

MIMDES UNIFEM

**MANUAL PARA LA INCORPORACIÓN
DEL ENFOQUE DE EQUIDAD DE
GÉNERO
EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Consultoras:

Isabel Hurtado
Patricia Fuertes
Nelly Marín
Marcia Roeder
Lucy Simón

Abril del 2010

Manual para incorporar el enfoque de género en el Presupuesto nacional para el año 2011

Índice

Introducción	3
Capítulo 1:	5
¿Qué implica el enfoque de Género en las políticas públicas?	5
Capítulo 2:	12
¿Qué entendemos por Presupuesto Sensible a Género?.....	12
Capítulo 3:	22
Pauta metodológica para la incorporación del enfoque de género en la programación presupuestaria	22

Introducción

En cumplimiento a la normatividad vigente que aborda el tratamiento de la equidad de género como política de Estado en la formulación del presupuesto nacional, la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Perú, en coordinación con el MIMDES, ha formulado el presente manual con la finalidad de orientar a los sectores de la administración pública en el proceso de incorporación del enfoque de género en el presupuesto público. La Ley 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres y la Ley 29083 (que modifica el artículo 47 de la Ley 28411), disponen que tanto en la formulación como en la evaluación del Presupuesto del sector público, las entidades públicas incorporarán, el análisis de la equidad de género en la gestión y en la obtención de resultados de las políticas que operan desde sus respectivas competencias.

Incorporar el enfoque de género en la formulación y evaluación presupuestal implica un proceso técnico y de reflexión sobre la relación entre la misión de cada uno de los sectores y las diferentes inequidades de género existentes en la realidad del país. La metodología propuesta, parte de la identificación de brechas existentes entre mujeres y hombres en distintos planos del desarrollo nacional, las cuales por Ley deben ser reducidas; para ello, la metodología apela a fortalecer el proceso de planificación en cada uno de los sectores a nivel nacional, a quienes, según sus competencias, les corresponde identificar y priorizar brechas de género relacionadas a su quehacer.

La metodología propuesta se sustenta así en el desarrollo de las capacidades de análisis de los funcionarios(as) públicos para identificar las brechas entre hombres y mujeres en el Perú que son de su competencia, definir el tratamiento de éstas en forma estructurada a través de la definición de acciones y del presupuesto a ser asignado para su reducción así como la evaluación coordinada y permanente de los impactos de tal asignación presupuestal.

La metodología promueve y propicia el tratamiento sectorial y/o intersectorial necesario para atender de forma estructurada las brechas de género que obstaculizan el desarrollo nacional, busca hacer visibles tanto las acciones como el presupuesto asignado a su reducción. En el desarrollo de este proceso se mejoran los programas y acciones ya existentes en los sectores y se optimiza la calidad del gasto público.

La formulación del presente manual para incorporar el enfoque de género en el presupuesto nacional, recoge métodos empleados en diversas experiencias

internacionales y nacionales, evidencia la factibilidad de su aplicación en el marco de la modernización del Estado. Su aplicación está articulada a la formulación del presupuesto del año 2011.

Con el apoyo de un conjunto de preguntas guía y el desarrollo de un caso ilustrativo que acompaña cada uno de los pasos metodológicos propuestos, este manual debe permitir a los sectores incorporar en el presupuesto sectorial y nacional las políticas de equidad de género establecidas por el estado peruano.

Capítulo 1:

¿Qué implica el enfoque de Género en las políticas públicas?

El enfoque de género analiza los comportamientos y roles social y culturalmente construidos que regulan las relaciones entre mujeres y hombres así como su impacto en las vidas y la determinación de oportunidades de desarrollo para cada uno de estos. En tal sentido, hacer un análisis de género es aplicar una mirada que descubre las inequidades en la distribución de los recursos, bienes y servicios entre mujeres y hombres sustentados en los roles de género.

Su utilidad radica en que proporciona información y comprensión más fina sobre las inequidades entre hombres y mujeres y permite identificar posibilidades de actuación en función a tales diferencias¹. De esta manera contribuye a mejorar la intervención del sector público cuyos resultados se vuelven más eficientes, eficaces, justos y equitativos.

Presupuestar efectiva y equitativamente es² central para derrotar la pobreza en el mundo hacia el año 2015. La participación, la atención a la reducción de las diferencias de género, la introducción de instrumentos para mejorar la gestión presupuestal, orientándolos a monitorear y verificar resultados, han sido parte del compromiso técnico y político asumido por los Estados del mundo para abrir los presupuestos nacionales a las necesidades e intereses de los grupos excluidos y no visibilizados en el diseño e implementación de políticas. En muchos casos, por no haber sido objeto del diseño de políticas del Estado, tampoco han sido incorporadas al presupuesto nacional.



¹ SNV, 1999. Guía para incorporar el enfoque de género en proyectos de desarrollo rural. Basada en experiencias de proyectos de riego. Documento de trabajo.

² Los Objetivos del Milenio, en conjunto, constituyen la estrategia mundial para reducir la pobreza. En particular, el primero hace referencia explícita a la erradicación de la pobreza y el tercero, hace referencia directa a la desigualdad entre hombres y mujeres.

El presupuesto nacional refleja las decisiones de la sociedad y del Estado peruano sobre la asignación o distribución de oportunidades entre país. En sociedades con una alta incidencia de pobreza y desigualdad como es el caso del Perú, el presupuesto nacional constituye un instrumento crucial para atender las necesidades e intereses de los grupos sociales menos visibilizados de nuestra sociedad a fin de permitir el desarrollo inclusivo que la constitución ampara.

Los diferentes mecanismos y procedimientos que permiten que el presupuesto nacional considere o ignore, las necesidades e intereses de los grupos en situación de vulnerabilidad de nuestra sociedad necesitan ser abordados para incorporar las políticas nacionales que atienden las necesidades de estos grupos.

La presente propuesta metodológica recoge las diferentes experiencias internacionales examinadas; su revisión pone en evidencia la factibilidad de su aplicación en el marco de la modernización del Estado.

Experiencias internacionales cercanas

En el caso del **Ecuador** la equidad de género es incorporada como una función presupuestal (Función K) en el clasificador funcional, ejecutada por un organismo público (CONAMU) con programas específicos. CONAMU es el Consejo Nacional de la Mujer, encargado de desarrollar acciones en beneficio de las mujeres, ubicado en el Ministerio de Bienestar Social, como Oficina Nacional de la Mujer desde 1980 y posteriormente como Dirección Nacional de la Mujer, desde 1987 hasta la creación del CONAMU en 1997.

