

Presupuestos para la Equidad

Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño

Rhonda Sharp



ISBN 0-646-42521-8

Título: *Presupuestos pro equidad: Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño**

Autora: Sharp, Rhonda

Fecha de publicación: 01 de julio de 2003 **Precio:**

Formato: WEB **Tamaño:** número de páginas: 115

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

304 E45th Street

15th Floor

Nueva York, NY 10017

Teléfono: +1 (212) 906-6400

Fax: +1 (212) 906-6705

Correo electrónico: unifem@undp.org

* Traducción del inglés: Verónica Torrecillas

Contenidos

Agradecimientos	vii
Introducción	1
Sección 1. Panorama general sobre los presupuestos sensibles al género	5
1.1 Introducción	5
1.2 La evolución de los presupuestos sensibles al género	5
1.3 Objetivos de los presupuestos sensibles al género	10
1.3.1 Sensibilización de las partes interesadas sobre las cuestiones e impactos de género inherentes a los presupuestos y las políticas	
1.3.2 Rendición de cuentas de los gobiernos para que sus compromisos de la igualdad de género se traduzcan en compromisos presupuestarios	
1.3.3 Modificación de los presupuestos y las políticas para promover la igualdad de género	
1.4 Conclusiones	23
Sección 2. Sistemas de presupuestación orientada al desempeño	28
2.1 Introducción	28
2.2 ¿Qué es la presupuestación orientada al desempeño?	29
2.3 Breve historia de la presupuestación orientada al desempeño	29
2.4 Tipos de presupuestos	30
2.4.1 Presupuestos por partidas	
2.4.2 Presupuestos por ejecución	
2.4.3 Presupuestos por programas	
2.4.4 Presupuestos base cero	
2.4.5 Presupuestos por productos y resultados	
2.5 El marco de la presupuestación por productos y resultados	39
2.6 Medición del desempeño de los presupuestos	44
2.7 Uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario	47
2.8 Implicaciones de la presupuestación orientada al desempeño en los presupuestos sensibles al género	
2.8.1 La presupuestación orientada al desempeño y la presupuestación por partidas	

2.8.2 Disponibilidad de datos, descripción detallada de los indicadores, diferentes necesidades de las partes interesadas y límites en la información que pueden dar los indicadores de desempeño	
2.8.3 Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la presupuestación orientada al desempeño	
2.8.4 La economía del cuidado y la presupuestación orientada al desempeño	
2.8.5 Políticas presupuestarias orientadas al desempeño y los presupuestos sensibles al género	
2.9 Conclusiones	62
Sección 3. Marco para vincular la presupuestación por productos y resultados con los presupuestos sensibles al género	67
3.1 Introducción	67
3.2 Marcos de presupuestos sensibles al género y medición del desempeño	68
3.3 Desarrollo de indicadores sensibles al género	71
3.3.1 Ejemplos de sensibilidad de género en los indicadores de productos	
3.3.2 Apuntes para un enfoque sensible al género de los indicadores de productos	
3.3.3 Ejemplos de sensibilidad de género en los indicadores de resultados	
3.3.4 Apuntes para un enfoque sensible al género para indicadores de resultados	
3.4 Incluir la equidad como indicador de desempeño	83
3.5 Reconsideración de los significados de economía, eficiencia y eficacia desde una perspectiva de presupuestos sensibles al género	85
3.6 La presupuestación basada en el desempeño con sensibilidad de género y el ciclo presupuestario	87
3.6.1 Aspectos de planificación y ejecución de los presupuestos y las políticas	
3.6.2 Disposiciones institucionales en la toma de decisiones presupuestarias	
3.6.3 Puntos de entrada al ciclo presupuestario para las partes interesadas en los presupuestos sensibles al género	
3.6.4 Iniciativas comunitarias de presupuestos sensibles al género e indicadores de desempeño	
3.7 Conclusiones	96
Conclusiones	97
Notas	100

Agradecimientos

Deseo agradecer a Jan Connolly por su colaboración en este informe; su amplia experiencia como Directora General de una importante agencia de gobierno con marcado interés en la justicia social fue importante para acrecentar mis conocimientos sobre la presupuestación orientada al desempeño y sobre la distancia que separa la teoría de la práctica. Nuestras conversaciones constituyeron las bases para el desarrollo del marco que hiciera de los presupuestos por productos y resultados una herramienta para la formulación de presupuestos sensibles al género. También conté con la valiosa colaboración de Debbie Budlender, Ray Broomhill y Diane Elson que aportaron comentarios sobre la primera versión de este informe. Asimismo, deseo agradecer a Donna Shotton, Sanjuta Vas Dev, Valerie Adams y Lou Wilson por su ayuda en la investigación. Agradezco también a Barbara Brougham por los diseños gráficos y su ayuda en la edición.

Mi agradecimiento a UNIFEM por financiar esta investigación, a Elizabeth Villagomez de UNIFEM por hacerme interesar en el tema y a Nisreen Alami por ayudarme a llevar a cabo este proyecto.

**Presupuestos pro equidad:
Iniciativas de presupuestos de género
en el marco de la presupuestación orientada al desempeño**

Introducción

Esta investigación fue encomendada por UNIFEM con objeto de analizar los efectos que las recientes reformas ‘orientadas al desempeño’ del sector público en los presupuestos gubernamentales tienen para las iniciativas de presupuestos sensibles al género. Así surge el siguiente interrogante: ¿puede la presupuestación orientada al desempeño servir como marco para elaborar presupuestos más sensibles al género? Un objetivo central del proyecto fue idear estrategias que permitan a las iniciativas de presupuestos sensibles al género alcanzar sus objetivos de manera más eficaz dentro del contexto de la presupuestación orientada al desempeño. Durante su desarrollo, el proyecto reunió dos áreas de investigación y práctica: las reformas presupuestarias y los presupuestos con perspectiva de género.

El creciente interés demostrado hacia los presupuestos sensibles al género refleja una mayor conciencia sobre la importancia de la asignación de recursos públicos para la igualdad de género. Puede existir una brecha considerable entre el compromiso de un gobierno con la igualdad de género y las políticas y los programas financiados por su presupuesto. Muchas iniciativas para la igualdad de género jamás se llevan a cabo porque no forman parte de los procesos de toma de decisiones presupuestarias del gobierno. Los presupuestos sensibles al género han surgido como una estrategia importante y muy difundida para examinar más a fondo qué han y no han hecho los presupuestos gubernamentales para promover la igualdad económica y social entre hombres y mujeres. Estas iniciativas emplean varios instrumentos de análisis y participación en los procesos presupuestarios con el objeto de: (1) evaluar el impacto del gasto y del ingreso gubernamentales sobre la situación económica y social de hombres y mujeres, niños y niñas; (2) desarrollar estrategias que conlleven a una asignación de los recursos con sensibilidad de género. Hacia fines del año 2000 se habían emprendido 40 iniciativas de presupuestos sensibles al género ya sea dentro de los gobiernos o en las comunidades, apoyadas por grupos de activistas, investigadores, organizaciones de ayuda y organismos multilaterales (Budlender 2001).

El crecimiento en las iniciativas presupuestarias sensibles al género ha coincidido con la introducción de un gran número de reformas en los procesos presupuestarios tanto en los países en vías de desarrollo como en los países industrializados. Una tendencia esencial de las reformas ha sido que los gastos gubernamentales estén más ‘basados en resultados’. Un medio clave para ejecutar lo que este informe llamará ‘presupuestación orientada al desempeño’ ha

sido cambiar la evaluación del éxito de los programas y políticas del gobierno según la recaudación y el gasto (insumos presupuestarios) por la evaluación del éxito según el logro de objetivos en forma de productos y resultados. Se considera que este enfoque facilita un mejor estudio de la economía, la eficiencia y la eficacia de los gastos gubernamentales.

La presupuestación orientada al desempeño (a veces denominada presupuestación basada en el desempeño) es una vieja idea que ha atravesado varias etapas de evolución en respuesta a las deficiencias de la tradicional presupuestación por partidas y su enfoque en los insumos. El tema central de este estudio será la elaboración de presupuestos por ‘productos y resultados’, la manifestación más reciente de la presupuestación orientada al desempeño. La presupuestación por productos y resultados implica el cálculo de los productos (los productos y servicios suministrados por las agencias) y de los resultados (el impacto de las políticas del gobierno) del presupuesto gubernamental, y la incorporación de esta información acerca del desempeño en los procesos de toma de decisiones presupuestarias. El desempeño del gobierno se determinan en función de su capacidad para obtener ‘una buena relación costo-beneficio’, aplicando los criterios de desempeño de la economía, la eficiencia y la eficacia. La elaboración de presupuestos por productos y resultados ha surgido como parte de una serie de reformas del sector público emprendidas por los países en vías de desarrollo y desarrollados, basándose en un discurso de buena gobernabilidad. Se estima que esta forma de presupuestación orientada al desempeño promueve condiciones de buena gobernabilidad, como la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder en relación con las políticas y los presupuestos.

A primera vista, la presupuestación orientada al desempeño parece ser un marco propicio para los presupuestos sensibles al género. En esencia, la presupuestación orientada al desempeño es una forma de añadir información al ciclo presupuestario que calcula los bienes y servicios que el gobierno produce, y los impactos del gasto y la recaudación de ingresos gubernamentales en la comunidad. La lógica es la siguiente:

1. ¿Qué desea alcanzar el gobierno? RESULTADOS
2. ¿Cómo alcanza el gobierno estos resultados? PRODUCTOS
3. ¿Cómo sabe si está teniendo éxito? INFORME DE DESEMPEÑO

Asimismo, a los presupuestos sensibles al género les interesa fundamentalmente determinar qué bienes y servicios produce el gobierno, y el impacto de las políticas y los presupuestos sobre hombres y mujeres, y niños y niñas. Por tanto, al menos en teoría, se podría asumir que la lógica de la presupuestación orientada al desempeño podría avanzar en las metas de los presupuestos de género. De igual manera, parece factible que la incorporación de medidas de desempeño

desagregadas por género resulte un medio por el cual también se pueda mejorar la presupuestación basada en el desempeño.

A continuación, el contenido de este documento se organiza en tres secciones:

La Sección 1 brinda información sobre los presupuestos sensibles al género a aquellos lectores que no están totalmente familiarizados con estas iniciativas. Esta sección también busca proporcionar un contexto en el cual pensar acerca del posible impacto del marco de la presupuestación orientada al desempeño sobre los presupuestos sensibles al género y desarrollar estrategias que aumenten la eficacia de las iniciativas dentro de esta nueva estructura presupuestaria.

La Sección 2 resume la evolución de los presupuestos orientados al desempeño y proporciona un ‘modelo’ de cómo funciona el actual sistema de presupuestación por productos y resultados. Se examinan las principales fortalezas y debilidades que la presupuestación por productos y resultados tiene orientada al desempeño para los presupuestos con perspectiva de género.

La Sección 3 resume una serie de estrategias para alcanzar un marco de presupuestación por productos y resultados orientada al desempeño con mayor sensibilidad de género. Estas estrategias identifican tres dimensiones donde incorporar la perspectiva de género en la presupuestación por productos y resultados. Dos de las dimensiones ilustran cómo los presupuestos con enfoque de género pueden utilizar de manera más eficaz la presupuestación orientada al desempeño como marco. No obstante, la tercera dimensión representa un desafío más innovador para la presupuestación orientada al desempeño, ya que reconoce que es preciso introducir cambios significativos en los presupuestos por productos y resultados si se quiere lograr un verdadero avance hacia la igualdad de género.

Sección 1

Panorama general sobre los presupuestos sensibles al género

Panorama general sobre los presupuestos sensibles al género

1.1 Introducción

Los presupuestos sensibles al género han surgido como una estrategia importante y muy difundida para examinar la contribución de los presupuestos gubernamentales a la igualdad de género. Han utilizado una variedad de herramientas y procesos para evaluar el impacto del gasto y el ingreso públicos sobre la situación económica y social de hombres y mujeres, y de niños y niñas. Existen tres motivos interrelacionados para evaluar los impactos de los presupuestos: sensibilizar y capacitar sobre las cuestiones de género en los presupuestos y las políticas; promover la rendición de cuentas de los gobiernos en relación a sus compromisos con la igualdad de género; y finalmente, modificar los presupuestos y las políticas a la luz de las evaluaciones y tras haber realizado la rendición de cuentas. Las iniciativas de presupuestos sensibles al género son una estrategia de transversalización del enfoque de género que, al centrarse en los presupuestos gubernamentales, dirige la atención hacia la política económica. Estos ejercicios han adoptado, y han sido influenciados por, el discurso de buena gobernabilidad característico de las reformas de los sectores públicos implementadas en la década anterior.

Esta sección ofrece un breve análisis del funcionamiento de los presupuestos sensibles al género con el fin de brindar información a aquellos lectores que no están totalmente familiarizados con el tema. Para quienes conocen más de cerca estas iniciativas, esta sección también busca proporcionar un contexto en el cual pensar acerca del posible impacto del marco de la presupuestación orientada al desempeño sobre los presupuestos sensibles al género, y desarrollar estrategias que aumenten la eficacia de estas iniciativas dentro de esta nueva estructura presupuestaria.

1.2 La evolución de los presupuestos sensibles al género

Los presupuestos sensibles al género surgen a mediados de la década de 1980 cuando el gobierno federal y los gobiernos estatales de Australia los pusieron en práctica como una estrategia de transversalización del enfoque de género que incorporó tanto políticas económicas como sociales, y un enfoque relativo a todo el gobierno. Estos primeros ejercicios se denominaron ‘presupuestos de mujeres’ dado que se centaban en los impactos que los

presupuestos tenían en las mujeres y las niñas. Desde fines de la década de los 90 los términos presupuestos ‘de género’, ‘presupuestos sensibles al género’, ‘presupuestos con perspectiva de género’ e ‘iniciativas de presupuestos de género’ se usan con más frecuencia¹. En parte, esta terminología refleja una estrategia para emplear el género como categoría de análisis; también representa una respuesta pragmática para eliminar la tendencia a representar erróneamente los ‘presupuestos de mujeres’ como presupuestos por separado para las mujeres (Sharp y Broomhill 2002: 25).

A mediados de los años 90 se habían desarrollado unas pocas iniciativas en otros países, las cuales ilustraban la diversidad de formas de ejercicios de los presupuestos con perspectiva de género. Una de las iniciativas fue un presupuesto único en su tipo, el Presupuesto de las Mujeres Canadienses, llevado a cabo en 1993 por la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad. Este ejercicio buscaba demostrar el costo de oportunidades para las mujeres y los niños y niñas de los presupuestos que tendían a favorecer los gastos en defensa y acciones nocivas para el ambiente (Budlender 1996: 18). Otra iniciativa de las ONG fue la formación del Grupo de Presupuestos de Mujeres del Reino Unido en 1989 que inicialmente buscaba facilitar un informe público crítico acerca de los impactos en las mujeres del presupuesto de la agenda neoliberal del gobierno Thatcher (Himmelweit 2000). El Grupo de Presupuestos de Mujeres continúa funcionando en la actualidad, pero ahora se enfoca en un trabajo más cercano con el Ministerio de Hacienda sobre el impacto que los cambios en el sistema de beneficios fiscales tienen en mujeres y hombres, y sobre los indicadores y las metas gubernamentales introducidas como parte de la presupuestación orientada al desempeño.

Un modelo diferente es el actual presupuesto de Género y Desarrollo ‘dentro del gobierno’ coordinado desde 1993 por la Comisión Nacional sobre el Rol de la Mujer Filipina del gobierno de ese país. Una ley filipina exige que al menos el cinco por ciento de cada presupuesto de los organismos gubernamentales sea asignado a planes y programas de género y desarrollo. Recientemente, el ejercicio de Género y Desarrollo ha inspirado la realización de un ejercicio de base comunitaria para examinar el 95 por ciento restante del presupuesto (Budlender, Buenaobra, Rood y Sadorra 2001).

La idea de los presupuestos de género cobró impulso en el ámbito internacional en 1995 cuando la Plataforma de Acción de las Naciones Unidas recomendó que:

...los gobiernos deberían tomar medidas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público... (UNIFEM 2000: 112)

Este llamado global a la incorporación de una perspectiva de género en los presupuestos gubernamentales fue crucial para promover los temas clave de rendición de cuentas de los

gobiernos respecto a sus compromisos con la igualdad de género y la transversalización del enfoque de género de la Plataforma de Acción de Beijing (Sharp y Broomhill 2002: 26)².

Apoyándose en una combinación de compromisos nacionales e internacionales con la igualdad de género, en 1996 se lanzó la Iniciativa de Presupuestos de Mujeres de Sudáfrica. Esta iniciativa ha proporcionado un modelo trascendental para la elaboración de presupuestos sensibles al género, en particular para la región del África meridional. Este ejercicio comunitario, coordinado por Debbie Budlender, recibió un fuerte apoyo por parte del Parlamento sudafricano, y hoy es el ejercicio que ha estado en marcha por más tiempo y el más integral.

Hacia el año 2003, el número de iniciativas de presupuestos con perspectiva de género había aumentado a 50 en poco tiempo; estos presupuestos pueden encontrarse hoy en todos los niveles gubernamentales: nacional, estatal y local. Involucran a una serie de actores interesados y utilizan una multiplicidad de instrumentos (para una descripción general de los diferentes países, véase Budlender 2002; Reeves y Sever 2003). El valioso apoyo brindado en forma de asistencia, investigación y diseminación de la información por parte de donantes y organismos multilaterales ha significado un importante impulso para el rápido crecimiento en el número de estas iniciativas. Este proceso comenzó en 1996 con la aprobación del proyecto piloto de presupuesto de género de la Secretaría de la Mancomunidad Británica en la asamblea ordinaria de las Ministras de Asuntos de la Mujer de la Mancomunidad Británica. El proyecto piloto de la Mancomunidad en Sri Lanka, Barbados, Saint Kitts y Nevis, y Sudáfrica profundizó en la comprensión sobre la práctica de los ejercicios ‘dentro del gobierno’ en particular, generó abundante material, reunió a los y las participantes y promovió una agenda de investigación.

Para promover este trabajo, la Secretaría de la Mancomunidad Británica ha formado desde entonces una alianza con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (International Development Research Center- Canada, IDRC) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Otros organismos internacionales, incluyendo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y más recientemente el Banco Asiático de Desarrollo, tienen una creciente trayectoria de asistencia para el desarrollo y ejecución de presupuestos con sensibilidad de género.

Lo que también es importante acerca de la participación de distintos organismos multilaterales es que estos mismos organismos juegan un papel fundamental en la recomendación de reformas en el sector público en nombre de la buena gobernabilidad. La presupuestación orientada al desempeño es una de esas reformas presupuestales. Véase el Cuadro 1.1 para un resumen de las actividades de los organismos multilaterales en la promoción de los presupuestos de género.

Se puede esperar que el número de presupuestos sensibles al género continúe expandiéndose por algún tiempo, dado que existen diversas fuerzas que ponen en funcionamiento estas iniciativas. En primer lugar, las prioridades económicas y sociales expresadas por los presupuestos gubernamentales cada vez están más sujetas a escrutinio. Por un lado, el ajuste estructural y otras políticas de reestructuración neoliberales han reformado los presupuestos nacionales y las prioridades económicas y sociales de los países. Por otro lado, estas reformas han tenido un impacto considerable y negativo sobre las mujeres, en particular en los sectores informales y de bajos ingresos (Secretaría de la Mancomunidad Británica 1999: 4). Como resultado, se destaca de manera creciente el papel positivo que los presupuestos nacionales pueden cumplir en la promoción de la igualdad de género. Las iniciativas de presupuestos sensibles al género, y su énfasis en los principios de participación, se consideran cada vez más una estrategia para promover este objetivo.

En segundo lugar, una serie de recientes mejoras puede intensificar las iniciativas de presupuestos con enfoque de género: por ejemplo, la aplicación y el seguimiento del progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) supondría un examen más exhaustivo de los presupuestos desde una perspectiva de género³. Uno de los ocho ODM (objetivo 3) es ‘promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer’, una meta compartida por los presupuestos sensibles al género (véase sub-sección 1.3). Los ODM cuentan con un conjunto de metas e indicadores propuestos para dar seguimiento a los avances. El Informe de UNIFEM sobre el Progreso de las Mujeres en el Mundo (2002) advirtió que la actual formulación de las metas e indicadores del Objetivo 3 no aborda muchas de las dimensiones de las desventajas que enfrentan las mujeres en distintos países, y que es necesario ampliar las metas e indicadores específicos para cada país (UNIFEM 2002: 55). El informe sostiene que será preciso buscar diferentes enfoques y menciona las contribuciones de las estrategias de presupuestos de género a este proceso (UNIFEM 2002: 51).

- La Secretaría de la Mancomunidad Británica apoyó las primeras iniciativas piloto a gran escala de los presupuestos de género en la segunda mitad de los años 90 en los países de la Mancomunidad, siendo líder en la elaboración de marcos para entender los principios de equidad y eficacia en las iniciativas de presupuestos de género (IPG) y las herramientas de análisis de los gastos desagregados por género. Los hallazgos de la Secretaría se han publicado en numerosos documentos que van desde documentos conceptuales y de políticas hasta manuales técnicos para ser utilizados en los procesos de presupuestación gubernamental (<http://www.commonwealth.org/gender/>). La Secretaría ha formado una alianza con UNIFEM y el IDRC para llevar adelante el trabajo sobre IPG.

- La OCDE, en colaboración con el Servicio de gestión pública (Public Management Service, PUMA), ha iniciado el proceso de recolección de datos de sus países miembros sobre el alcance y extensión de la perspectiva de género en sus sistemas de presupuestación. En 2001, la OCDE apoyó una conferencia de alto nivel para los gobiernos de todo el mundo que promovía los presupuestos sensibles al género. (<http://www.oecd.org/olis/2002doc.nsf>, enlace a los Componentes de Referencia - PUMA).
- El Banco Mundial ha incluido cuestiones de igualdad y promoción de género tanto en la revisión del gasto público como en sus documentos de estrategia de reducción de la pobreza. En ambos casos, sin embargo, se necesita crear herramientas que faciliten la implementación de las IPG. Como parte del Programa de Finanzas públicas, descentralización y reducción de la pobreza, el Banco Mundial está llevando a cabo una investigación para examinar el rol de la presupuestación con sensibilidad de género en la promoción de un sistema bien diseñado de relaciones fiscales intergubernamentales, y está emprendiendo además el desarrollo de un módulo de aprendizaje sobre la formulación de presupuestos sensibles al género (<http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/gender.htm>).
- El Banco Asiático de Desarrollo provee asistencia técnica para una experiencia piloto de IPG en la República de las Islas Marshall y la primera iniciativa de presupuestos para jóvenes en Samoa (<http://www.unisa.edu.au/pacificproject/>).
- El IDRC de Canadá apoya las IPG por medio de su Programa de Micro impacto de las políticas macroeconómicas y de ajuste (Micro Impact of Macroeconomic and Adjustment Policies, MIMAP), que comenzó en 1990 y conecta a investigadores de los países en vías de desarrollo, responsables gubernamentales de políticas, organizaciones no gubernamentales y expertos internacionales, en un esfuerzo para diseñar mejores políticas de desarrollo a través de la investigación y el diálogo (<http://www.idrc.ca/gender>).
- UNIFEM, en colaboración con la Secretaría de la Mancomunidad Británica y el IDRC, está ejecutando un programa mundial que provee a gobiernos y sociedad civil asistencia técnica para el análisis de presupuestos desde una perspectiva de género, y utiliza este análisis para formular más presupuestos sensibles al género en 20 países de Asia, África, América Latina y el Caribe. Busca también desarrollar más profundamente herramientas de análisis de gastos e ingresos desagregados por género y apoyar estrategias para la participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas, a través de su intervención en los procesos presupuestarios y la rendición de cuentas de los gobiernos con respecto a sus compromisos con los derechos de las mujeres, incluyendo la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing (en lo que se refiere a fomentar el objetivo de introducir cambios con sensibilidad de género en los presupuestos y políticas, es poco seguro que los gobiernos utilicen la presupuestación orientada al desempeño como instrumento para asignar o reasignar los recursos de forma directa (<http://www.gender-budgets.org/>; <http://www.unifem.org/>; <http://www.unifem.org/www/genderbudgets/work.html>)).
- Los departamentos y organismos especializados de las Naciones Unidas, incluyendo la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han realizado publicaciones

y análisis, y brindaron asistencia a diversos países (www.undp.org/gender).

Cuadro 1.1 Síntesis de las actividades de las organizaciones multilaterales para promover las iniciativas de presupuestos de género

(Sarraff 2003: 15, 18-22; sitios en Internet para cada organización según se enumeran arriba)

Otra fuente de apoyo para los presupuestos sensibles al género ha provenido de un grupo de Ministros de Economía. En la conferencia de Ministros de Economía de los países de la Mancomunidad Británica realizada en septiembre de 2002, la Secretaría de la Mancomunidad obtuvo apoyo político para la implementación de IPG por parte de los países de la Mancomunidad Británica para el año 2005. En su comunicado, los Ministros de Economía anunciaron el papel de los presupuestos sensibles al género para promover el ‘desarrollo económico eficaz y equitativo, y también para reducir la incidencia de la pobreza entre los ciudadanos y ciudadanas de la Mancomunidad Británica’ (Ministros de Economía de la Mancomunidad Británica 2002). Ha habido además una serie de iniciativas complementarias ‘ciudadanas’ o ‘participativas’ creadas por la sociedad civil y los gobiernos en todo el mundo, incluyendo Brasil, Canadá, Bangladesh e India. Estas iniciativas se han centrado en distintas cuestiones relacionadas con la justicia social, como la pobreza, la juventud, los derechos humanos y la participación democrática y, por lo general, han incluido algunas consideraciones sobre temas de género. Otro adelanto ha sido el trabajo emprendido por los organismos internacionales como las Naciones Unidas para incorporar la perspectiva de género en todos sus procesos y programas presupuestarios.

1.3 Objetivos de los presupuestos sensibles al género

Este documento busca evaluar las implicaciones que el cambio hacia una presupuestación orientada al desempeño tiene sobre los presupuestos sensibles al género. Se necesita un contexto para poder examinar el posible papel de la presupuestación orientada al desempeño en la integración de una perspectiva de género en los procesos presupuestarios y de adopción de decisiones. A continuación se ofrece una breve reseña de los objetivos de los presupuestos sensibles al género.

Sharp (2002) sostiene que un enfoque estratégico para ejecutar presupuestos sensibles al género incluye la elección de herramientas y procesos en función de los objetivos que las iniciativas pretenden alcanzar. En otras palabras, la disponibilidad, elección y empleo de las herramientas adecuadas afectan de manera significativa al alcance de los objetivos de los presupuestos sensibles al género. Esto en ocasiones involucra ‘cuestiones técnicas’ tales como poseer las

habilidades para utilizar las herramientas de manera eficaz. A menudo las herramientas adquieren distintos grados de pertinencia o eficacia bajo diferentes disposiciones administrativas. En consecuencia, si bien diversos presupuestos sensibles al género han utilizado por mucho tiempo estadísticas desagregadas por género para indicar las diferencias de género, los impactos presupuestarios y en algunos casos, metas determinadas, estas herramientas de medición del desempeño probablemente sean muy poco efectivas en un contexto presupuestario que no toma en cuenta los resultados anteriores y los esperados como argumento para adoptar decisiones que en un contexto que sí lo hace.

Por ejemplo, durante tres años (1989/90-1992/93), el ejercicio del Presupuesto de las Mujeres de Australia Meridional solicitó a las agencias que provean indicadores desagregados por género para sus programas y una declaración de los resultados esperados para su próximo ejercicio presupuestario (Gobierno de Australia Meridional 1989; 1990; 1991). Si bien muchas agencias cumplieron con la entrega de la información, el éxito de tal herramienta fue socavado por un contexto de toma de decisiones presupuestarias altamente político donde el poder no derivaba de dicha información. Los indicadores de desempeño se convirtieron en una herramienta más efectiva cuando una década más tarde se dio la transición hacia los presupuestos de desempeño de productos y resultados dentro de un modelo administrativo diferente.

Los objetivos de los presupuestos sensibles al género pueden variar en función del contexto político y social específico del país, y de las disposiciones institucionales que sustentan su cumplimiento (para un análisis más exhaustivo, véase Budlender 2002). No obstante, los objetivos centrales para la mayoría de las iniciativas de presupuestos sensibles al género son:

- sensibilizar a los actores interesados sobre las cuestiones de género y los impactos de los presupuestos y las políticas,
- lograr que los gobiernos se responsabilicen para traducir los compromisos adquiridos sobre la igualdad de género en compromisos presupuestarios,
- modificar los presupuestos y las políticas con el fin de promover la igualdad de género.

La imagen 1.1 ofrece un panorama de la interrelación entre estos objetivos



Figura 1.1 Tres objetivos centrales de las iniciativas de presupuestos de género

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género pueden afirmar que han logrado con éxito los objetivos enunciados en la imagen 1.1 en diversas oportunidades (para un análisis detallado del Presupuesto federal de la mujeres australianas 1984-1996 véase, por ejemplo, Sharp y Broomhill 2002). En su primera etapa de ejecución, las iniciativas de presupuestos de género se centraron generalmente en estrategias diseñadas para sensibilizar acerca del género en las políticas y los presupuestos, tales como la recolección de datos desagregados por sexo, la capacitación del funcionariado responsable del presupuesto y la realización de análisis sensibles al género sobre los programas y las políticas. Sin embargo, para modificar los presupuestos no basta buena información y análisis de género y de los impactos de las políticas y los presupuestos, a menos que se pueda responsabilizar al funcionariado público por sus acciones en el área de la igualdad de género. Por consiguiente, los objetivos de los presupuestos sensibles al género pueden considerarse jerárquicos en cierta medida. Por ejemplo, el objetivo de promover la rendición de cuentas de los gobiernos con respecto a sus compromisos con la igualdad de género, puede ser considerado un prerrequisito para modificar los presupuestos y las políticas de forma sostenible.

Se aprecia ampliamente, sin embargo, que los presupuestos de género aún no han demostrado su potencial y necesitan ampliar sus estrategias. Particularmente, hay críticos y críticas que recomiendan que el siguiente paso para los presupuestos de género sea reducir la brecha entre la

realización de análisis sensibles al género y la formulación de un presupuesto sensible al género (Hofbauer 2003: 45). Aunque se hayan empleado diferentes herramientas y procesos para promover con éxito un mejor conocimiento de los impactos de género de los presupuestos (objetivo 1), hasta el momento estas herramientas y procesos han encontrado límites a la hora de conseguir que los gobiernos rindan cuentas (objetivo 2) y se efectúen modificaciones en las políticas y la asignación de recursos (objetivo 3). Como resultado, las iniciativas de presupuestos sensibles al género se debilitan como estrategia de integración del enfoque de género en la política y los procesos y resultados presupuestarios dominantes. Surge un interrogante clave en torno a los presupuestos con perspectiva de género: ¿Qué podrían aportar los presupuestos orientados al desempeño a estos objetivos de rendición de cuentas de ‘alto nivel’ y a las modificaciones en la asignación de los recursos? Este asunto se tratará en detalle en las secciones 2 y 3. A continuación se discutirán los objetivos de las iniciativas de presupuestos de género para ilustrar los temas que sustentan la elección de herramientas.

