

Circular presupuestaria

¿Qué es una circular presupuestaria?

Una circular presupuestaria es un aviso oficial emitido por el Ministro de Hacienda, Comité de Planificación u organismos similares al inicio de cada ciclo presupuestario. El propósito de cada circular es instruir a las dependencias gubernamentales sobre cómo presentar sus partidas presupuestarias para el año entrante. En algunos países la circular puede llevar el nombre de directrices presupuestarias, pero el propósito es básicamente el mismo.

La circular presupuestaria se envía a todas las dependencias que efectúan gastos públicos (ministerios, departamentos, otras instituciones financiadas por el gobierno). Generalmente asigna a cada dependencia un “tope” presupuestario para el año siguiente, es decir, el saldo que planea adjudicarle el Ministerio de Hacienda o Comité de Planificación a dicha dependencia. En algunos casos la circular describe las prioridades gubernamentales que deberían atenderse en las adjudicaciones del año entrante. La circular también les ofrece a las dependencias una serie de instrucciones sobre cómo deberían hacer el borrador de presupuesto para el año entrante y en qué formato presentarlo y cómo deben presentar las justificaciones del mismo. Posteriormente, el funcionariado responsable de planificación y presupuesto dentro de las dependencias usa este formato para redactar sus solicitudes presupuestarias. Estas solicitudes, a su vez, son revisadas y negociadas con el Ministerio de Hacienda o Comité de Planificación antes de salir al Gabinete.

El formato de las solicitudes presupuestarias difiere ampliamente de país a país. Algunas constan principalmente de tablas y datos financieros. Hay otras

-especialmente en los países que están dando el paso hacia la presupuestación por programas o por resultados- que incluyen un componente de narrativa, además de cifras que representan los resultados de los gastos realizados, como por ejemplo el número de clínicas construidas o planificadas y el número de estudiantes matriculados. Las solicitudes redactadas como respuesta a la circular presupuestaria no suelen ser públicas: son documentos de trabajo internos del gobierno.

Una manera en que las circulares presupuestarias pueden ser más sensibles al género es declarando explícitamente que el género debe verse reflejado en las solicitudes y que constituirá un importante punto a considerar durante las negociaciones. De ese modo se crearía un incentivo para que las dependencias elaboren su presupuesto considerando la variable de género. Otra manera de mejorar las circulares desde una perspectiva de género es exigiendo que los indicadores pertinentes sean desagregados en función del sexo, y que se incluyan donde se estime procedente.

Mientras más claras sean las precisiones de la circular con respecto a las especificaciones de género, mayor probabilidad habrá de que las dependencias estudien el tema con detenimiento y especifiquen claramente lo que pretenden hacer. Si una circular se limita a estipular que las dependencias deberán ‘considerar el enfoque de género’ en sus solicitudes, tal vez muchas en su respuesta simplemente le agreguen ‘especialmente las mujeres’ a varios puntos o sustituyan las referencias a las ‘personas’ con ‘mujeres y hombres’. Por el contrario, es más probable que una circular con requisitos específicos en términos de desagregación de indicadores en función del sexo o de cómo y cuándo reflejar el enfoque de género en secciones particulares del formato especificado, se concrete en cambios de trascendencia en las solicitudes.

Ejemplos de género en las circulares presupuestarias

En los últimos años, varios países han comenzado a incluir referencias sobre la equidad de género en sus circulares presupuestarias. Esto ha ocurrido debido al compromiso de determinados gobiernos con la transversalización del enfoque de género en sus procesos de presupuestación y como respuesta a demandas internacionales como la formulada en la reunión de Ministros de Finanzas de la Mancomunidad Británica, y a raíz de la incidencia de las organizaciones de mujeres.

La definición de equidad de género difiere mucho de un país a otro. Los requisitos que se le exigen a las dependencias que efectúan gastos públicos también difieren. Los siguientes ejemplos ilustran algunas de las maneras en que se ha manejado esta situación y ofrecen algunas posibilidades. Los ejemplos podrían además inspirar ideas de otros modos de usar las circulares para alentar al funcionariado a redactar sus solicitudes presupuestarias con mayor perspectiva de género.