En **Chile**, la entidad especializada (SERNAM), con nivel de unidad ejecutora, define y prioriza los programas de directa ejecución. A su vez, es responsable del seguimiento de los indicadores sectoriales de desempeño que reflejan los compromisos sobre género incorporados en la Ley de Presupuesto Público para su estricto cumplimiento. En este último caso no se han modificado los clasificadores del presupuesto, lo que muestra las diferentes posibilidades de intervención del enfoque de género en el presupuesto público. SERNAM es el Servicio Nacional de la Mujer, creado en enero de 1991.

El enfoque de género y los compromisos internacionales

Una de las principales funciones del Estado, y de sus diferentes niveles de gobierno, es la mejora de la distribución del poder social, de los recursos económicos y de las oportunidades de vida. Un mecanismo para avanzar en este sentido es la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas. Actualmente, existe un compromiso nacional e internacional de muchos países del mundo para promover la equidad entre los géneros y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Este compromiso se ha plasmado en Conferencias Internacionales como:

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo - Río de Janeiro 1992.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos - Viena 1993
- Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo – El Cairo, Egipto 1994.
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer - Beijing, China, 1995
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW).³
- Convención de Belem Do Pará - Brasil 1994.

Este marco internacional ha facilitado el logro de avances significativos en el mundo a favor de las mujeres, tales como:

- La existencia de instancias gubernamentales que promueven y defienden los derechos de las mujeres, y que impulsan la equidad entre mujeres y hombres.
- La conformación de Comisiones de Equidad y Género (o sus equivalentes) en los Parlamentos Nacionales y Locales.
- La elaboración o reforma de leyes que benefician a las mujeres.
- La instrumentación de políticas públicas encaminadas a lograr la equidad entre los géneros y a mejorar la condición y situación de las mujeres.
- La elaboración de presupuestos públicos con enfoque de género que reflejen de manera cabal todos los programas, proyectos y acciones gubernamentales que la administración pública ha implementado para promover la equidad entre los géneros.

³ Para el año 2003 ya 174 estados miembros de la ONU habían ratificado su incorporación a la CEDAW.

El marco normativo peruano: avances



Para construir un presupuesto sensible a género se requiere considerar y actualizar nuestro conocimiento sobre toda la normatividad vigente en el marco de las políticas nacionales aprobadas.

Ley 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres

Establece el mandato al Ministerio de Economía y Finanzas de adecuar el presupuesto público al enfoque de equidad de género. La Primera Disposición Complementaria y Transitoria dispone que el “MEF adecuará la actividad referida en la presente Ley dentro del Clasificador Funcional Programático de acuerdo a los procedimientos presupuestales vigentes”. Esta Ley tiene como objeto *“garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida pública y privada propendiendo a la plena igualdad”*.

Ley 29083

Modifica el artículo 47° (numeral 47.4) de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, señalando que *“En la evaluación presupuestal de ejecución del presupuesto del Sector Público, las entidades públicas incorporarán en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género”* y que *“El Poder Ejecutivo definirá, progresivamente, las entidades públicas y los programas, actividades y proyectos que incorporen en la evaluación presupuestal dicha incidencia”*.

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010

Aprobado por D.S. 009-2005-MIMDES, que establece cinco lineamientos de política, además de objetivos estratégicos y metas aplicables a todos los sectores del Estado. Uno de sus lineamientos se orienta a institucionalizar y hacer transversal el enfoque de equidad de género, es decir, la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, en las políticas públicas.

Decreto Supremo N° 027-2007-PCM

Establece Políticas Nacionales de cumplimiento obligatorio para las entidades del gobierno nacional entre las cuales se encuentra la política de igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, obligando a los sectores a incorporarla en sus políticas y acciones sectoriales.

Ley de Presupuesto 2007

De acuerdo al Artículo 16 del capítulo de **Presupuesto por Resultados** de la Ley de Presupuesto 2007, publicada el 12 de diciembre del 2006, el Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI coordinará con el MEF la recolección de información necesaria para el reporte de los valores de los indicadores de desempeño. Por DS 089-2007-PCM, publicado el 8 de noviembre del 2007, se aprueba el Plan Estratégico Nacional para el Desarrollo Estadístico para el período 2008 - 2012, que llevará a cabo el INEI a fin de proporcionar datos que hagan posible el seguimiento por Resultados. Así también el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) suscribió un Convenio con el INEI para la ampliación de la muestra en 430 conglomerados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDES, y de la Encuesta Nacional de Hogares ENAHO, que permite estimar los indicadores de resultados identificados en los Programas Estratégicos Articulado Nacional, Salud Materno Neo Natal y Acceso de la Población a la Identidad, en el marco del Presupuesto por Resultados.

De acuerdo a la tercera disposición complementaria/transitoria de la Ley de Presupuesto 2007, se autoriza al MEF a incorporar en el Presupuesto Público para el 2007 el pliego presupuestario Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), creado por Ley 28522, emitida el 23 de mayo del 2005, que tendrá a cargo monitorear el desempeño de las 12 políticas priorizadas⁴.

⁴ Ver el D.S. 027-2007-PCM

DS 042 – 007 - PCM

Publicado el 3 de mayo del 2007, que crea el Fondo por la Igualdad en apoyo a los Programas Sociales en contra de la pobreza extrema en áreas rurales de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley de Presupuesto 2007.

Leyes orgánicas y Planes de Igualdad de Oportunidades sectoriales que incluyen lineamientos y políticas de inclusión y equidad de todas las personas

Y otras específicas como la Ley de Licencia post natal para padres No. 29409 del año 2009, Lucha contra la violencia hacia las mujeres, Reinserción de madres adolescentes en la escuela, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual No. 27942 del año 2003 y otras.

La finalidad de la mayoría de estas normas es incorporar el análisis de la equidad de género en el proceso de evaluación del presupuesto publico, con atención prioritaria a lo señalado en la Ley 28963 sobre la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la Ley N° 29083 que modifica el artículo 47° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto e incorpora el análisis de equidad de género, dando cumplimiento a la política 2 del Decreto Supremo 027-2007-PCM.



Conceptos: género y sexo⁵

Es importante remarcar que **género** es diferente a **sexo**. El sexo se refiere a la diferencia biológica entre mujeres y hombres, es una diferencia con la cual se nace. El género es el conjunto de características sociales y culturales atribuidas a una persona según su sexo. Es decir, con el sexo se nace mientras que el género se construye en una sociedad determinada.