1.3.1 Sensibilización de las partes interesadas sobre las cuestiones e impactos de género inherentes a los presupuestos y las políticas

Básicamente, la sensibilización sobre asuntos de género y sus impactos presupuestarios y políticos implica cuestionar la ilusión de neutralidad de género de los presupuestos y las políticas, y mostrar a los gobiernos y la ciudadanía sus impactos de género. Esto constituye un paso decisivo en la creación de un debate público para que en última instancia se modifiquen los presupuestos y las políticas. La sensibilización consiste en desglosar la información presupuestaria, analizar las asignaciones y evaluar el desempeño y los avances con respecto a la igualdad de género. Las herramientas y los procesos de sensibilización también abarcan temas relacionados con la transparencia de la información y datos, capacitación y construcción de capacidades. La transparencia requiere que la información aportada sobre las cuestiones de género y el impacto de las políticas y los presupuestos sea entendible y adecuada. Diversas iniciativas de presupuestos sensibles al género han buscado sensibilizar a través de publicaciones que procuran informar a los sectores de la comunidad con niveles básicos de educación. De igual manera, la capacitación y la construcción de capacidades de los ciudadanos y ciudadanas participantes y el funcionariado gubernamental en el análisis del gasto y el ingreso desagregado por género, incluyendo el desarrollo y empleo de datos e indicadores desagregados por género, han servido como estrategias importantes de sensibilización. Es indispensable disponer de datos desagregados por género para que las iniciativas de presupuestos de género funcionen de manera eficaz dentro del marco de la presupuestación orientada al desempeño.

En el nivel más básico, la sensibilización significa conseguir una agenda sobre la idea de que los presupuestos necesitan ser examinados a fondo debido a sus impactos en diferentes grupos de

personas y sobre la idea de que los resultados son importantes para la sociedad. La construcción de una agenda promueve una participación democrática. La importancia del objetivo de sensibilización para una iniciativa de presupuesto comunitario a favor de los pobres en India se ejemplifica en el cuadro 1.2.

DISHA, una organización de base en Ahmedabad, India, comenzó a ver la necesidad de un análisis presupuestario cuando realizó acciones de presión ante el gobierno para que elevara el salario de un millón de mujeres tribales recolectoras de hojas de tendu, para regularizar los derechos a la tierra para los y las cultivadoras tribales de terrenos forestales y a otras cuestiones relacionadas con el bienestar de género de las comunidades que viven en las zonas tribales de Gujarat. La comprensión sobre el tema crecía con cada lucha: a menos que DISHA tuviera información acerca del dinero que los gobiernos nacional y provinciales gastaban, sería muy difícil representar de manera equitativa los intereses relativos al desarrollo de las tribus. Finalmente, esta comprensión obligó a DISHA a aprender a analizar el presupuesto estatal.

Cuadro 1.2 La sensibilización como primer paso para modificar los presupuestos

(Centre for Budget Analysis and Policy Priorities, DISHA, India. Citado por International Budget Project 2001: 5)

El examen de los presupuestos constituye una parte fundamental del proceso de sensibilización y se requiere evaluar los documentos presupuestarios e involucrarse con el tipo de formato de presupuesto utilizado. Un punto de partida ha sido identificar los gastos sensibles al género y una herramienta útil ha sido categorizar los gastos según se trate de (1) gastos destinados específicamente a grupos en función del género, tales como mujeres rurales u hombres jóvenes; (2) gastos gubernamentales para la igualdad de oportunidades de empleo que producen impactos de género significativos, tales como programas para aumentar el número de puestos fijos de trabajo a media jornada; y (3) gastos generales o centrales, que aunque no respondan a las categorías mencionadas, pueden tener importantes impactos de género ya sean directos o indirectos.

La tercera es la categoría más difícil de analizar, pero la más importante; representa aproximadamente el 99 por ciento del gasto total (Sharp y Broomhill 1990; Budlender, Sharp y Allen 1998). Mientras que este proceso sensibiliza sobre una serie de temas, incluido el debate sobre si la categoría 2 es pertinente al proceso presupuestario, la capacidad real para asignar gasto a cada categoría se ve muy influenciada por el tipo de sistema de presupuestación empleado. Por ejemplo, la tradicional presupuestación ‘por partidas’, aún ampliamente utilizada, determina la asignación que cada ministerio recibe para los salarios, equipamiento, infraestructura, productos perecederos y otros. Estos insumos del presupuesto son difíciles de asignar para actividades específicas, ya que la ‘presupuestación por insumos’ no está preparada para identificar qué bienes y servicios del gobierno se producen. Esto puede resultar difícil

inclusive en los casos de programas para destinatarios específicos. ¿Cómo se asignarían los gastos en salarios e infraestructura de un ministerio a un programa destinado a las mujeres? Pasar de mirar a los 'insumos' bajo una presupuestación por partidas a especificar los productos y resultados bajo una presupuestación basada en el desempeño cambia el formato de los presupuestos y traslada el interés a lo que el presupuesto entrega a la comunidad y al impacto previsto. En consecuencia, la presupuestación orientada al desempeño tiene el potencial para ser un marco más efectivo en el cual lograr la sensibilización sobre los impactos de género.

Las iniciativas de presupuestos de género han promovido con éxito la sensibilización mediante el uso de instrumentos de análisis de gasto desagregados por sexo. Elson (2002) y UNIFEM (2000) presentan un esquema de seis herramientas de gasto y proporcionan ejemplos de cómo han aportado al entendimiento de los impactos y los asuntos de género en los presupuestos y las políticas. Si bien las herramientas de ingresos han sido menos utilizadas, el estudio sobre el uso de éstas está progresando y una serie de iniciativas de presupuestos de género, como la de Sudáfrica y el Reino Unido, han sensibilizado de manera exitosa acerca de las relaciones de género e ingresos en el presupuesto.⁴

Los análisis de ingresos y gastos desagregados por género suelen usar indicadores y datos desagregados por género para dar una dimensión cuantitativa al tema. Por ejemplo, la evaluación de una política con enfoque de género de un programa para la reducción de la pobreza, 'Progresá', efectuada por la iniciativa mejicana de presupuesto de género de 2000 y 2001, reveló: (1) que Progresá comprendía el 20 por ciento de los 21 fondos de lucha contra la pobreza examinados y (2) que este programa contaba con 46.521 promotores y promotoras voluntarias, en su mayoría mujeres, que trabajaban un promedio de 29 horas mensuales sin remuneración. Como resultado, el análisis atrajo eficazmente la atención al hecho de que el programa estaba estructurado para contar con el trabajo no remunerado de mujeres que ya estaban sobrecargadas (Vinay et al. 2001; Red de Promotoras y Asesoras Rurales 2000, citado en Hofbauer 2003: 24).

El punto central del proceso de sensibilización de género en los presupuestos es incrementar la concienciación sobre el rol de la 'economía del cuidado', la cual Diane Elson (1997) describe como:

la producción de bienes y servicios orientados a la familia y la comunidad como parte del proceso del cuidado de las personas... puede ser remunerado o no remunerado... el trabajo no remunerado se puede apoyar mediante pagos de transferencias gubernamentales (tales como pensiones o beneficios por hijos/as)... El trabajo no remunerado de cuidados está excluido del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas... tanto los hombres como las mujeres trabajan

en la economía del cuidado pero, en general, es relativamente intensiva en su uso de mano de obra femenina. La economía del cuidado contribuye al bienestar de los individuos que reciben los cuidados, pero además contribuye a las actividades de la economía de bienes y la economía de servicios públicos al proveer los recursos humanos y al mantener el marco social, aportando lo que algunos denominan capital humano y capital social a la economía de bienes y a la economía de servicios públicos. (Elson 1997: 8-9).

Las explicaciones tradicionales de cómo se desarrollan las economías no sacan a la luz la importancia de la contribución del trabajo de cuidados remunerado y no remunerado a la producción y mantenimiento de las capacidades humanas de las que depende la vida económica (Folbre 1994; Elson 1998; Folbre 2001; Himmelweit 2002).

La imagen 1.2 reproduce la reconceptualización esquemática de UNIFEM (2000: 24-26) de la economía desde una perspectiva con sensibilidad de género⁵. Revisa el punto de vista convencional de la economía que se centra en el flujo del mercado o de los bienes y servicios remunerados, con el objetivo de mostrar la importancia de las actividades y del trabajo de cuidados, al resaltar:

- (1) la producción de bienes y servicios no remunerados y remunerados en todos los sectores de la 'economía',
- (2) las interdependencias entre el sector privado, el sector público, el sector comunitario no gubernamental (sin fines de lucro) y el sector doméstico.

La gran cantidad de actividades realizadas de manera no remunerada es comparable con el total de actividades de la economía remunerada tradicional. Las investigaciones realizadas por Duncan Ironmonger (1995), Luisella Goldschmidt-Clermont y Elisabetta Pagnossin-Aligisakis (1995) indican que la dimensión económica de los insumos laborales en la economía medida, (es decir, las actividades que el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas determina como parte del producto nacional bruto) tiene la misma magnitud que los insumos laborales en las actividades no especificadas por el Sistema de Cuentas Nacionales.

Las actividades no remuneradas, en las que se incluyen las de 'cuidados', tienen lugar en tres de los sectores: el doméstico (tareas del hogar), el de las ONG (trabajo voluntario) y partes del sector privado informal, tales como los trabajadores no remunerados en negocios no registrados o en granjas familiares (UNIFEM 2000:25 cita que Mujeres en el trabajo informal: globalizando y organizando –Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, WEIGO- calcula que el sector privado informal representa tres cuartos del total de empleos en África y

Asia y casi la mitad en América Latina). El trabajo remunerado también incluye actividades de cuidados en los sectores privados, públicos y de las ONG.

La imagen 1.2 muestra que los cuatro sectores están vinculados por vías comerciales y no comerciales que llevan mensajes y valores, tanto positivos como negativos, así como bienes y servicios, y dinero y personas (UNIFEM 2000: 26-27):

- El sector doméstico proporciona personas para que trabajen en todos los otros sectores y realiza la mayoría de las actividades no remuneradas que ayudan al funcionamiento de éstos. Los valores de suministro fluyen desde el sector doméstico, enfatizando la importancia de satisfacer las necesidades de las personas, pero colocando esta responsabilidad en las mujeres.
- El sector público recauda ingresos y los transfiere a los otros sectores, y provee bienes y servicios públicos, incluyendo servicios de cuidados remunerados (trabajo social, educación y salud). Los valores reguladores emanan del sector público que enfatiza la ciudadanía, y las normas y leyes, aunque en la práctica éstos pueden ser burocráticos y autocráticos, y excluir a grupos de personas de la ciudadanía plena.
- El sector de las ONG brinda una gama de servicios al sector doméstico, a veces contratados por el sector público. Estos servicios incluyen actividades de cuidados (cuidado de los niños/as, de personas de la tercera edad y trabajos con jóvenes) que pueden ser gratuitos o no. El flujo de valores del sector de las ONG trata la reciprocidad y cooperación, pero generalmente de una manera excluyente o no participativa.
- El sector privado vende bienes y servicios a todos los otros sectores. Sus valores son comerciales, los cuales pueden transformarse en avaricia y corrupción.

Hay una división de género del trabajo en los patrones laborales y en las actividades de los cuatro sectores, según la cual las mujeres realizan más actividades no remuneradas, más trabajo y actividades de cuidados, tanto remunerados como no remunerados, y menos trabajos remunerados que los hombres. Existen también divisiones de género entre los cuatro sectores de la economía, lo que contribuye a las desventajas económicas relativas de las mujeres en comparación con las de los hombres.

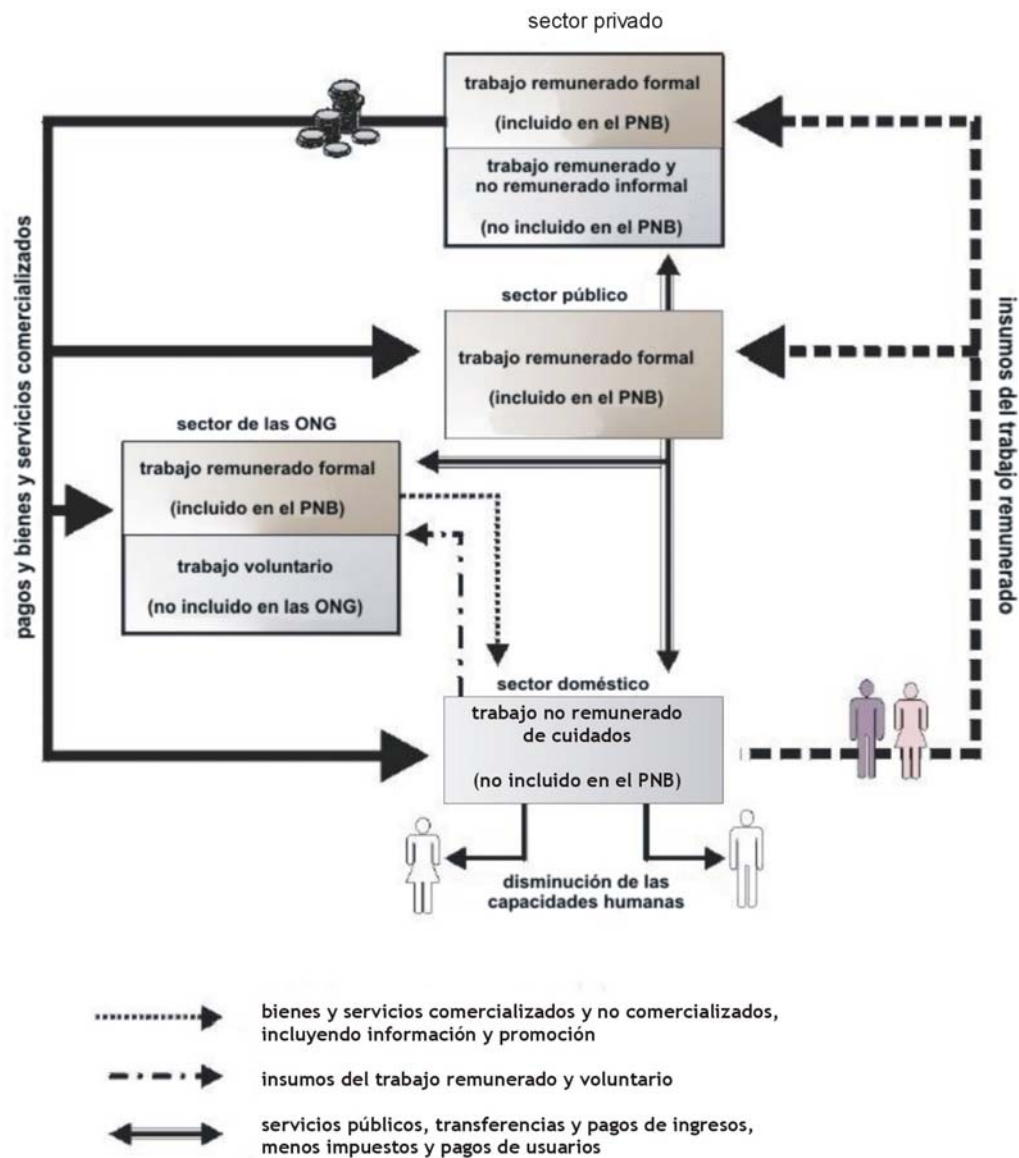


Imagen 1.2 Revisión de la economía para incluir la contribución de las actividades de cuidados (modificado de UNIFEM 2000:26)

Este ‘modelo’ de la economía con perspectiva de género ha sido utilizado para sensibilizar sobre los impactos de género que no son visibilizados si se utilizan análisis tradicionales. Consigue demostrar, por ejemplo, cómo las políticas y los presupuestos, al aumentar las cargas de tiempo sobre las mujeres, pueden acrecentar la pobreza y socavar la reproducción social.

Por ejemplo, un estudio llevado a cabo en 1992 sobre el impacto que los recortes en los servicios sociales bajo el ajuste estructural tenían en las mujeres ecuatorianas, encontró que las cargas de tiempo de las mujeres habían aumentado y que eso había afectado su capacidad para efectuar trabajos reproductivos no remunerados. Las mujeres dedicaban más tiempo a comprar productos más baratos y en menores cantidades, y a preparar alimentos. También tenían que

pasar más tiempo generando ingresos y realizando actividades de gestión comunitaria. La carga de los trabajos reproductivos se trasladó a las mujeres más jóvenes y a las niñas, y por consiguiente éstas contaban con menos tiempo para realizar las tareas escolares (Esim 2000).

Un modelo económico con perspectiva de género también muestra que las políticas y los presupuestos que podrían ser considerados eficientes para la economía remunerada, pueden estar logrando tales 'eficiencias' mediante el traslado de los costos a la economía de cuidados no remunerada. Por ejemplo, los programas de salud de los hospitales que aumentan la eficiencia utilizando indicadores de desempeño como 'la reducción de costos por paciente atendido', suelen reducir la prestación de servicios auxiliares como lavandería y dar el alta más temprano a los y las pacientes. El resultado final puede transferir los costos al sector de cuidados en el hogar en forma de un aumento en el trabajo no remunerado de las mujeres, quienes deben lavar la ropa de parientes o amistades hospitalizadas y cuidarles por más tiempo cuando están convalecientes (Elson 1998, citado en Budlender, Sharp y Allen 1998: 25). Las medidas de la eficiencia de desempeño que no tienen en cuenta estas transferencias de costos entre los sectores remunerados y no remunerados de la economía, no serán eficaces a la hora de sensibilizar sobre los impactos de género de los presupuestos y las políticas.

Las estrategias y herramientas para sensibilizar y aportar al entendimiento de las cuestiones de género y de los impactos de las políticas presupuestarias en hombres y mujeres pueden tomar varios años para desarrollarse por completo. Por lo tanto, no sorprende que las iniciativas de presupuestos sensibles al género con frecuencia se hayan centrado en estrategias de sensibilización, a costa de desarrollar y utilizar herramientas que promuevan la rendición de cuentas y los cambios en los presupuestos y las políticas. Sin embargo, para hacer de la presupuestación orientada al desempeño un marco presupuestario más útil para los presupuestos sensibles al género, se necesita aumentar la sensibilización a través de mejores medidas de rendición de cuentas y herramientas más eficaces, para garantizar que realmente se efectúen cambios en los presupuestos y en las políticas.

1.3.2 Rendición de cuentas de los gobiernos para que sus compromisos de la igualdad de género se traduzcan en compromisos presupuestarios

La rendición de cuentas implica hacer que los gobiernos respondan sobre el verdadero cumplimiento de sus compromisos con la igualdad de género. Garantizar la rendición de cuentas es una tarea demandante y por lo general involucra cambios institucionales. Numerosos presupuestos sensibles al género han tenido poco éxito a la hora de provocar los cambios deseados en los presupuestos y en las políticas porque no han podido idear mecanismos efectivos para hacer que los gobiernos se responsabilicen realmente de las políticas de igualdad de género y de sus implicaciones en la asignación de recursos.

La rendición de cuentas implica temas de representación, aspectos de transparencia y credibilidad de los compromisos gubernamentales con la igualdad de género (Bakker 2001). En primer lugar, dado que las decisiones presupuestarias son en última instancia de naturaleza política, los cambios presupuestarios para promover la igualdad de género requieren además de actores que se involucren con los procesos presupuestarios e institucionales, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil, para darle 'representación' y apoyo al enfoque de género, y garantizar la rendición de cuentas de los gobiernos. En el nivel más básico, la rendición de cuentas implica la disponibilidad a incluir interlocutores pertinentes en la toma de decisiones presupuestarias.

En muchos países, el contexto social y político presenta una participación incipiente de las mujeres en los debates y los procesos políticos sobre el presupuesto. Por ejemplo, el proyecto de presupuesto de género en Uganda ha buscado, entre otras cosas, forjar una nueva relación con el funcionariado público y las personas representantes de la sociedad civil, generando oportunidades para que los dos grupos trabajen conjuntamente en un proyecto presupuestario. La parlamentaria ugandesa, Winnie Byanyima, sostiene que 'para un país con una amplia tradición de secretismo oficial, ha sido un gran logro derribar las barreras entre actores estatales y no estatales para permitir que se comparta la información' (Byanyima 2000: 12).

Sin embargo, ganar 'representación' puede conllevar una confrontación importante. Diane Elson señala la exitosa estrategia de la Asociación de Trabajadores y Campesinos (MKSS) en Rajastán, India, para promover la rendición de cuentas presupuestaria utilizando instrumentos de 'derechos' y la acción masiva. La MKSS buscó el cumplimiento del derecho de la gente pobre, especialmente de las mujeres, a un salario mínimo en un proyecto de alivio de la sequía. Mediante audiencias públicas investigaron cómo el gobierno local estaba gastando el dinero y, al revelarse la malversación de los fondos de desarrollo, se pusieron de relieve los derechos de la ciudadanía a tener acceso al presupuesto y a otros documentos oficiales. El resultado fue una campaña en todo el país sobre 'el derecho a la información' que vinculó este derecho de la ciudadanía a la rendición de cuentas del gobierno hacia la misma (Elson 2000, citado por Hofbauer 2003: 20).

En segundo lugar, al igual que el objetivo de sensibilización, la rendición de cuentas requiere transparencia. El acceso a información desagregada por género y el análisis de los presupuestos gubernamentales es indispensable para sensibilizar sobre los asuntos e impactos de género de las políticas y los presupuestos. Sin embargo, para garantizar la rendición de cuentas, los presupuestos sensibles al género tienen que ir más allá de la información que está disponible y exigir accesibilidad y transparencia. Particularmente, según sostiene Isabella Bakker, la transparencia plantea interrogantes sobre 'qué' y 'para quién', que deben ser tratados. En lo que se refiere al 'qué', los gobiernos se inclinan más, por ejemplo, a ser transparentes acerca de las

relativamente pequeñas asignaciones destinadas de manera específica a las mujeres que acerca del 95% restante de sus presupuestos, la mayoría de los cuales pueden producir importantes impactos de género (UNIFEM 2000: 12). Por consiguiente, la fiscalización del desempeño de las diferentes categorías de gasto constituye una importante estrategia de rendición de cuentas.

En lo que concierne al ‘para quién’, hay analistas que señalan a los indicadores de desempeño como herramienta clave para los presupuestos sensibles al género, si se darán información sobre la naturaleza y los beneficiarios y beneficiarias de los cambios (UNIFEM 2000, Bakker 2001, Elson 2002b). Es decir, para promover la rendición de cuentas, los presupuestos con sensibilidad de género necesitan suministrar información sobre el desempeño a las partes interesadas, tanto dentro del gobierno como en la sociedad civil. El gobierno de la provincia de Western Cape en Sudáfrica es un ejemplo de información sobre desempeño utilizada por el gobierno. El Departamento de Desarrollo Económico, Turismo y Agricultura evaluó sus logros en función de sus metas e indicadores para 31 de sus proyectos correspondientes al ejercicio económico 2001-02 con fines informativos internos. Estas metas e indicadores incluían el total de mujeres beneficiadas por cada proyecto y proporcionaban las bases para hacer un seguimiento de los compromisos del gobierno con la igualdad de género. No es común, sin embargo, el empleo de este tipo de datos sobre el desempeño presupuestarios desagregados por género. Si bien los gobiernos elaboran presupuestos progresistas que incluyen metas e indicadores, pocos gobiernos informan acerca de lo que se ha logrado desde el punto de vista de estas metas e indicadores, e incluso es mucho más escaso el número de gobiernos que incorporan la desagregación por género.

Finalmente, otro asunto referido a la rendición de cuentas para los presupuestos sensibles al género concierne lo que Isabella Bakker denomina ‘credibilidad’ de los compromisos de la política gubernamental: ‘La ciudadanía y los actores del mercado deben creer en las intenciones y acciones de un gobierno’ (Bakker 2001:6). Sostiene que los presupuestos con enfoque de género u otros ‘análisis presupuestarios aplicados’, tales como los presupuestos sensibles al medio ambiente o a la pobreza, son un medio para garantizar que los gobiernos rindan cuentas por los compromisos nacionales e internacionales y que, asimismo, distribuyan los recursos públicos de forma equilibrada (Bakker 2001: 11). Para que se garantice la credibilidad de los compromisos respecto a la igualdad de género es necesario examinar las implicaciones políticas y presupuestarias de estos compromisos. Este procedimiento se debe llevar a cabo en distintos niveles: micro, institucional, macro, nacional e internacional. En otras palabras, nada se debe asumir como un ‘hecho’ si se busca la rendición de cuentas por parte de un gobierno respecto a sus compromisos con la igualdad de género. En consecuencia, las herramientas para analizar el gasto y el ingreso tratadas en la sub-sección 1.3.1 para sensibilizar sobre los impactos de género

de los presupuestos constituyen un componente vital de toda estrategia que busque promover la rendición de cuentas.

Ante la ausencia de herramientas y procesos sólidos de rendición de cuentas, las políticas gubernamentales son probablemente más proclives a aumentar la desigualdad de género que a reducirla. El trabajo realizado sobre género en las políticas macroeconómicas es un buen ejemplo. Un aspecto de este trabajo ha sido el desarrollo de una crítica a la teoría económica ortodoxa por no incluir al amplio sector de las actividades de cuidados no remuneradas en su concepto de economía. Otro ha sido el ejercicio de revisión del marco macroeconómico como el que realizó la Red de Educación Popular entre Mujeres latinoamericana, cuya meta a largo plazo es que las mujeres puedan abogar por propuestas macroeconómicas que faciliten la igualdad de género (Vargas Valente 2002). A nivel macro, así como en otros niveles, los presupuestos orientados al desempeño tienen el rol potencial de evaluar y fiscalizar la credibilidad de los compromisos de los gobiernos con la igualdad de género.

Mediante el empleo de diferentes estrategias y herramientas, los presupuestos sensibles al género han podido promover la rendición de cuentas de los gobiernos en relación a sus avances hacia la igualdad de género. Sin embargo, el progreso ha sido irregular y difícil de mantener por un periodo superior a un ciclo presupuestario. Si la presupuestación orientada al desempeño puede promover la rendición de cuentas de los gobiernos sobre los tipos de productos y servicios que proveen, junto con sus impactos en la comunidad, entonces probablemente también pueda avanzar en el cumplimiento de los objetivos de mayor rendición de cuentas gubernamental sobre los compromisos con la igualdad de género.

1.3.3 Modificación de los presupuestos y las políticas para promover la igualdad de género

En última instancia, el éxito de los presupuestos sensibles al género está unido a su trayectoria de introducir cambios concretos en los presupuestos y las políticas para la promoción de la igualdad de género. En otras palabras, es necesario preguntar: ¿hasta qué punto se efectuaron cambios con sensibilidad de género en las políticas presupuestarias, en las asignaciones y en los resultados? Es importante destacar que si bien los cambios en las políticas y los presupuestos podrían implicar más recursos, también implican hacer las cosas de otra manera para lograr resultados diferentes para la sociedad.

Una estrategia para lograr este objetivo puede incluir una o más de las siguientes actividades:

- aumentar las asignaciones presupuestarias,

- mejorar la calidad de los insumos de recursos (p. ej. capacitación en género al funcionariado público, mayor seguridad de financiamiento, incluyendo el uso de los fondos según lo planeado),
- redistribuir las asignaciones presupuestarias,
- cambiar el tipo y la calidad de los bienes y servicios suministrados por el gobierno,
- cambiar los resultados de las políticas.

Sin embargo, el objetivo de cambiar los presupuestos y las políticas a un enfoque sensible al género no puede realizarse aisladamente; debe ser entendido en relación con los objetivos interrelacionados de sensibilización y rendición de cuentas. La aplicación de cambios presupuestarios es más proclive a ser sostenida si están fundados en buenos análisis y procesos de rendición de cuentas, por medio de los cuales se pueda responsabilizar a los gobiernos por lo que hacen o dejan de hacer. No obstante, hasta el momento existen ejemplos publicados sobre cómo las iniciativas de presupuesto con enfoque de género han contribuido a la formulación de políticas y presupuestos sensibles al género. Se han iniciado algunos trabajos de documentación de conceptos, teorías y procesos necesarios para seguir adelante con estos objetivos (véase Diop-Tine 2002 sobre Ruanda, y Sharp y Broomhill 2002 sobre Australia). En su descripción general sobre presupuestos de género, Helena Hofbauer Balmori (2003) realiza una serie de recomendaciones para lograr un presupuesto con sensibilidad de género. Muchas de estas recomendaciones destacan el rol potencial de la presupuestación orientada al desempeño; incluyen la participación de la sociedad civil, una visión estratégica, la evaluación coherente de resultados identificables de las iniciativas de presupuestos de género y técnicas de investigación participativas con sensibilidad de género.

1.4 Conclusiones

En resumen, una evaluación del posible impacto de la adopción de un marco de presupuestación orientada al desempeño sobre las iniciativas presupuestarias sensibles al género implica entender los impactos en los objetivos clave de éstas: sensibilización de género, mayor rendición de cuentas y garantía de cambios reales en las políticas presupuestarias, las asignaciones y los resultados. Este documento tratará a partir de ahora estos temas y evaluará cómo la presupuestación orientada al desempeño podría favorecer los objetivos de los presupuestos sensibles al género, en particular la rendición de cuentas y las modificaciones en los resultados de los presupuestos. El diagrama de la imagen 1.3 formula este interrogante.



Imagen 1.3 Cómo un marco de presupuestación orientada al desempeño puede estar relacionado con los objetivos de los presupuestos sensibles al género.

Sección 2

Sistemas de presupuestación orientada al desempeño

Sistemas de presupuestación orientada al desempeño

2.1 Introducción

La tendencia hacia un mayor interés por el desempeño en los sistemas de presupuestación gubernamental es mundial. Un estudio de los países miembros realizado por la OCDE en 1999 y 2000 reveló que el 75 % de los encuestados habitualmente incluían información de desempeño en sus documentos presupuestarios (OCDE 2000:2). Mientras que los niveles nacionales y estatales de gobierno han sido pioneros en la introducción de elementos de desempeño en la toma de decisiones presupuestarias, los gobiernos locales y comarcales también han comenzado a introducir estas reformas presupuestarias. En 1998, un estudio de 411 gobiernos comarcales en Estado Unidos informó que cerca de un tercio de estos gobiernos utilizaban las mediciones de desempeño en al menos una etapa del presupuesto (Wang 2000: 104). La adopción de la presupuestación orientada al desempeño también se ha exportado a países en vías de desarrollo, un proceso que es facilitado por los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Asiático de Desarrollo y la OCDE.

En términos generales, la presupuestación orientada al desempeño involucra la incorporación de información de desempeño en el proceso presupuestario para utilizarla en la toma de decisiones y la asignación de recursos. Sin embargo, la presupuestación orientada al desempeño adquiere diferentes formas y emplea diversa terminología; a su vez, ha evolucionado y se ha transformado con el tiempo. Desde la década del 50, han surgido distintos tipos de presupuestos que incorporan elementos de desempeño, incluyendo 'presupuestos por ejecución', 'presupuestos por programas', 'presupuestos base cero' y más recientemente los presupuestos por 'productos y resultados'. Cada una de estas iniciativas se basa en lecciones aprendidas de modelos anteriores y busca establecer nuevas y distintas maneras de vincular los recursos con los resultados (McGill 2001: 377).

