sectoriales. La Secretaría de Coordinación de Gobierno, a través de la Dirección de Planeación Estratégica, es la responsable de dirigir este proceso.

El segundo momento es la planeación a nivel de las instituciones (dependencias y entidades), a partir de su plan o mandato institucional. Se toman las metas nacionales y a partir de ellas se fijan las metas institucionales, a fin de

Gráfica # 1 Unidades Ejecutoras del Poder Ejecutivo: Flujo de Planeación-Presupuestación



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.

derivar resultados institucionales por año. El resultado es el Plan Estratégico Institucional (PEI).

El siguiente paso es detallar las actividades u obras que se requieren para operativizar el PEI, y que al asignarles valores derivan en el Plan Operativo Anual (POA) de cada institución. Todo este proceso está orientado bajo el enfoque de **cadena de valor**,⁷ es decir, procurando definir actividades que sean necesarias para alcanzar las metas fijadas en los diferentes niveles del proceso de programación.

7 En la Cadena de Valor Público "convergen cinco funciones críticas del proceso de producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Monitoreo y la Evaluación. Estas funciones cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan –o deberían operar– sobre un mismo y único proceso (SOTELO 2003, 2008)" <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

Sin embargo, las propuestas institucionales plasmadas en el POA no son en el vacío, es decir, se establecen de acuerdo con el monto presupuestario que resulte del costeo de actividades. La determinación final del POA depende de las cuotas o techos presupuestarios que fija la SEFIN. Sin duda que cuando suceden recortes presupuestarios, como actualmente con los exigidos por el Fondo Monetario Internacional –FMI-, las Unidades Ejecutoras quedan muy lejos de lo que presupuestaron originalmente.

Hay un elemento adicional de diferenciación entre el POA original y el que se remite finalmente a la SEFIN: las cuotas o techos presupuestarios se entregan a los gabinetes sectoriales. Es a este nivel, en que la jerarquía institucional define y decide qué montos corresponderán a las diferentes dependencias a su cargo, de acuerdo con las prioridades de dicho gabinete.

Un último filtro al POA definitivo de las instituciones, procede del Congreso Nacional. Este Poder del Estado tiene facultades para realizar revisiones presupuestarias del Ejecutivo y decidir si amplía el presupuesto de una entidad determinada o lo reorienta a otras.

El POA que resulta de todo este proceso de ajuste, es el que se entrega finalmente a la Dirección de Presupuesto de la SEFIN y es el que sirve de base para elaborar el Presupuesto General de la República.

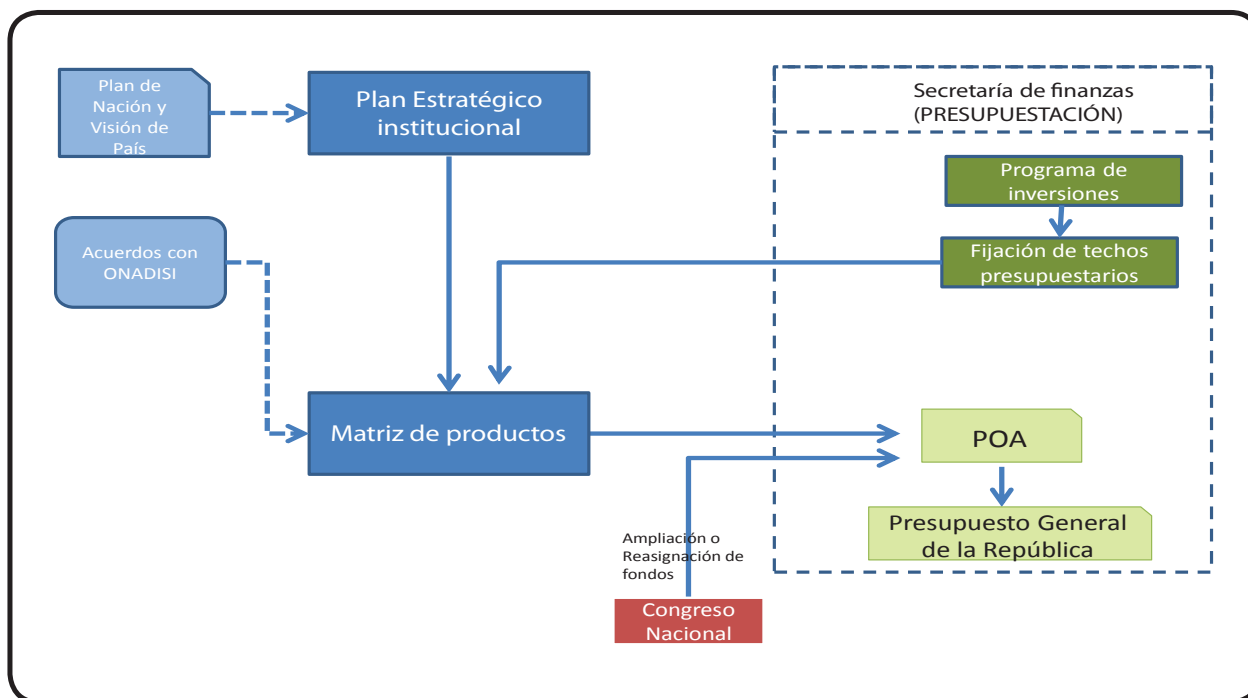
Pero no todas las unidades ejecutoras pertenecen al Poder Ejecutivo. Cuando las unidades ejecutoras corresponden bien al Ministerio Público, o al Poder Judicial, este proceso es similar, aunque menos complejo, al no existir las entidades de planeación del poder ejecutivo ni las instancias regionales de los gabinetes del gobierno. El flujo se estructura tal como se ve en la gráfica # 2