De esta forma, la identidad y subjetividad de género es diversa. Cada sociedad y cada persona tienen su propia concepción de sí misma y del mundo, esta concepción estará influida por su historia, sus tradiciones y su ubicación en la vida; según su clase, raza, etnia, género, nacionalidad, edad, religión, profesión, actividad laboral, preferencia sexual y política; ubicado todo esto en un ámbito geográfico y cultural específico.

Todas las instituciones sociales refuerzan la construcción del género:

- La familia
- La escuela
- La comunidad
- Los medios de comunicación
- Las iglesias
- El Estado

Dichas instituciones también establecen las sanciones sociales si no se cumplen con las normas y deberes de cada género, establecidas en una sociedad determinada. La definición de género adoptada por las Naciones Unidas a raíz de las discusiones llevadas a cabo en la IV Conferencia Internacional de la Mujer que se desarrolló en Beijing, China en 1995, es la siguiente: La palabra **género** se diferencia de **sexo** al expresar que el rol y la condición de hombres y mujeres responden a una construcción social y están sujetos a cambio.

La categoría género nos permite incorporar a nuestra vida y a nuestro trabajo una forma nueva de analizar la realidad para ubicar los problemas desde un punto de vista más amplio que nos permite entender y visualizar que existen profundas diferencias entre los seres humanos, producto de las relaciones que determinan distintos roles y asimetrías de poder entre los géneros, lo cual constituye es un hecho cultural que puede y debe ser cambiado.

⁵ PNUD – Asamblea legislativa República El Salvador. *Presupuestos nacionales con enfoque de género. Cuadernos de capacitación*. El Salvador, diciembre del 2005.

Capítulo 2:

¿Qué entendemos por Presupuesto Sensible a Género?



El **Presupuesto Sensible al Género** (PSG), es aquel que incorpora en el ciclo presupuestario el enfoque de género permitiendo asegurar y visibilizar una óptima orientación del gasto público para la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres en todos los campos del desarrollo nacional, en cumplimiento de las políticas nacionales que establecen la igualdad entre hombres y mujeres. Considera el impacto diferenciado de las políticas y del gasto público sobre mujeres y hombres.

Los PSG se desarrollan en el marco de los **derechos humanos**, civiles, políticos, sociales y económicos y se refieren explícitamente a las responsabilidades del Estado con la **promoción de la igualdad entre hombres y mujeres**⁶.

“Los PSG pueden desarrollarse en el ámbito local, regional, nacional o internacional, pueden contemplar tanto ingresos como gastos del estado, pueden asimismo realizarse en un programa, un sector específico o en todo el presupuesto público de forma transversal. Es importante destacar que los PSG son procesos de largo plazo y que deben ser considerados como herramientas y no como objetivos o fines”⁷.

Construir un presupuesto nacional sensible al género (PSG) implica reflexionar sobre la actual estructura funcional programática presupuestal del Estado, y cómo reducir las brechas de género existentes en la sociedad peruana, en todas las etapas del ciclo presupuestario. La inclusión del enfoque de género en el Presupuesto Público se inicia desde el diseño y planificación del desarrollo a través de políticas, programas y proyectos.

⁶ Florence Raez 2008. “Historia y concepto de los presupuestos sensibles al género: Una introducción” en: *Insumos para los presupuestos sensibles al género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. UNIFEM, 2008

⁷ Florence Raez, Op cit. p. 29

El **objetivo** del PSG se orienta a reflejar, en el presupuesto público, el marco de políticas nacionales sobre la equidad de género y los compromisos del Estado peruano en esa materia. Para ello, el PSG responde dos preguntas clave:

- ¿Cuánto se destina del presupuesto a la reducción de la brecha?
- ¿Cuáles son los resultados de la inversión pública en la atención de esta brecha?

Se trata de trabajar una gestión por resultados

Beneficios

El presupuesto nacional sensible a la equidad de género entre hombres y mujeres, es un proceso que refuerza lo realizado por el Estado peruano desde el año 2007 en materia de implementación del Presupuesto por Resultados porque contribuye a la efectividad del presupuesto para poder lograr resultados en aspectos priorizados. Entre las bondades del PSG se encuentran:

- ✓ Permite reorientar el gasto público y hacerlo más efectivo al abordar directamente la reducción de brechas sociales, económicas, políticas, civiles entre hombres y mujeres, considerando en el diagnóstico las brechas de género existentes, tomando en cuenta los factores que limitan el acceso a los servicios públicos, definiendo buenas prácticas o acciones afirmativas para superarlas. Es un proceso permanente que se afianza en el mediano y largo plazo.
- ✓ El enfoque de género le imprime calidad al presupuesto nacional, le obliga a identificar acciones complementarias y afinar la labor de captura de indicadores de proceso y de impacto de las políticas priorizadas.
- ✓ Permite también revisar y potenciar acciones no visibilizadas en los programas regulares en el presupuesto que, sin embargo, tienen un alto potencial para reducir inequidades, para darles la atención, cobertura e importancia que ameritan.

- ✓ Da cumplimiento al conjunto de la normatividad y articula las políticas de género con el presupuesto nacional cuando a través de los programas regulares o estratégicos se incorpora el enfoque de género desde la planificación hasta la evaluación y vigilancia de los impactos.
- ✓ Genera información que mejorará el diálogo entre los ejecutores de programas con enfoque de género y la Dirección Nacional de Presupuesto Público.



El Presupuesto sensible a género NO ES:

- Un presupuesto separado para las mujeres o recursos partidos en 50% para hombres y 50% para mujeres
- No se limita a aumentar sólo los gastos a los programas destinados a las mujeres
- Tampoco es una compilación de medidas presupuestales destinadas únicamente a mujeres
- No significa negociar asignaciones presupuestales que opongan a hombres y mujeres⁸

⁸ Florence Raes 2008. "Historia y concepto de los presupuestos sensibles al género: Una introducción" en: *Insumos para los presupuestos sensibles al género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. UNIFEM, 2008



Principios

Los principios que sustentan la elaboración de presupuestos pro-equidad de género son los siguientes:

Visibilización:

En el presupuesto nacional es mostrar explícitamente los recursos asignados que se orientan a la atención de la reducción de una inequidad entre hombres y mujeres, demostrada a través de indicadores de proceso y de impacto.

Equidad de género:

Política de Estado, que implica la búsqueda de proporcionar igual acceso a oportunidades entre hombres y mujeres.

Inclusión:

Implica el diseño de estrategias y acciones que se expresan en políticas públicas orientadas a subsanar las desventajas de mujeres o de hombres para llegar a la equidad de género, en especial para atacar las desventajas que afectan a mujeres y niñas.

Participación:

Implica la consulta a la sociedad civil organizada y actores especializados para la determinación, evaluación y vigilancia del presupuesto que se orienta a la reducción de las brechas y retroalimentan el proceso de PSG.