La presupuestación orientada al desempeño garantiza una investigación seria debido a su capacidad para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de los presupuestos sensibles al género. Si la igualdad de género se adoptara como prioridad del gobierno, entonces, en teoría, se podrían medir sus logros con la información provista por un presupuesto orientado al desempeño y, por consiguiente, adaptar los presupuestos. Sin embargo, en la práctica, la evolución hacia la presupuestación orientada al desempeño dista de estar completa, y los

expertos en presupuestos previenen sobre las 'dificultades de unir la toma de decisiones presupuestarias con buena información presupuestaria' (Pollitt 2001: 12).

Esta sección examina cómo ha progresado la presupuestación orientada al desempeño y las formas que ha tomado. Le sigue un estudio acerca de los desafíos y oportunidades que la presupuestación por 'productos y resultados' genera para los presupuestos sensibles al género, la forma de presupuestación por ejecución que los gobiernos están utilizando de manera creciente.

2.2 ¿Qué es la presupuestación orientada al desempeño?

Muchos han advertido que es difícil dar una definición definitiva de presupuestación orientada al desempeño debido a la diferente terminología, los diversos requisitos y los distintos enfoques del desempeño (Joyce 1996; Melkers y Willoughby 2001).

En términos generales, la presupuestación orientada al desempeño (POD) involucra dos elementos esenciales:

- la incorporación de información que mide lo que los gobiernos hacen y los impactos de la política previstos dentro de las distintas etapas del ciclo presupuestario,
- el empleo de esa información en la toma de decisiones presupuestarias para alinear mejor las decisiones sobre el gasto con las prioridades del gobierno y el desempeño previsto.

Para entender qué es la presupuestación orientada al desempeño es primordial el análisis de la práctica. Diferentes países, así como los distintos niveles del gobierno dentro de un país (nacional, estatal y local), lo realizan de otra manera. No obstante, al igual que los presupuestos sensibles al género, los presupuestos orientados al desempeño aún están evolucionando y construyéndose sobre la base de lecciones anteriores.

2.3 Breve historia de la presupuestación orientada al desempeño

El concepto de presupuestación orientada al desempeño ha sido promovido por varias décadas y ha caracterizado diferentes clases de sistemas presupuestarios. En 1494, la Comisión de Hoover en Estados Unidos recomendó un presupuesto por ejecución para el gobierno federal a fin de trasladar el enfoque en los insumos hacia las funciones, actividades y logros (McGill 2001: 377; Melkers y Willoughby 2001: 55). En las décadas de los 50 y 60 se introdujo un componente de desempeño en el proceso presupuestario de algunos gobiernos locales y comarcales de Estados Unidos (Hatry 1999: 182). Con el nombre de 'presupuestos por ejecución', estas iniciativas

desarrollaron índices de los costos unitarios de las actividades gubernamentales con el fin de medir la productividad y comparar los costos en todos los servicios. A partir de su surgimiento en los años 60, numerosos países comenzaron a introducir elementos de desempeño con la adopción de lo que generalmente se denominó ‘presupuestación por programas’, la cual buscaba identificar los objetivos o propósitos finales del gobierno, y relacionarlos con indicadores cuantitativos que a su vez se relacionan con la cantidad de recursos necesarios para alcanzar los objetivos de diferentes maneras (Caiden y Wildavsky 1974: 159). Más tarde, el menos utilizado ‘presupuesto base cero’ procuró justificar todos los gastos según criterios de desempeño comenzando con un presupuesto cero cada año.

Desde comienzos de la década de 1990, luego de un apoyo legislativo explícito como la *Ley Gubernamental de Desempeño y Resultados (Government Performance and Results Act, GPRA)* de 1993 en Estados Unidos y la *Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994* en Nueva Zelanda, un número creciente de países industrializados y en vías de desarrollo han introducido una nueva forma de presupuestación por ejecución: la presupuestación por ‘productos y resultados’. Esta iniciativa busca medir el desempeño ya sea de los productos (los bienes y servicios distribuidos), de los resultados (el avance hacia el cumplimiento de los objetivos generales del gobierno o los objetivos de una política), o de ambos.

El capítulo más reciente en la historia de la presupuestación orientada al desempeño ha sido la creciente importancia que se da a los efectos, o a los impactos de la financiación gubernamental, como una medida de los resultados.

2.4 Tipos de presupuestos

La evolución de la presupuestación orientada al desempeño produjo durante 50 años o más nuevos tipos de presupuestos del sector público, cada uno con un enfoque diferente: presupuesto por ejecución, presupuesto por programas, presupuesto base cero, presupuesto por productos y resultados. Estos presupuestos han evolucionado como formas distintas que incorporan nuevos modos de conceptualizar y medir el desempeño pero que toman como base las lecciones anteriores. Hoy los gobiernos utilizan más de un tipo de presupuesto; por ejemplo, la presupuestación por productos puede utilizarse conjuntamente con un marco de presupuesto por programas. Para entender la presupuestación orientada al desempeño en cualquiera de sus formas, es preciso reconocer que estos presupuestos no han reemplazado necesariamente por completo a la tradicional ‘presupuestación por partidas’. No obstante, el punto común de partida para el desarrollo de presupuestos alternativos orientados al desempeño ha sido el reconocimiento de las limitaciones de la presupuestación por partidas.

2.4.1 Presupuestos por partidas

En los sistemas tradicionales de presupuestación por partidas se catalogan los gastos públicos del gobierno para el año siguiente de acuerdo al dinero que se gasta en 'partidas'. Las partidas registran cuánto dinero tiene permitido gastar un departamento en particular o una sub-departamento en salarios, equipamiento, infraestructura, artículos perecederos u otros. La presupuestación por partidas implica el control del gasto agregado de las agencias al fijar los límites del gasto en cada partida durante el proceso de asignación presupuestaria. Este tipo de presupuestación no intenta identificar los objetivos o las actividades que se llevarían a cabo para promover esos objetivos, por tanto, no brinda información acerca de por qué se gastó el dinero o si los programas son eficientes y eficaces (Banco Mundial 1998: 12).

La presupuestación por partidas también fomenta un enfoque histórico o creciente de los presupuestos; es decir, la tendencia ha sido basar las decisiones en la refinanciación de lo que aconteció en el pasado sin necesariamente revisar los productos o los resultados de los programas gubernamentales vigentes. Asimismo, las prioridades y circunstancias requieren cambios presupuestarios más considerables que no ocurren enseguida. Es difícil lograr la asignación o reasignación de fondos para nuevos programas o políticas dado que los programas vigentes tienden a ser prioridad número uno en los procesos presupuestarios. Por otra parte, la ausencia de un componente de planificación significa que los presupuestos por partidas tradicionalmente estaban sujetos a períodos breves de un año.

Se sigue utilizando la presupuestación por partidas como una manera de controlar los insumos del gasto de las actividades gubernamentales y, a diferencia de la presupuestación orientada al desempeño, se la conoce y entiende mucho más. El atractivo de la presupuestación por partidas aún es intenso dentro del gobierno comparado con el de la presupuestación orientada al desempeño, por tanto no se la debería subestimar. Una revisión de la presupuestación por ejecución llevada a cabo por la Oficina de Contaduría General de los Estados Unidos concluyó que las cuatro grandes tentativas gubernamentales por establecer la presupuestación orientada al desempeño dentro del gobierno federal desde la década de 1950 fracasaron al intentar desviar la atención puesta en la presupuestación por partidas (Oficina de Contaduría General de los Estados Unidos 1997: 1, citado por McGill 2001: 377). Sin embargo, en algunas administraciones gubernamentales, incluyendo los gobiernos locales y provinciales, se utiliza cada vez más la presupuestación por partidas combinada con un enfoque de presupuestación orientada al desempeño (Kluvers 1999).

2.4.2 Presupuestación por ejecución

En las décadas de 1950 y 1960, los reformadores que buscaban abordar los déficit del sistema de presupuestación por partidas llevaron a cabo los primeros intentos por mejorar este tipo de presupuestación. La introducción de la 'presupuestación de ejecución' reflejó la preocupación

administrativa por la eficiencia o la 'relación entre lo que el gobierno realizó y cuánto costó' (Banco Mundial 1998: 12). El gasto propuesto de un organismo gubernamental se dividió en actividades y se establecieron medidas de carga de trabajo y costos unitarios para estas actividades. La administración podía formular presupuestos sobre la base de la carga de trabajo prevista, multiplicando el número de unidades requeridas por el costo de cada unidad de insumo. También podían convertir los costos unitarios en índices de productividad con un enfoque en los productos. Esto permitió comparaciones entre los servicios y a través del tiempo y el seguimiento de la eficiencia técnica de las actividades gubernamentales. Proliferaron los indicadores de desempeño como 'el costo (o el número de horas de trabajo) por tonelada de asfalto colocado' y 'saturaron a los usuarios y usuarias externas de información' (Hatry 1999: 182).

Mientras las preocupaciones administrativas sobre la eficiencia continúan siendo una importante influencia en la formulación de presupuestos, las cuestiones como la eficacia de la política para lograr los objetivos también son criterios de 'resultado' fundamentales para evaluar la asignación de recursos gubernamentales. El Banco Mundial identifica como un factor significativo en el cambio hacia la presupuestación por programas, la falta de información para elegir entre las políticas propuestas sobre la base de la eficacia de los gastos en esta manifestación temprana de la presupuestación orientada al desempeño (Banco Mundial 1998:12).

2.4.3 Presupuestos por programas

Desde la década de 1960, la presupuestación por programas ha sido ampliamente adoptada en todo el mundo como un sistema de presupuestación orientada al desempeño, el cual posee diversas variantes. La evolución de este sistema en los Estados Unidos incluyó la capacidad de planificación: en 1965 el Presidente Johnson introdujo el Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto, o SPPP, como el primer intento sistemático por establecer una forma de presupuestación por programas nacional en las agencias federales de Estados Unidos (Melkers y Willoughby 2001; Cozzetto, Kweit y Kweit 1995). En otros países, se adoptó la presupuestación por ejecución de programas o la presupuestación y gestión por programas en un intento por combinar la eficiencia con la eficacia en los criterios de ejecución. Por ejemplo, en Australia, a nivel federal del gobierno, la presupuestación y gestión por programas fue definida como 'la unión de todos los recursos involucrados en la ejecución de un programa y el constante seguimiento en función de los objetivos de las políticas establecidos por el gobierno para la eficiencia y eficacia de la instrumentación de ese programa' (Wanna, Kelly y Forster 2000: 174).

Quienes promueven la presupuestación por programas señalan que ésta mejora la planificación, los productos, la eficiencia y la eficacia (Kluvers 2001: 38). Esta presupuestación provee información para elegir entre las políticas propuestas y establece un vínculo entre los costos del programa y los resultados de los programas gubernamentales. La pieza central de la presupuestación por programas es el programa, la estructura organizativa. Esto significa que los presupuestos están diseñados para financiar los programas antes que a los organismos gubernamentales. Un programa comprende un objetivo de política gubernamental, los pasos necesarios para alcanzarlo y las medidas de eficiencia y eficacia del programa (Banco Mundial 1998: 13). Mediante un proceso de evaluación continua de los programas y de devolución de resultados al proceso presupuestario, la presupuestación por programas sirve como un sistema de asignación de recursos (Melkers y Willoughby 2001).

Se necesita de importantes recursos para instaurar este sistema de presupuestación por programas dado que han surgido numerosos problemas durante su ejecución. Al mismo tiempo, los departamentos y ministerios por lo general han puesto una fuerte resistencia. En un análisis de los intentos fallidos de presupuestación por programas en Sri Lanka en la década de 1970, se resaltaron algunos de los problemas más comunes en los países en vías de desarrollo. Algunas de las razones de su fracaso fueron: (1) la falta de un fuerte compromiso político por parte del ejecutivo y la legislatura; (2) la falta de personal adecuado; (3) la escasez de reformas paralelas en los modelos contables y de auditoría para mantener el rumbo de la reforma; y (4) lo poco apropiado de la reforma para las disposiciones presupuestarias y administrativas del país (Banco Mundial 1998: 14).

La presupuestación por programas también ha sido criticada en el ámbito de las experiencias de los países de la OCDE. La más importante de estas críticas ha sido la que sostiene que la presupuestación por programas, en su búsqueda por imponer un enfoque racional o tecnócrata para la asignación de recursos, está en conflicto con la naturaleza intrínsecamente política de la presupuestación. Esta crítica, la cual se abordará en la sub-sección 2.8.5, también se aplica a la presupuestación por productos y resultados.

2.4.4 Presupuesto base cero

Durante las décadas de 1970 y 1980, el presupuesto base cero se introdujo en algunos países, en parte como resultado de las dificultades planteadas por la presupuestación por programas y en parte como solución al aspecto 'incremental' del presupuesto por partidas. En principio, el presupuesto base cero fue desarrollado y aplicado en grandes compañías como Texas Instruments, Playboy y Xerox en los Estados Unidos (Barkman 1997: 63). Se introdujo por primera vez en el sector público como una herramienta de reforma presupuestal bajo la administración de Carter, y más tarde fue dejada de lado por el gobierno de Reagan. Sin

embargo, el presupuesto base cero aún tiene aceptación en un número limitado de gobiernos (Kluvers 1999; Barkman1997).

El término ‘base cero’ surge del requisito de que se debía considerar que todos los programas no tenían financiación al comienzo de cada ciclo presupuestario. El presupuesto de base cero representó una importante transición de la idea de cambios en la asignación creciente de recursos a la evaluación del desempeño de toda la gama de actividades gubernamentales. En este proceso, los departamentos debían identificar sus programas, situar por orden de importancia y justificar su existencia según las metas y los objetivos del departamento. Los programas más importantes tenían mayores posibilidades de seguir siendo financiados. El presupuesto base cero era un proceso ‘de abajo a arriba’, que requería que cada administrador fuera responsable de posicionar y justificar el valor y la existencia continuada de los programas. No obstante, se trata de un proceso difícil y complejo, en particular para las agencias que tienen diversos objetivos; además el personal de las agencias debe dedicarle mucho tiempo y esfuerzo. En consecuencia, el presupuesto base cero no ha sido una forma de presupuestación orientada al desempeño muy adoptada.

2.4.5 Presupuestos por productos y resultados

En la década de 1990, surge una nueva ola de presupuestos orientados al desempeño que comienza a tomar forma en la gestión pública de diversos países, entre los que se incluyen (aunque no se limita a ellos) Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Reino Unido, Suecia, Suiza, Noruega, Dinamarca, Países Bajos, Chile, Malasia, Samoa, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y algunos estados de India. El cuadro 2.1 brinda un ejemplo de la orientación de esta reforma en Sudáfrica.

En el año 2001, el Ministerio Nacional de Hacienda de Sudáfrica comenzó a producir documentos de Estimación de Gastos Nacionales para complementar el presupuesto nacional. La Estimación de Gastos Nacionales brinda información exhaustiva sobre los objetivos y las estrategias de los departamentos, sus planes de gasto y aspectos de la prestación de servicios. Con esta información se busca mejorar la planificación y la rendición de cuentas y hacer más transparentes los procesos presupuestarios.

En 2002, la Estimación de Gastos Nacionales comenzó a incluir metas departamentales para la ejecución de servicios en las principales áreas con el fin de proporcionar al Parlamento objetivos mensurables para cada programa de gastos. Las metas departamentales para la ejecución de servicios en áreas clave serán obligatorias bajo la Ley de Administración de las Finanzas Públicas de 2003. Los departamentos deben articular sus metas y los principales objetivos y resultados de los programas, brindar un panorama estratégico y presentar un informe de los principales productos, indicadores y metas.

Cuadro 2.1 Reforma presupuestal en Sudáfrica

(Ministerio Nacional de Hacienda de la República de Sudáfrica 2002: 1-3)

El enfoque de presupuestación por productos y resultados que centra la toma de decisiones presupuestarias y la rendición de cuentas de los gobiernos en tres cuestiones esenciales (Chan, Nizette, La Rance, Broughton y Russell 2002: 35):

Resultados: qué influencia desea ejercer el gobierno sobre la comunidad por medio de sus acciones.

Productos: cómo desea el gobierno lograr esa influencia.

Indicadores de desempeño: cómo saben el gobierno y la comunidad si se está logrando influir de manera eficiente y efectiva.

Los objetivos de la presupuestación por productos y resultados son dos: asignar recursos (insumos) de acuerdo con las prioridades gubernamentales o los objetivos que los gobiernos buscan alcanzar mediante la ejecución de las políticas elegidas; y relacionar la asignación de recursos del presupuesto, o cómo se planea utilizar los fondos, con los resultados o impactos esperados (productos y resultados).

Cada vez se usan más los términos ‘presupuestación basada en resultados’ y ‘presupuestación orientada a los resultados’ indistintamente con el de la presupuestación por productos y resultados. Algunos críticos enfatizan que un presupuesto basado en los resultados debe incluir los efectos directos (Hatry 1999: 179). La idea es que para una genuina ‘presupuestación basada en resultados’ no es suficiente emprender sólo actividades que producen productos y medir su desempeño. Estas actividades y productos tienen que ser constantemente reconsiderados y ajustados a la luz de los resultados que se utilizaron para justificar el programa en primera instancia (Perrin 2002: 4). Por ejemplo, para medir si se utilizan bien las horas de enseñanza en función de los objetivos del programa (alfabetización para niños y niñas desfavorecidas, por ejemplo), los responsables de la toma de decisiones necesitarían medir si la alfabetización de estudiantes mujeres y varones aumentó en el programa (un resultado) y considerar si los costos (insumos) en relación con los productos (horas de enseñanza) valieron los resultados alcanzados. En este caso, el aumento en la alfabetización sería un indicador de la eficacia del programa, que podría ser comparado con el indicador de eficiencia (es decir, el costo de los insumos en relación con el producto de las horas de enseñanza).

A pesar de la posición central de los resultados de la ‘presupuestación basada en resultados’, se han identificado pocos países seriamente comprometidos con una evaluación tanto de los resultados como de los productos, aunque hay otros que buscan expandir su capacidad en el uso

de información del desempeño de los resultados (Perrin 2002: 6). En un análisis de la presupuestación por resultados encomendado por el Parlamento Escocés en 2001, Norman Flynn sostiene que la elaboración de presupuestos por resultados (efectos) es distinta de la elaboración de presupuestos por insumos (personal y materiales) y de la presupuestación basada en los productos (número de personas educadas, prisioneros detenidos, etc.), pero se puede llevar a cabo la presupuestación por resultados conjuntamente con los otros dos métodos. Sin embargo, el cambio hacia una presupuestación basada en los resultados puede tener consecuencias políticas dado que pone un mayor interés en el traspaso de fondos entre programas y ministerios de ejecución y aquellos que no lo son. No obstante, ‘la idea es cambiar el paquete de productos comprados para obtener mejores resultados’ (Flynn 2001: 3). Se puede ilustrar la idea de una adopción progresiva de la presupuestación por insumos, productos y resultados, empleando la idea de una ‘cadena de resultados’, como se ejemplifica en la imagen 2.1.

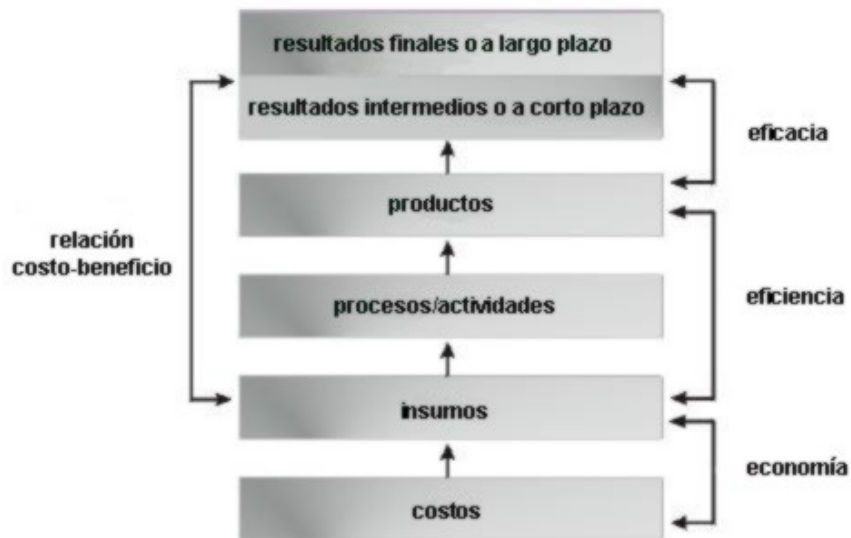


Imagen 2.1 Cadena de resultados
(Modificado de Perrin 2002: 5)

Hay diferentes países en las distintas etapas de la cadena de resultados en función del enfoque y los criterios utilizados para medir los logros. En el año 2002, la OCDE identificó que Brasil, Francia, Alemania e Irlanda se encontraban en la etapa de centrarse principalmente en la reforma del proceso presupuestario hacia uno basado en resultados. Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Noruega y Suecia privilegiaron el seguimiento de las actividades y los productos (Perrin 2002: 5). Este cambio de enfoque hacia los resultados (intermedios o finales) es relativamente nuevo; entre los gobiernos interesados en su aplicación se encuentran Estados Unidos, Reino Unido y Australia.

Esta ola actual de presupuestos orientados al desempeño tuvo su génesis en las reformas de la teoría y la práctica de la gestión del sector público en la década anterior. Estas reformas de los procesos presupuestarios manifiestan un notable grado de convergencia entre los países de la OCDE y están siendo adoptadas por países en vías de desarrollo de manera creciente. Las reformas incluyen:

- un cambio en el foco de atención en los insumos y los procesos hacia los resultados expresados en productos y resultados,
- la delegación y descentralización de las actividades gubernamentales junto con la introducción de sistemas de gestión del desempeño para controlar lo que se estaba llevando a cabo,
- un cambio del tradicional ciclo presupuestario anual hacia esquemas de gastos plurianuales (o a mediano plazo) como base para los procesos de presupuestación anual,
- la separación de los roles de comprador y proveedor del gobierno, llevando a una mayor dependencia en el sector privado y en el sector comunitario sin fines de lucro para que provean servicios en nombre del gobierno,
- volver a dar al sector público su rol de consumidor/a y cliente,
- el fomento de las ideas de competencia y elección que se logran con la desregularización y comercialización por medio de la privatización, contratación de terceros y la licitación competitiva.

Los orígenes de estas reformas en la administración pública se han descrito como un ‘matrimonio de ideas’ de la ‘nueva economía institucional’ y una administración de tipo comercial (Hood 1991: 6). La nueva economía institucional junto con sus bloques de construcción teórica sobre elección pública, costos de transacciones y director/a-delegado/a han contribuido a promover las doctrinas de competitividad, elecciones del usuario, transparencia y rol de las estructuras de incentivos. Las nociones de administración científica según criterios comerciales han promovido las doctrinas de gestión profesional adaptable, potestad de libre apreciación para obtener resultados (libertad de gestión), desarrollo de culturas organizacionales adecuadas y medición y ajustes de los productos (Hood 1991: 6). Estas doctrinas han ido acompañadas de un cambio en los sistemas de valores de la gestión pública y de un apoyo a las nuevas formas de trabajar, incluyendo la presupuestación⁶.

Los objetivos de la gestión del gasto público también apoyan estas reformas presupuestales, que las instituciones multilaterales promueven y muchos gobiernos adoptan como objetivos fundamentales del sistema de gestión de recursos del gobierno, del cual los presupuestos son un elemento central. Estos objetivos, según el Banco Mundial, son (1) mantener la disciplina fiscal agregada para obtener el control eficaz del total del presupuesto; (2) promover la eficiencia en la asignación de los recursos por medio de la cual los recursos son asignados (y reasignados) de acuerdo con las prioridades gubernamentales; (3) promover eficiencia operacional o el costo eficiente de la provisión de servicios (Banco Mundial 1998). La gestión del gasto público ha dado más importancia a la equiparación del gasto con lo que es asequible en el mediano plazo y a la alineación del gasto con las prioridades de la política y con la obtención de resultados al menor costo. También le ha otorgado un nuevo papel al ministerio de economía u oficina central de presupuesto:

...es probable que las oficinas de presupuesto pasen más tiempo haciendo seguimiento de lo que logran las agencias con los fondos disponibles. Este cambio deriva del principio según el cual los administradores deberían tener amplia libertad para gastar los fondos asignados, pero deberían mantenerse cerca de los objetivos de desempeño. (Schick 2001: 13)

La presupuestación por productos y resultados, como parte de una serie de reformas, por lo general va acompañada de cambios en los sistemas de planificación, de elaboración de informes, de auditoría, contables y de información, en los sistemas de gestión y en las disposiciones legislativas. Por ejemplo, un número de países de la OCDE ha optado por la contabilidad acumulativa. Este sistema registra los gastos y los ingresos a medida que se incurre en ellos, a diferencia de la contabilidad de caja que registra los pagos y cobros cuando se reciben. Se sostiene que la contabilidad acumulativa mejora la información de gestión sobre los costos y activos, y facilita una mejor integración de las medidas financieras y de desempeño (Pollitt 2001: 19). Sin embargo, no se debe exagerar el grado de integración de la presupuestación por productos y resultados con otros cambios y sistemas. Un reciente análisis internacional realizado por Christopher Pollitt sobre las iniciativas gubernamentales para producir un sistema de gestión financiera y de desempeño integrado sugiere que los requisitos técnicos, culturales y políticos de la integración son muy difíciles de alcanzar en la práctica (Pollitt 2001).

Al igual que otros sistemas de presupuestación que han tenido lugar antes de éste, la presupuestación por productos y resultados, en la práctica, puede involucrar un enfoque mixto. Puede incluir la presupuestación por partidas y puede o no mantener una estructura de programa. El cuadro 2.2 muestra un estudio de caso de presupuestación por productos y resultados realizado en la Oficina de Desarrollo Rural en Corea.

El Ministerio de Planificación y Presupuesto de Corea introdujo un presupuesto basado en el desempeño para el año fiscal 2000 en 16 agencias piloto. Se solicitó a cada una de las agencias piloto que midiera de manera sistemática el desempeño de la agencia a través de un plan estratégico, un plan y un informe de desempeño. Las metas de resultados, sin embargo, por lo general no son publicadas en la documentación presupuestaria; sólo cuando las metas de productos pueden medirse bien, se las puede incluir en estos documentos. El Ministerio de Planificación y Presupuesto y las agencias introdujeron más tarde los resultados en la gestión organizativa y presupuestaria.

Ejemplo: en el año 2000, se introdujo en el presupuesto el plan e informe de desempeño de la Oficina de Desarrollo Rural. Por ley, la misión de la Oficina es montar la infraestructura necesaria para la producción agrícola y para mejorar la calidad de vida rural. La Oficina fijó 5 objetivos estratégicos, tales como asegurar la actividad agrícola estable mediante la construcción de obras para prevenir inundaciones y reducir los daños causados por éstas. Para evaluar el desempeño de este objetivo, la Oficina sugirió que el área de la región cubierta por obras de desagüe fuera un indicador de resultado para el área meta. El tamaño del presupuesto asociado con el objetivo de desempeño es de aproximadamente 167 millones de dólares. Según el informe de desempeño publicado en noviembre de 2001, las nuevas obras de desagüe cubren 9.000 hectáreas, mientras que el área que restaba cubrir hasta el año 2009 era de 235.000 hectáreas. Por lo tanto, el porcentaje de finalización de obra aumentó un 4% según lo planeado. El informe mantiene que el proyecto se expandió con éxito y que continuó de forma constante. En el informe de desempeño se mencionan dos objetivos no alcanzados. Uno de ellos es el desarrollo insuficiente de los recursos de la industria del ocio, al cual se apunta para aumentar los ingresos de los residentes rurales. El informe indica que la recesión económica que siguió a la crisis de 1997 ha hecho que el sector privado no esté seguro de invertir en la industria del ocio y esto se vio reflejado en el presupuesto de 2001 con una reducción de 3,5 millones de dólares.

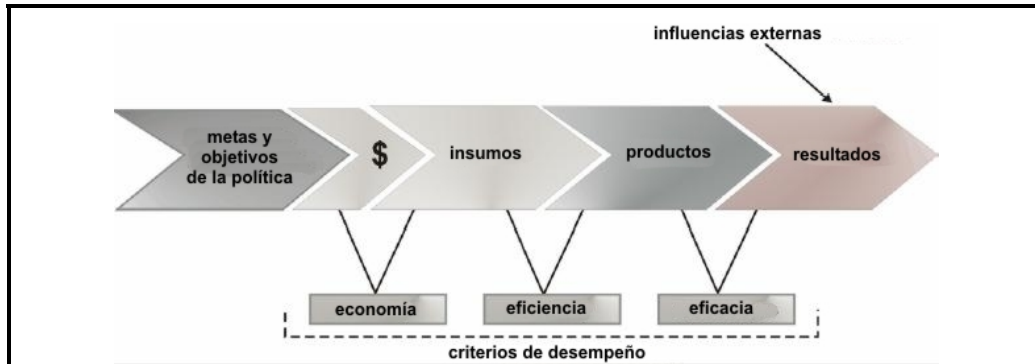
Cuadro 2.2 Presupuestación basada en el desempeño en Corea

(Kim 2002: 4-5)

2.5 El marco de la presupuestación por productos y resultados

Un número creciente de gobiernos está empleando la presupuestación por productos y resultados, y en los últimos años han proliferado directrices y marcos para la elaboración de informes sobre presupuestos de desempeño por productos y resultados. Por lo general, los ministerios de economía o los departamentos de hacienda publican estos documentos que proporcionan considerables justificaciones y pocas reservas para este enfoque de presupuestación. Existen ciertas diferencias en los marcos recomendados por los distintos gobiernos, pero, como indica Gabrielle Meagher, sin excepción, estos documentos utilizan un modelo de producción industrial o de bienes como marco conceptual del desempeño (Meagher 2001: 2).

La imagen 2.2 ofrece una representación esquemática con una lógica sencilla basada en la producción, junto con una explicación de los componentes. La imagen 2.3 muestra un ejemplo de su aplicación en un programa de salud.



El modelo adopta el siguiente marco y lenguaje para desglosar y describir la actividad gubernamental.