Es importante destacar el papel de la Oficina Nacional de Desarrollo Integral de Control Interno –ONADISI-, como un ente que permite acuerdos estratégicos y operativos entre los tres poderes, los cuales se plasman, en muchos casos, en la matriz de productos que da pie al POA.

3. Artículo 10 de las disposiciones presupuestarias 2016: ¿un paso más realista en la búsqueda de un presupuesto etiquetado de género?

Como ha quedado expuesto, el proceso de planeación-presupuestación identifica instituciones, procesos y momentos de manera clara. Ninguno de estos aspectos fue considerado, como vimos, en el artículo 10 de las disposiciones del 2015. Eso explicaría, entre otras cosas, que no se pueden operativizar los indicadores de resultados, que no haya un norte preciso para las unidades ejecutoras y que los responsables del proceso no estén determinados sino de manera ambigua.

Gráfica # 2 Flujo de Planeación-Presupuestación en unidades ejecutoras del Poder Judicial y Ministerio Público



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.

Esa fue una de las razones por las cuales en las disposiciones presupuestarias del 2016 el artículo en referencia se modificó. En consecuencia, la propuesta para el ejercicio presupuestario de 2017, respondería más adecuadamente al proceso en referencia:

ARTÍCULO 10.- El Presupuesto de Género es una herramienta democrática de acción afirmativa en la asignación de recursos destinados para poner en marcha acciones para cerrar la brecha de discriminación entre hombres y mujeres, garantizando que los fondos sean empleados de manera ecuánime desde la óptica de género.

El Estado, para poder lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, **impulsará de manera transversal la aplicación del II Plan de Igualdad y Equidad de Género en Honduras 2010-2022 (II PIEGH)** a través de la incorporación de la perspectiva de género **en el diseño, implantación, y evaluación de políticas, planes y presupuestos de la Administración Pública.** Para tal efecto, las dependencias y entidades deberán considerar lo siguiente:

1. **En su Plan Estratégico a nivel de objetivos y resultados el compromiso de disminuir brechas de desigualdad** sustantiva entre hombres y mujeres;
2. **En su Plan Operativo, contemplar productos y actividades/obra con asignaciones presupuestarias, bajo la lógica de la cadena de valor público y producción**, que den cuenta de las acciones concretas para el logro de la igualdad de género en cada entidad pública;
3. **Generar información desagregada por género** (sexo, etnia, edad, entre otros) a través de programas, proyectos, servicios y actividades que realicen las entidades públicas; y,
4. **Definir y aplicar indicadores que permitan visibilizar el avance en torno a la implementación del II PIEGH.**

El Instituto Nacional de la Mujer como Órgano Rector de las Políticas a favor de los derechos de las mujeres y la equidad de género, **desde el Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social deberá emitir los lineamientos técnicos y operativos para la formulación de la planificación y presupuestos con enfoque de género-mujer, niñez y adolescencia en coordinación con las entidades rectoras de los procesos de Planificación y Presupuestación** (Secretaría de Coordinación General de Gobierno a través de la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión y la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas).