Igualdad de oportunidades:

Implica que la asignación de recursos en el presupuesto crea las condiciones para lograr la equidad de género.

Transparencia y rendición de cuentas:

Producir información, canales y espacios que permitan el acceso de la sociedad civil organizada para ejercer su derecho a la vigilancia sobre el cumplimiento de los compromisos de género en el presupuesto nacional.

Empoderamiento:

Proceso que desarrolla las capacidades de los sectores del Estado para reducir las brechas de género en el presupuesto.

Eficiencia y eficacia:

Optimización de recursos presupuestales orientados a la reducción de brechas que afectan a las mujeres, propuestos en los objetivos de los planes sectoriales, o intersectoriales.

Gestión por resultados:

Gestión de las políticas a partir de la identificación de sus resultados en términos del impacto de la ejecución presupuestal en los hombres y mujeres. La gestión por resultados *“cambia el criterio tradicional de control de los recursos en torno a los procesos, a un nuevo criterio de control a través de la evaluación de los resultados alcanzados. Bajo tal perspectiva el gasto público debe generar resultados e impactos y estos deben definir el gasto, facilitando una mejor valoración de la eficacia y eficiencia de la actividad de un gobierno”*⁹.

⁹ Rhonda Sharp 2003. *Budgeting for equity: gender budget initiative within a framework of performance oriented budget*. New York, 2003.
En: <http://www.presupuestoygenero.net/media/budgetingforequity.pdf>

Brecha de género

Por brecha de género, en este manual se hace referencia a las diferencias significativas y verificables entre hombres y mujeres en el acceso a bienes, servicios e instituciones cruciales para determinar sus niveles de desarrollo personal, social, económico, cultural y político, a pesar de ser ambos iguales en derechos. La existencia de estas brechas y su persistencia generan condiciones que fortalecen situaciones de desventaja y dependencia para mujeres o para hombres, aunque por lo general estas brechas corren en contra de las mujeres. Las brechas de género deben ser expresadas en **cifras** e **indicadores** que permitan el monitoreo de su evolución en el tiempo.

Transversalidad de género

Asignación equitativa de los recursos del estado peruano para reducir brechas de género en todos los sectores del desarrollo nacional.

Planificación de género

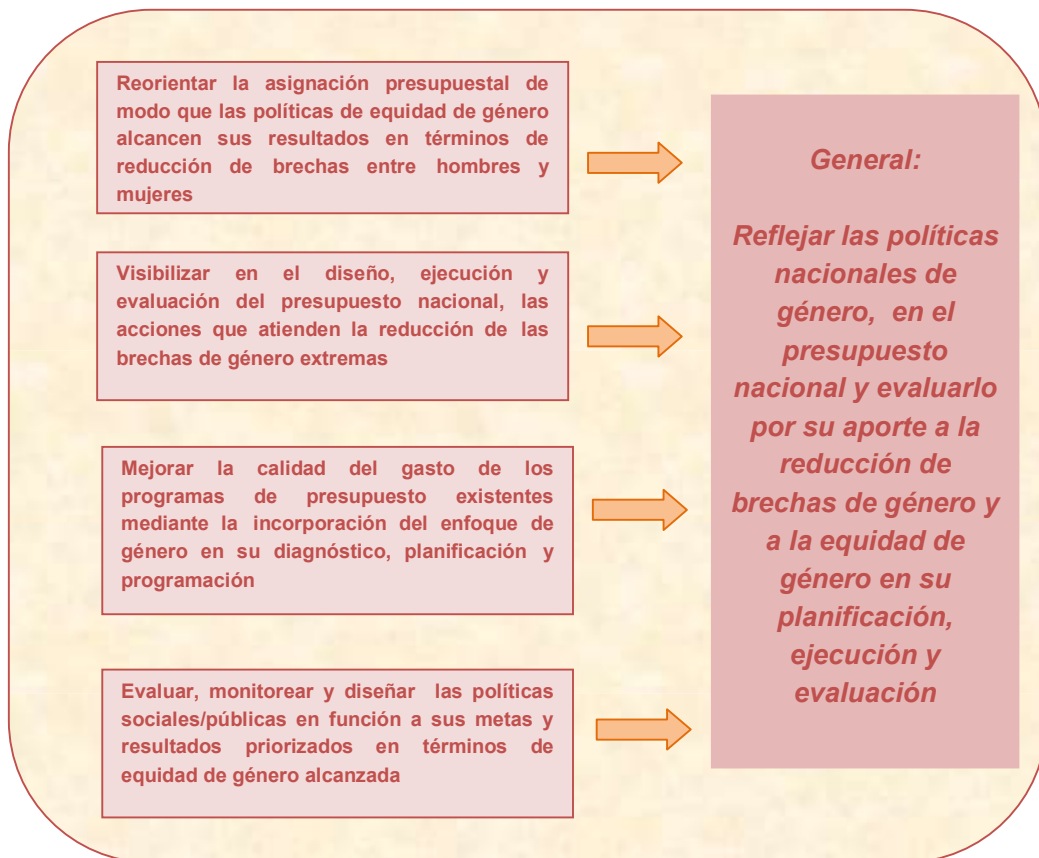
Identificación de la magnitud de las brechas, (causas y consecuencias) y la planificación de las acciones orientadas a eliminarlas, comprometiendo los recursos necesarios para ello, este proceso culmina con la identificación y evaluación de los impactos previstos en hombres y mujeres.

Dependencia

Condición que inhibe u obstaculiza el desarrollo de la autonomía de las personas, en el caso de las relaciones de género, las desventajas de las mujeres con relación a sus pares varones las conducen a situaciones que afectan su capacidad de decidir.

Objetivos: general y específicos

Gráfico 1
Objetivos de la sensibilidad al género en el presupuesto público



Características

Las iniciativas para orientar los presupuestos hacia la equidad de género, tienen en común las siguientes características:

Transversales

Se centra en el análisis y la consideración de los aspectos de género, en todas las áreas y fases del ciclo presupuestario o del presupuesto, incluyendo su planificación y diseño, en especial en aquellos programas que tienen impacto directo en ciudadanas y ciudadanos, por ejemplo los programas que proveen servicios.

Intersectorial e intrasectorial

La atención de las brechas obliga a la coordinación, armonización y sinergias entre los diferentes sectores y dentro del mismo sector.

Gradual

Va a ser gradual e irreversible en la medida que se vayan identificando los compromisos sectoriales con la reducción de las brechas de género.

Multianual

Porque la atención de las brechas de género requiere una planificación sostenida en varios años.