-
- Los insumos son los recursos de trabajo, de capital y financieros que se combinan para producir productos y resultados.
-
- Los insumos incluyen, por ejemplo, docentes, enfermeros/as, equipamiento, sistemas de tecnología de la información y oficinas.
-
- Un documento gubernamental describe el rol de los insumos en el proceso de producción como:
 - *Las agencias suministran insumos (p. ej. finanzas, recursos humanos, bienes de equipo) a las actividades y procesos que generan los productos y servicios que constituyen su producción. Estos insumos incluyen los fondos asignados a ellas a través del presupuesto o recibidos a través de convenios entre el comprador/a y el proveedor/a, así como los ingresos recaudados a través de otros medios, como las ventas, los impuestos y las contribuciones industriales.*
 - (Departamento de Finanzas y Administración del Gobierno Australiano 2002: 5)
 -
 -
-
- Los productos son los bienes o servicios finales que las agencias gubernamentales planean o realmente producen o distribuyen entre el público.
-
- Algunos ejemplos incluyen: estudiantes educados/as, pacientes atendidos/as, guarderías infantiles y ayuda económica o, en el caso del Departamento de Finanzas, los productos incluirían datos financieros y de investigación.
-
- **Productos**
 - La producción o distribución de productos es la actividad económica principal de las agencias gubernamentales y el centro de actividad del personal del sector público. Los productos son los pasos entre los objetivos propugnados por los gobiernos y los resultados alcanzados.
 -
 -
-

Resultados

- Los indicadores se establecen utilizando distintas clasificaciones de los productos.
- Comúnmente se utilizan cuatro clasificaciones: cantidad, calidad, puntualidad y costo. La cantidad hace referencia al volumen de los servicios, la calidad al nivel de los servicios, la puntualidad a los plazos de distribución o tiempos de respuesta, y los costos a los precios del suministro de productos.
-
- Por ejemplo, el Departamento de Hacienda del Gobierno de Samoa (Occidental) identificó la planificación y la política económica como uno de sus productos. En lo que se refiere a los subproductos de ‘formulación y análisis de la política macroeconómica’, las medidas de desempeño cuantitativas hacen referencia al número de documentos de análisis, talleres de capacitación y consultas con los grupos interesados sobre cuestiones macroeconómicas. Las medidas de calidad hacen alusión a la minuciosidad del análisis, el empleo de los mejores datos y técnicas disponibles y la inclusión de las consultas a las partes interesadas. Las medidas de puntualidad se refieren a las fechas de finalización y publicación de los informes macroeconómicos, las previsiones y el desarrollo del marco macroeconómico para el presupuesto (Gobierno de Samoa 2001: 186). Aunque no estén incluidos, los indicadores de costo podrían demostrar el costo total y promedio, y el costo unitario.
-
- En la práctica, en esta fase de la presupuestación por productos y resultados, los países tienden a basarse en medidas e indicadores de productos para demostrar el desempeño y no en los resultados.
-
-
- Los resultados son los impactos, productos finales o consecuencias (planeados y reales) de las actividades gubernamentales para la comunidad. Algunos ejemplos incluyen la reducción en los niveles de pobreza, mayor alfabetización, mayor esperanza de vida, mayor participación económica, ingresos más altos, menor contaminación y mayor seguridad nacional, entre otros.
-
- El interés de los resultados se encuentra en los cambios y las consecuencias que se dan por los impactos deseados o reales de los insumos y productos del gobierno. Se puede establecer formulando la pregunta ¿qué efecto puede tener el gobierno en la comunidad, la economía o el interés nacional? (Departamento de Finanzas y Administración del Gobierno Australiano 2002: 10). Los resultados pueden ser a largo plazo, o de nivel superior, que miden el impacto sobre los clientes o la comunidad; o a corto plazo, o nivel inferior, que indican los resultados en relación con programas específicos u objetivos de la política.
-
- No todos los resultados están bajo el control de un departamento/ministerio o el gobierno. El nivel de pobreza, por ejemplo, refleja las influencias del mercado y la comunidad en lugar de ser meramente una consecuencia de la actividad gubernamental. El marco de la presupuestación orientada al desempeño por productos y resultados reconoce que los resultados pueden estar influenciados por factores externos.
-
- El desarrollo de medidas e indicadores de resultado está menos avanzado que el de los productos. Los tipos de indicadores de resultado que se pueden identificar en la literatura sobre presupuestación orientada al desempeño son: cantidad, calidad, acceso y equidad, y efectividad. El Comité Directivo Australiano para la Revisión de la Provisión de Servicios de la Confederación/Estado (2000) define estas categorías de resultados: la cantidad hace referencia de hasta qué punto se logran los objetivos de los servicios y las políticas; la calidad se refiere a la adecuación de la política o el servicio con los objetivos; acceso y equidad se refieren a la representación de diferentes grupos y a la puntualidad y los costos de los servicios a los que acceden los diferentes grupos; la efectividad hace referencia a cuán bien la provisión de servicios satisface de forma directa las necesidades del cliente.
-
- Por ejemplo, los indicadores de resultado de la ‘gestión de la salud mental’ utilizados para comparar los servicios financiados por los gobiernos estatales

	<p>australianos son: cantidad (mortalidad por suicidio), calidad (satisfacción del consumidor/a y de quienes asumen las tareas de cuidados), acceso y equidad (representación de las personas indígenas y otros en la cartera de clientes), efectividad (participación del consumidor/a y de quienes asumen las tareas de cuidados en la toma de decisiones). (Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision [Comité Directivo Australiano para la Revisión de la Provisión de Servicios de la Confederación/Estado] 2000: v1: 330).</p>
	<p>Los insumos, los productos y los resultados deberían ser medibles y los resultados evaluados según las '3Es'. Es decir, se utilizan los criterios de desempeño de la Economía para evaluar los insumos, la Eficiencia para evaluar los productos y los criterios de desempeño de la Eficacia para evaluar los resultados.</p>
Economía	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La economía refleja el costo de los insumos. Una medida económica es el costo del insumo. Por ejemplo, el costo del personal, los inmuebles, equipamiento. La idea subyacente es que los recursos deberían convertirse en insumos al precio justo.
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La eficiencia refleja cuán bien utiliza sus recursos una agencia para producir bienes y servicios (productos). Los programas eficientes producen la mayor cantidad de productos con cualquier conjunto de insumos determinado, o requieren la menor cantidad de insumos para cualquier cantidad o calidad de servicios prestados (Ministerio de Hacienda del Gobierno Británico 2001: 29). Un ejemplo de un indicador de eficiencia es el costo unitario de un servicio brindado. Otro indicador de eficiencia es la puntualidad, como por ejemplo el tiempo de procesamiento de las solicitudes de subvención comunitaria.
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La eficacia es un reflejo de hasta dónde los productos de los servicios o bienes provistos por el gobierno alcanzan los resultados buscados. Por ejemplo, una medida de eficacia es el índice de detección de enfermedades para cualquier población meta como mujeres u hombres indígenas.
Medidas vs. Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se puede distinguir entre <i>medidas</i> de desempeño e <i>indicadores</i> de desempeño. ▪ Las medidas de desempeño miden el desempeño empleando una escala firme (Ministerio de Hacienda del Gobierno Británico 2002: 29). La cantidad de subvenciones otorgadas a los grupos comunitarios es un ejemplo de una medida de productos. ▪ Los indicadores de desempeño brindan un instrumento donde no es factible establecer una medida simple y clara (Ministerio de Hacienda del Gobierno Británico 2002: 30). Por ejemplo, un indicador de resultado es el número de casos declarados de VIH/ SIDA que indica el mejoramiento o el deterioro en la salud general de un país. ▪ En la práctica, las medidas y los indicadores de desempeño se emplean indistintamente.

Figura 2.2 Marco para la presupuestación por productos y resultados
(Fuentes según se citan en la imagen)

En la imagen 2.3 se utiliza el ejemplo de la detección de la enfermedad de glaucoma para ilustrar el modelo, basado en la producción, de formulación e interpretación del presupuesto. En este modelo, las agencias gubernamentales comienzan con un conjunto determinado de objetivos y prioridades en las políticas, tales como la provisión de cuidados sanitarios para prevenir enfermedades. Estos objetivos y prioridades forman las bases para que los organismos

identifiquen y luego calculen el costo de los productos (en este caso, exámenes para una detección temprana de glaucoma) que compararán con sus asignaciones o insumos presupuestarios. Estos pueden incluir salarios para médicos y enfermeros, compra de equipamiento para exámenes médicos y pago de inmuebles utilizados para alcanzar los objetivos de la política y resultados finales, tales como reducir el número de casos de glaucoma o menos casos de ceguera entre una población meta. El modelo reconoce que existen factores, incluyendo la nutrición o componentes hereditarios, que son externos a los ‘procesos de producción’ del gobierno y que pueden repercutir en los objetivos generales.

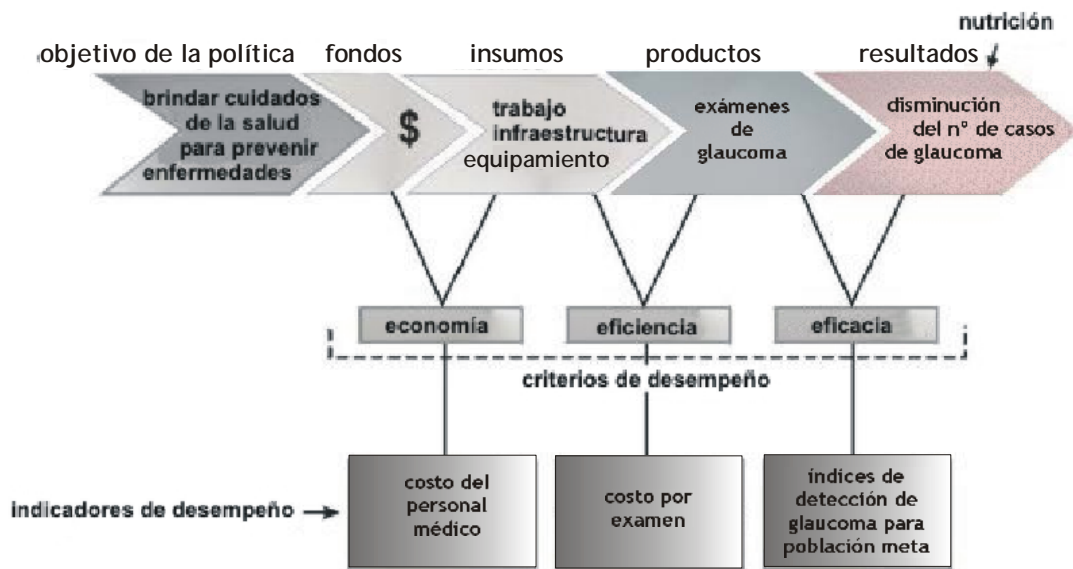


Imagen 2.3 Estructura básica de aplicación de la presupuestación por productos y resultados en un programa sanitarios

A menudo se hace referencia a las medidas de desempeño de la economía, la eficiencia y la eficacia como las ‘3Es’, pero se nota la ausencia de una medida y un criterio de *equidad* explícitos. Es sumamente importante que los presupuestos sensibles al género se comprometan con el modelo de producción gubernamental de productos y resultados para que la *equidad* se haga explícita. El concepto de una medida de desempeño de equidad se analizará con más en detalle en la Sección 3 de este documento.

Los ejemplos anteriores se desarrollaron a nivel de programa y de política. En realidad, un presupuesto gubernamental incluiría numerosos productos y resultados compartidos por las agencias que buscan alcanzar las políticas y prioridades establecidas para el día. La imagen 2.4 presenta una imagen esquemática de un enfoque relativo a todo el gobierno para la presupuestación por productos y resultados.

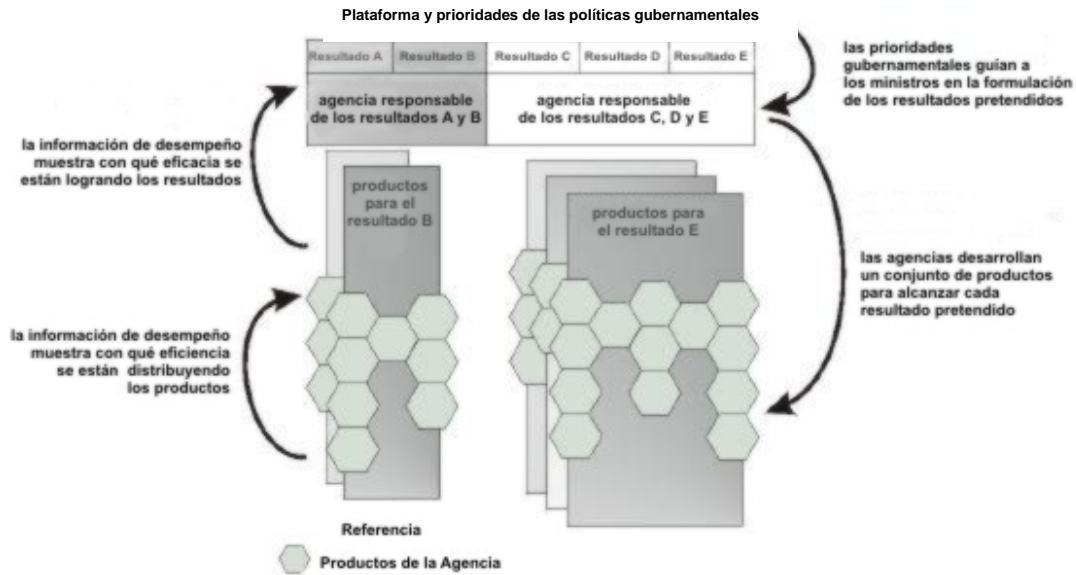


Imagen 2.4 Presupuestación por productos y resultados de todo el gobierno
(Modificado de Chan et al. 2002: 36)

2.6 Medición del desempeño en los presupuestos

El establecimiento y empleo de indicadores y medidas son intrínsecos a los sistemas de presupuestación orientada al desempeño. La medición de resultados implica establecer una serie de indicadores para medir los diferentes niveles de actividades y logros (Wang 2000: 104). En el contexto de la presupuestación por productos y resultados, la medición del desempeño ha sido definida como la ‘medición regular de los resultados (efectos directos) y la eficiencia de los servicios o programas’ (Hatry 1999: 5). En particular, los ministerios de economía y los departamentos de hacienda han brindado una gran cantidad de orientaciones sobre el desarrollo de dichas medidas de desempeño. El cuadro 2.3 ejemplifica una serie de medidas de resultados y productos que el Ministerio de Hacienda de Australia Meridional sugiere utilizar.

Medidas de Resultados	
<p>Servicio</p> <p><i>escuelas públicas con resultados sociales, de equidad y de aprendizaje del alumnado</i></p> <p><i>hospitales públicos de cuidados graves con resultados de servicios hospitalarios y satisfacción de pacientes</i></p> <p><i>servicios policiales con resultados de aplicación de las leyes y prevención de delitos</i></p>	<p>Ejemplo</p> <ul style="list-style-type: none"> * índices de retención escolar * satisfacción del empleador/a en relación a la educación/currícula * niveles de participación de los grupos meta * índices de readmisión no planeada * índices de infecciones intra-hospitalarias * niveles de satisfacción del/de la paciente * cambio porcentual en la cantidad de delitos denunciados * índice de recuperación de vehículos robados
Medidas de Productos	
<p>Categoría</p> <p><i>Dimensión cuantitativa</i></p> <p><i>Dimensión cualitativa</i></p> <p>precisión</p> <p>integridad</p> <p>accesibilidad</p> <p>disponibilidad</p> <p>cobertura contra riesgos</p> <p>cumplimiento</p> <p>satisfacción del/de la cliente</p> <p><i>Dimensión temporal</i></p>	<p>Ejemplo</p> <ul style="list-style-type: none"> * permisos de conducir procesados por día * uso de vivienda pública y alquiler * número de camas en los hospitales, lugares para el alumnado, etc. * porcentaje de beneficiarios/as que pagaron el importe correcto * tiempo de respuesta y capacidad para reaccionar inmediatamente * porcentaje de oficinas abiertas en horarios convenientes, o provisión de acceso telefónico * porcentaje de suministro o servicio continuo o ininterrumpido * entrega de porcentaje de informes trimestrales al Ministro, resumiendo los resultados según especificación acordada * porcentaje de cumplimiento de la <i>Ley de Adopción de Niños</i> con normas legislativas * estimación de la satisfacción del/de la cliente o porcentaje de mejora con el suministro de permisos para vender bebidas alcohólicas según los resultados de las encuestas anuales * tiempos de respuesta a las peticiones del Ministro * número de proyectos completados según el tiempo

Dimensión de costos

de entrega planeado acordado
* rendimiento del capital y los activos
* proyectos completados según o dentro de las variaciones presupuestarias acordadas

Cuadro 2.3 Medidas de resultados y productos
(Gobierno de Australia Meridional 2002: 13)

Se reconoce que el desarrollo y uso de medidas de desempeño constituyen una tarea en demanda. El Ministerio de Hacienda de Reino Unido identifica ocho características de una buena medida de desempeño, las cuales se muestran en el cuadro 2.4. Estas características destacan algunos de los requisitos conceptuales, de información y de uso que acompañan todo proyecto de indicadores.

Una medida de desempeño debería:

- 1 estar relacionada con las metas que la organización desea alcanzar
- 2 poder evitar incentivos adversos (no fomentar comportamientos indeseados o poco económicos),
- 3 ser atribuible (la actividad medida debe ser capaz de verse influenciada por acciones que pueden ser atribuidas a la organización, y debe quedar claro donde yace la responsabilidad),
- 4 estar bien definida (con una definición clara e inequívoca para una recolección de datos coherente y para que la medida sea fácil de comprender y utilizar),
- 5 ser oportuna en el tiempo (producir datos de manera regular para dar seguimiento a los avances y lo suficientemente rápido para que los datos aún sirvan),
- 6 ser confiable (lo suficientemente precisa para el uso pretendido y sensible al cambio),
- 7 ser comparable con períodos anteriores o con programas similares en cualquier otro lugar,
- 8 ser comprobable con documentación clara que la respalde para dar validez a los procesos que producen la medida.

Cuadro 2.4 ¿Qué hace una buena medida de desempeño?
(Ministerio de Hacienda del Gobierno Británico et al. 2001: 17)

Quienes proponen la medición de desempeño en los sistemas presupuestarios argumentan que tales medidas permiten una evaluación por parte de los diversos interlocutores sobre:

- qué políticas y programas funcionan,
- qué es lo que no funciona,

- cuáles son las lecciones.

En resumen, se considera que las medidas de desempeño permiten un juicio de los resultados. David Osborne y Ted Gaebler capturan estas ideas en el influyente libro *Reinventing Government* (Reinventando el gobierno), donde sostienen que si no se miden los resultados, no se puede distinguir el éxito del fracaso. Además, si no se reconocen los errores, no se pueden corregir, y si no se puede ver el éxito, no se le puede recompensar (Osborne y Gaebler 1993). Un supuesto central que sustenta sus puntos de vista es que este proceso resuelve el tradicional problema director/a-delegado/a en la economía. Se sostiene que ‘lo medido se realizará’ porque el gobierno (el director/a) tendrá un parámetro de referencia para acreditar debidamente si la agencia gubernamental u otros proveedores de servicios contratados (el delegado/a) están cumpliendo con su trabajo y no actuando libremente. En otras palabras, los intereses principales de la medición de desempeño son la rendición de cuentas sobre los gastos públicos y la eficiencia.

En la práctica, sin embargo, ni la rendición de cuentas ni la eficiencia son términos neutrales desde el punto de vista político. Como se examinó en la sub-sección 1.3.2, la rendición de cuentas genera interrogantes sobre la responsabilidad ante ‘qué’ y ‘para quién’; asuntos altamente disputados. Del mismo modo, se puede utilizar la eficiencia para promover agendas completamente diferentes como la reducción de costos o la expansión de servicios, dependiendo si el énfasis está puesto en maximizar un producto con un insumo determinado u obtener un producto determinado con un insumo mínimo (Carter, Klein y Day 1992: 37-38). El irresistible enfoque en la eficiencia como criterio para evaluar el desempeño ha ido de la mano con una falta de desarrollo de criterios de desempeño alternativos, incluyendo nociones de eficacia y equidad significativas e inequívocas.

2.7 Usos de la información de desempeño en el proceso presupuestario

Los usos de la medición del desempeño en los presupuestos varían ampliamente: de brindar sólo información al público a mejorar la calidad de los bienes y servicios que el gobierno suministra o cambiar la asignación de los recursos. Por ejemplo, un estudio efectuado por la OCDE en 1997 identificó algunos países que tomaban ‘decisiones basadas en la información del desempeño en el proceso presupuestario’ (Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos) pero se citaron sólo unos pocos (Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos) que realizaban ‘asignaciones presupuestarias por desempeño’ (OCDE 1997, citado por McGill 2001: 379).

En un estudio sobre presupuestación basada en el desempeño en los 50 estados de Estados Unidos, Katherine Willoughby y Julia Melkers señalaron que ‘es notable que pocas (de las personas responsables de los presupuestos) estaban dispuestas a agregar medidas de desempeño a los cambios en los niveles de asignación’ (Willoughby y Melkers 2001: 5). En consecuencia, en esta fase de su desarrollo, la presupuestación basada en el desempeño es en realidad más propensa a aportar información para la toma de decisiones presupuestarias que a cambiar las asignaciones presupuestarias. Esto se ilustra en el caso chileno en el cuadro 2.5.

<p>Desde 1994, la Oficina del Presupuesto de Chile ha solicitado a los ministerios y las agencias gubernamentales que proporcionen información cuantitativa y cualitativa sobre su desempeño desde el punto de vista de la distribución de productos y servicios. Con esta información, se ha creado un sistema de indicadores de desempeño que se incluyó en la información básica provista al congreso durante la discusión del presupuesto anual. En la actualidad, este sistema incluye 537 indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad en 109 dependencias del gobierno. A pesar de algunos dudosos intentos para utilizar estos indicadores para apoyar pagos relacionados con el desempeño, la Oficina del Presupuesto ha sido cautelosa a fin de evitar crear una conexión mecánica entre los indicadores y las decisiones presupuestarias. En cambio, ha preferido considerar el sistema como un medio para fortalecer la rendición de cuentas de los resultados ante el público en general y para brindar información para las negociaciones presupuestarias.</p>	
Cuadro 2.5	<p>El uso de información de desempeño en la formulación de presupuestos de Chile, comentarios de la Oficina del Presupuesto</p> <p>(Marcel y Tokman 2002: 45)</p>

El reconocimiento de que la toma de decisiones presupuestarias tiene lugar durante un ciclo anual o (en limitados casos) de mediano plazo, ayuda a entender el uso potencial de la medición del desempeño en la formulación de presupuestos. En términos funcionales, el ciclo presupuestario está dividido en cuatro etapas:

- *la formulación del presupuesto*, que involucra la creación de un plan presupuestario de acuerdo con la política y prioridades gubernamentales por parte del Jefe/a del Ministerio de Hacienda/Jefe/a del Ministerio de Economía y sus funcionarios/as, junto con el Ministro/a responsable, el Jefe/a de Estado y ministros/as gubernamentales clave;
- *promulgación del presupuesto*, cuando el presupuesto propuesto se transforma en un documento público para ser debatido, corregido y aprobado (o rechazado) por el Parlamento;

- *ejecución/implementación del presupuesto*, por medio de la cual la política y los planes del gobierno son llevados a cabo a través del presupuesto y los gastos y los ingresos son supervisados;
- *control y evaluación*, que supone la evaluación de los resultados del presupuesto y la política para garantizar el uso eficiente, eficaz y equitativo de los recursos públicos.

Ver imagen 2.5 para una representación gráfica del ciclo presupuestario.

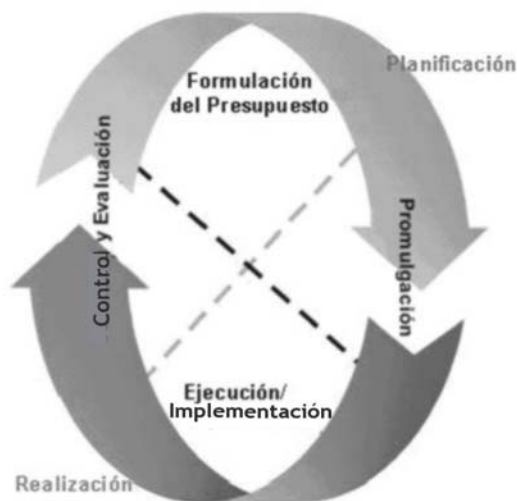


Imagen 2.5 Representación gráfica de las etapas del ciclo presupuestario

La imagen 2.5 también destaca ciclos interconectados de la planificación y realización presupuestaria. La esencia de la presupuestación es presentar ingresos y gastos planeados para el año siguiente. Por tanto, los indicadores de desempeño publicados durante las etapas de formulación y promulgación del presupuesto harán referencia a los productos y resultados propuestos (y en algunos casos a los planificados) de la actividad gubernamental. Esto no significa que la medición del desempeño de los insumos, productos y resultados reales no esté incluida durante el ciclo presupuestario. El seguimiento de qué insumos, productos y resultados se obtienen, puede ocurrir durante el ciclo del presupuesto y es primordial para la etapa de control y evaluación. Además, es probable que esta información sobre desempeño pueda cumplir un papel importante en el desarrollo de las proyecciones presupuestarias.

Teniendo presente el ciclo presupuestario, una lista con los posibles usos de la medición del desempeño en los presupuestos podría incluir (Hatry 1999; Melkers y Willoughby 2001; Wang 2002):

- la justificación de las propuestas presupuestarias cuando se formula o discute el presupuesto en el Parlamento durante la etapa de evaluación,

- la identificación de las diferencias para elaborar nuevas propuestas presupuestarias,
- la concreción de las prioridades gubernamentales mediante el establecimiento de metas para los productos y los resultados en los documentos de planificación y de presupuesto,
- la identificación de las áreas o los programas con buen desempeño y la justificación de su mantenimiento o protección cuando se dan recortes presupuestarios durante la formulación del presupuesto,
- la identificación de las áreas o los programas con mal desempeño durante el seguimiento y la evaluación, señalando la necesidad de introducir modificaciones,
- la provisión de una base para comparar propuestas presupuestarias alternativas,
- la promoción de la transparencia por parte de la agencia y el funcionariado electo que brinda información al público para las opciones sociales y económicas en el presupuesto,
- la provisión de una base de medición para valorar los programas y las actividades gubernamentales en función de los resultados y productos, en lugar de los precios y costos de los insumos y argumentos generales sobre sus contribuciones propuestas,
- la provisión de las bases para evaluar la economía, eficiencia y eficacia de los programas del gobierno,
- la identificación de duplicaciones y remanentes y la provisión de una base para mejorar la coordinación cuando las agencias poseen indicadores similares o compartidos,
- la promoción de una mayor rendición de cuentas por parte de los gobiernos y las agencias mediante la comparación de las metas de desempeño de los productos y resultados establecidos para el año y los resultados reales,
- la provisión de un vínculo aproximado entre la cantidad de insumos y productos y los efectos directos esperados del presupuesto,
- la provisión de una base y cultura para que los grupos de la sociedad civil participen en la producción de información sobre el desempeño mediante procesos de intercambio de información, como encuestas a los y las consumidoras y de participación ciudadana en los procesos presupuestarios, y la creación de indicadores alternativos.

Está claro que es factible promover una mayor sensibilidad de género en los presupuestos mediante el uso de la medición del desempeño. Por otra parte, estos ejemplos sobre los usos de

los datos de desempeño en el proceso presupuestario subrayan el tema central de que existen diversos momentos durante el ciclo presupuestario (las etapas de formulación, promulgación, ejecución, y control y evaluación) en los que sería posible o deseable utilizar información sobre el desempeño que podría facilitar una mayor sensibilización, transparencia, rendición de cuentas y cambios en la asignación de recursos en relación con el enfoque de género. Sin embargo, como se destacó en la Sección 1, y considerado más a fondo en la Sección 3, se requiere de un enfoque crítico. El cuadro 2.6 reproduce el resumen de Xiaohu Wang (2000) sobre algunos de los materiales disponibles acerca de la experiencia de Estados Unidos en el uso de la medición del desempeño durante las diferentes etapas del ciclo presupuestario.

Formulación del presupuesto: las medidas del desempeño pueden contribuir a la formulación y justificación de los requisitos del presupuesto.

Consultar:

Leithe, JL (1997) *Implementing performance measurement in government*, Government Finance Officer Association, Chicago.

Tracy, R y Jean, E (1993) 'Measuring government performance: Experimenting with service efforts and accomplishments reporting in Portland, Oregon', *Government Finance Review*, diciembre, pp.11-14.

Centre for Accountability and Performance (1998) *Performance measurement: Concepts and techniques*, American Society for Public Administration, Washington.

Promulgación: la literatura sobre el empleo de la medición del desempeño en la legislación presupuestaria trata dos áreas fundamentales:

- (1) el debate acerca del uso de información sobre el desempeño en la presupuestación
- (2) la pertinencia del uso de la medición del desempeño para tomar decisiones relativas a la asignación de recursos y contribuir a los procesos de toma de decisiones

Con respecto al punto 1, consultar:

General Accounting Office (1997) *Performance budgeting: Past initiatives offer insight for GPRA implementation*, General Accounting Office, Washington.

Jones, LR y McCaffery, J (1997) 'Implementing the *Chief Financial Officers Act* y el *Government Performance and Results Act* in the Federal Government, Public Measurement', *Public Budgeting and Finance*, 17, primavera, pp.35-55.

Con respecto al punto 2, consultar:

General Accounting Office (1998) *The Results Act: assessment of the government wide performance plan for fiscal year 1999*, General Accounting Office, Washington.

Ejecución/Implementación: la información de desempeño se puede utilizar en la supervisión y el examen de la ejecución del presupuesto.

Consultar:

Swiss, J (1995) 'Performance monitoring system', en D Ammons (ed.), *Accountability for performance: Measurement and monitoring in local government*, International City/County Management Association, Washington.

Wholey, J y Hatry, H (1992) 'The case for performance monitoring', *Public Administration Review*, vol 52, no 6, pp.604-610.

Control y Evaluación: el control y la evaluación de los programas públicos también pueden utilizar la medición del desempeño.

Consultar:

Tracy, R (1995) 'Performance auditing: Catalyst for change', en D Ammons (ed.), *Accountability for performance: Measurement and monitoring in local government*, International City/County Management Association, Washington.

General Accounting Office (1999) *Major management challenges and program risks: A government wide perspective*, General Accounting Office, Washington.

Cuadro 2.6 Medición del desempeño en el ciclo presupuestario: ejemplos de EE.UU.

(Wang 2000: 102-118)

2.8 Implicaciones de la presupuestación orientada al desempeño en los presupuestos sensibles al género

La idea de un sistema de presupuestación basada en los resultados que emplea una variedad de medidas, aparenta en la superficie ser un marco potencialmente valioso para los presupuestos sensibles al género. En primer lugar, ofrece diversas ventajas sobre la presupuestación por partidas. En segundo lugar, la medición de los resultados de las políticas y los programas es un elemento crucial en la identificación y promoción de cambios que harían a los presupuestos más sensibles al género. No obstante, existe una serie de cuestiones conceptuales, técnicas y políticas asociadas a la presupuestación orientada al desempeño que en el mejor de los casos plantea desafíos o, que en el peor de los casos, hacen de la presupuestación basada en el desempeño un marco problemático para las iniciativas de presupuestos con perspectiva de género⁷. Esta sección analizará algunas de las potencialidades y desafíos clave que plantea la presupuestación orientada al desempeño para incorporar la perspectiva de género en los presupuestos.

2.8.1 La presupuestación orientada al desempeño y la presupuestación por partidas

La presupuestación orientada al desempeño ha evolucionado para contrarrestar las deficiencias de la presupuestación tradicional por partidas. Como se enuncia en la sub-sección 2.4.1, de extrema importancia entre estas limitaciones fue que este tipo de presupuesto no determinaba por qué se gastaba el dinero ni indicaba la eficiencia o eficacia de los programas. Éstas también son debilidades desde una perspectiva de presupuestación sensible al género. Además, como se

señaló en la sub-sección 1.3.1, la presupuestación por partidas, al ser una presupuestación por insumos, no se presta fácilmente a la asignación de insumos de gastos (e ingresos) de manera sistemática, según sus impactos de género. La presupuestación orientada al desempeño trae consigo la demanda de sistemas alternativos de cálculo de costos de las actividades del gobierno. En particular, la presupuestación por productos y resultados requiere información sobre los costos de los productos que una agencia distribuye. Uno de los primeros promotores de la presupuestación por productos, el Ministerio de Hacienda de Nueva Zelanda, describe el proceso y la importancia del cálculo de costos basado en los productos.