La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, emitirá los Lineamientos de Política Presupuestaria para la Formulación de los Presupuestos del Sector Público, **recogiendo los aportes consensuados del Órgano Rector de la Política de Género.**

El Instituto Nacional de la Mujer aplicará anualmente el índice de inversión de equidad de género, como un mecanismo interno de monitoreo y evaluación de la gestión pública en materia de equidad de género. Para este fin **las instituciones del estado deben presentar un informe sobre su asignación y ejecución presupuestaria con perspectiva de género. El monitoreo se realizará semestral en coordinación con la Comisión de Equidad de Género del Congreso Nacional y la Sociedad Civil.** (Negritas nuestras).

Como puede verse, son varios los elementos de esta propuesta que se ajustan al proceso de planeación-presupuestación descrito en la sección anterior, a saber:

1. El marco de indicadores para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres tiene un referente preciso: el II Plan de Igualdad y Equidad de Género en Honduras 2010-2022 (II PIEGH).
2. Se define claramente al Plan Estratégico Institucional como el documento en el que deberán plasmarse los objetivos y resultados para disminuir la brecha de desigualdad de género.
3. Se precisa que en el Plan Operativo se deben contemplar productos y actividades/obra con asignaciones presupuestarias, bajo la lógica de la cadena de valor público y producción. Como bien se indica, de esta manera se establecerán las acciones concretas para el logro de la igualdad de género en cada entidad pública.
4. Se ordena la información desagregada por género.
5. Se extiende la obligatoriedad a definir y aplicar indicadores de seguimiento a los avances del II PIEGH.
6. Se define al responsable del proceso, en este caso, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) como Órgano Rector de las Políticas a favor de los derechos de las mujeres y la equidad de género.
7. Se identifica que son la Secretaría de Coordinación General de Gobierno y la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas las entidades rectoras de los procesos de Planificación y Presupuestación.
8. Se ordena a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, que emita los Lineamientos de Política Presupuestaria en consenso con el Órgano Rector de la Política de Género.

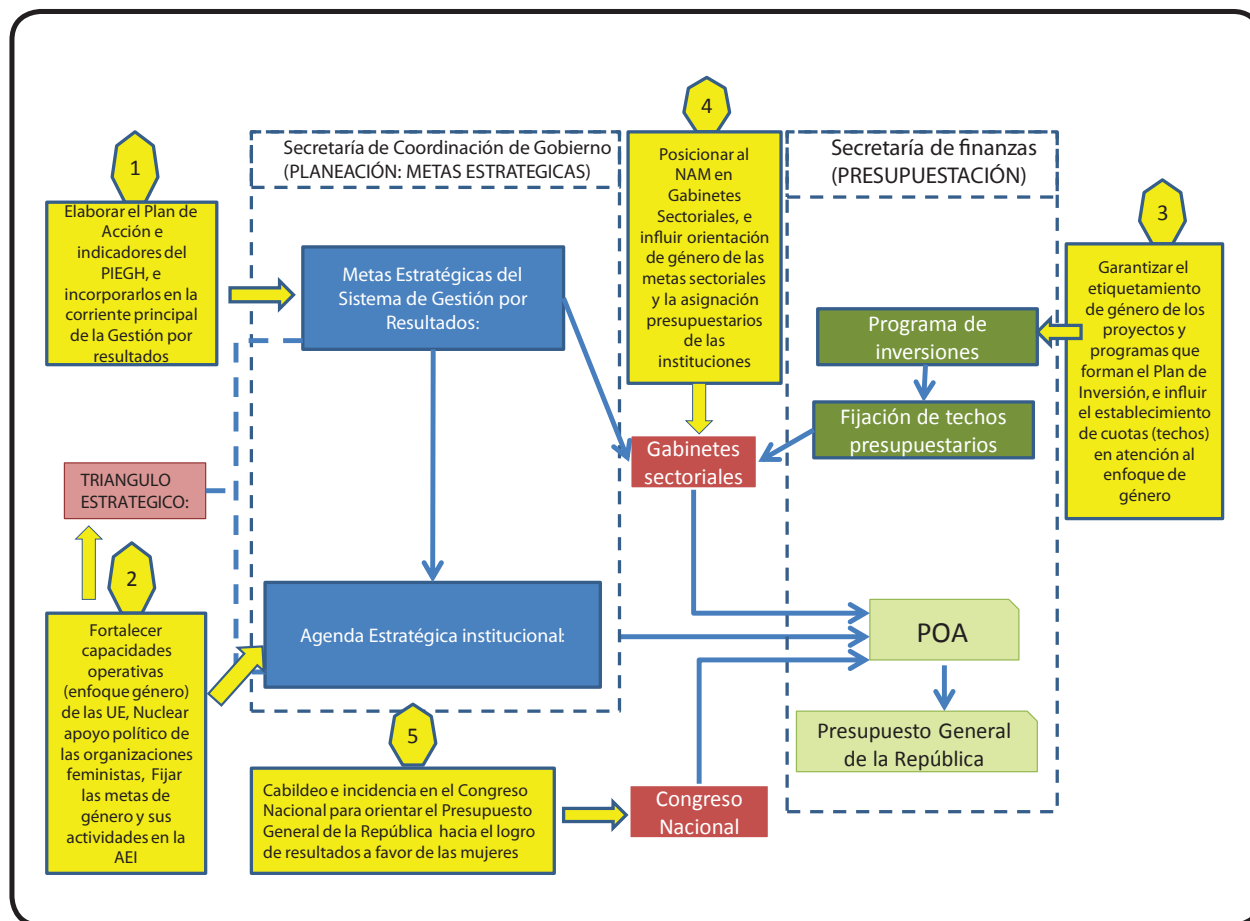
4. Identificación de los puntos clave de incidencia para permear el proceso planeación-presupuestación con el enfoque de género?