Se evalúa por el impacto

Logrado en función a lo propuesto como meta en la reducción de la brecha de género.

Lineamientos para la equidad de género

Define nuevos lineamientos para abordar las brechas de género en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto.

Refuerza el presupuesto por resultados

Eleva la calidad de los diagnósticos, afina la identificación de los impactos de los programas estratégicos y mejora la determinación de procesos, enriqueciendo la visión de desarrollo.

El Presupuesto nacional sensible a género facilita la articulación de las políticas de género con el presupuesto nacional. Para la construcción de la articulación se requiere coordinaciones entre los órganos rectores (MIMDES y MEF) con los sectores, entre los sectores y al interior de los mismos, expresándose las siguientes articulaciones:

Articulaciones institucionales

Articulación Vertical

El MIMDES y el MEF promueven la identificación de las prioridades de género a ser atendidas a nivel nacional, coordinando con cada sector vinculado a éstas. De igual manera, también asumen el seguimiento y evaluación de las acciones durante el proceso.

Articulación Horizontal o intersectorial

Se realiza entre sectores para atender una brecha específica de género. Se trata de alcanzar la armonización de las políticas sectoriales y alcanzar los resultados propuestos. Los sectores armonizan sus políticas y definen responsabilidades para intervenir sobre brechas comunes.

Articulación Intrasectorial

Se busca que los órganos responsables de la planificación y presupuesto de los órganos ejecutores conjuntamente con la o el responsable de género formulen programas coherentes que respondan a las políticas nacionales de equidad de género identificando la brecha relacionada con el sector o compartida con otros sectores.

Soportes al funcionamiento del PSG

Comité Consultivo

Conformado por la sociedad civil organizada y por actores especializados, ambos en el más alto nivel, que deberán retroalimentar el proceso del PSG en sus diferentes fases de ejecución. Considerando la aplicación inicial del PSG, deberá participar en la determinación de las brechas, en la formulación de la propuesta a incorporar en la EFPP y en la evaluación trimestral del proceso, así como en la evaluación del impacto.

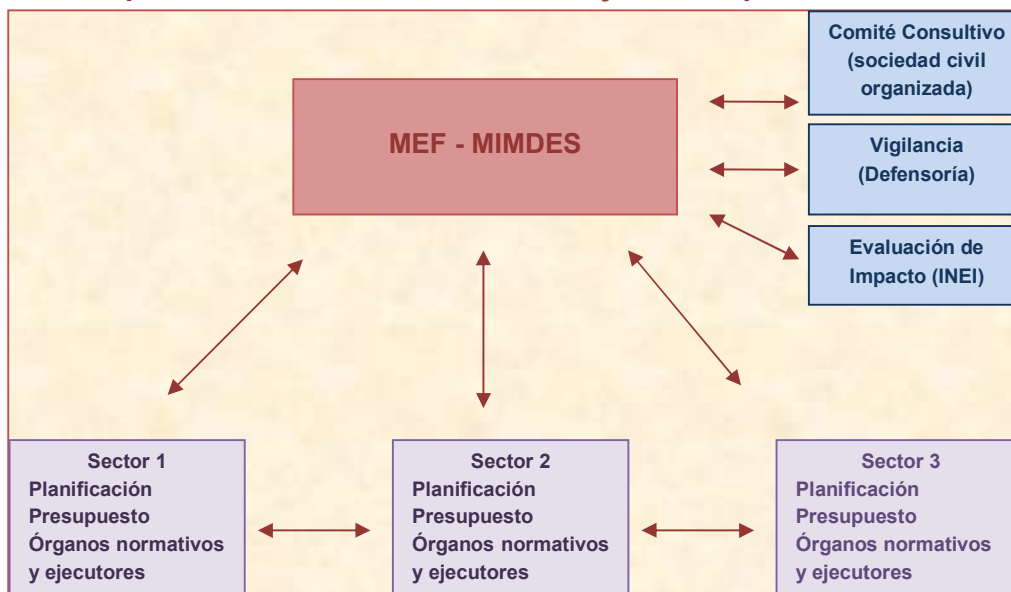
Vigilancia

Rol a cargo de la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de su competencia. Este organismo recibirá notas circulares trimestralmente del avance de las acciones relacionadas con la atención de las brechas incorporadas en la EFPP.

Evaluación y producción de Información

A cargo del INEI para evaluar las acciones relacionadas a la verificación de los impactos en el presupuesto sensible a género. Los términos de referencia de las evaluaciones intermedias y de impacto deberán considerar la matriz de indicadores formuladas para atacar las brechas de género priorizadas.

Gráfico 2
Esquema de Articulación Horizontal y Vertical para en el PSG



Capítulo 3:

Pauta metodológica para la incorporación del enfoque de género en la programación presupuestaria

El objetivo del presente capítulo es presentar la metodología para incorporar el enfoque de género en la atención de las brechas priorizadas en el presupuesto nacional, transformándolo de esta manera, en sensible a género.

Entidades Rectoras

El MIMDES y el MEF como entidades rectoras de las política de equidad de género y de la normatividad en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto respectivamente y los demás sectores que tienen la obligatoriedad de participar en la ejecución de la política de equidad de género.

Fases del proceso

Los temas a resolver a través de la aplicación de esta metodología y en los reportes del SIAF, son los siguientes:

Interrogante 1

¿Cuánto se destina a la reducción de la brecha de género identificada? ¿cuánto cuestan los procesos / acciones orientadas a reducir la brecha? ¿Quiénes realizan acciones orientadas a la reducción de brechas identificadas? Estas son preguntas a ser abordadas como parte de las evaluaciones intermedias o de proceso de los programas presupuestales así como en la evaluación de la ejecución del presupuesto

Interrogante 2

¿Cuál es el resultado de dicha inversión en términos de género? Se trata de la determinación de los impactos del programa desagregados por género. Esta pregunta debe ser abordada por las evaluaciones de impacto de los programas; se requiere contar con indicadores de impacto de los programas desde una perspectiva de género

La presente metodología contempla cuatro fases para incorporar el enfoque de género en el presupuesto público.

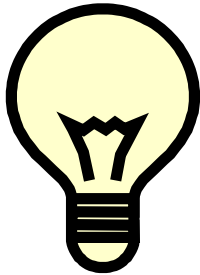
Gráfico 3
Fases para incorporar el enfoque de género en el presupuesto público



Previamente a la intervención directa en la EFPP, las entidades rectoras de la política de equidad de género (MIMDES) y de presupuesto (MEF), concertarán en un taller con los sectores cuales serán las brechas de género priorizadas a corto, mediano y largo plazo, considerando como marco normativo el PIO, LIO, Acuerdo Nacional y otras. Para ello el MEF y el MIMDES orientarán a los órganos responsables sectoriales (Presupuesto y Planificación y responsables de seguimiento de la LIO), para que identifiquen la o las brechas de género que se proponen atender dentro de los programas a ejecutar por el sector y que llevarán al taller.