[La presentación de los costos de un departamento] en función de los productos que distribuye, se logra mediante la asignación directa a los productos de todos los costos de operación posibles y la asignación indirecta del balance de costos sobre la base de supuestos de asignación. Los costos del producto resultantes son una combinación de costos directos e indirectos.

El cálculo de los costos de producción debería aclarar el costo de distribución de cada producto para que los directores y directoras de departamentos y los ministros y ministras conozcan de qué manera los recursos de insumos agregan valor a los productos acordados. Por tanto, un sistema de cálculo de costos instaurado no sólo atribuye una cantidad de gastos generales entre productos; un sistema de cálculo de costos realista ayuda a hacer más transparentes los procesos de valor agregado para que:

- (1) los ministros y ministras puedan seleccionar mejor la combinación apropiada de productos para conseguir el resultado deseado,
- (2) se puedan identificar las oportunidades para mejorar el desempeño y la eficiencia de la producción,
- (3) se puedan modelar las operaciones departamentales para la planificación y previsión.

(Ministerio de Hacienda del Gobierno de Nueva Zelanda 1994: 12)

Una desventaja obvia de la presupuestación por productos y resultados para las iniciativas de presupuestos de género es la complejidad técnica de estos sistemas. La presupuestación basada en el desempeño requiere de amplia información sobre el costo de alcanzar diferentes productos y resultados. Estos sistemas demandan una capacidad e inversión de tiempo considerables para entender su aptitud para que los presupuestos sean más sensibles al género. A continuación, se examinan estas cuestiones de manera más detallada.

2.8.2 Disponibilidad de datos, descripción detallada de los indicadores, diferentes necesidades de las partes interesadas y límites en la información que pueden dar los indicadores de desempeño

En la práctica, la cuestión de la disponibilidad de datos limita de manera significativa la eficacia del empleo de la medición del desempeño en la elaboración de presupuestos. Pueden ser muchos los datos requeridos para desarrollar una gama de medidas de desempeño. En la publicación *Guide to budget work for NGOs* (Guía para el trabajo sobre presupuestos de ONG) los autores señalan que la falta de datos presupuestarios y estadísticas económicas ‘probablemente sea el problema más generalizado que enfrentan los países en vías de desarrollo y las democracias emergentes’ y que las deficiencias de los datos de tiempo, accesibilidad y frecuencia afecta a ‘todas las etapas del ciclo presupuestario’ (International Budget Project 2001: 22). Un problema asociado es la falta de personal capacitado y sistemas de información modernos (Banco Mundial 1998; Melkers y Willoughby 2001). Estas calificaciones se aplican de igual manera a los datos desagregados por género.

Generalmente la medición del desempeño se sustenta en el supuesto de que sólo se valorará la actividad medida y si no está medida, se pierde de vista. Muchos análisis de género han buscado desafiar estas suposiciones y, por ejemplo, han intentado medir, por cuestiones de contabilidad nacional, el trabajo del cuidado y de subsistencia no remunerado llevado a cabo en las economías, y que se realiza en su mayoría por las mujeres. Una razón es que el trabajo de las mujeres ha estado devaluado y su contribución social y económica no ha sido reconocida en gran medida porque no está contabilizado dentro del producto interno bruto de un país, una medida primordial del bienestar de una nación y base para la toma de decisiones políticas (Waring 1989; PNUD 1995). Algunos avances se han logrado en esta área luego de la inclusión de la producción de subsistencia en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas en 1993. No obstante, un juicio de valor sobre el rol primordial de la medición merece una investigación más profunda. Entre otras cosas, privilegiar la medición sobre otros procesos de análisis y evaluación presupuestarios puede conducir a una presentación sesgada de los resultados, favoreciendo aquellas cosas para las que existen datos disponibles (y por lo general hay una falta de datos desagregados por género). Asimismo, puede acabar teniendo un énfasis en los criterios que son más fáciles de medir, por ejemplo la eficiencia sobre los criterios de equidad.

Otro problema importante en la práctica ha sido la escasa especificación de los productos y resultados. Según se muestra en la imagen 2.2, los indicadores de proporcionan un vínculo entre productos y resultados. Sin embargo, para que se desarrollen medidas adecuadas, se debe definir y especificar apropiadamente los productos y resultados de la actividad gubernamental. En un

estudio sobre las especificaciones de los productos y resultados de los servicios de enseñanza primaria y secundaria en los documentos presupuestarios del período 1998/99 de los gobiernos estatales de Victoria y Australia Occidental, en Australia, los resultados fueron problemáticos. Los productos no reflejaban las operaciones de las agencias, y se los combinó con procesos cuando deberían haber sido los productos de los procesos. A menudo se confundieron los resultados con los productos, y aquéllos eran más declaraciones de una visión a futuro que resultados medibles bien definidos (Carlin y Gutherie 2002).

Las distintas partes interesadas requieren una medida de desempeño diferente. El Ministerio de Hacienda del Reino Unido recurre al ejemplo de un servicio de salud para ilustrar el interés de diversos interlocutores: un indicador de desempeño pertinente para los pacientes puede ser la medida del tiempo de espera para un tratamiento; para pacientes con necesidades especiales, la medida puede ser la disponibilidad de servicios plurilingües; mientras que para la administración, la medida puede ser el número de personas atendidas (Ministerio de Hacienda del Gobierno Británico 2001: 12). Este ejemplo incluye una medida de acceso y equidad en lo referido a pacientes con necesidades especiales. No obstante, en la gran mayoría de las recomendaciones documentadas del Ministerio de Hacienda y Economía sobre los indicadores, hubo un rotundo silencio en torno a los indicadores de desempeño que muestran información sobre la igualdad de género y otros aspectos de la equidad. También hubo alguna evidencia de que en la práctica, el predominio de ciertas partes interesadas reduce la elección de medidas de desempeño.

La información de desempeño no explica por sí misma por qué han tenido lugar ciertos resultados. El interrogante sobre por qué un programa produjo los resultados medidos es un tema para analizar en detalle. Pero ésta no es siempre la práctica; como resultado, los indicadores de desempeño pueden utilizarse para promover políticas y asignaciones de recursos que a la larga le restan valor a la igualdad de género. Los indicadores de la disparidad de género en la matriculación de la educación secundaria (cuadro 2.7) brindan un ejemplo de la necesidad de medidas que estén respaldadas por un análisis de género. Una implicación de esto es que no existe una clara relación entre los resultados de desempeño y la rendición de cuentas (Hatry 1999: 5).

En su Informe sobre el Progreso de las mujeres en el mundo 2002, UNIFEM hizo un seguimiento de los indicadores de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de estos indicadores es la 'Matriculación en la educación secundaria'. Este es un indicador importante de la igualdad de género porque sin enseñanza secundaria las mujeres a menudo quedan excluidas de empleos mejor remunerados y de puestos de mayor responsabilidad.

La magnitud de la brecha de género en la matriculación en la educación secundaria

Se puede medir la disparidad de género en la educación secundaria mediante la relación de los índices de matriculación bruto y neto entre los niños y las niñas. Cuando el índice de matriculación de las niñas es inferior al de los niños, existe una brecha de género y cuando el de los niños es inferior, existe una brecha de género inversa.

Sobre la base de estas medidas, la desigualdad que padecen las niñas es peor en África Subsahariana, donde 31 países tienen una brecha de género, con la dinámica interrelacionada de la pobreza, el VIH/SIDA y los conflictos como las razones principales. Por otro lado, la importante diferencia de género en la inscripción de las niñas en Asia y el Pacífico ocurre principalmente en Asia Meridional, donde la pobreza juega su papel, pero donde existe además una acentuada preferencia por los hijos varones en numerosas comunidades. Muy a menudo, se considera a las hijas como una carga cuya educación sería una pérdida de tiempo y dinero.

La brecha de género inversa (con una mayor proporción de niñas inscritas que de niños) prevalece más en otras regiones del mundo, incluyendo África del Norte, Asia Central y Occidental y América Latina y el Caribe. En esta última región, 20 países tienen una brecha de género inversa y sólo 3 una diferencia de género. La brecha de género inversa también es común en los países desarrollados, donde 19 de ellos tienen una brecha de género inversa, 4 una brecha de género y sólo en uno existe una relación igual entre niños y niñas en la escuela.

Interpretación de la brecha de género en la matriculación en la educación secundaria

Estos resultados necesitan ser interpretados a la luz de mayor información y un análisis para entender las razones de la diferencia de género en la inscripción en la educación secundaria.

Si bien casi la mitad de los países encuestados tenían mayor matriculación de niñas que de niños, esto no quiere decir que las niñas en esos países tengan más autonomía. Tampoco las brechas de género en la educación concuerdan con las diferencias en la vida adulta. En los países que tienen una matriculación más alta de niñas que de niños, los hombres aún son más propensos a ganar más que las mujeres cuando ingresan al mercado laboral. Esto se debe a que la discriminación por razones de género se extiende al mercado laboral en la mayoría de los países, debido a que las mujeres pasan más tiempo que los hombres realizando los trabajos de cuidados no remunerados que mantienen a la familia.

Además, algunos de los índices más altos de brecha de género inversa tienen lugar en países donde la matriculación de niñas continúa siendo baja. Por ejemplo, Lesoto, tiene un resultado de diferencia de género inversa de 161 (100 indica que el índice de matriculación de niños y niñas es igual y los resultados mayores de 100 significan que el índice de matriculación de los niños es

menor), pero el índice de la matriculación neta de las niñas es tan sólo del 24%.

El nivel de niñas matriculadas en educación secundaria es un mejor indicador del empoderamiento de las mujeres ya que puede demostrar si se ha logrado la igualdad a un nivel alto de matriculación o a un nivel bajo. Esta investigación muestra que sólo 20 países tienen un 90% o más de niñas en edad escolar matriculadas en educación secundaria, y la mayoría de estos países se encuentran en Europa Occidental y otros países desarrollados. Para garantizar que más niñas (muchas de las cuales son pobres y no pueden pagar una matrícula escolar) se matriculen, la acción debe orientarse a la provisión de medios para que accedan a la educación secundaria y no sólo en la eliminación de las disparidades en la matrícula.

Las medidas del índice de matriculación de niñas en educación secundaria indican que para muchos países queda un largo camino por recorrer para lograr la matriculación completa. Será importante seguir de cerca estos números para guiar la política, incluso sería mejor comenzar a seguir los índices de culminación de estudios, los cuales proporcionarían un panorama más claro sobre las habilidades de las niñas para competir en el mercado laboral.

Cuadro 2.7 Las medidas no explican los resultados: ejemplo de la brecha de género en la educación.
(UNIFEM 2002: 14)

2.8.3 Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la presupuestación orientada al desempeño

La presupuestación orientada al desempeño ha sido parte de un programa de reformas del sector público que busca promover la transparencia y la rendición de cuentas, y la participación de la sociedad civil. Como se trata en la Sección 1, quienes promueven los presupuestos sensibles al género, apoyan y fomentan estos objetivos y procesos.

La transparencia alude a la información accesible, pertinente y útil. En términos de presupuestación orientada al desempeño, la transparencia significa que se deben mostrar las decisiones sobre la base para la recaudación de ingresos propuesta y sobre los gastos. Los costos y los resultados de esas decisiones deben ser comunicados de manera clara a todas las partes interesadas: el ejecutivo, el legislativo, los medios de comunicación y la sociedad civil.

Desde una perspectiva de presupuestos sensibles al género, una transparencia significativa debe permitir la participación de las partes interesadas en el tema de género tanto dentro del gobierno como en la sociedad civil, porque al hacerlo, sienta las bases para la rendición de cuentas. También se puede promover la participación y la transparencia a través del rol que cumple las leyes (véase cuadro 2.8).

Los Países Bajos, junto con muchos otros países, han vivido un movimiento de democratización que demanda cambios en las estructuras y procedimientos tradicionales de toma de decisiones para permitir mayores aportes de la ciudadanía a las decisiones públicas.

Actualmente, antes de decidir acerca de las reformas que interesan a quienes forman parte del servicio público y tienen un contacto directo con las y los ciudadanos o grupos sociales, se realizan investigaciones similares a las de mercadeo para averiguar qué es lo más beneficioso para los y las clientes. Se consulta con anterioridad a los grupos y ciudadanos/as afectados/as a través de audiencias públicas o encuestas. Las reformas van acompañadas de extensos planes de comunicación (anuncios en los periódicos y edificios públicos, a veces incluso en las calles, correo directo, etc.). Cuando los grupos y ciudadanos/as no están de acuerdo con las reformas en las cuales tienen un interés directo, éstos/as tienen derecho legal a apelar.

...Aunque el uso del mensaje para apelar las decisiones y los actos de las autoridades públicas es más democrático, existe el temor a que el efecto acumulado de la proliferación de influencias externas (tanto positivas como negativas) en la formulación de políticas, pueda limitar de manera manifiesta la determinación del gobierno. Los Países Bajos están buscando maneras de hacer más eficientes estos procesos para influir en las decisiones y apelarlas, mientras al mismo tiempo se desarrolla cada vez más la gobernabilidad interactiva (las decisiones no se toman sólo luego de la consulta, sino también en cooperación con las partes interesadas e involucradas) en un intento por aumentar el apoyo público en una etapa muy activa de la formulación de la política.

Cuadro 2.8 Democratización, participación, cultura y derecho

(OCDE 2000: 19 y 34)

La rendición de cuentas requiere que se responsabilice a quienes adoptan las decisiones presupuestarias en el ejercicio de su autoridad y por los resultados de las decisiones/medidas adoptadas. Desde la perspectiva de los presupuestos sensibles al género también es importante reconocer que la rendición de cuentas no ocurre en un solo momento, sino que tiene lugar a lo largo del ciclo presupuestario, incluyendo las etapas de planificación y formulación, ejecución, seguimiento y control, y evaluación, e involucra una serie de partes interesadas. Existen muchas maneras para que la presupuestación orientada al desempeño pueda promover la transparencia y la rendición de cuentas, entre ellas:

- utilizar metas y medidas de desempeño para establecer vínculos entre las políticas, la asignación de fondos y los resultados del gasto público,
- comparar las medidas de desempeño de gastos e ingresos reales y planificados,
- que las partes interesadas tengan acceso a la información sobre el desempeño para realizar acciones de cabildeo a fin de lograr cambios en las políticas y los presupuestos.

En la práctica, sin embargo, estos beneficios de la presupuestación orientada al desempeño tienden a diluirse. Algunas de las formas en que la transparencia y la rendición de cuentas se pueden debilitar son:

- la preponderancia de documentos presupuestarios técnicos y muy generales en lugar de la presentación de informes transparente sobre la asignación de recursos, metas de desempeño y resultados. Los documentos presupuestarios técnicos tienden a oscurecer los cambios sutiles en la política, reducciones o reasignaciones. La frase ‘los problemas vienen con los detalles’ se aplica generalmente a los documentos presupuestarios.
- el uso por parte de los Departamentos de Hacienda y los Ministerios de Economía de la presupuestación por productos y resultados como modelo para presentar los documentos presupuestarios, en lugar de un mecanismo para determinar la asignación de recursos. Es necesario distinguir entre la toma de decisiones presupuestarias y la representación de datos relacionados con el presupuesto. El Banco Mundial reconoce que, mientras que en numerosos países de la OCDE se está haciendo un uso eficaz de la información de desempeño en la gestión de programas, sólo en pocos casos se la vincula a la elaboración de presupuestos (Banco Mundial 1998: 85).
- la falta de fiabilidad y coherencia en la elaboración de informes anuales y documentos presupuestarios sobre los indicadores de desempeño, ya que los indicadores suelen cambiar y tienen poca vida útil. Un estudio llevado a cabo en Australia concluyó que había un incremento del 32,5% en el número de indicadores de desempeño durante el período de tres años comprendido entre 1999/00-2001/02, y que los indicadores cambiaban regularmente (Carlin 2002: 9).
- la influencia que tiene la política y los cambios en el gobierno en los sistemas de presupuestación orientada al desempeño puede aumentar considerablemente los costos de invertir en la comprensión y el uso de estos sistemas para las iniciativas de presupuestos sensibles al género. Suecia, por ejemplo, experimentó con información de desempeño en la formulación de presupuestos de agencias en los comienzos de la década de 1990 y reestructuró drásticamente estos procesos específicos luego de la elección de un nuevo gobierno en 1997 (Blondal 2001).

La combinación de los factores antes mencionados debilita la transparencia y la rendición de cuentas en los sistemas de presupuestación orientada al desempeño, y reduce la probabilidad de participación de la sociedad civil en los procesos presupuestarios.

2.8.4 La economía del cuidado y la presupuestación orientada al desempeño

Los presupuestos sensibles al género buscan principalmente la visibilidad de la cantidad y la calidad de las actividades y el trabajo del cuidado. El cuidado es un concepto multidimensional que involucra ‘brindar ayuda tanto remunerada como no remunerada, que incluye actividades de trabajo y estados emotivos: emoción, afecto, resentimiento, amor’ (Thomas 1993: 665). Como se demuestra en la sub-sección 1.3.1, el trabajo de las mujeres se utiliza de forma intensiva en las actividades y los trabajos del cuidado y en todos los sectores de la economía, y en numerosos contextos institucionales: en las actividades domésticas no remuneradas, en el trabajo voluntario en la comunidad, en partes de la economía privada informal (servicio doméstico) y en la economía remunerada (y registrada) en calidad de enfermeras, maestras, proveedoras de cuidado para niños/as y ancianos/as. Sin embargo, el cuidado difiere de otros trabajos u otras actividades de mercado porque ‘a menudo se inicia y se presta bajo condiciones de responsabilidad familiar o social’, enfocando la ‘atención en los asuntos normativos de las relaciones sociales del cuidado y las motivaciones subyacentes’ (Daley y Lewis 1998: 6).

Otra dimensión de la actividad y el trabajo del cuidado es que tienen costos, tanto económicos como emocionales, que atraviesan los límites de las economías remuneradas y no remuneradas (Daley y Lewis 1998: 6). Esto plantea un tema importante sobre cómo se calculan y se comparten estos costos en distintos niveles. Los investigadores han demostrado cómo estas diferentes dimensiones de las actividades y el trabajo del cuidado tienen implicaciones de equidad y eficiencia en todos los niveles de análisis: micro e intra domésticos, meso y macroeconómicos (Elson y Cagatay 2000; Himmelweit 2002). Como resultado, el tratamiento de las actividades y el trabajo del cuidado remunerado y no remunerado se relaciona de forma crítica con los impactos negativos o positivos que los presupuestos y las políticas gubernamentales tienen sobre la igualdad de género.

Por lo general el trabajo del cuidado no remunerado no está visibilizado en las políticas y los presupuestos, ya que no forma parte de la definición y medición tradicional de la economía. Cuando se desarrollan y utilizan medidas de trabajo del cuidado no remunerado en el análisis de políticas y presupuestos, emerge un panorama diferente del funcionamiento e impactos de las políticas y asignaciones presupuestarias, como se indica en la sub-sección 1.3.1. Esto puede proporcionar las bases para abogar por un enfoque diferente de financiamiento, puesto que la planificación actual no es sostenible, eficiente o eficaz en la promoción de los resultados deseados.

Esta postura se ve reforzada por un reciente estudio que pronostica el aumento en los costos del cuidado de personas de la tercera edad con impactos en los futuros presupuestos nacionales de Australia, resultante de una mayor cantidad de personas de la tercera edad que necesitan de más cuidado debido a la demencia senil. El estudio estimó que quienes se ocupan de cuidar a las personas que padecen demencia contribuirían con 16.000 millones de dólares australianos

(aproximadamente 10.400 millones de dólares americanos) por año en trabajo y actividades de cuidados no remunerados comparado con los 1.100 dólares australianos asignados por el gobierno por año en programas de apoyo a los cuidados para la comunidad y el hogar. Por otra parte, con los niveles que se tienen de inversión para la investigación sobre la demencia, no se encontraría la cura hasta dentro de 700 años. (Access Economics 2003, citado por *The Australian* 28/5/03). Mientras que el análisis promovía reformas para reducir el costo del presupuesto futuro para la salud, el hecho de dar visibilidad al trabajo no remunerado de familiares y cónyuges que cuidan de las personas enfermas en el hogar sienta las bases para reevaluar la calidad en el desempeño de los programas y presupuestos vigentes. Además, se cuestiona qué constituye la economía, la eficiencia y la eficacia (la sub-sección 1.3.1 brinda un ejemplo de la transferencia de costos que da una falsa imagen de lo que es la eficiencia). Estos temas se analizan en mayor detalle en la Sección 3.

Los cuidados remunerados en los servicios de educación, salud y comunitarios comprenden la mayor parte del presupuesto en la mayoría de los países. Medir estos servicios de cuidados pagados puede proveer información que permitiría, entre otras cosas, que los usuarios participen en las cuestiones relativas al diseño y ejecución de estos programas. Sin embargo, un examen de las bases conceptuales de la presupuestación orientada del desempeño plantea una serie de interrogantes acerca de su actual capacidad para tratar adecuadamente las actividades y el trabajo del cuidado. La imagen 2.2 muestra que los sistemas de presupuestación por insumos y resultados están contruidos sobre un concepto de desempeño que asume que la actividad gubernamental puede ser desglosada en 'resultados específicos, predeterminados y fáciles de medir' (Meagher 2002b: i).

En este modelo, cada parte del proceso de 'producción' está caracterizado por una separación en lugar de una interdependencia. Tal modelo tiene validez para la producción de bienes, pero las actividades de cuidados involucran procesos que no se ajustan con facilidad a este modelo de producción de bienes. Por ejemplo, los estudios realizados sobre trabajos de cuidados indican la naturaleza interpersonal o basada en las relaciones del proceso del cuidado. Los servicios gubernamentales, como la protección infantil, el cuidado de personas de la tercera edad, los programas de apoyo a las víctimas de violencia doméstica, entre otros, se construyen sobre actividades interpersonales entre la o el proveedor y las o los usuarios de un servicio. Otra dimensión de las relaciones es que estos servicios buscan intensificar los vínculos dentro de la familia y la comunidad, o promover lo que a veces se denomina el 'capital social'. Estas cuestiones hacen de la especificación y medición de productos y resultados un proceso más complejo que el que sugiere el marco de producción de la presupuestación orientada al desempeño. Gabrielle Meagher, en un análisis de los debates sobre la medición del desempeño

en los servicios sociales y las implicaciones para las personas proveedoras de servicios de cuidados, concluye que:

Si el cuidado constituye tanto un proceso como una relación, sus insumos, productos y resultados se tornan difíciles de desentrañar, y la separación de la persona proveedora del servicio y el/la 'cliente', supuesta en el modelo tradicional de evaluación del desempeño, podría caracterizar inadecuadamente la naturaleza casi recíproca de los servicios basados en el cuidado. (Meagher 2002b: ii)

Esto tiene enormes implicaciones para evaluar la calidad del cuidado y mantener las normas de calidad. La naturaleza interpersonal del cuidado significa que las economías de escala que reducen el número de insumos (proveedores/as de cuidados), es poco probable que tengan éxito sin afectar de manera significativa a la calidad de los productos y los resultados. En esta etapa, el marco y los criterios tradicionales de economía, eficiencia y eficacia no proveen los medios adecuados para la medición de los servicios de cuidados (Meagher 2002a). Existe una diferencia entre este enfoque y los valores basados en las relaciones entre el personal del servicio social y los y las usuarias, que a menudo se cree que son los criterios centrales de la calidad global de la asistencia que se brinda.

2.8.5 Políticas presupuestarias orientadas al desempeño y presupuestos sensibles al género

La naturaleza política de los resultados del presupuesto requiere que los presupuestos sensibles al género se vinculen con la política y las relaciones asimétricas de poder que dan forma al presupuesto. De hecho, los presupuestos sensibles al género tienen que insertarse en los espacios políticos del sistema presupuestario. Es difícil que el proceso para encontrar estos espacios se dé sin problemas; probablemente habrá oposición por parte de grupos con intereses arraigados dentro del sistema de gestión del gasto público. Los partidos, ministros/as y funcionarios/as electos/as del gobierno también varían de acuerdo al poder que tienen para efectuar cambios y a sus intereses por la igualdad. En consecuencia, la adquisición de compromisos formales con los objetivos de la política para la igualdad de género por parte de los gobiernos puede no ser suficiente para garantizar un cambio significativo.

El uso de la medición del desempeño en la presupuestación implica cambios en el funcionamiento, el personal y las estructuras del gobierno, e incluso en las culturas. Estos cambios siempre conducen a una lucha por el poder y el traspaso de poder y, en consecuencia, a la resistencia por parte de quienes se ven afectados/as de manera negativa. Algunas y algunos funcionarios públicos no sienten la necesidad de utilizar mediciones de desempeño en la elaboración de presupuestos; otros/as ven la medición del desempeño como

una amenaza a las normas y procesos presupuestarios establecidos. (Wang 2000: 113)

Como punto de partida, quienes proponen la presupuestación orientada al desempeño argumentan que la aplicación de estos sistemas presupuestarios impone un proceso racional en la toma de decisiones presupuestarias. La presupuestación por productos y resultados es la manifestación actual de una historia de reformas presupuestales que han buscado dirigir los sistemas de presupuestación hacia una orientación más ‘tecnócrata’. Al hacer hincapié en estas características tecnocráticas, la presupuestación orientada al desempeño ha contribuido al amplio debate sobre el rol del estado, que se ha sostenido durante las últimas dos décadas. Frente a fuertes ataques al estado y las demandas por un rol minimalista del gobierno, las nuevas formas de presupuestación dieron a algunos la esperanza de justificar un papel más protagónico del gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos. La nueva presupuestación lo ha justificado, aclarando cómo y en qué se gastaba el dinero del gobierno, y mostrando que los programas se desarrollan sobre una base racional y sistemática. Específicamente, esto ha implicado la creación de medidas de resultados o impactos.

Hacer que la intervención del gobierno sea nuevamente aceptable fue parte del atractivo de la presupuestación orientada al desempeño, para reformar a los políticos/as y a responsables de la formulación de las políticas en la década de 1990, incluyendo la administración Clinton en EE.UU. y el Gobierno laborista de Blair en Gran Bretaña. Sin embargo, la tarea de rehabilitar el rol del estado ha sido un proceso contradictorio. Muchos de los cambios en la gestión del sector público que han acompañado la presupuestación orientada al desempeño (véase sub-sección 2.4.5) han apoyado nuevas formas de (des)regulación del gobierno, tales como la contratación externa de servicios, que tienden a hacer al gobierno menos influyente en la provisión de los mismos y promueve la privatización de los servicios y bienes del estado.

Por otro lado, en la medida en que la presupuestación orientada al desempeño sostenga un clima para la intervención gubernamental, se abren espacios para que las iniciativas de presupuestos sensibles al género provoquen cambios presupuestarios y de políticas conformes a la igualdad de género. Además, la medición de los impactos presupuestarios y de las políticas permite una evaluación del progreso hacia las metas de la igualdad de género. No obstante, mientras las iniciativas de presupuestos sensibles al género en parte dependan de los instrumentos de análisis que permiten un enfoque racional para los cambios presupuestarios y de las políticas, también entienden que la adopción de decisiones presupuestarias es inherentemente política.

2.9 Conclusiones

Esta sección abordó la evolución de la presupuestación orientada al desempeño y detalló el marco de la presupuestación por productos y resultados, la forma de presupuestación por ejecución que los gobiernos están adoptando de manera creciente. Cuando se desarrolla un marco para determinar cómo la presupuestación orientada al desempeño podría promover las metas de los presupuestos sensibles al género, es importante entender las fortalezas y limitaciones de la presupuestación por ejecución. Estas fortalezas posiblemente puedan:

- contrarrestar algunas de las deficiencias de la presupuestación tradicional por partidas, gracias a una mayor transparencia y la identificación de los impactos de género,
- incluir medidas de economía, eficiencia y eficacia en los procesos presupuestarios y de políticas como un medio para evaluar los resultados,
- imponer un proceso racional en la toma de decisiones presupuestarias,
- brindar información para la participación ciudadana en la toma de decisiones presupuestarias,
- promover la rendición de cuentas mediante el vínculo de las intenciones presupuestarias gubernamentales, los servicios prestados y los impactos en la sociedad,
- reconocer y dar mayor valor a los servicios de cuidados de lo que se ha hecho tradicionalmente,
- evaluar los avances en el cumplimiento de los compromisos gubernamentales con la igualdad de género.

Entre los posibles problemas y debilidades de los sistemas de presupuestación orientada al desempeño para las iniciativas de presupuestos de género, se incluyen:

- la no incorporación de medidas e indicadores de los impactos de género de los presupuestos y las políticas,
- una mayor complejidad que requiere gran capacidad y una importante inversión de tiempo,
- insuficiente atención en la equidad y, en especial, en las medidas de equidad de género,
- la tendencia a presentar de manera errónea la toma de decisiones presupuestarias como si fuera un proceso fundamentalmente tecnocrático y no inherentemente político,

- información indispensable, como la de los documentos presupuestarios o informes de evaluación, que el público no puede utilizar fácilmente y que no está ampliamente distribuida,
- las dimensiones reales y planeadas del presupuesto (insumos, productos y resultados) que en la práctica a menudo no convergen en un mismo punto, por ejemplo, en los documentos presupuestarios,
- la falta de provisión de medidas adecuadas que reproduzcan fielmente la cantidad y calidad de las actividades y servicios de cuidados,
- medidas de eficiencia y eficacia del desempeño erróneas cuando las actividades y el trabajo del cuidado tanto en los sectores remunerados como en los no remunerados de la economía no son tomados en cuenta.

La Sección 3 detalla una metodología para aprovechar las fortalezas y modificar algunas de las desventajas que tiene la presupuestación orientada al desempeño para las iniciativas de presupuestos sensibles al género.

Sección 3

Marco para vincular la presupuestación por productos y resultados con los presupuestos sensibles al género

Marco para vincular la presupuestación por productos y resultados con los presupuestos sensibles al género

3.1 Introducción

Esta sección detalla un marco para la presupuestación por productos y resultados orientada al desempeño con sensibilidad de género, que identifica tres dimensiones en la tarea de incorporar el género en la presupuestación por productos y resultados:

La **primera** es incluir medidas desagregadas por género de los insumos, productos y resultados.

La **segunda** es identificar de manera explícita la equidad como un indicador de desempeño. Es decir, se necesita agregar una cuarta 'E' (equidad) a las preocupaciones actuales de la economía, la eficiencia y la eficacia.

Incorporar indicadores de insumos, productos y resultados con sensibilidad de género, y hacer de la equidad un indicador explícito, sería una importante extensión del actual marco de presupuestación por productos y resultados. Estas dos dimensiones hacia una estrategia más sensible al género ilustran cómo los presupuestos sensibles al género pueden utilizar la presupuestación orientada al desempeño como una herramienta con tan sólo unos pequeños ajustes.

Sin embargo, una **tercera** dimensión de un marco con mayor sensibilidad de género representa un desafío más innovador para la presupuestación orientada al desempeño: el reconocimiento de que se necesita introducir cambios significativos en los presupuestos por productos y resultados, para incorporar de manera apropiada indicadores de desempeño para supervisar los avances (o el alejamiento) hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Demanda particularmente una reevaluación de los significados actuales de economía, eficiencia y eficacia. Una crítica innovadora de la presupuestación de ejecución por productos y resultados tradicional aumenta el potencial para que los presupuestos con enfoque de género jueguen un papel esencial en el rediseño de los procesos presupuestarios convencionales.