Descrito el proceso de planeación-presupuestación y mostrada la correspondencia que el artículo 10 de las disposiciones presupuestarias 2016 tiene con éste, se pueden identificar ahora los puntos clave para la incidencia. Esto se muestra en la gráfica # 3.

Como puede verse, los puntos de incidencia para posicionar el enfoque de género en el proceso de planeación-presupuestación corresponden a los cinco momentos clave del proceso:

1. El momento de la definición de metas estratégicas, desde la Dirección de Planeación Estratégica de la Secretaría de Coordinación de Gobierno. Para

Gráfica # 3 Puntos claves de influencia para lograr el etiquetamiento de género en el proceso de planeación-presupuestación



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.

este posicionamiento es preciso elaborar el Plan de Acción e indicadores del PIEGH, e incluirlos entre las metas del Sistema de Gestión por resultados. Solo de esta manera, las dependencias y entidades tendrán la dirección de alinear sus metas institucionales a las metas del PIEGH II.

2. El momento de la planeación institucional, esto es, cuando se elabore el Plan Estratégico Institucional y la planeación operativa (POA). En este punto es necesario fortalecer las capacidades operativas (enfoque género) de las unidades ejecutoras, así como nuclear apoyo político desde las organizaciones de mujeres. Este trabajo es fundamental para que las dependencias fijen las metas de género y sus actividades en ambos instrumentos (PEI y POA).
3. El momento en que la SEFIN, a través de la Dirección General de Inversión Pública, define los lineamientos de política presupuestaria para la formula-

ción de presupuesto público. La participación en esta fase aseguraría que la presupuestación (ya no la planeación) asegurase la mirada de género en las disposiciones que de aquí emanen, incluyendo las cuotas o techos presupuestarios.

4. Momento de reasignación de metas sectoriales y recursos presupuestados desde los Gabinetes Sectoriales. En este punto es determinante posicionar al INAM en el marco de los Gabinetes Sectoriales, e influir orientación de género de las metas sectoriales y la asignación presupuestarios de las instituciones.
5. Momento en que el Congreso Nacional evalúa ejecutorias de las instituciones y entidades para orientar el Presupuesto General de la República. Esta es, hasta ahora, la fase única y exitosa de incidencia, pero deberá fortalecerse en la medida que es la que garantiza la mayor incidencia de las organizaciones de mujeres y feministas.

En relación con las entidades y dependencias del Poder Judicial y del Ministerio Público, también acá, en menor medida, la incidencia tendría similares, aunque simplificados, puntos de incidencia, como se ve en el gráfica # 4.