Uganda

La circular presupuestaria para 2005/06 del Ministerio de Hacienda de Uganda DISPONE:

El Gobierno está comprometido con la transversalización del enfoque de género y los objetivos de equidad en el proceso de planificación y presupuestación. Esto supone la articulación de las necesidades de grupos especiales, como las mujeres, personas en situación de orfandad, tercera edad, juventud y personas discapacitadas, así como la integración de las intervenciones respectivas como parte del proceso de presupuestación. Las directrices han sido incorporadas en los Términos de Referencia para los Grupos de Trabajo Sectoriales (GTS). De modo que se le pide identificar estos requisitos y garantizar que las implicaciones de costos sean integradas en las estimaciones presupuestarias para el ejercicio fiscal 2005/06 y a mediano plazo.

Además, en noviembre de 2004 el Ministerio de Hacienda elaboró las *Directrices para el Proceso Presupuestario de los Ejercicios Fiscales 2005/2006 y 2007/2008*, los *Términos de Referencia para los Grupos de Trabajo Sectoriales* y las *Directrices sobre Género y Presupuestación para la Equidad*. Los grupos de trabajo sectoriales (GTS) son grupos de participantes que desempeñan un papel esencial en la formulación de políticas y presupuestos en Uganda. Estos grupos participaron en la revisión del Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza (PEAP), denominado PRSP en Uganda.

En el Anexo 1 de las *Directrices* se explica lo que supone la presupuestación con enfoque de género y orientada a la equidad. También se indica que los sectores deben tomar los siguientes pasos a efectos de garantizar que sus solicitudes admitan la variable de género:

- Determinar y describir las cuestiones que limitan la igualdad de género y la inequidad en general,
- Revisar las políticas y programas existentes para determinar si promueven la igualdad y equidad,
- Proponer políticas e intervenciones que aborden las limitaciones,
- Usar las estructuras disponibles, o crear nuevas, para promover la plena participación de todas las personas que viven en Uganda.

El documento luego sugiere “pasos prácticos para la transversalización del enfoque de género y equidad en la formulación, ejecución y monitoreo de políticas”.

Tanzania

En Tanzania, las directrices presupuestarias emitidas por el Ministerio de Hacienda para 2006/7 incluyen una “sección de género” de aproximadamente una página. Esto representa un avance significativo comparado con los primeros momentos en que se comenzaba a integrar la perspectiva de género en las directrices, cuando a lo sumo se publicaba una o dos oraciones al respecto.

En la sección de género se explica que la Estrategia y Política sobre la Mujer y el Desarrollo de Género sirve de marco general para la transversalización del enfoque de género en todas las políticas y programas del gobierno. Se describen los logros y obstáculos vinculados a las metas de la política. En lo que atañe a los logros, se describe el progreso legislativo en materia de delitos sobre tenencia de tierras, delitos sexuales, acción afirmativa para aumentar el número de mujeres en cargos electos y asignados, el establecimiento de un fondo de capacitación y facilidades de microcrédito y la formación de puntos focales de género en todas las dependencias gubernamentales. En lo referente a los obstáculos, se señala que “las creencias y costumbres siguen frenando el logro de la igualdad en casi todos los campos”. La sección finaliza con una lista de cinco compromisos políticos y áreas prioritarias para la adjudicación de recursos que pretenden orientar a los ministerios a la hora de redactar el presupuesto.

Pakistán

En la provincia de Punjab de Pakistán, la circular presupuestaria de 2006/07 instaba a todos los departamentos a proporcionar información desagregada en función de sexo para todos los gastos sobre el empleo público. A los departamentos se les solicitó proporcionar el número de hombres y mujeres empleados/as afectados/as y la cantidad de dinero adjudicada a los/as hombres y mujeres empleados/as. La iniciativa de GRB del gobierno de Pakistán planea admitir mayores especificaciones de género en circulares futuras. Éstas se centrarán en los resultados de los programas, en lugar de sólo concentrarse en el empleo gubernamental.

Para más información, visita el sitio www.grbipunjab.gov.uk

Garantizar que las circulares presupuestarias con enfoque de género logren su objetivo

Que se debata sobre el enfoque de género en la circular presupuestaria es un gran logro. Sin embargo, a menos que se den pasos para asegurar que las dependencias gubernamentales tomen nota de los aspectos de género incluidos en las directrices, la victoria habrá sido en vano.