Esta sección destaca una serie de temas relacionados con la elaboración de estrategias para mejorar la presupuestación con sensibilidad de género dentro del marco de la presupuestación por ejecución. Finalmente considera cómo se puede aplicar un 'modelo' de presupuestación por productos y resultados con sensibilidad de género durante el ciclo presupuestario.

3.2 Marcos de presupuestos sensibles al género y medición del desempeño

Esta sección brinda una breve reseña sobre cómo los marcos actuales de presupuestos sensibles al género han buscado integrar la dimensión de desempeño en sus procesos. Las iniciativas de presupuestos con enfoque de género han buscado integrar de distintas maneras una dimensión de desempeño en sus procesos. Estas iniciativas utilizan dos marcos ampliamente difundidos. En primer lugar, se encuentra la experiencia piloto de la Secretaría de la Mancomunidad Británica que se basó en experiencias australianas como se detalla en Budlender y Sharp (1998). En segundo lugar, está el plan de cinco pasos de Debbie Budlender ideado para la Iniciativa Sudafricana de Presupuestos de Mujeres (2000). Por último, Diane Elson ha publicado recientemente un marco del ciclo presupuestario para examinar el impacto de las actividades presupuestarias, detallado en UNIFEM (2002b). El cuadro 3. 1 resume los tres métodos.

Existen tres marcos operativos ampliamente difundidos y utilizados por los presupuestos sensibles al género.

1 Cinco pasos hacia un presupuesto sensible al género

- describa la situación para la mujeres y los hombres y las niñas y los niños (y los diferentes subgrupos) en el sector,
- verifique si la política aborda los asuntos de género anteriormente descritos,
- verifique que se asigne un presupuesto adecuado para instrumentar la política sensible al género,
- verifique si los gastos se están realizando según lo planeado, lo que implica verificar tanto desde el punto de vista financiero como del de los productos entregables físicos,
- examine el impacto de la política y el gasto y determine si ha promovido los compromisos del gobierno con la equidad de género.

Iniciativa Sudafricana de Presupuestos de Mujeres y Red de Capacitación y Educación de Género (2000) *Money matters*., Material del taller sobre género y presupuestos gubernamentales GETNET, Ciudad del Cabo, Sudáfrica,

2 Realizar un informe de gastos sensible al género de una agencia o presupuesto sectorial

- Determine si los gastos corresponden a las siguientes funciones: (1) destinados específicamente a mujeres u hombres, niñas y niños en la comunidad; (2) gastos de 'igualdad de oportunidades de empleo' por parte del gobierno para su personal, diseñados para cambiar el perfil de género y de las capacidades del personal del sector público; o (3)

gasto presupuestario general o convencional que pone los bienes y servicios a disposición de la comunidad ('productos') y que necesita ser evaluado según su impacto de género ('resultados');

- utilice las herramientas de análisis del gasto desagregados por género para estimar los impactos de género de estas diferentes categorías de gastos;
- Realice un informe presupuestario utilizando este análisis, que incluye:
 - las metas y los objetivos de la actividad/programa presupuestario,
 - los recursos asignados (reales para el año anterior y planeados para el presente año),
 - las cuestiones de género,
 - los impactos de género incluyendo las medidas y los indicadores de productos y resultados,
 - los cambios planeados para el año próximo a la luz de los impactos estimados y los indicadores de resultados.

Debbie Budlender y Rhonda Sharp (1998) *How to do a gender sensitive budget: contemporary research and practice*, Secretaría de la Mancomunidad Británica y AusAid, Londres.

3 Análisis de género de las cuatro dimensiones de los presupuestos

- Seleccione un ministerio o programa y, durante el ciclo presupuestario, examine las cuatro dimensiones según estén planeadas y realizadas:
 - insumos financieros,
 - actividades financiadas,
 - productos distribuidos,
 - impactos sobre el bienestar de las personas.
- Efectúe un análisis de género de estas dimensiones presupuestarias utilizando herramientas y enfoques (por ejemplo burocráticos, participativos) de gastos e ingresos desagregados.
- Aplique las herramientas analíticas en los diferentes niveles de toma de decisiones presupuestarias, incluyendo:
 - estrategia macroeconómica agregada,
 - composición de gastos e ingresos,
 - eficacia en la prestación de servicios.

- Identifique las brechas de género (a nivel de individuos y hogares, económico y social, remunerado o no remunerado) y los cambios presupuestarios y de las políticas que es necesario realizar.
- Transmita los resultados del análisis con el objetivo de provocar cambios en las decisiones presupuestarias y de las políticas.

Diane Elson (2002b) 'Gender responsive budget initiatives: Some key dimensions and practical examples', en *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Nueva York.

Cuadro 3.1 Tres marcos operativos para relacionar los presupuestos con la igualdad de género

Los tres marcos, con diversos grados de éxito, buscan:

- integrar elementos de desempeño en sus marcos a través del uso de indicadores desagregados por género,
- evaluar los planes de políticas y presupuestos según las asignaciones actuales y la instrumentación de programas,
- brindar información para supervisar los avances hacia una mayor igualdad y sensibilidad de género.

Estos tres marcos operativos no se excluyen mutuamente, sino que tienen elementos en común, lo que refleja la naturaleza evolutiva y diversa de los marcos de presupuestación sensible al género. Por otra parte, se han adaptado en respuesta a los sistemas presupuestarios en desarrollo con los que se han vinculado. Dado que los sistemas de presupuestación orientada al desempeño son cada vez más utilizados, los marcos operativos de presupuestos sensibles al género se han concentrado de manera más explícita en la medición y los criterios de desempeño. El marco presupuestario con sensibilidad de género articulado más recientemente por Diane Elson (2002b) establece el vínculo más explícito con un sistema presupuestario basado en resultados.

Sin embargo, todavía existe una brecha entre estos marcos de presupuestos sensibles al género y el marco de desempeño por productos y resultados.

Como se indica en la Sección 2, el marco de la presupuestación por productos y resultados implica un particular enfoque sobre el desempeño presupuestario y de las políticas.

La Introducción a este estudio resumió la lógica de la siguiente manera:

1. ¿Qué desea alcanzar el gobierno? RESULTADOS

2. ¿Cómo alcanza el gobierno estos resultados? PRODUCTOS

3. ¿Cómo sabe si está teniendo éxito? INFORME DE DESEMPEÑO

Dicho enfoque de presupuestación implica, entre otras cosas, un nuevo lenguaje presupuestario, nuevas formas de describir la actividad gubernamental, diferentes formatos de informes presupuestarios, énfasis en la medición y criterios especificados para determinar el desempeño. Si bien muchos marcos de presupuestos con sensibilidad de género (incluyendo los del cuadro 3.1) incorporan algunos elementos de desempeño, se necesita un vínculo más directo con el sistema de presupuestación por productos y resultados si lo que se busca es convertirlo en un marco eficaz para estas iniciativas. Este documento propone tres dimensiones de este compromiso, a través de:

- la creación de indicadores de insumos, productos y resultados con sensibilidad de género,
- la ampliación del marco actual de productos y resultados incorporando la equidad como un indicador explícito de desempeño (la cuarta 'E'),
- un desafío a los actuales significados de economía, eficiencia y eficacia.

3.3 Desarrollo de indicadores sensibles al género

Realmente existe un lugar legítimo para los indicadores desagregados por género dentro del marco de presupuestación por productos y resultados. El género y otros datos desagregados suministran información adicional y útil para mejorar la presupuestación orientada al desempeño. Harry Hatry (1999: 103), un promotor de la medición del desempeño, se refiere a los datos desagregados como datos 'innovadores' y sostiene que éstos cumplen dos funciones, concretamente para:

- distinguir las diferencias en el desempeño entre los diversos grupos de la población y lugares para poder responder a las razones por las que se da un desempeño alto o bajo en algunas áreas y no en otras,
- identificar inequidades entre los grupos de clientes.

En esta etapa existe sólo un número limitado de ejemplos sobre medidas de desempeño con sensibilidad de género en los programas presupuestarios que utilizan el marco de productos y resultados. Sin embargo, los ejemplos que sí existen demuestran la fortaleza de un enfoque con sensibilidad de género; los más comunes son para programas destinados específicamente a

mujeres y niñas. Si el programa tiene orientación de género, entonces la lógica de la presupuestación por ejecución tiende a demandar que se generen medidas e indicadores de desempeño desagregados por género. Un ejemplo es el servicio de información telefónica o de visitas provisto por el gobierno de Australia Meridional para las mujeres de la comunidad. El indicador de desempeño del producto de este servicio era el número de consultas que el Servicio de Información para las Mujeres recibía, incluyendo las de mujeres rurales. El total de consultas a las que se apuntaba era de 44.000, una meta alcanzada el año anterior (Gobierno de Australia Meridional 2003: 22). Sudáfrica ha tenido un éxito limitado en ir más allá de los programas para destinatarios/as específicos/as y en la creación de algunos indicadores de desempeño para los programas centrales, en particular aquellos que apuntan a ser sensibles a las personas más desfavorecidas.

Un ejemplo de Sudáfrica es:

Programa	Insumos	Medida de cantidad	Medida de calidad
Khula Finance Enterprise (se centra en préstamos para mujeres/población rural)	Asesores/as de préstamos, personal administrativo	Valor total de los préstamos otorgados	% del valor total de los préstamos otorgados a mujeres/población rural

(Ministerio Nacional de Hacienda de la República de Sudáfrica 2002a: 5)

Otra área donde se ha progresado en el desarrollo de indicadores de desempeño desagregados por género es la salud. Esto se debe en parte a que los servicios de salud están relacionados con aspectos específicos del cuerpo de las mujeres y de los hombres, puesto que el sexo biológico es importante en el diseño de servicios de salud y demanda indicadores específicos por sexo. Se debe también a que las carteras de salud (y de otras políticas sociales) tienden a estar más avanzadas en la recolección de datos desagregados por género que las carteras económicas homólogas, dado que los resultados sociales son centrales para su trabajo.

Aparte de estos tipos de ejemplos, la información de desempeño desagregada por género incluida en los sistemas de presupuesto por productos y resultados es escasa. En un estudio llevado a cabo por el Grupo de Presupuestos de Mujeres en 2002 acerca de las 160 metas de desempeño para los servicios públicos en Reino Unido, sólo un departamento tenía una meta explícita para la igualdad de género –para garantizar que para el período 2004-2005, el 35% del funcionariado público estuviera compuesto por mujeres, así como el 25% de los 600 cargos superiores (Grupo de Presupuestos de Mujeres 2002). Se señaló que si bien fue una meta

acogida positivamente, sólo trataba una dimensión muy limitada de la desigualdad de género: la igualdad de oportunidades de empleo en el sector público.

Los motivos por los que faltan indicadores de productos y resultados con sensibilidad de género van desde la ‘falta de compromiso con los asuntos de género’ hasta ‘la dificultad de la tarea’. El cuadro 3.2 destaca el problema en relación con la producción de viviendas en el contexto sudafricano.

Analizar el presupuesto para vivienda desde una perspectiva de género es muy difícil. Las últimas reformas han hecho hincapié en la necesidad de productos medibles para evaluar el desempeño. Por ejemplo, los planes estratégicos y los presupuestos de 2002/3 que las provincias presentaron al gobierno nacional, deberían ahora incluir objetivos medibles, medidas de provisión de servicios y metas, para cada programa durante el periodo de mediano plazo de tres años del marco de gastos. Dentro del sector vivienda se propone que los indicadores de ejecución incluyan subsidios aprobados, emplazamientos asignados con o sin servicios, unidades de vivienda construidas, etc. Sin embargo, hasta la fecha tanto los departamentos nacionales como los provinciales se han concentrado principalmente en el desarrollo de metas y han prestado mucha menos atención a los informes de desempeño sobre prestaciones anteriores. Además, ni las metas ni las medidas de provisión de servicios propuestas están desagregadas por género en ningún caso.

La ausencia de datos desagregados por género tiene especial importancia dado que la sección 6 de la Ley de Vivienda obliga al Director General a establecer un Banco de Datos Nacional de Vivienda. Uno de los objetivos explícitos para el sistema de bancos de datos e información es proporcionar datos clasificados por género, raza, edad y ubicación geográfica. Sin embargo, tras cinco años de la adopción de esta ley, la información aún no se encuentra disponible.

Cuadro 3.2 Medición de los resultados del presupuesto para vivienda desde una perspectiva de género en Sudáfrica

(Pillay, Manjoo y Paulus 2002: 21)

Según señalan los autores, crear indicadores de desempeño desagregados por género constituye un desafío para los programas de vivienda. Un problema central es no poder distinguir con facilidad entre el individuo y la familia como beneficiarios (Pillay et al. 2002). Este ejemplo concreto demuestra que la unidad de análisis es importante en la identificación y la generación de indicadores sensibles al género.

Estrategia 1:

Dentro del marco tradicional de la presupuestación por productos y resultados, la creación de medidas de desempeño de productos y resultados sensibles al género debería considerarse como un paso indispensable en la obtención de la información de desempeño que se esconde detrás del conjunto.

3.3.1 Ejemplos de sensibilidad de género en los indicadores de productos

Comúnmente se describe a los productos como la ‘sala de máquinas’ del marco de la presupuestación por ejecución, ya que son los medios por los cuales el gobierno busca lograr los impactos, resultados o fines de las políticas deseados.

Los productos requieren de indicadores de desempeño que reflejen cantidad, calidad, costo y puntualidad, así como otras características, a fin de estimar la productividad o la *eficiencia* de la agencia (programa, grupo de productos o cartera), como se ejemplifica en la imagen 3. 1. Por tanto, las diferentes medidas e indicadores buscan representar diversas características específicas, e inmediatas, de los productos. Pese a esto, en la práctica hay una tendencia a enfocarse en los indicadores de cantidad, costo y puntualidad de los productos, y existe un amplio campo de acción para incorporar la perspectiva de género en estos indicadores. A continuación, se brindan algunos ejemplos:

Cantidad. Hace referencia al volumen o cantidad de productos o ‘productos entregables’, por ejemplo:

- número de exámenes de cáncer de mama por edad y localidad,
- volumen de préstamos y subvenciones para mujeres y hombres para iniciativas de pequeñas empresas,
- número de víctimas de violencia doméstica provistas de viviendas de emergencia cuando se juzgan necesarias.

Costos. Son los precios pagados por los productos; se pueden expresar como costo total, costo promedio, costo unitario, tasa de retorno y variación del costo al momento de licitación y finalización, por ejemplo:

- relación entre el costo de construcción de viviendas públicas para familias de bajos ingresos y el costo de viviendas privadas en áreas de bajos ingresos,
- costo promedio para el gobierno en educación primaria de niñas y niños,
- costo por niño en las guarderías infantiles.

Puntualidad. Se refiere al marco temporal para la distribución de productos (algunos tratan la puntualidad como otro indicador de calidad); los ejemplos incluyen:

- el número de subsidios aprobados para los grupos no gubernamentales de mujeres dentro del marco temporal aprobado,

- los tiempos de respuesta de los taxis especiales para personas discapacitadas (subsidiados por el gobierno y que proveen transporte para personas discapacitadas y quienes cuidan de ellas), comparado con los servicios de taxi convencionales,
- porcentaje de metas cumplidas en los programas y contratos de servicios en comparación con el tiempo de ejecución acordado.

Calidad. Hace referencia tanto a los aspectos tangibles como a los más subjetivos de los productos, que son importantes para los y las clientes y otras partes interesadas en la distribución de un bien o la prestación de un servicio. Existen muchas clases de indicadores de calidad de un producto (véase también el cuadro 2.3). Los indicadores de calidad pueden hacer referencia al acceso a los servicios y su cobertura, cumplimiento de las especificaciones y estatutos de los servicios, determinación de los y las beneficiarias, cobertura contra riesgo, cumplimiento de las normas legales y satisfacción del y la cliente. Los indicadores de calidad son importantes para representar aspectos del trabajo del cuidado remunerado y no remunerado en los que tienen influencia los programas y las actividades gubernamentales. Los indicadores de calidad con sensibilidad de género deberían incluir:

- el porcentaje de documentos de la política económica del Ministerio de Hacienda/Economía que incluyeron un reconocimiento de la ‘economía del cuidado’,
- el número y porcentaje de clientes que supuestamente tienen acceso razonable a los centros de cuidado infantil,
- la satisfacción de las personas residentes en viviendas públicas, principales responsables del cuidado de los niños y niñas con los niveles de servicios (agua, electricidad y alcantarillado).

estrategia 2:

En muchos casos se pueden utilizar diferentes ‘tipos’ de indicadores para representar aspectos del desempeño de una agencia, con el fin de evaluar su contribución a la promoción de la igualdad de género, es decir, hay capacidad suficiente para desarrollar versiones con sensibilidad de género de estas medidas. El desarrollo de indicadores de calidad de los productos es especialmente importante, ya que numerosos servicios, incluyendo los de cuidados, tienen como parte central una dimensión cualitativa. El desarrollo de indicadores de calidad plantea temas relativos a la participación de las y los destinatarios de los servicios y otras partes interesadas en la evaluación del desempeño, puesto que las percepciones de los numerosos grupos son importantes en la medición de la calidad. (Véase cuadro 3.3 para un ejemplo de evaluación participativa de la provisión de cuidados para personas de la tercera edad.)

3.3.2 Apuntes para un enfoque de género de los indicadores de productos

La discusión anterior ilustra la gama de indicadores de cantidad, calidad, costo y puntualidad de los productos con sensibilidad de género que se puede desarrollar dentro de los términos del marco tradicional de productos y resultados. El hecho de que pocos de esos ejemplos estén presentes en los manuales oficiales que explican el marco de desempeño, refleja en parte la naturaleza impuesta por el Ministerio de Hacienda/Economía en la presupuestación orientada al desempeño. Estas instituciones gubernamentales han sido lentas para transversalizar el género en su labor presupuestaria y prácticas de cultura organizacional (Sen 2000). Al Ministerio de Hacienda/Economía le pueden conquistar las demandas de rendición de cuentas del ‘mercado’ a expensas de las de la ‘ciudadanía’ (Bakker 2001).

estrategia 3:

Los presupuestos sensibles al género necesitan desarrollar estrategias para asegurar que los manuales del Ministerio de Hacienda/Economía incluyan indicadores de desempeño desagregados por género.

Otras cuestiones que los presupuestos sensibles al género necesitan tener en cuenta son:

1. *Concentración en los productos.* La elaboración de informes y la medición de los productos tiende a crecer, mientras se siente una falta de atención en los resultados, lo que sin duda rompe el vínculo entre productos y resultados.

estrategia 4:

Un enfoque con sensibilidad de género de la presupuestación por ejecución necesita mantener una relación estrecha entre los productos y los resultados. De hecho, está involucrado un proceso de dos etapas, por medio del cual se deben identificar aquellos productos que contribuyen a los resultados relevantes para avanzar en el logro de la igualdad de género. Este proceso necesita estar respaldado por la recopilación y empleo de datos desagregados por género.

2. *Todos los productos del gobierno pueden repercutir en la igualdad de género.* En ausencia de un presupuesto sensible al género es poco probable que se midan y se especifiquen los productos sobre una base sensible al género o de datos desagregados, excepto en los casos de programas específicamente destinados a mujeres u hombres. Si bien los gobiernos han tendido a informar más sobre los programas y asignaciones destinados a mujeres, son muy pequeños en relación con el presupuesto total y sus impactos de género (UNIFEM 2000; Sharp y Broomhill 1990).

estrategia 5:

En los ejercicios que buscan incorporar las dimensiones de género, se necesita examinar exhaustivamente los programas no específicos de género y sus productos.

3. *Los productos relacionados con los cuidados agregan una nueva dimensión analítica que los indicadores necesitan representar.* Como se trata en la sub-sección 2.8.4, las actividades de cuidados requieren, como estrategia de partida, un marco conceptual que pueda incorporar los aspectos de las relaciones de los servicios de cuidados.

estrategia 6:

Los indicadores y medidas de producto de los servicios de cuidados necesitan ir más allá de una simple desagregación por género, y confrontar las cuestiones analíticas de la economía del cuidado. Otros indicadores de producto de cuidados necesitan capturar dimensiones diferentes de las sugeridas por el marco tradicional de productos y resultados ('producción de bienes').

Con respecto a la evaluación de las dimensiones de calidad de los servicios remunerados de cuidados, una estrategia de procedimiento es desarrollar una respuesta participativa o de las partes interesadas sobre la calidad de los cuidados suministrados.

estrategia 7:

Los aspectos de la calidad de prestación de servicios son cruciales para los presupuestos sensibles al género. Un requisito mínimo es que el concepto de eficiencia en la presupuestación orientada al desempeño debería basarse en el supuesto de que se mantiene una calidad constante, es decir, toda mejora en la eficiencia no debería darse a expensas de un empeoramiento en la calidad del servicio. Si bien la calidad es difícil de medir, existen prácticas en los servicios de cuidados que se pueden aprovechar y desarrollar. Las prácticas existentes de evaluación de 'arriba hacia abajo' de la calidad en los servicios gubernamentales deberían incorporar un proceso participativo de 'abajo hacia arriba' para determinar la calidad.

El cuadro 3.3 brinda el ejemplo de una evaluación participativa de 'arriba hacia abajo' de los servicios de cuidado de personas de la tercera edad donde el gobierno fiscaliza las normas de calidad de los hogares para personas de la tercera edad y de las y los proveedores del alojamiento.

Los comentarios de las partes interesadas se utilizan en un examen de los servicios de cuidado de personas de tercera edad en Australia. El 30 de junio de 2001, había en el país 2.977 servicios residenciales para la tercera edad, con un total de 142.627 plazas. Empresas privadas y proveedores sin fines de lucro que recibían financiamiento de la Confederación abastecían a la mayoría de estos lugares. En el período 2000-01, la Confederación gastó 3.717'8 millones de dólares australianos en cuidados recurrentes de ancianos en las residencias. Para seguir recibiendo subsidios por cuidados en residencias, los proveedores deben pasar por un proceso de evaluación regular.

El actual sistema australiano de evaluación de la calidad de la atención ha evolucionado durante más de una década. En 1987, la introducción de los *Estándares de Resultados* anunció una evolución de las anteriores inspecciones de la Confederación, que supervisaban principalmente los aspectos físicos y ambientales de las residencias, hacia un interés en los efectos directos para las personas residentes de forma individual. Se incluyó a residentes y sus familiares en el proceso de revisión, a modo de modelo participativo de evaluación del cuidado. Se formularon observaciones negativas y positivas para ayudar a que las personas encargadas de supervisar los Estándares evalúen aspectos importantes pero intangibles de la atención, tales como la libertad de elección. Entre las observaciones positivas, se incluye: las personas residentes tienen elección y control sobre sus actividades cotidianas, se aplican mecanismos que les permiten contribuir en la toma de decisiones, y el personal es receptivo y flexible a sus pedidos especiales. Entre las observaciones negativas, se incluye: contradicciones entre la política y la práctica, actitudes y comportamientos institucionalizados, y políticas y normas restrictivas.

La *Ley de Cuidado de Tercera edad de 1997* introdujo un sistema de *Acreditación* que amplió los *Estándares de los Resultados* originales para incluir sistemas de gestión, personal y desarrollo organizacional. *Aged Care Standards and Accreditation Agency Limited* es una empresa independiente que efectúa evaluaciones en los edificios de los hogares y albergues para tercera edad. Durante la inspección del lugar, el equipo observa el estilo de vida y las prácticas del hogar, revisa la documentación pertinente como los planes de atención sanitaria, y entrevista a los y las residentes, sus familiares, el personal y la dirección. El equipo de evaluación debe reunirse con al menos el 10 por ciento de residentes o sus representantes.

Entre las fortalezas de este sistema, se incluye:

- un requisito legislado para una mejora continua,
- mecanismos para reclamos internos y externos,
- poder otorgado por ley para imponer sanciones financieras a las y los prestadores de servicios,
- mayor respeto por los derechos del consumidor/a,
- premio de acreditación para los hogares que están funcionando bien por más de 3 años,
- decisiones e informes de acreditación publicados en el sitio de internet de la Agencia.

Las debilidades son:

- falta de un análisis del costo real para proporcionar un parámetro de referencia del nivel de la atención,
- dificultad para mantener una uniformidad entre las evaluaciones,
- falta de medidas objetivas para las mejoras continuas,
- la cuestión de 'quién resulta elegido' para participar en las entrevistas de las partes interesadas,
- las sanciones, cuando se imponen, disgustan a residentes, familiares y amistades.

En casos puntuales se ha retirado el financiamiento a residencias que no cumplían con las normas de calidad. Sin embargo, esto no cambia la asignación presupuestaria total porque se debe encontrar lugar para las personas residentes desplazadas.

Cuadro 3.3 Evaluación de la calidad en los cuidados provistos por los hogares para personas de la tercera edad en Australia
(Confederación de Australia 1997; Gray 2001)

3.3.3 Ejemplos de sensibilidad de género en los indicadores de resultados

Los resultados se definen como los impactos medibles de la política gubernamental. Si los productos son los medios, los resultados son los fines. Las medidas de resultados posibilitan una evaluación sobre la eficacia que los productos tienen para alcanzar los objetivos del gobierno o, en casos más limitados, las metas. La inclusión de medidas de resultados permite por lo tanto una evaluación de los ‘resultados’ más allá de la economía y la eficiencia (véase imágenes 2.1 y 2.2). Los indicadores de eficacia utilizados en el marco tradicional por lo general incluyen resultados de cantidad y adecuabilidad, indicadores ambos que pueden ser desagregados por género o sensibles al género.

Resultado de cantidad: los indicadores y medidas de desempeño de los resultados de cantidad muestran el grado en que se han logrado los objetivos del servicio o la política. Los ejemplos incluyen el número de personas sin hogar albergadas, o el porcentaje de mujeres y hombres que se sienten a salvo de delitos violentos.

Efectividad: hace referencia de hasta dónde la provisión de servicios satisface las necesidades de los usuarios. Entre los ejemplos de indicadores de efectividad de los resultados, se incluye:

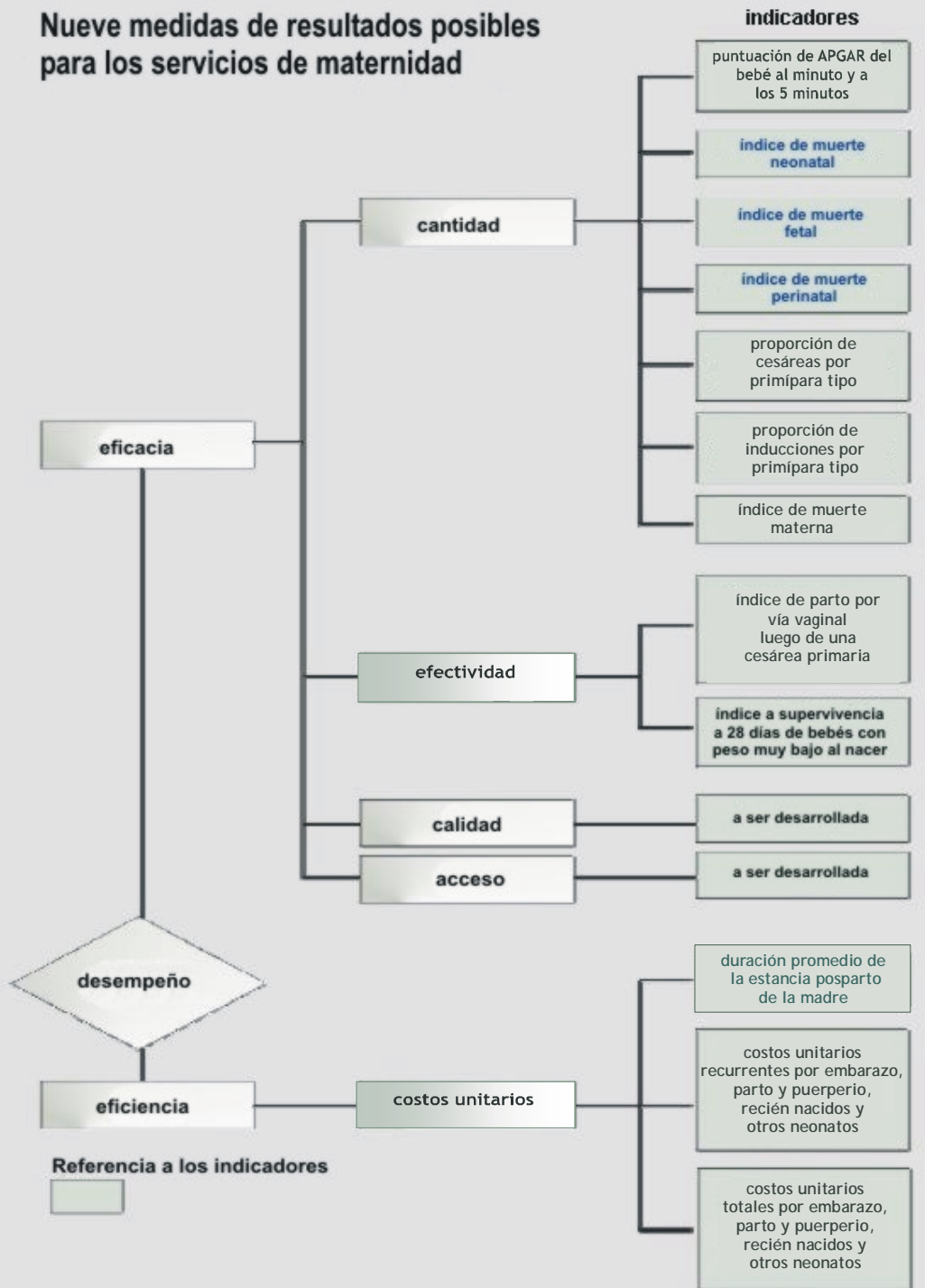
- los índices de hacinamiento de las viviendas de familias encabezadas por mujeres,
- el índice de falta de atención a hombres y mujeres con enfermedades mentales que viven con sus familias,
- el porcentaje de hombres y mujeres que viven en zonas rurales y que reciben un abastecimiento apropiado de agua corriente.

estrategia 8:

Los indicadores de resultado (utilizados junto con medidas de insumos y productos) amplían el alcance de los criterios de desempeño, más allá de la economía y la eficiencia, hasta alcanzar la eficacia. La equidad debería estar explícitamente incluida como una dimensión de la eficacia como se subraya en la imagen 3.1. Se da un ejemplo (tendencias en los índices de detección por localidad y género) en la imagen 3.2.

El cuadro 3.4 da un ejemplo de nueve posibles medidas de resultados del desempeño de los servicios de maternidad.