Fase 1

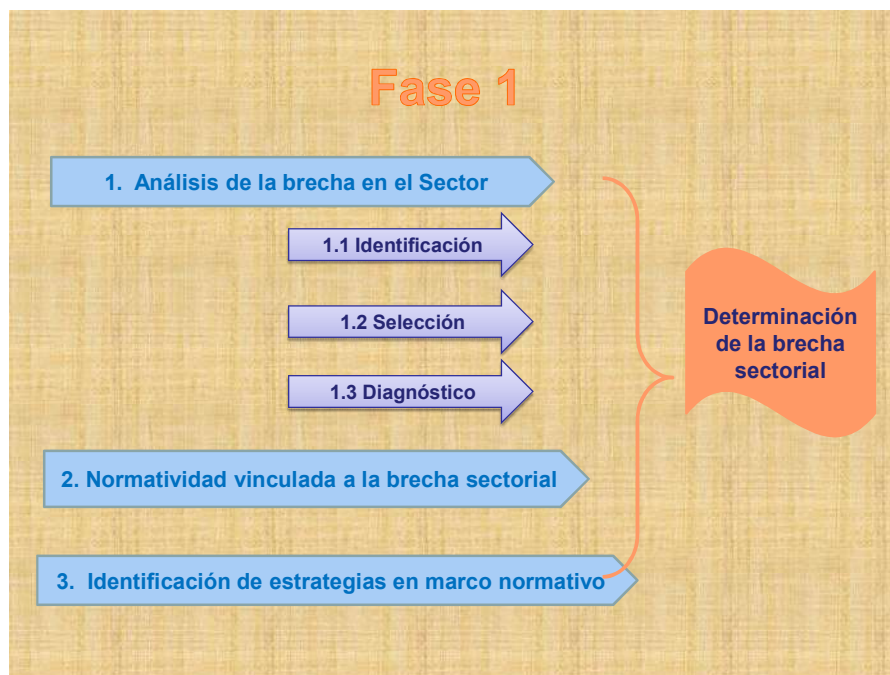
Determinación de las brechas de género a ser atendidas como prioridad nacional



Objetivos:

1. Identificar las brechas de género vinculadas a la misión del sector
2. Priorizar y seleccionar las brechas a ser atendida en el ejercicio presupuestal

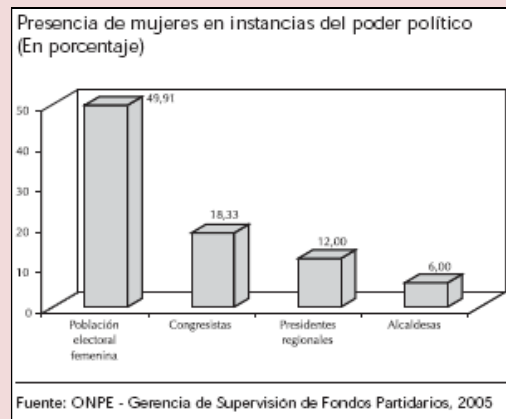
Gráfico 4
Pasos metodológicos para el desarrollo de la Fase 1





¿Qué son las brechas de género?

Las brechas de género se expresan en **diferencias** existentes¹⁰ entre mujeres y hombres en el acceso a bienes, servicios e instituciones cruciales para determinar sus niveles de desarrollo personal, social, económico, cultural y político, a pesar de ser ambos iguales en derechos. Su existencia genera condiciones que refuerzan situaciones de *dependencia*¹¹ en las mujeres. Estas diferencias pueden observarse en la mayoría de aspectos del desarrollo de las personas y de la nación y responden no a las capacidades reales de mujeres y hombres sino a la forma como la sociedad percibe a ambos por el solo hecho de ser mujer u hombre. Esto quiere decir que son diferencias socialmente construidas y por tanto, pueden ser revertidas para bien de ambos y de la sociedad. Algunos ejemplos son:



Tomado de: Dador, Jennie. Construyendo la política de género. Propuestas de política. Economía y Sociedad N° 59, CIES, marzo 2006

Perú: 2008. Ingreso laboral promedio y mediana por sexo, según estructura de mercado (nuevos soles)

Estructura de mercado	Total	Promedio		Total	Mediana	
		Sexo			Sexo	
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Total	860	1 002	653	544	641	411
Sector público	1 514	1 691	1 287	1 304	1 377	1 248
Sector privado						
Menos de 10 trabajadores	816	873	689	524	580	418
De 10 a 49 trabajadores	1 051	1 147	854	723	787	610
De 50 a más trabajadores	1 810	2 009	1 341	1 131	1 228	967
Independiente						
Profesional	1 155	1 201	1 068	635	746	539
No profesional	478	565	373	305	403	203
Resto	529	596	522	491	541	487

Fuente: Fuente: MTPE- Informe Anual de la Mujer en el Mercado de Trabajo, 2008

Tomado de: Venero Farfán, Hildegardi. El esfuerzo invisible de las mujeres: un análisis de las diferencias salariales entre hombres y mujeres. En: Argumentos n° 5; IEP, noviembre 2009.

¹⁰ Significativas (mayores a los cinco puntos porcentuales) así como verificables.

¹¹ Económica, psicológica y afectiva

A manera de ejemplo, las siguientes brechas entre hombres y mujeres (Gráfico 5) se caracterizan porque reducen los niveles de autonomía de las mujeres y revelan barreras para estas en el ejercicio de sus derechos.

Gráfico 5
Ejemplos de brechas de género identificadas



Paso 1

Análisis para identificar la brecha en el Sector y sus causas

1.1 Identificación de la brecha relacionada con el Sector

La misión de un sector refleja las orientaciones y principales características de su acción así como sus competencias directas. Esta es una manera rápida y costo-efectiva para analizar el quehacer y los resultados de un sector; sería suficiente una

reunión de trabajo entre los planificadores y responsables del presupuesto sectorial dotados con información estadística relevante¹². De contarse con recursos y tiempo, podría alternativamente recurrirse a un diagnóstico sectorial.

Para trabajar este paso, es importante contar con:

1. La versión actualizada de la misión institucional así como con información sobre la cobertura de los servicios prestados por el sector y;
2. La información estadística sobre los resultados de evaluaciones de efecto e impacto recientes sobre los programas sectoriales (desagregada por sexo). También puede recurrirse a la información producida por el INEI.