5. El INAM ante los retos de la incidencia: rápida valoración de sus capacidades e institucionalidad

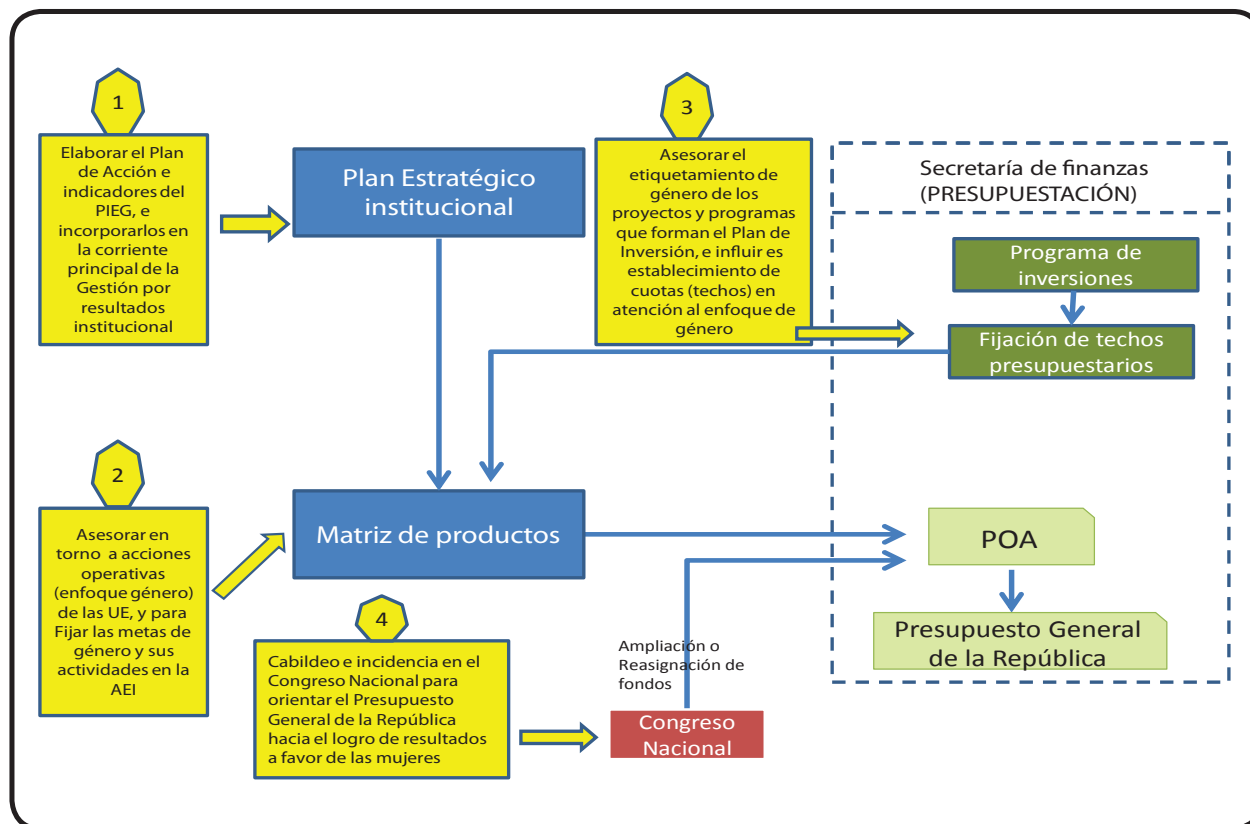
Ante los retos de incidencia planteados, y dado que las disposiciones presupuestarias 2016 reposicionan el papel del INAM como ente rector de la política de género, la pregunta obligada es si esta entidad tiene la estatura política dentro de la jerarquía institucional actual o cuenta con los recursos técnicos y financieros para cumplir las demandas planteadas.

Una evaluación reciente del CESPAD,⁸ y valoraciones desde entrevistas de profundidad para este estudio enfatizan que el INAM tiene incontables limitaciones para incidir en un etiquetado del gasto para mujeres efectivo, a partir del actual rediseño institucional del Estado.

En el cuadro que sigue se identifican algunas de las limitaciones más importantes del INAM y cómo éstas afectan su capacidad para incidir en el proceso de planeación-presupuestación, influir en la gestión por resultados y lograr que el presupuesto público etiquete el gasto para las mujeres y la equidad de género (ver cuadro 1).