Nueve medidas de resultados posibles para los servicios de maternidad



Cuadro 3.4 Productos y resultados de los servicios de maternidad

(Modificado de Steering Committee para el Review of Commonwealth/State Service Provision 2002: 230)

3.3.4 Apuntes para un enfoque sensible al género para indicadores de resultados

La sub-sección 2.4.5 señaló que pocos gobiernos nacionales han adoptado la presupuestación basada en los resultados, aunque existen evidencias de cambios en esta dirección por parte de gobiernos y organizaciones. La inclusión de medidas de desempeño de los resultados presenta ventajas potenciales para las iniciativas de presupuestos de género. El Grupo *Engender Women's Budget* (EWBG) de Escocia, en respuesta a una convincente investigación encomendada por el Parlamento escocés sobre la posibilidad de que se adopte la presupuestación por resultados, sostiene que:

En términos generales, EWBG apoya la transición hacia la presupuestación por resultados en Escocia y considera que sería indispensable que se avance cada vez más en la evaluación de los impactos de género para obtener una presupuestación basada en los resultados eficaz. Aunque el grupo acepta que es posible llevar a cabo algunas mediciones del impacto de género del gasto utilizando mediciones de productos, las medidas de resultados proporcionarían una base mucho más útil para evaluar el impacto del gasto público en Escocia sobre las mujeres y los hombres, y los niños y las niñas. Si bien los resultados son más difíciles de medir y a menudo requieren que se adopte una perspectiva a largo plazo, son más importantes para entender el impacto del gasto. Flynn (2001) señala que es difícil hacer una rendición de cuentas solamente para los resultados y que, en la práctica, 'la presupuestación por ejecución tiende a crear definiciones y mediciones de resultados paralelamente con controles de producción y alguna forma de control de insumos'. EWBG reconoce que ninguna medida funcionaría por sí misma y cree que, para replicar la experiencia en otros lugares, se requeriría de una combinación de medidas en las cuales los resultados jueguen un papel cada vez más importante. (Grupo Engender Women's Budget 2002: 1)

Entre otros aspectos para un enfoque de género en los indicadores de resultado, se incluye:

1. *La presupuestación por resultados sensible al género requiere el establecimiento de la igualdad de género como un objetivo gubernamental.* La igualdad de género necesita ser un objetivo visible para que quede reflejado en los indicadores de resultado y medidas de eficacia del desempeño. Esto puede precisar actividades de apoyo como la ratificación de convenciones internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Es bastante probable que los objetivos del gobierno sean contradictorios, por lo tanto, la igualdad de

género estaría mejor respaldada si se especificara una serie de objetivos relacionados, tales como la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, comunidades más fuertes, educación permanente, y salud y bienestar.

2. *El desarrollo de resultados medibles y metas de igualdad de género.* Es difícil especificar los resultados de forma que garanticen que se pueden medir. Lo mismo se aplica a la igualdad de género, por lo tanto, se necesita de perseverancia. Algunos gobiernos se centran en la identificación de metas medibles a corto plazo que pueden brindar un espacio para que las iniciativas de presupuestos con sensibilidad de género se inserten en la etapa de seguimiento del proceso presupuestario. Sin embargo, centrarse en el logro de las metas es un objetivo mucho menos ambicioso que medir la eficacia. Las medidas de eficacia vinculan los productos con los resultados (véase imagen 2.2) con el fin de evaluar hasta qué punto los productos de los bienes y servicios provistos por el gobierno alcanzan los impactos buscados.

estrategia 9:

Las metas de igualdad de género medibles cumplen una función importante en los presupuestos sensibles al género, dado que fomentan el seguimiento de los logros presupuestarios anuales en relación con los impactos de género y los resultados. No obstante, no sustituyen el desarrollo de medidas de resultados y eficacia de la igualdad de género.

3. *Influencias externas sobre los resultados.* Un problema importante es que los resultados tienen influencias de factores externos al gobierno y de productos a lo largo de una serie de agencias, programas y carteras. Las tendencias en la igualdad de género, si bien reciben influencia del gobierno, también se ven determinadas por estructuras y factores externos como la historia del país, la cultura, las fuerzas económicas internacionales y una serie de programas gubernamentales. Por tanto, un programa en particular no puede fácilmente 'atribuirse' todo el mérito.

Por un lado, esto puede hacer que los políticos/as se resistan a que se los responsabilice por aquellos resultados sobre los cuales no tienen mucho control. Por el otro lado, es importante que los gobiernos sean conscientes de las condiciones sociales y sepan si las tendencias se están tornando más o menos favorables, y ajusten las políticas y los presupuestos en consecuencia.

estrategia 10:

La información sobre el desempeño de los resultados de las políticas de igualdad de género puede contribuir a la rendición de cuentas. Una forma de proceder es identificar los indicadores de resultado de

igualdad de género específicos de las políticas, tales como el desarrollo de medidas de resultados desagregadas por género o con sensibilidad de género, relacionadas específicamente con áreas políticas como la pobreza, el acceso a la tierra, el derecho a una vida libre de violencia doméstica y oportunidades educativas.

4. *Género como un resultado transversal.* La igualdad de género también constituye un resultado (de programa, de cartera) que está presente en múltiples agencias de manera simultánea, es decir, muchas políticas pueden buscar promover la igualdad y eliminar la discriminación entre hombres y mujeres.

estrategia 11:

Una iniciativa de presupuesto sensible al género debería buscar promover un sistema de presupuestación orientada al desempeño más efectivo, destacando los beneficios de muchas (o ¿todas?) las agencias que acuerdan una única declaración sobre la igualdad de género, dentro de la cual cada una establecería de forma individual sus propios productos o grupos de productos.

3.4 Incluir la equidad como indicador de desempeño

El enfoque restringido del modelo tradicional de presupuestación orientada al desempeño con sus criterios de las ‘3Es’ del desempeño (economía, eficiencia y eficacia) limita considerablemente los presupuestos con sensibilidad de género. Para las iniciativas de presupuestos sensibles al género la equidad es una dimensión importante de la medición de resultados. Las investigaciones sobre género también demuestran que las inequidades agregan costos y, al hacerlo, socavan la eficiencia (Elson 2002a; Himmelweit 2002). Por otra parte, los ajustes estructurales y otras políticas presupuestarias neoliberales ponen énfasis en la eficiencia, la que podría lograrse a expensas de la equidad, lo que da más motivos para incluir la equidad en los criterios de desempeño presupuestario.

Sin embargo, dentro del modelo tradicional, las ‘3Es’ se han construido sobre relaciones de insumos, productos y resultados (véase imagen 2.2 y 3.1), es decir: la economía alude al precio mínimo de los insumos o a la relación entre dinero e insumos, la eficiencia se refiere a la relación entre insumos y productos, mientras que la eficacia se refiere a la relación entre productos y resultados⁸. Dentro de este marco no es fácil agregar una cuarta E, ‘equidad’, como otra relación. Además, la equidad tiene muchos significados, lo cual dificulta el desarrollo de medidas acordadas en común. Sin embargo, esto no es una restricción insuperable: una estrategia inicial sería centrarse en el acceso o en la representación de mujeres y hombres beneficiados.

La imagen 3.1 muestra que agregar información de desempeño sobre equidad en el marco de la presupuestación por productos y resultados requiere de un nuevo tipo de indicadores de insumo, producto y resultado. Es decir, la equidad puede ser una dimensión de los insumos como, por ejemplo, la existencia de programas de igualdad de oportunidades de empleo que respalden la provisión de servicios gubernamentales y los requisitos de equidad de empleo en los contratos con prestadores sin fines de lucro de servicios y de otros servicios contratados a terceros. Los recursos humanos pueden ser considerados como un insumo esencial dentro del marco presupuestario. En el pasado, las iniciativas de presupuestos sensibles al género crearon con éxito indicadores de igualdad de oportunidades de empleo en relación con los insumos humanos. La equidad también puede ser una dimensión de los productos junto con las categorías tradicionales de cantidad, calidad, costo y puntualidad. Y también de los resultados puesto que es una de las dimensiones de impacto medible, junto con la cantidad, calidad y efectividad, todas ellas de interés para los presupuestos con enfoque de género.

estrategia 12:

Un punto de partida para la creación de nuevos tipos de indicadores de insumo, producto y resultado es definir la equidad en términos de acceso para los diferentes grupos o de representación de estos grupos. La imagen 3.1 muestra un diagrama de la equidad como un indicador de desempeño explícito.

los indicadores de desempeño cubren dimensiones de:



Imagen 3.1 La equidad como un indicador explícito de desempeño

La imagen 3.2 muestra una ampliación del modelo tradicional para incluir la equidad, citando el ejemplo de los programas de detección de glaucoma.



Imagen 3.2 Inclusión de medidas e indicadores de equidad en los productos y resultados dentro del marco tradicional. Ejemplo: glaucoma.

3.5 Reconsideración de los significados de economía, eficiencia y eficacia desde una perspectiva de presupuestos sensibles al género

La tercera dimensión para desarrollar un marco de presupuestación orientada al desempeño sensible al género requiere una reconsideración de los significados de los criterios de desempeño utilizados para evaluar los presupuestos.

La presupuestación orientada al desempeño opera bajo el supuesto de que las actividades de cuidados no remunerados no son importantes para la medición del desempeño. En el enfoque tradicional se representan sólo aquellas actividades monetizadas, por consiguiente, la presupuestación por productos y resultados excluye sistemáticamente al sector de cuidados no remunerados de la economía (véase imagen 1.2). Por otra parte, es fundamental representar la calidad del trabajo de cuidados remunerado para que no se erosione de manera crítica el valor de los servicios de cuidados. Aunque en principio la presupuestación orientada al desempeño tiene la capacidad de incorporar una dimensión cualitativa a los productos y resultados, estos indicadores no están tan bien desarrollados en la práctica.

Además, como se trata en la sub-sección 2.8.4, la calidad del cuidado está intrínsecamente unida a la naturaleza interpersonal o relacional del trabajo de cuidados, pero no está contemplada en el ‘modelo de producción’ de la presupuestación por productos y resultados.

El fracaso de la presupuestación por productos y resultados en su tarea de incorporar las actividades no remuneradas y la calidad del trabajo remunerado de cuidados pone en tela de juicio la afirmación de la presupuestación orientada al desempeño de que los resultados de los presupuestos gubernamentales están siendo evaluados adecuadamente según criterios de desempeño de economía, eficiencia y eficacia realmente integrales. Entre algunos ejemplos de los aspectos problemáticos de estos criterios de desempeño, se incluye:⁹

Medidas de economía. Las medidas de economía de los presupuestos orientados al desempeño pueden ser engañosas dado que sólo miden los costos monetarios y no los costos totales. Si el costo monetario de los insumos disminuye, entonces se juzga que el desempeño ha mejorado en términos de economía. Sin embargo, si se consideran los costos monetarios y no monetarios totales de los insumos, entonces el resultado es una medida diferente de economía. Por ejemplo, si los recortes presupuestarios ocasionan más horas de trabajo y mayor presión para el personal del servicio público, esto puede conducir a costos no medidos tales como mayor ausentismo, presiones familiares y problemas de salud. Son costos no sólo para la economía medida, a causa de la pérdida de productividad y mayores costos de salud, sino también para la economía doméstica no remunerada por las mayores demandas de tiempo y de calidad de vida en el hogar. Por tanto, es un error de la economía hacer caso omiso de los costos no monetarios y de que las actividades no remuneradas pueden ser una fuente importante de costos no monetarios de los costos totales de los insumos.

Medidas de eficiencia: Las medidas de eficiencia de los presupuestos orientados al desempeño pueden ser engañosas ya que no toman en cuenta las multifacéticas y complejas dimensiones de la calidad en el trabajo de cuidados, la cual se puede sacrificar en la búsqueda por maximizar los productos en relación con los insumos. Por ejemplo, la reducción de la relación maestro/a-alumno/a en las escuelas (cuando hay cambios en la matriculación de alumnos/as, como en el caso donde no hay opciones escolares alternativas para las familias pobres) a menudo se considera una mejora de eficiencia. Omite la transferencia de costos al sector no remunerado expresados en horas extras no remuneradas, estrés de los maestros y maestras, menor satisfacción del trabajo, necesidad de insumos extras por parte de los padres/madres, necesidad de voluntarios/as en programas compensatorios para ayudar a los niños/as con dificultades de aprendizaje, entre otros. Un requisito mínimo para evitar medidas de eficiencia erróneas (resaltado en la estrategia 7) es que las mejoras en la eficiencia necesitan estar supeditadas al mantenimiento de las normas de calidad.

Medidas de eficacia. Las medidas de eficacia pueden ser engañosas porque no tienen en cuenta todos los productos cuando evalúan hasta dónde los productos alcanzan los objetivos deseados. En particular, no se cuenta ninguna de las contribuciones no remuneradas de las actividades de cuidados a los resultados. Por ejemplo, una mayor alfabetización es un resultado importante de la educación. Sin embargo, enseñar a leer a los niños y niñas, fomentar su amor por la lectura, escucharles practicar la lectura, detectar problemas de alfabetización y buscar soluciones tempranas, y brindar una buena nutrición, son aportes de los padres, madres y otras personas en el hogar y en la comunidad en general. Estas contribuciones son ‘productos’ importantes que afectan a la eficacia de las asignaciones de los recursos públicos en la mejora de la educación.

Está claro que las medidas de desempeño actuales de economía, eficiencia y eficacia proveen una base debatible para la toma de decisiones presupuestarias y la asignación de recursos desde una perspectiva de presupuestos sensibles al género. Sin embargo, en lugar de descartar la medición del desempeño, se debería desarrollar un método de dos direcciones que brinde un marco de conocimientos más apropiado para incorporar el cuidado (Meagher 2002b).

Estrategia 13:

Un interrogante importante de los fundamentos que carecen de sensibilidad de género en la medición tradicional del desempeño constituye un primer paso necesario hacia resultados mejorados de equidad de género de la presupuestación basada en el desempeño. Este informe ha buscado dar un paso en esta dirección, pero se necesita mayor investigación.

estrategia 14:

Un segundo paso hacia resultados de presupuestos de género mejorados es desarrollar un marco de conocimientos más apropiado para entender las actividades y el trabajo de cuidados remunerados y no remunerados.

3.6 La presupuestación basada en el desempeño con sensibilidad de género y el ciclo presupuestario

Tanto la presupuestación orientada al desempeño como las iniciativas de presupuestos sensibles al género reconocen que los presupuestos son tanto un proceso como un documento. Por consiguiente, un marco de desempeño con sensibilidad de género tiene que involucrarse en el ciclo presupuestario tanto como le sea posible, para ser un marco eficaz para las iniciativas de presupuestos de género.

estrategia 15:

Se necesita aplicar un marco de desempeño sensible al género durante el ciclo presupuestario y no tan sólo a los documentos presupuestarios (etapa de promulgación del presupuesto).

La imagen 3.3 muestra una visión del ciclo presupuestario que enfatiza:

- la planificación y las dimensiones reales para los presupuestos y las políticas,
- la importancia de las disposiciones institucionales en la toma de decisiones presupuestarias,

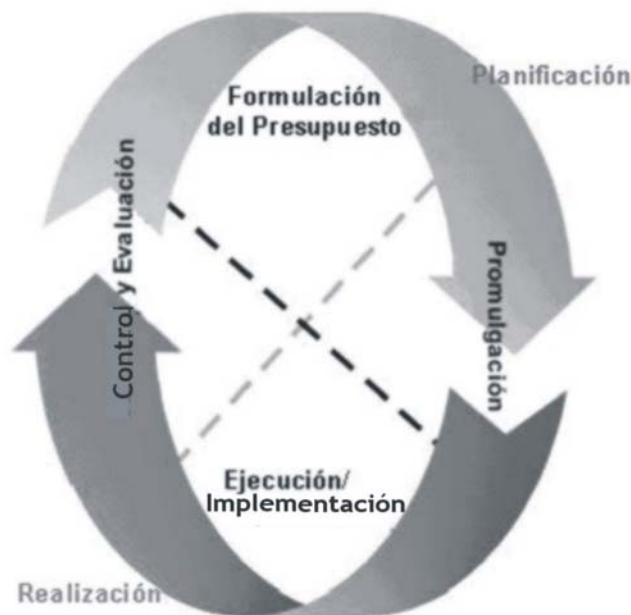
- las diferentes etapas o puntos de entrada del ciclo presupuestario para las partes interesadas en los presupuestos con sensibilidad de género.

En la práctica, por lo general existen diferencias significativas entre los países respecto de sus procesos y marcos presupuestarios. Las iniciativas de presupuestos de género que buscan utilizar la presupuestación orientada al desempeño a lo largo del ciclo presupuestario necesitan investigar la verdadera naturaleza de éste antes de embarcarse en dicha estrategia. En relación con el presupuesto nacional de Escocia, Ailsa McKay y Rona Fitzgerald (2002) han proporcionado un modelo reciente para investigar el proceso presupuestario desde la perspectiva de una iniciativa de presupuestos de género.

3.6.1 Aspectos de planificación y ejecución de los presupuestos y las políticas

La imagen 3.3 muestra que los presupuestos involucran una dimensión planeada (o propuesta) y una realizada (real), lo que significa que el marco de presupuestación por ejecución de las asignaciones, insumos, productos y resultados presupuestarios puede ser propuesto o real dependiendo de la etapa del ciclo presupuestario. Durante las etapas de planificación y promulgación, el énfasis está puesto en los planes, mientras que en las etapas de ejecución/implementación, y control y evaluación se enfatizan los presupuestos reales o realizados.

Para promover que los gobiernos lleven a cabo una rendición de cuentas por sus compromisos con la igualdad de género, los presupuestos sensibles al género necesitan reunir información sobre los presupuestos propuestos y reales durante el ciclo presupuestario. Se trata de un elemento explícito de las iniciativas de presupuestos con sensibilidad de género de acuerdo con el marco de cinco pasos propuesto por Debbie Budlender (Cuadro 3.1). Sin embargo, esto no se logra fácilmente debido a las siguientes razones: las iniciativas de presupuestos de género pueden tener puntos de entrada restringidos para las diferentes etapas; los productos y resultados propuestos pueden no estar especificados de manera adecuada, lo que dificulta la evaluación de lo que se ejecutó en relación con lo que se pretendía; y las grandes diferencias entre los planes de ingresos y gastos y las recaudaciones reales de ingresos y gastos que existen en algunos países pueden producir evaluaciones sin sentido de las intenciones frente a lo que es real.



Formulación del presupuesto

- direcciones de la política gubernamental y prioridades articuladas
- objetivos del más alto nivel determinados
- parámetros del presupuesto modelados y establecidos
- resultado del presupuesto anterior revisado
- cartera/prioridades sectoriales establecidas
- costos de los productos estimados
- asignaciones presupuestarias negociadas por el Ministro de Hacienda y los Ministros
- presupuesto aprobado por el Gabinete (ejecutivo del gobierno)

Actores clave: Ministerio de Hacienda/ Economía, Ministros/as y Tesorero/a, burócratas superiores

Promulgación

- presupuesto presentado al parlamento
- interrogación y discusión por la legislatura
- información provista a la sociedad civil (transparencia)
- presupuesto aprobado (o rechazado)
- rendición de cuentas legislativa del gobierno por ingresos y gastos

Actores clave: Parlamento, gobierno, Ministros/as, sociedad civil, medios de comunicación

Ejecución / Implementación

- gasto supervisado
- desempeño medido
- rendición de cuentas documentada a través de memorandos de financiamiento para cada cartera/sector

Actores clave: Ministerio de Hacienda/ Economía, burócratas superiores, proveedores de servicios, (funcionario público o contratados/as del sector privado), destinatarios/as del servicio

Control y Evaluación

- desempeño fiscal evaluado
- auditoría formal e informes a la legislatura (Auditor/a General o auditoría independiente)
- evaluación de los resultados (logro de los resultados)
- informe formal de desempeño a la legislatura (informes anuales de la Agencia)

Actores clave: Ministerio de Hacienda/ Economía, burócratas del servicio, sociedad civil, auditores/as

Imagen 3.3 Visión del ciclo presupuestario

La presupuestación orientada al desempeño en principio demanda que las intenciones presupuestarias para el próximo ejercicio económico (y para un período de tres años en los

marcos de gasto a mediano plazo) sean evaluadas en función de lo que realmente ocurrió. Por lo tanto, es necesario generar medidas e indicadores de desempeño para los insumos, productos y resultados planeados y reales. Esta información sobre el desempeño no está comúnmente disponible con los detalles suficientes en el documento presupuestario para comparar de manera eficaz entre lo que los gobiernos pretendían y lo que se logró.

Sin esta información, la capacidad del marco de productos y resultados queda limitado para promover la rendición de cuentas. La información puede estar disponible en los diferentes documentos producidos durante el ciclo presupuestario que un marco de desempeño sensible al género necesita reconocer, tales como el presupuesto, los informes anuales de las agencias y estudios de evaluación.

estrategia 16:

Para promover que los gobiernos lleven a cabo una rendición de cuentas por sus compromisos con la igualdad de género, los presupuestos sensibles al género necesitan reunir información sobre los presupuestos propuestos y reales durante el ciclo presupuestario. La presupuestación orientada al desempeño en principio demanda que las intenciones presupuestarias para el próximo ejercicio económico (y para un período de tres años en los marcos de gasto a mediano plazo) sean evaluadas en función de lo que realmente ocurrió.

La recopilación de dicha información puede demandar gran cantidad de trabajo de investigación. El cuadro 3.4 da un ejemplo de una evaluación básica del gasto planeado frente al gasto real del Departamento Nacional de Desarrollo de la Mujer y el Niño de India, documento presupuestario 2002-02 del Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos que utiliza indicadores de desempeño con números físicos junto con información financiera.

Los planes presupuestarios de India estipulaban la construcción de edificios residenciales con centros de cuidados diurnos para hijos e hijas (de hasta 8 años de edad) de mujeres trabajadoras.

Los objetivos del proyecto son los siguientes:

- Brindar alojamiento a mujeres trabajadoras solteras, viudas, mujeres divorciadas/separadas o mujeres casadas cuando sus maridos están fuera de la ciudad por mucho tiempo;
- Brindar alojamiento a mujeres que se estén capacitando para obtener un empleo, siempre que el período de capacitación no exceda el año;
- Cuando haya vacantes disponibles, brindar alojamiento a las muchachas que desean continuar estudios superiores. Aquellas que toman cursos profesionales una vez finalizada la escuela

también pueden solicitar alojamiento en Residencias para Mujeres Trabajadoras.

Se propone una renovación del programa en el período 2002-03 para ampliar la cobertura y mejorar los servicios.

Desempeño físico

Año/Plan	Meta (nº de nuevas residencias)	Logro (nº de nuevas residencias)	Meta (capacidad de nº de mujeres)	Logro (capacidad de nº de mujeres)
1997-98	25	23	2.500	2.269
1998-99	25	14	2.500	1.137
1999-2000	25	15	2.500	1.246
2000-2001	25	29	2.500	1.950
2001-2002	25	6	2.500	401 (hasta dic. 2001)

Desempeño económico (rupias en 100.000)

Año/Período	Inversión/Estimación presup.	Gasto real
	Plan	Plan
1997-98	775'00	748'98
1998-99	775'00	772'18
1999-2000	775'00	698'32
2000-01	702'00	741'77
2001-02	900'00	207'00 (hasta dic 2001)

Cuadro 3.4 Planes, metas y logros presupuestarios del gobierno de India

(Gobierno de India 2002: 29-30)

3.6.2 Disposiciones institucionales en la toma de decisiones presupuestarias

Las disposiciones institucionales constituyen las reglas del juego. La introducción de la presupuestación orientada al desempeño aporta nuevas disposiciones institucionales, o como sostiene el Banco Mundial, la presupuestación orientada al desempeño es en esencia un nuevo conjunto de disposiciones institucionales:

...La presupuestación orientada al desempeño no se trata tanto de herramientas, técnicas o estructuras particulares, sino más bien de la adecuación de las disposiciones institucionales de un país. (Banco Mundial 1998: 16)

Nueva Zelanda, país pionero en la presupuestación por productos, puso énfasis en nuevas disposiciones institucionales formales cuando presentó la *Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994* como punto central de sus reformas presupuestarias. La idea detrás de este proyecto de ley era mostrar la información presupuestaria del gobierno de Nueva Zelanda, al requerir la declaración de los objetivos fiscales y un informe sobre los avances hacia tales objetivos. Las

disposiciones institucionales formales tienden a concentrarse en los criterios de desempeño de la eficiencia y carecen de una perspectiva de género. De hecho, pueden contribuir al recorte de programas sociales que son importantes para la igualdad de género. Un cuerpo de revisión en el Parlamento para examinar el progreso hacia la igualdad de género y la reducción de la pobreza sería un ejemplo positivo de una disposición institucional que podría apoyar un sistema de presupuestación de desempeño con sensibilidad de género. Un ejemplo es el Comité mixto de supervisión sudafricano para la mejora del nivel de vida y la condición jurídica y social de la mujer del parlamento nacional.

Las disposiciones institucionales también pueden ser informales: por ejemplo, una historia de participación comunitaria en la toma de decisiones sobre las políticas, como la que vivenció Samoa con sus fuertes redes religiosas y comunitarias. La introducción de los marcos de presupuestación orientada al desempeño necesita proveer información utilizable y accesible que refuerce y no que debilite la participación comunitaria actual. Las disposiciones institucionales pueden ser también instituciones presupuestarias, como las normas del gabinete, o sistemas no presupuestarios de gobernabilidad, como medios de comunicación bien informados.

Las disposiciones institucionales adecuadas contribuyeron de manera importante al éxito de las iniciativas de presupuestos sensibles al género: por ejemplo, el funcionariado del presupuesto de mujeres en las iniciativas australianas, y un sólido rol coordinador de los Ministerios de Hacienda/Economía en los programas piloto de presupuestos sensibles al género de la Mancomunidad en Barbados y St Kitts y Nevis. Las conexiones que las iniciativas de Sudáfrica y de Uganda tienen con el Parlamento fueron importantes para el éxito de estas iniciativas de la sociedad civil.

Una pregunta central para los presupuestos con enfoque de género es de qué manera las disposiciones institucionales enfocadas en el desempeño abrirán y cerrarán espacios para las iniciativas de presupuestos de género y sus partes interesadas en el transcurso del ciclo presupuestario. Un tema crucial son los criterios de desempeño, y los incentivos y desincentivos que promoverán los objetivos de los presupuestos sensibles al género. La presupuestación orientada al desempeño, por ejemplo, delega en las agencias de gobierno la responsabilidad de producir y distribuir los productos gubernamentales, quienes a su vez realizan una creciente contratación externa de numerosos servicios.

Los contratos de ejecución, como los celebrados entre Ministros/as y jefes de las agencias, o entre agencias y proveedores privados, juegan un papel importante en el establecimiento de normas para administrar este proceso de delegación.

estrategia 17:

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género deberán idear respuestas a las nuevas disposiciones institucionales orientadas al desempeño.

3.6.3 Puntos de entrada al ciclo presupuestario para las partes interesadas en los presupuestos sensibles al género

Las iniciativas de presupuestos con sensibilidad de género buscan influir en el proceso de toma de decisiones presupuestarias en diferentes puntos a lo largo del ciclo presupuestario. Tradicionalmente, la tendencia ha sido que, tanto los ejercicios presupuestarios dentro del gobierno como las iniciativas comunitarias de presupuestos sensibles al género, han buscado tener una mayor incidencia en las etapas de planificación y promulgación cuando se discute el presupuesto en el Parlamento más que en cualquier otro punto del ciclo presupuestario (como se muestra en la imagen 3.3). La presupuestación orientada al desempeño, no obstante, está pensada para operar durante todo el ciclo presupuestario. Para que el marco sea efectivo para los presupuestos sensibles al género, estas iniciativas necesitarían ejercer más influencia en las distintas etapas del ciclo presupuestario que la que ejercen en la actualidad, como por ejemplo, durante la etapa de control y evaluación. Estos cambios institucionales que tienen lugar con la presupuestación orientada al desempeño pueden ofrecer nuevos aliados para los presupuestos con sensibilidad de género, como el funcionariado gubernamental con cargos superiores y ministros/as comprometidos/as en lograr un buen funcionamiento de la presupuestación orientada al desempeño y una mayor participación de la comunidad.

estrategia 18:

La presupuestación orientada al desempeño produce cambios no sólo en el funcionamiento, el personal y las estructuras del gobierno, sino también en las culturas y políticas. Pueden surgir luchas de poder entre quienes ven los cambios como beneficiosos y quienes se ven perjudicados/as por estos cambios. Las iniciativas de presupuestos de género necesitan ser sensibles a las nuevas alianzas y a los nuevos espacios políticos para efectuar cambios (véase también sub-sección 2.8.5).

De forma alternativa, la presupuestación orientada al desempeño puede reducir la capacidad de politizar los aspectos de género de la presupuestación al imponer un proceso tecnocrático en la toma de decisiones presupuestarias que aún no está modificado para incluir la sensibilidad al género. Sin embargo, incluso en el último de los casos, el proceso aparentemente ‘despolitizado’ de toma de decisiones presupuestarias continúa siendo ‘político’, y teniendo esto en mente se pueden descubrir nuevos puntos de entrada a ese proceso. La evaluación de la política del proceso presupuestario puede aumentar la conciencia con respecto a estos asuntos.

En el cuadro 3.6, Andy Norton y Diane Elson (2002: 41) proporcionan una estrategia para que quienes trabajan a favor de la gente pobre y otras partes interesadas en la equidad lleven a cabo este proceso. Recomiendan examinar las formas en que la distribución del poder dentro del proceso presupuestario enmarca la distribución de los recursos públicos.

Un actor social que trabaja a favor de la gente pobre encontrará la siguiente información importante para desarrollar una estrategia de cambio presupuestario:

- la estructura formal de los roles y responsabilidades dentro del proceso presupuestario,
- las normas formales que regulan la toma de decisiones, la elección política y la rendición de cuentas dentro del sistema de gestión del gasto público,
- las redes de poder e influencia de las partes interesadas (fuera de la asignación formal de roles y responsabilidades) que inciden en los resultados del proceso presupuestario,
- los incentivos para la acción (manifiestos o no) que afectan al proceso de toma de decisiones de los políticos y funcionarios durante los procesos de formulación y ejecución del presupuesto,
- la libertad de acción discrecional independiente de los y las burócratas en todos los niveles del proceso de ejecución del presupuesto,
- las normas y valores que predominan en las instituciones clave dentro del proceso de formulación y ejecución del presupuesto.

Cuadro 3.6 La política del proceso presupuestario

(Norton y Elson 2002: 41)

3.6.4 Iniciativas comunitarias de presupuestos sensibles al género e indicadores de desempeño

Hay varias oportunidades para las iniciativas presupuestarias sensibles al género ‘dentro del gobierno’ y ‘comunitarias’. Hasta cierto punto, estas iniciativas comparten marcos conceptuales y herramientas, pero sus marcos institucionales implican, por ejemplo, que tienen acceso a información diferente y que utilizan la información presupuestaria de manera distinta. Tales diferencias en el acceso y uso de la información de desempeño para las iniciativas dentro del gobierno y comunitarias podrían ser las bases para el surgimiento de distintos modelos de evaluación del desempeño en relación con los presupuestos.

estrategia 19:

Se debería alentar a las iniciativas presupuestarias a que generen un marco de desempeño alternativo que aborde de manera directa la cuestión central del impacto del presupuesto sobre el trabajo

remunerado y el no remunerado.

Por otra parte, se ha asociado a las reformas de la gestión del gasto público que incluyen la presupuestación orientada al desempeño con la retórica sobre el rol de la sociedad civil en la política pública y la toma de decisiones presupuestarias. Si se llevara a cabo, esto podría contribuir a una mayor democratización por parte de las iniciativas sensibles al género del gobierno y las de la sociedad civil.

estrategia 20:

Recurrir a las experiencias de otros ejercicios presupuestarios participativos que tienen componentes de desempeño (como un proyecto de indicadores de la sociedad civil) y crear alianzas con estos, sería una estrategia fructífera para las iniciativas de presupuestos sensibles al género (y viceversa). Ayudaría tanto a los modelos del gobierno como a los a los de sociedad civil en la búsqueda de metodologías de desempeño alternativas, y mantendría la atención en los procesos de democratización del ejercicio.