Una vez que contamos con este material procedemos a aplicar / trabajar en grupo con la siguiente guía de preguntas a partir de la misión sectorial.

Preguntas guía

- ✓ ¿Cuál es la misión del sector? ¿qué aspectos consideran dentro de sus competencias?
- ✓ ¿Cómo es el acceso y situación de mujeres y hombres en los aspectos que la misión del sector recoge como competencias?
- ✓ ¿En la determinación de la misión, visión, objetivos, metas e indicadores de gestión presupuestal y de resultados es posible identificar cómo involucran a hombres y mujeres?
- ✓ ¿Existen prioridades de género en el sector? ¿cuáles son y cómo están expresadas? ¿Cuentan con cifras recientes? ¿desagregadas por sexo?
- ✓ ¿Cuál es la población atendida por el sector por tipo de servicio, según sexo y edad en los últimos 2 años?,
- ✓ ¿Cuál es el presupuesto sectorial per cápita? Cuadro y gráfico (mostrar gráficamente).
- ✓ ¿Qué temas sectoriales consideran aspectos de género?
- ✓ ¿Existen diferencias entre mujeres y hombres en el acceso al uso de los principales servicios que presta el sector? ¿Cuáles son y cómo se expresan?
- ✓ ¿Existen estrategias diferenciadas en el tratamiento a los hombres y mujeres?; la aplicación de estas estrategias ¿considera las particularidades de hombres y mujeres?

¹² Así se trabajó en el taller de validación con 14 sectores realizado el 16 de Abril del 2010, este pasó tomó 45 minutos de trabajo en grupo.

- ✓ ¿Se reflejan las diferencias de género en los documentos de planificación del sector que deben informar sobre el proceso de presupuesto sectorial?
- ✓ ¿Los resultados del sector pueden distinguirse por géneros?
- ✓ ¿Cuáles son las brechas de género que competen al sector y que consideran atienden en forma suficiente, regularmente o insuficientemente?
- ✓ ¿Cuáles son las brechas entre hombres y mujeres que incumben al sector y no se atienden?
- ✓ ¿Cuáles son las brechas que incumben al sector y no se atienden?

En el siguiente ejemplo se resaltan en la misión del sector seleccionado las variables o áreas en las que se espera ver los impactos del quehacer (acciones) del mismo. Estas se señalan en letras cursivas para luego traducirlas en una matriz que relaciona las áreas de impacto del quehacer sectorial con las brechas cuantificadas entre mujeres y hombres.

Ejemplo aplicativo

Ministerio del Trabajo y promoción del empleo (MTPE)
Respondiendo a las primeras preguntas guía

MISIÓN

“El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es la institución rectora de la administración del Trabajo y la Promoción del Empleo, con capacidades desarrolladas para liderar la implementación de políticas y programas de generación y *mejora del empleo*, contribuir al desarrollo de las micro y pequeñas empresas (Mypes), fomentar la *previsión social*, promover la *formación profesional*; así como velar por el cumplimiento de las *Normas Legales* y la mejora de las *condiciones laborales*, en un contexto de diálogo y concertación entre los actores sociales y el Estado”¹³.

¿Cómo es el acceso y situación de mujeres y hombres en los temas o aspectos que competen al sector según su misión? Para ello se puede trabajar en una matriz como la siguiente en donde se puede visualizar en evolución cómo es el acceso o situación de mujeres y hombres en cada uno de los aspectos que el sector considera de su competencia:

	1990	1995	2000	2005
Empleo				
- Mujeres				
- Hombres				
Desarrollo de las MYPES				
- Mujeres				
- Hombres				
Previsión social				
- Mujeres				

¹³ “El Ministerio” en www.mintra.gob.pe

- Hombres

Formación profesional (capacitación)

- Mujeres

- Hombres

Empleabilidad

- Mujeres

- Hombres

Condiciones laborales

- Mujeres

- Hombres

Diálogo y concertación

- Mujeres

- Hombres

Cumplimiento de normas legales

- Mujeres

- Hombres

La información con la que cuenta el sector, y otra que pudiera reunirse de otras fuentes, permiten reconocer hasta N brechas significativas entre mujeres y hombres en los aspectos que le competen de acuerdo a la misión enunciada. Estas por tanto son las brechas de género que competen al sector, hacia las cuales deberá orientar estrategias y acciones a fin de reducirlas. En este punto será importante revisar con apoyo de las preguntas del recuadro FF, si el sector ha definido alguna de estas brechas como prioridades sectoriales.

Debido a que el sector no puede atender todas a la vez en el corto plazo, deberá priorizar y seleccionar aquellas que atenderá en el corto, mediano y largo plazo.

1.2 Selección de brechas relacionadas con el Sector

Para la selección de la brecha entre mujeres y hombres que el sector atenderá de acuerdo a su competencia en el ejercicio presupuestal, se proponen cinco criterios generales (Véase recuadro). Estos criterios podrán ser reformulados de acuerdo a las prioridades y especificidades sectoriales. Cada criterio debería acumular puntajes entre 0 y 4, expresando “0” el menor grado de relación y “4” la mayor vinculación con cada criterio.

Criterios guía

- ✓ Reducir niveles de dependencia de las mujeres
- ✓ Debilitar factores de transmisión de pobreza inter-generacional entre mujeres y sus descendientes

- ✓ Fortalecer capacidades económicas, productivas y laborales
- ✓ Reducir la exclusión étnico - cultural
- ✓ Cumplimiento de las prioridades nacionales

Ejemplo de aplicación: Precariedad laboral y Trabajo digno

Brechas identificadas	Magnitud de las brechas (ejemplos)	Reduce niveles de dependencia de las mujeres	Debilita factores de transmisión de pobreza intergeneracional al entre mujeres y sus descendientes	Fortalece capacidades económicas productivas y laborales	Reduce la exclusión étnico-cultural;	Cumple las prioridades nacionales	Puntaje total
Acceso al trabajo formal	Mujeres 40% Hombres 53%	3	4	3	0	4	14
Acceso a capacitación técnica y laboral	Mujeres 10% Hombres 30%	3	3	4	0	4	14
Precariedad en el acceso al trabajo digno	Mujeres ganan 28% a 50% de lo que gana un hombre por igual trabajo	4	4	4	2	4	18
Informalidad	Mayor presencia de mujeres en el sector informal	4	4	4	4	4	20



- ✓ **La informalidad (20)**
- ✓ **La precariedad laboral (19)**

OJO:

La precariedad laboral marca la distancia que separa a la población trabajadora peruana del **Trabajo digno**, este es un aspecto central a la misión del sector pues arrastra más de un aspecto de su competencia. Además, presenta fuertes diferencias entre hombres y mujeres, las cifras señalan que la precariedad laboral es mayor entre

las mujeres que entre los hombres. La acción directa del sector sobre la particularidad que precariedad laboral adquiere en hombres y mujeres, así como el monitoreo periódico de la reducción de esta brecha implicará un trabajo más enfocado y afinado en el cumplimiento de su misión.