8 CESPAD (2015). Rediseño del estado y sus efectos en la institucionalidad del INAM. Marzo.

Gráfica # 4 **Puntos claves de influencia para lograr el etiquetamiento de género en el proceso de planeación-presupuestación**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno.

6. Recomendaciones y propuestas: ¿Cómo incidir efectivamente en el etiquetamiento de género en el flujo presupuestario y de planeación?

En términos generales, solo se puede lograr que el presupuesto público etiquete el gasto para mujeres y la equidad de género con un INAM fortalecido institucionalmente, de manera tal que cuente con la jerarquía institucional, los recursos humanos y financieros y las capacidades técnicas que demanda la gestión por resultados. Pero dada la actual voluntad política mostrada por el gobierno, esta podría ser una propuesta que solo cabe en el mediano o largo plazo.

De otro lado, el artículo 10 propuesto en las disposiciones presupuestarias de 2016, sólo podría concretarse en la elaboración del Presupuesto General para 2017. Esto se debe a que el ciclo de elaboración del presupuesto del año

Cuadro # 1 **Algunas de las limitaciones más importantes del INAM**

LIMITACIONES DEL INAM	EFFECTOS EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN -PRESUPUESTACIÓN
La Política de género concretizada en el PIEGH II no cuenta con un plan de acción, por lo cual no se cuenta con un sistema integrado de metas e indicadores.	En el corto plazo no se podría dar una integración efectiva de estos indicadores y metas de género en la planeación estratégica nacional. Sin metas e indicadores a este nivel, tampoco podrían darse en los niveles subsiguientes.
Reducidas capacidades de incidencia de INAM, dada su posición subordinada en la actual estructura institucional (Gabinete sectorial de Desarrollo e Inclusión Social).	No hay posibilidades de generar las suficientes alianzas con las entidades y dependencias para lograr influir en decisiones presupuestarias.
Recursos humanos y financieros insuficientes, debido al recorte presupuestario que sufrió ⁹ .	Las capacidades para impulsar la capacitación, asesoría y acompañamiento de las dependencias y entidades en materia de género son limitadas.
De cara a los retos del actual sistema de gestión por resultados, hay limitadas capacidades técnicas.	Imposibilidad para atender con efectividad todos los puntos clave de incidencia señalados.
Limitadas capacidades de las Unidades Ejecutoras para segmentar información y formular indicadores de género.	Las exigencias de capacitación y asesoría acentúan las carencias señaladas anteriormente para fortalecer el enfoque de género en las unidades ejecutoras.
Se han desbaratado muchas de las unidades de género en las entidades y dependencias, algunas desaparecidas y otras integradas a otros sectores.	Hay una mayor demanda de presencia del personal de INAM en las unidades ejecutoras, lo que acentúa la carencia de personal.
No hay voluntad política del Gobierno para apoyar al INAM y la política de género.	El INAM queda supeditado a un enfoque inclusivista y sectorialista que le impide su papel de ente rector.

Fuente: Elaboración propia.

9 Según la información de SEFIN, el presupuesto del Instituto Nacional de la Mujer se redujo en casi un 50% durante el periodo 2011-2015 al pasar de L43.2 millones a L22.0 millones. Véase el reciente documento de CESPAD "Mirada global del presupuesto 2015 y 2016".

corriente (o el período fiscal del año actual) comienza a gestarse a partir de marzo del año anterior. Así, durante 2016 se ejecuta el presupuesto elaborado en 2015 y se elabora el presupuesto para 2017.

En virtud de lo anterior, es necesario desarrollar acciones de incidencia a corto plazo, que ayuden a permear de manera urgente la gestión por resultados con el enfoque de género, así como otras de mediano y largo plazo, que permitirían lograr el Presupuesto de Género, a tono con las disposiciones presupuestarias del 2016.