Existen varias maneras de aumentar las posibilidades de que los aspectos de género sean tomados en cuenta. **En primer lugar**, el funcionariado debe ser consciente de que su solicitud presupuestaria será mejor recibida por el Ministerio de Hacienda o el Comité de Planificación si aborda el enfoque de género. Una manera de hacerlo es incluyendo a representantes del organismo nacional de género en el equipo que revisa las solicitudes y negocia con las dependencias que efectúan gastos públicos. Éste es el caso en Filipinas, donde la Comisión Nacional sobre el Rol de las Mujeres Filipinas pertenece al equipo. Asimismo, es importante garantizar que el funcionariado responsable de los presupuestos sectoriales del Ministerio de Hacienda entienda los requisitos de género. En muchos países, este funcionariado ofrece asesoría a las dependencias al tiempo que redacta sus propias solicitudes presupuestales y es el primero en analizar las solicitudes. Es, por ende, el guardián clave de los presupuestos, y es probable que ejerza influencia durante la fase de negociación. Si plantea las preguntas adecuadas, las dependencias probablemente asumirán el tema de género con mayor seriedad.

En segundo lugar, no podemos asumir que el funcionariado cuenta con la capacidad necesaria para seguir las instrucciones estipuladas en la circular, especialmente si es la primera vez que se introduce el enfoque de género como requisito. Quizás tenga la disposición de acatar las directrices, pero no pueda ejecutarlas de manera efectiva. Por ello, en los primeros años tal vez se deba ofrecer capacitación, asesoría u otro tipo de guía al personal encargado de elaborar las solicitudes de presupuestos, a efectos de que: (a) entiendan adecuadamente el concepto de género y (b) entiendan cómo reflejarlo en sus programas, políticas y presupuestos. Por ejemplo, en Tanzania, durante la introducción del Marco de Gastos a Mediano Plazo (MGMP), el Ministerio de Hacienda contrató al *Tanzanian Gender Networking Programme* (TGNP), una organización no gubernamental, para capacitar al personal gubernamental de cinco ministerios piloto en la incorporación del enfoque de género en el MGMP. Al finalizar la capacitación, el Ministerio contrató al TGNP para que asistiera a los y las funcionarias de estas dependencias en la redacción de sus presupuestos dentro del MGMP. De este modo, el TGNP elaboró un manual para proporcionar una asistencia de “respaldo” (asesoría) a los y las funcionarias en esta cometido.

En tercer lugar, para garantizar que se tome en cuenta la variable de género también se pueden dar instrucciones específicas al respecto, en lugar de limitarse sencillamente a emitir un llamado general a la sensibilidad al género. Las instrucciones específicas podrían, por ejemplo, exigir que todos los indicadores de resultados pasados referentes a individuos sean desagregados en función del sexo. También podrían exigir que determinadas cuestiones de género, tales como la violencia contra las mujeres o el empoderamiento económico, sean abordadas de manera explícita por todos los organismos pertinentes.

En cuarto lugar, también existe la posibilidad de ofrecer incentivos al personal público a fin de alentar buenos resultados en materia de género. Chile, por ejemplo, introdujo un sistema remunerativo que recompensa a los y las empleadas de las dependencias que han registrado avances en el "Plan para mejorar la gestión pública". Una de las medidas utilizadas como base para estos incentivos es cumplir con varios pasos para incorporar el enfoque de género en el proceso de presupuestación. El Servicio Nacional para la Mujer de Chile (SERNAM), es instrumental en el monitoreo de los criterios de igualdad de género.

Por último, y quizás más importante, al igual que con la mayoría de los aspectos del trabajo de GRB, el cambio no lo propicia una sola medida. A raíz de los problemas de disponibilidad de datos, y la capacidad y experiencia limitadas de todas las personas involucradas, las primeras respuestas a una circular presupuestaria no serán perfectas. Por ello es importante que las circulares continúen integrando cada año los requisitos de género, a fin de que las y los funcionarios con el tiempo puedan perfeccionar sus capacidades y sistemas. Un proceso continuo permitiría además la afinación de los requisitos de género, evitando así una redacción confusa y lográndose agregar más requisitos a medida que mejoran las capacidades, información y sistemas.