Está en discusión, sin embargo, qué significa realmente en la práctica una mayor participación de la sociedad civil. El cuadro 3.7 examina un proyecto de consulta comunitario en Australia que involucraba el desarrollo de indicadores de desempeño por parte del gobierno y de la sociedad civil. Identifica alguno de los temas planteados por la evaluación de la etapa inicial del proyecto, en particular sus componentes de evaluación de desempeño.

‘Tasmania Together’ (Tasmania unida) es un plan estratégico de 20 años para el progreso y el bienestar de la comunidad del estado australiano de Tasmania. El plan fue ideado por el Gobierno Estatal a partir de un amplio proceso consultivo con las comunidades de Tasmania; establece objetivos sociales, económicos y ambientales para los próximos 20 años, e identifica las orientaciones en materia de política y las prioridades presupuestarias. Los objetivos, las orientaciones en materia de política y las prioridades presupuestarias de *Tasmania Together* deben evaluarse y darse a conocer públicamente en diferentes momentos. Con este fin se generaron una serie de indicadores de desempeño en consulta con la sociedad civil. El Presupuesto de Mujeres de Tasmania se suspendió cuando se introdujo el proyecto *Tasmania Together* suponiendo que se incorporaría el género en este último.

Un examen de *‘Tasmania Together’* llevado a cabo por los consultores de políticas Salvaris et al. (2000: 11) identificó las siguientes cuestiones presupuestarias:

- Los indicadores de desempeño del plan fueron legitimados por el proceso de consulta comunitaria;
- Una adecuada dotación de recursos para el proceso de consulta fue la cuestión más importante para la viabilidad continua del proyecto. Los indicadores fueron importantes para medir los avances pero fueron sólo una herramienta en el proceso de consulta;
- Para que el plan *Tasmania Together* fuera exitoso, necesitó producir indicadores sociales que fueran tan ‘valiosos’ en la política y en la toma de decisiones presupuestarias como los indicadores

económicos;

- Los procesos de planificación del gobierno y de las agencias para *Tasmania Together* se centraron en la planificación presupuestaria a corto plazo de un solo año. No se habían efectuado esfuerzos reales para desarrollar planes para un ciclo más prolongado, a pesar de que el gobierno afirmaba que el plan iba a ser un proyecto de 20 años;
- Las agencias tendieron a considerar al marco presupuestario como un proceso de cumplimiento financiero anual, lo que en algunos casos provocó que el presupuesto manejara la política y no al revés, restando importancia a los indicadores de desempeño;
- El presupuesto careció de un sistema para definir los objetivos gubernamentales y comunitarios que se integraron a los planes de las agencias y que incorporaban métodos de evaluación.

Los consultores recomendaron trabajar en comisión en el Gabinete, el Ministerio de Hacienda, con los y las jefes de agencias, y en las agencias centrales y de ejecución para construir una capacidad estratégica más fuerte para abordar este déficit. El método recomendado incluiría el desarrollo de un modelo gubernamental de planificación de la política a largo plazo coherente separado del modelo de planificación financiero, similar al programa a largo plazo noruego. También abogaron por directrices de planificación uniformes para todas las agencias gubernamentales de planificación, establecimiento de metas, consultas comunitarias, evaluación y procesos de parámetros sistemáticos y comparables.

Cuadro 3.7 Indicadores comunitarios

(Salvaris, Hogan, Ryan, y Burke, T. 2000: volumen 1)

3.7 Conclusiones

La Sección 3 resume una serie de estrategias para mejorar la presupuestación con sensibilidad de género dentro del marco de la presupuestación por ejecución. En primer lugar, identifica tres dimensiones para la tarea de sensibilización sobre la presupuestación por productos y resultados. Dos de estas dimensiones de un marco sensible al género ilustran cómo los presupuestos con enfoque de género pueden utilizar de manera más eficaz la presupuestación orientada al desempeño como marco. La tercera dimensión, no obstante, representa un desafío más innovador para la presupuestación orientada al desempeño, reconociendo que es necesario introducir cambios significativos en la presupuestación por productos y resultados para lograr un avance real hacia la igualdad de género.

En segundo lugar, enfatiza que la presupuestación orientada al desempeño trae consigo nuevas disposiciones administrativas. Las iniciativas de presupuestos sensibles al género necesitan identificar y analizar los procesos presupuestarios a lo largo del ciclo del presupuesto para involucrarse de manera efectiva en un marco de presupuestación orientada al desempeño. Está claro que las disposiciones administrativas que sustentan la presupuestación orientada al

desempeño cerrarán algunos espacios políticos, pero abrirán potencialmente otros nuevos para las iniciativas de presupuestos sensibles al género.

Conclusiones

La presupuestación orientada al desempeño ha evolucionado en diferentes etapas desde la década de 1950 como respuesta a las deficiencias de la tradicional presupuestación por partidas. A partir de los años 90, la forma de presupuestación orientada al desempeño que se ha adoptado de manera creciente en todo el mundo traslada la evaluación de los programas y políticas gubernamentales de los insumos presupuestarios al logro de efectos en forma de productos, resultados, o ambos. No obstante, si bien en realidad tanto los países industrializados como los países en vías de desarrollo cada vez se inclinan más hacia la presupuestación por productos y resultados, para la mayoría de los países la instrumentación de este sistema de presupuestos por ejecución se encuentra en una etapa inicial. Sin embargo, la presupuestación orientada al desempeño, si se implementa en su totalidad, puede traer cambios innovadores a la forma en que se representan los presupuestos gubernamentales y a los procesos de toma de decisiones presupuestarias. También tiene el potencial de cambiar las disposiciones institucionales, los puntos de entrada y los espacios para las distintas partes interesadas.

Este documento llega a diversas conclusiones positivas acerca de la presupuestación orientada al desempeño en tanto marco para las iniciativas de presupuestos sensibles al género. En primer lugar, dado que la reforma presupuestaria orientada al desempeño se encuentra en la agenda de numerosos países, los presupuestos con enfoque de género sencillamente no pueden permitirse hacer caso omiso de tales cambios. El éxito de estas iniciativas estará cada vez más relacionado con su capacidad para involucrarse en el nuevo marco presupuestario. En segundo lugar, las iniciativas de presupuestos de género se han visto perjudicadas por las limitaciones de la presupuestación por insumos, y un cambio hacia la evaluación de las actividades gubernamentales en función de sus productos y resultados constituye un enfoque potencialmente útil para las iniciativas de presupuestos de género. En tercer lugar, dado que la presupuestación por productos y resultados se encuentra en sus etapas iniciales de desarrollo en la mayoría de los países, existen posibilidades para que las iniciativas de presupuestos de género sean parte de este desarrollo y puedan incidir en él.

Sin embargo, este documento también ha identificado una serie de importantes limitaciones y problemas estratégicos en la consecución de los posibles beneficios del cambio hacia un marco presupuestario orientado al desempeño. En particular, la Sección 3 señaló que un enfoque sensible al género para la medición del desempeño necesita incluir múltiples dimensiones. En un nivel básico, se puede incorporar el enfoque de género en la presupuestación por productos y

resultados mediante la inclusión de medidas de insumos, productos y resultados desagregadas por género. En la sub-sección 3, se trató que este enfoque en gran medida se puede incluir en el modelo convencional. Sin embargo, la inclusión del enfoque de género plantea importantes cuestiones sobre la medición del desempeño, relacionadas tanto con el tratamiento adecuado de la calidad en la evaluación de los servicios, como con la gran importancia otorgada en la práctica a los indicadores de eficiencia en comparación con los de eficacia.

La incorporación de la equidad como criterio de desempeño (la cuarta E) sería otro paso en el desarrollo de indicadores de presupuestos sensibles al género. La sub-sección 3.4 mostró cómo, en principio, se puede incorporar la equidad dentro del modelo tradicional, pero existe una serie de temas que requieren de mayor consideración, entre ellos una mayor especificación del significado de la equidad de género. Sin embargo, el modelo tradicional de la presupuestación por ejecución limita la incorporación de la equidad como indicador de desempeño. Por el contrario, los indicadores de desempeño de economía, eficacia y eficiencia se construyen de manera diferente; se basan en razón de los insumos, productos y resultados, pero no es fácil construir la equidad sobre esta base. En consecuencia, es probable que la equidad permanezca como una categoría de indicadores de desempeño separada y de menor importancia.

Este trabajo por tanto sostiene que el desarrollo de la presupuestación por productos y resultados sensible al género, en última instancia necesita de un desafío innovador al modelo convencional de la presupuestación por ejecución. Dado el rol central de las actividades de cuidados no remuneradas y los temas referidos a la calidad y cantidad de los servicios de cuidados pagados, será de suma importancia en este proceso cuestionar de manera crítica los criterios de desempeño de economía, eficiencia y eficacia.

En consecuencia, este informe concluye que el logro de los objetivos centrales de las iniciativas de presupuestos de género dentro de un marco de presupuestación orientada al desempeño es posible pero difícil. Fundamentalmente, este tipo de marco cambia las disposiciones administrativas de los presupuestos, lo que supone tanto desafíos como oportunidades para las iniciativas de presupuestos de género. Las mediciones de los productos y resultados desagregados por género pueden realizar grandes aportes a la sensibilización acerca de los impactos de género de los presupuestos. No obstante, una cultura de medición, en particular una que enfatice sólo las medidas cuantitativas, también puede desfavorecer la comprensión matizada de los impactos de género de los presupuestos y las políticas.

De forma similar, la importancia otorgada a la rendición de cuentas en la presupuestación orientada al desempeño de los gobiernos es un arma de doble filo. Como se discute en la sub-sección 1.3.2, se le otorgan muchos significados a la rendición de cuentas. Una oportunidad para los presupuestos sensibles al género es asegurar que en la rendición de cuentas sobre el

‘para quién’ se incluya la rendición de cuentas por parte de los gobiernos a los hombres y mujeres por sus compromisos con la igualdad de género. Sin embargo, la idea que subyace a la rendición de cuentas en los sistemas de presupuestación de desempeño, reflejada en el empleo de medidas de economía, eficacia y eficiencia (definidas de manera convencional), asume que sólo la esfera remunerada o monetizada es pertinente en una evaluación de la rendición de cuentas gubernamental, ignorando el papel de las actividades y del trabajo no remunerado que llevan a cabo principalmente las mujeres. Con respecto a la promoción de la meta de lograr una mayor sensibilidad de género en los presupuestos, existe escasa evidencia que indique que los gobiernos estén utilizando la presupuestación orientada al desempeño para asignar o reasignar directamente los recursos. Sin embargo, se puede emplear la información sobre el desempeño a lo largo del ciclo presupuestario e incidir en la toma de decisiones presupuestarias. No obstante, si bien las iniciativas de presupuestos de género podrían no lograr utilizar de manera efectiva la presupuestación orientada al desempeño para transformar la asignación de recursos, podrían sí ser capaces de mejorar las deliberaciones presupuestarias.

El uso estratégico de la presupuestación orientada al desempeño por parte de las iniciativas de presupuestos con enfoque de género en la búsqueda del logro de sus objetivos, requiere involucrarse de forma pragmática en el presupuesto en tanto un proceso político de toma de decisiones. La presupuestación orientada al desempeño, si bien involucra conocimientos y procesos técnicos, también transforma la política de presupuestación. Al trasladar el enfoque de evaluación de los presupuestos en función de sus insumos hacia uno centrado en los productos y resultados, se añaden nuevos valores y significados a aspectos que anteriormente no se consideraban importantes. En otras palabras, debido a que se modifican y se vuelven a trazar los límites de la presupuestación, los espacios políticos anteriores pueden cerrarse y otros nuevos pueden abrirse. Esto representa tanto desafíos como posibles oportunidades para las iniciativas de presupuestos de género, para garantizar que estos valores y significados que surgen con la presupuestación orientada al desempeño constituyan una herramienta para avanzar en el logro de la igualdad de género.

Notas

¹ La Iniciativa Sudafricana de Presupuestos de Mujeres es una excepción. Debbie Budlender sostiene que son las mujeres quienes quedan en una situación de desventaja, por ello la atención debe mantenerse en ellas. En su opinión, el 'género' se puede utilizar para esconder la realidad asimétrica de la situación de los hombres y las mujeres (Budlender 1997: 42).

² La transversalización del enfoque de género es el proceso de analizar las implicaciones de las políticas y programas y la legislación para las mujeres y los hombres. Constituye una estrategia para incorporar los intereses y experiencias de las mujeres y los hombres en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y los programas con el objeto de alcanzar la igualdad de género.

³ La Declaración del Milenio acordada por los estados miembros de las Naciones Unidas en el año 2000 establece los valores que deben guiar el desarrollo mundial (libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, el respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida) y ocho objetivos que comprometen a las personas líderes con una agenda innovadora de cambios. Para una discusión sobre este tema, véase PNUD (2002) y UNIFEM (2002).

⁴ Véase Budlender 2000, Coopoo (2000), Esim (2000), Goldman (2000), Smith (2000) y Himmelweit (2002). En 2003 se publicará un examen de las herramientas de ingresos, encomendado por la Secretaría de la Mancomunidad Británica.

⁵ Himmelweit (2002) y Elson (1997) proporcionan una presentación diferente de las interdependencias entre los sectores remunerados y no remunerados de la economía, y las diferencias estructurales entre las posiciones de los hombres y las mujeres en los dos sectores, utilizando un diagrama circular modificado del modelo económico de ingresos.

⁶ Existe una importante cantidad de literatura acerca de los cambios que han ocurrido en los sistemas de valores del gobierno y la gestión pública bajo el nuevo neoliberalismo y gerencialismo del sector público. Aquí es de pertinencia Neil Carter, Rudolf Klein y Patricia Day (1992), *How organisations measure success* (Cómo las organizaciones miden su éxito), Capítulo 1, que trata el surgimiento de la medición del desempeño y la presupuestación orientada al desempeño en Reino Unido, y sostiene que ha surgido como parte de un paquete de reformas que reflejan un cambio esencial en los valores de la gestión pública y el restablecimiento de los límites entre el sector público y el privado. Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh (1996) en *Public management: The New Zealand model* (Gestión pública: el nuevo modelo de Nueva Zelanda), detallan la base intelectual de estas reformas en la gestión pública y de la presupuestación basada en el desempeño, un país al que se considera haber avanzado más que cualquier otro en la aplicación de estas reformas.

⁷ Para un análisis de las fortalezas y las limitaciones de la medición del desempeño, consultar en Mayne y Zapico-Goni (1997), Green (1999) y Jensen (2001).

⁸ Existen variaciones y ambigüedades en las definiciones y aplicaciones de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia. Para una discusión sobre este tema, consultar Carter, Klein y Day (1992), y Flynn, Gray, Jenkins y Rutherford (1988)

⁹ Me gustaría agradecer la contribución de las observaciones de Diane Elson en la primera versión de este documento durante la elaboración de estos ejemplos.

Bibliografía

- Bakker, I. (2001) 'Fiscal policy, accountability and voice: The example of gender responsive budget initiatives', documento de información para el Informe sobre Desarrollo Humano 2001, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Banco Mundial (1998) *Public expenditure management handbook*, Banco Mundial, Washington DC.
- Barkman, A. (1997) 'Synergy from A to Z, ABC to ZBB', *Journal of Managerial Issues*, IX (1, primavera): 54-71.
- Blondal, J. (2001) 'Budgeting in Sweden', *OECD Journal on Budgeting*, 1(1, marzo): 19-49.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. y Walsh, P. (1996) *Public management: The New Zealand model*, Oxford University Press Australia, Melbourne.
- Budlender, D. (ed.) (1996) *The women's budget*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Ciudad del Cabo.
- Budlender, D. (ed.) (1997) *The second women's budget*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Ciudad del Cabo.
- Budlender, D. (2000) 'An introduction to the fifth women's budget', en Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, Community Agency for Social Enquiry (CASE) e IDASA (2000) *Women's budget series: 2000 issue*, Ciudad del Cabo, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE e IDASA.
- Budlender, D. (2002) 'A profile of country activities', en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay (eds.), *Gender budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Budlender, D., Buenaobra, M., Rood, S. y Sol Sadorra, M. (eds.) (2001) *Gender budget trial: The Philippine experience*, The Asia foundation, Ciudad de Makaty, Filipinas.
- Budlender, D., Elson, D., Hewitt, G. y Mukhopadhyay, T. (eds.) (2002) *Gender budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Budlender, D. y Sharp, R., con Allen, K. (1998) *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*, AusAid, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Byanyima, W. (2000) 'Strengthening parliamentary governance through gender budgeting: The experience of three African countries', documento presentado al Interagency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets, de la Secretaría de la Mancomunidad Británica, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Londres, 26-28 de abril.
- Caiden, N. y Wildavsky, A. (1974) *Planning and budgeting in poor countries*, Wiley, Nueva York.
- Carlin, T. (2002) 'Performance and transparency: Are Australia's "leading edge" systems really working?', documento no publicado, disponible en <http://www.internationalbudget.org/>, 10/08/02.
- Carlin, T.M. y Guthrie, J. (2000) 'A review of Australian and New Zealand experiences with accrual output based budgeting', documento de conferencia, Third Bi-annual Conference of the International Public Management Network (IPMN), Sydney, Australia.

-
- Carter, N., Klein, R. y Day, P. (1992) *How organisations measure success: The use of performance indicators in government*, Routledge, Londres.
- Chan, M., Nizette, M., La Rance, L., Boughton, C. y Russell, D. (2002) 'Australia', *OECD Journal on Budgeting*, 1(4): 35-69.
- Confederación de Australia (1997) *Aged Care Act 1997*, AGPS, Canberra.
- Coopoo, S. (2000) 'Women and local government revenue', en Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, Community Agency for Social Enquiry (CASE) e IDASA (2000) *Women's budget series: 2000 issue*, Ciudad del Cabo, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE e IDASA.
- Cozzetto, D., Kweit, M. y Kweit, R. (1995) *Public budgeting: Politics, institutions and processes*, Longman, Nueva York.
- Daly, M. y Lewis, J. (1998) 'Introduction: Conceptualising social care in the context of welfare state restructuring', en J. Lewis (ed) (1998), *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*, Ashgate, Aldershot, Inglaterra.
- Diop-Tine, N. (2002) 'Rwanda: Translating government commitments into action', en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay (eds) (2002), *Gender budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*. Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Elson, D. (1997) 'Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets?: Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care', en Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Elson, D. (1998) 'The economic, the political and the domestic: Businesses, states and households in the organisation of production', *New Political Economy*, 3(2): 198-208.
- Elson, D. (2000) 'Gender budget initiatives as an aid to gender mainstreaming', Ministerial Conference on Gender Mainstreaming, Competitiveness and Growth, noviembre, OCDE, París.
- Elson, D. (2002a) 'Integrating gender into government budgets in the context of economic reform', en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay (eds.) (2002), *Gender budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Elson, D. (2002b) 'Gender responsive budget initiatives: Some key dimensions and practical examples', en *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Nueva York.
- Elson, D. y Cagatay, N. (2000) 'The social context of macroeconomic policies', *World Development*, 28(7): 1347-1364.
- Engender Women's Budget Group (Escocia) (2002) 'Moving to outcome budgeting', Presentación ante el Finance Committee of the Scottish Parliament Consultation, Finance Committee Meeting, 8 de octubre.
- Esim, S. (2000) 'The impact of government budgets on poverty and gender equality', documento presentado para el Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets, 26-27 de abril, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Flynn, A., Gray, A., Jenkins, W. y Rutherford, B. (1988) 'Making indicators perform', *Public Money and Management*, Invierno: 35-41.

-
- Flynn, N. (2001) 'Moving to outcome budgeting', documento encargado por el Finance Committee por el Scottish Parliament Research and Information Group, documento disponible en http://www.Scottish.parliament.uk/official_report/cctee/finance-02/fir02-mob-01.htm, 17/04/03.
- Folbre, N. (1994) *Who pays for the kids? Gender and structures of constraint*, Routledge, Nueva York.
- Folbre, N. (2001) *The invisible heart: Economics and family values*, The New York Press, Nueva York.
- Gobierno de Australia, Departamento de Administración y Finanzas (2000) *The outcomes & outputs framework guidance document November 2000*, documento disponible en http://www.finance.gov.au/budgetgroup/docs/Guidance_Text__All_docs, 08/08/02.
- Gobierno de Australia Meridional (1989) *The budget and its impact on women 1989-90*, State Print Publications, Adelaida.
- Gobierno de Australia Meridional (1990) *The budget and its impact on women 1990-91*, State Print Publications, Adelaida.
- Gobierno de Australia Meridional (1991) *The budget and its impact on women 1991-92*, State Print Publications, Adelaida.
- Gobierno de Australia Meridional, Departamento de Hacienda y Economía (2002) *Budget handbook: Measuring performance*, documento disponible en <http://www.treasury.sa.gov.au/budget/mperform.html>, 27/10/02.
- Gobierno de India, Department of Women and Child Development, Ministry of Human Resource Development (2002) *Budget 2001-2002*, Department of Women and Child Development, Ministry of Human Resource Development, Nueva Delhi, febrero.
- Gobierno de India, Ministry of Human Resource Development, Department of Women and Child Development (2002) *Annual Report 2001-2000*, Ministry of Human Resource Development, Government of India, Nueva Delhi, India.
- Gobierno de Samoa (2001) 'Approved estimates of receipts and payments of the Government of Samoa for the financial year ending 30th June 2001', documento parlamentario n° 4, Apia, Samoa.
- Goldman, T. (2000) 'Customs and excise', en Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, Community Agency for Social Enquiry (CASE), e IDASA (2000), *Women's budget series: 2000 issue*, Ciudad del Cabo, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE, e IDASA.
- Government of New Zeland Treasury (1994) *Improving output costing: Guidelines and examples*, New Zeland Treasury, documento disponible en <http://www.treasury.govt.nz> 30/04/03.
- Gray, L. (2001) *Two year review of aged care reforms*, AusInfo, Canberra.
- Green, J. (1999) 'The inequality of performance measurements', *Evaluation*, 5(2): 160-72.
- Grupo de Presupuestos de Mujeres (2003) www.wbg.org.uk/index.htm.
- Hatry, H.P. (1999) *Performance measurement: Getting results*, The Urban Institute Press, Washington D.C.
- Her Majesty's Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office for National Statistics (2001) *Choosing the right fabric: A framework for performance information*, documento disponible en <http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/229.pdf>, 08/08/02.

-
- Hewitt, G. & Mukhopadhyay, T. (2002) 'Promoting gender equality through public expenditure', en D. Budlender, D. Elson, G. Hewitt y T. Mukhopadhyay (eds.) (2002) *Gender budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Himmelweit, S. (2000) 'The experience of the UK Women's Budget Group', documento presentado en Gender Auditing Conference of the Economics Department of the University of Rome and the University of Sienna, en colaboración con Italian Governments Equal Opportunity Commission, 17-21 de septiembre, Roma.
- Himmelweit, S. (2002) 'Making visible the hidden economy: The case for gender-impact analysis of economic policy', *Feminist Economics*, 8(1): 49-70.
- Hofbauer, H. (2003) *Gender and budgets: Overview report*, BRIDGE Publications, Institute of Development Studies, Sussex.
- Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?,' *Public Administration*, 69(1, primavera): 3-19.
- International Budget Project (2000) 'A guide to budget work for NGOs', Centre for Budget and Policy Priorities, Washington DC., documento disponible en <http://www.internationalbudget.org>, 10/08/02.
- Ironmonger, D. (1996) 'Priorities for research on nonmarket work', *Feminist Economics*, 2(3): 37-64.
- Jensen, M.C. (2001) 'Corporate budgeting is broken – lets fix it', *Harvard Business Review*, 29 (10, noviembre): 94-101.
- Joyce, P. (1996) 'Appraising budget approval: Can you take politics out of budgeting?', *Public Budgeting and Finance*, 16(4): 21-25.
- Kim, J. (2002) 'The quality of public expenditure: Challenges and solutions of results-focussed management system in the Korean public sector', OCDE, París, documento en línea disponible en http://www.oecd.org/oecd/pages/document/print_template/0,3371,EN-document-notheme-9-no-20-39427-0---,00.html, 02/05/03.
- Kluvers, R. (1999) 'To PPB or not PPB – budgeting in Victorian local government', *Australian Journal of Public Administration*, 58(3, septiembre): 68-77.
- Kluvers, R. (2001) 'Program budgeting and accountability in local government', *Australian Journal of Public Administration*, 60(2, junio): 35-43.
- Marcel, M. y Tokman, M. (2002) 'Building a consensus for fiscal reform: The Chilean Case' *OECD Journal on Budgeting*, 2(3): 35-55.
- Matheson, A. (2001) 'Better public sector governance: The rationale for budgeting and accounting reform in Western nations', *OECD Journal on Budgeting*, 2 (Suplemento 1): 37-48.
- Mayne, J. y Zapico-Goni, E. (eds.) (1997) *Monitoring performance in the public sector: Future directions for international experience*, Transaction Publishers, New Brunswick, Nueva Jersey.
- McGill, R. (2001) 'Performance budgeting', *International Journal of Public Sector Management*, 14(5): 376-390.
- McKay, A. y Fitzgerald, R. (2002) *Understanding the Scottish budgetary process*, informe final preparado para Equality Unit of the Scottish Executive for the Equality Strategy, abril de 2002.
- Meagher, G. (2002a) 'Making care visible: Feminism, social services and the challenge of performance measurement', documento de investigación n° 2, una investigación en colaboración entre Uniting Care Burnside y The University of Sydney.

-
- Meagher, G (2002b) 'The politics of knowledge in social service evaluation', documento de investigación n°1, una investigación en colaboración entre Uniting Care Burnside y The University of Sydney.
- Melkers, J. y Willoughby, K. (2001) 'Budgeter's views of state performance budgeting systems: Distinctions across branches', *Public Administration Review*, 61(1).
- Ministerio Nacional de Hacienda de la República de Sudáfrica (2002a) 'Budget 2002 - Estimates of national expenditure – A Guide to the New Budget Format for Members of Parliament', documento en línea disponible en <http://www.finance.gov.za/>, 4/9/02.
- Ministerio Nacional de Hacienda de la República de Sudáfrica (2002b) 'Medium term expenditure framework Treasury guidelines: Preparing budget submissions', documento en línea disponible en <http://www.finance.gov.za/>, 10/9/02.
- Ministros de Economía de la Mancomunidad Británica (2002) *Communique of the Annual Meeting of the Commonwealth Finance Ministers*, septiembre, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Norton, A. y Elson, D. (2002) *What's behind the budget?: Politics, rights and accountability in the budget process*, Overseas Development Institute, Londres.
- OCDE (2000). *Government of the future*, OCDE, París.
- OCDE (2002) *Overview of results-focused management and budgeting in OECD countries*, Twenty-third Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, 3-4 de junio, PUMA/SBO, Washington D.C., documento en línea disponible en <http://www.oecd.org/olis/2002doc.nsf>, enlace a los Componentes de Referencia – PUMA (Public Management Service) – PUMA/SBO – PUMA/SBO (2002)1, 02/05/03.
- Perrin, B. (2002) *Implementing the vision: Addressing challenges to results-focused management and budgeting*, OCDE, París, documento en línea disponible en http://www.oecd.org/oecd/pages/document/print_template/0,3371,EN-document-notheme-9-no-20-
- Pillay, K, Manjoo, R. y Paulus, E. (2002) 'Rights, roles and resources: An analysis of women's housing rights – implications of the Grootboom', informe para la Iniciativa de Presupuestos de Mujeres, en D. Budlender y S Liebenberg (eds) *Case*, IDASA, Ciudad del Cabo.
- Pollitt, C. (2001) Integrating financial management and performance management, *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1995) *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002) *Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD Nueva York.
- Red de Promotoras y Asesoras Rurales (2000) *Ejercicio de la revisión de la perspectiva de género en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, mimeo, Red de Promotoras Asesoras Rurales, México.
- Reeves, H. y Sever, C. (2003) *Gender and budgets: Supporting resources collection*, BRIDGE Publications, Institute of Development Studies, Sussex.
- Salvaris, M., Hogan, D., Ryan, R. y Burke, T. (2000) 'Tasmania together: Benchmarking community progress', informe de consultores, Institute for Social Research, Swinburne University of Technology, Melbourne.
- Sarraf, F. (2003) 'Gender-responsive government budgeting', Fondo Monetario Internacional (FMI) documento de trabajo, WP/03/83, FMI, Fiscal Affairs Department, Washington DC.

-
- Schick, A. (2001) 'The changing role of the central budget office', *OECD Journal on Budgeting*, 1(1): 9-26.
- Secretaría de la Mancomunidad Británica (1999) *Gender budget initiative: A Commonwealth initiative to integrate gender into national budgetary processes*, Secretaría de la Mancomunidad Británica, Londres.
- Sen, G. (2000) 'Gender mainstreaming in finance ministries', *World Development*, 28(7): 1379-1390.
- Sharp, R. (2002) 'Gender responsive budgets: Multiple strategies and guiding goals', en *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Naciones Unidas, Nueva York.
- Sharp, R. y Broomhill, R. (1990) 'Women and government budgets', *Australian Journal of Social Issues*, 25(1): 1-25.
- Sharp, R. y Broomhill, R. (2002) 'Budgeting for equality: The Australian experience', *Feminist Economics*, 8(1, March): 25-47.
- Smith, T. (2000) 'Women and tax in South Africa', en Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, Community Agency for Social Enquiry (CASE), e IDASA (2000), *Women's budget series: 2000 issue*, Parliamentary Committee on the Quality of Life and Status of Women, CASE, e IDASA, Ciudad del Cabo.
- Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision (2002) *Productivity commission report on government services 2002*, Volúmenes 1 y 2, AusInfo, Canberra.
- Thomas, C (1993) 'Deconstructing concepts of care', *Sociology*, 27(4): 649-669.
- UNIFEM (2000) *Progress of the world's women – biennial report*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Naciones Unidas, Nueva York.
- UNIFEM (2002) *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Naciones Unidas, Nueva York.
- UNIFEM (2002) *Progress of the world's women 2002: Gender equality and the millennium development goals*, UNIFEM Biennial Report, volumen 2, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Nueva York.
- Vargas Valente, V. (2002) 'Democratic governance in the Adevan Region', en *Gender budget initiatives: Strategies, concepts and experiences*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Naciones Unidas, Nueva York.
- Vinay, C., Hofbauer, H., Pérez Fragosó, L. y Martínez, C. (2001) *Mujeres y Pobreza: El presupuesto del gasto social focalizado visto desde la perspectiva de género*, Fundar-Equidad de Género, noviembre, México.
- Wang, X. (2000) 'Performance measurement in budgeting: a study of county governments', *Public Budgeting and Finance*, 20(3, otoño): 102-119.
- Wanna, J., Kelly, J. y Forster, J. (2000) *Managing public expenditure in Australia*, Allen y Unwin, Sydney.
- Waring (1988) *Counting for nothing*, Allen y Unwin, Sydney.
- Willoughby K.G. y Melkers J.E. (2001) 'Assessing the impact of performance budgeting: a survey of American states', *Government Finance Review*, 17(2): 25-36.

Women's Budget Group (2003) www.wbg.org.uk/index.htm