A corto plazo

1. Incidir para que las disposiciones presupuestarias propuestas para el 2016 sean refrendadas por el Congreso Nacional, pero con algunas reformas en el artículo 10 como las siguientes:
 - *Modificar el párrafo segundo, agregando además de PIEGH II, el **Plan Nacional de Violencia contra la Mujeres**, de la manera que sigue:*
 - *El Estado para poder lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres impulsará, de manera transversal, la aplicación del II Plan de Igualdad y Equidad de Género en Honduras 2010-2022 (II PIEGH) y el Plan Nacional de violencia contra las mujeres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, implantación, y evaluación de políticas, planes y presupuestos de la Administración Pública.*
 - Modificar el párrafo cuarto del modo siguiente:
 - El Instituto Nacional de la Mujer, como Órgano Rector de las Políticas a favor de los derechos de las mujeres y la equidad de género, **en consenso con las entidades rectoras de los procesos de Planificación y Presupuestación**¹⁰ (Secretaría de Coordinación General de Gobierno a través de la Dirección Presidencial de Planificación Estratégica, Presupuesto e Inversión y la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas) deberá emitir los lineamientos técnicos y operativos para la formulación de la planificación y presupuestos con enfoque de género.¹¹

10 Dado que en el corto plazo el INAM no cuenta con las calificaciones técnicas necesarias ni el personal suficiente para emitir lineamientos técnicos respecto al género en los procesos de planeación-presupuestación, se propone que esta sea una responsabilidad compartida con las entidades rectoras de dicha gestión, incluso que dichas entidades lo lideren técnicamente (en tanto el INAM lo haga en el plano político) mientras INAM logra un mayor fortalecimiento institucional.

11 Se propone eliminar de esta responsabilidad hacia los sectores niñez y adolescencia. El permitir que el INAM asuma estos sectores significa asignarle mayores atribuciones y responsabilidades, con la consiguiente duplicación de funciones, lo cual limitaría su rol de ente rector de la política de género y la equidad entre hombres y mujeres.

- Modificar el párrafo sexto, así:

(...) El monitoreo se realizará semestral en coordinación con la Comisión de Equidad de Género del Congreso Nacional y la Sociedad Civil, en forma de Audiencias públicas de presupuesto con perspectiva de género.

2. Declarar de tres a cuatro unidades ejecutoras piloto (con y sin presupuesto etiquetado, de todos los poderes) para que durante 2016 tengan seguimiento completo desde el PEI hasta el POA (con enfoque de género, a partir de Plan de Acción del PIEGH II) y su evaluación.
3. Conformar equipos de incidencia entre el INAM y organizaciones de mujeres para la definición de las políticas presupuestarias y la fijación de techos presupuestarios, durante el período de marzo-junio.
4. El INAM y organizaciones de mujeres participan del monitoreo (y audiencia pública) en coordinación con la Comisión de Equidad de Género del Congreso Nacional y la Sociedad Civil semestralmente, para evaluar los informes sobre asignación y ejecución presupuestaria con perspectiva de género de todas las dependencias (Junio).

A mediano plazo

1. Impulsar procesos de capacitación y asistencia técnica a las Unidades Ejecutoras sobre enfoque de género y etiquetamiento de género.
2. Elaborar el Plan Estratégico Institucional (PEI) de todas las unidades ejecutoras, para 2017.
3. Garantizar el etiquetamiento de género de los proyectos incorporados al Plan de Inversión 2017, mediante equipos técnicos integrados de la Secretaría de Coordinación con SEFIN, acompañados de INAM.
4. Incidir en la fijación de techos para presupuesto de 2017 con la SEFIN.
5. Continuar la incidencia en el Congreso Nacional para la reorientación del Presupuesto General de la República en el año 2017.
6. Impulsar una estrategia para la reubicación institucional de INAM más allá de los gabinetes sectoriales, con una reasignación al menos similar a 2012 y con capacidades técnicas fortalecidas.

Bibliografía

1. CEPAL. (2013). El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres. Observatorio de Igualdad de Género en América Latina. Agosto
2. CESPAD (2015). Mirada global del presupuesto 2015 y 2016.
3. CESPAD (2015). Rediseño del estado y sus efectos en la institucionalidad del INAM. Marzo.
4. La Gaceta. (2014). Decreto No. 140-2014. Jueves 18 de diciembre del 2014. Núm. 33,610
5. Proyecto de Promoción de Políticas de género. (1998). Equidad de género en las políticas públicas: un nuevo desafío para la Reforma y Modernización del Sector Público. Memoria del foro. Nicaragua.
6. Quintanar, Juan José. (2012). Propuesta de indicadores para los programas de género con presupuesto etiquetado de la Secretaría de Defensa Nacional, mediante la evaluación del diseño de su Matriz de Marco Lógico. Tesis. FLACSO, México
7. SEFIN. (2015). Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Propuesta para discusión y aprobación.