1.3 Diagnóstico de la brecha priorizada a nivel nacional

Una vez elegida la brecha a ser atendida, es necesario profundizar el diagnóstico sobre esta, conocer su magnitud y dinámica (causas y efectos) así como las particularidades de mujeres y hombres frente a esta. Para la formulación del diagnóstico sobre la brecha seleccionada es importante considerar:

1.3.1 Información estadística actualizada sobre la magnitud de la brecha existente entre mujeres y hombres así como de su evolución en los últimos 5 a 10 años.

De acuerdo a la OIT, el marco legal internacional sobre trabajo y empleo establece que el concepto de *trabajo digno* implica al menos cuatro dimensiones: a) ejercicio pleno de derechos laborales; b) oportunidades de empleo; c) acceso a la seguridad social y d) el diálogo social o el derecho a estar organizado para dialogar y negociar las condiciones para alcanzar trabajo digno¹⁴. ¿Cuál es la situación de mujeres y hombres en el Perú con respecto a estas dimensiones?

De acuerdo a las fuentes oficiales nacionales e internacionales (Tabla 1) la participación de las mujeres en el empleo formal mejoró en el período 1990-2005, a diferencia de sus pares hombres quienes vieron caer su participación. Aunque esta brecha se acorta progresivamente, la participación de los hombres en el empleo formal sigue siendo todavía significativamente mayor. Existen sin embargo otras brechas significativas entre mujeres y hombres en el campo laboral que no cedieron en los últimos 15 años, como la brecha salarial así como la segregación laboral de algunos grupos de mujeres.

Tabla 1: Evolución del acceso al trabajo digno de mujeres y hombres en Perú

Empleo formal (adecuado)	1990	2005	2007
Mujeres	37,7%	40,0%	
Hombres	58,6%	53,6%	
Brecha de ingresos			28% a 40%
Seguridad social			

¹⁴ Levaggi, Víctor "¿Qué es el trabajo decente?" en: El Comercio 17 de Enero p. A4

(% de cobertura previsional)

Mujeres	24,3	16,5	10,5%
Hombres	20,3	13,0	

Fuentes: PEEL-MTPE 2005,2007. OIT 2005, 2008

Así, en relación a las cuatro dimensiones que comprende el **trabajo digno**, se observa que éste está lejos de ser una realidad para los trabajadores y las trabajadoras peruanos(as) y en especial, está lejos para las mujeres. Las trabajadoras peruanas han accedido crecientemente al empleo pero este no les garantiza el ejercicio de sus derechos laborales: se les paga menos que a los hombres por igual trabajo, como se verá, la libertad de sindicalización y sus derechos de maternidad son materia de constante infracción por parte de sus empleadores. Finalmente, las trabajadoras peruanas han perdido sostenidamente el acceso a la seguridad social.

Frente a estas cifras y su evolución, la pregunta clave es **¿por qué las mujeres tienen menor acceso al mercado formal de trabajo cuando les asiste los mismos derechos que los hombres? Esto implica desarrollar un análisis de género sobre el acceso al trabajo digno o de las condiciones de precariedad laboral.**

1.3.2 Análisis de género de la brecha: causas y consecuencias

¿Cuáles son las causas que explican la brecha entre mujeres y hombres?; ¿Cómo afecta la existencia de la brecha a mujeres y hombres? Utilizando la lógica y metodología del presupuesto por resultados, es necesario identificar las causas y efectos de las brechas entre mujeres y hombres. En el análisis de las causas deberá ponerse especial atención a aquellas que tienen una **base de género¹⁵ como se desarrolla en el ejemplo siguiente.**

Brecha identificada: acceso precario al trabajo digno	
Preguntas claves	Análisis de género de la brecha
¿Cómo afecta la existencia de la brecha a hombres y mujeres?	<p>Las mujeres tienen menor acceso al trabajo formal, por lo tanto gozan de menos beneficios sociales, como la previsión social.</p> <p>Las trabajadoras jóvenes suelen ser vulnerables al despido arbitrario, en caso de embarazo.</p> <p>Los trabajadores hombres no sufren discriminación en caso de embarazo de su pareja y actualmente ya cuentan con derecho postnatal.</p> <p>A pesar de realizar igual trabajo, las mujeres perciben una remuneración entre 28% a 50% del percibido por un hombre, en promedio</p>

¹⁵ Por el solo hecho de ser mujer o de ser hombre

	El derecho a la sindicalización de las trabajadoras mujeres es más vulnerable por desconocimiento de las mujeres sobre sus derechos laborales y por temor a perder el empleo
¿Cuáles son las causas que explican la brecha?	<p>Las mujeres tienen aún menor número de años de escolaridad promedio en comparación a sus pares varones, debido a la discriminación de género que sufren al interior de sus hogares, y en general, en la sociedad, que valora menos la educación de las mujeres.</p> <p>Menor acceso a la capacitación técnico – productiva y empresarial, se suele desconocer su rol de agente económico.</p> <p>Estas diferencias se explican porque los hombres en general han tenido y tienen mayor inserción en el sector formal. Los hombres se ubican en sectores laborales grandes y visibles como la minería, construcción en donde están sindicalizados y conocen mejor sus derechos laborales. Las mujeres por el contrario trabajan en sectores más informales o de difícil acceso y su desconocimiento de sus derechos es mayor.</p>

Utilizando la lógica y metodología de presupuesto por resultados, es necesario identificar las causas y efectos de las brechas. En este proceso se irán incorporando todos los sectores que ya vienen realizando acciones en cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades.

Gráfico 6
Identificación de brecha de género



Elaboración: propia

Paso 2

Marco normativo nacional

Una vez identificada la brecha, sus causas y consecuencias, se deberá revisar y analizar como está contemplado su tratamiento en las normas de más alto nivel, como las leyes, y luego, en los planes nacionales y sectoriales. Ese es el marco normativo que sustentará la reorientación de los programas y su incorporación en el presupuesto público.

En consecuencia, es preciso identificar en el marco normativo nacional a las normas que sustentan la obligación del Estado peruano para atender la brecha. Este paso implica la rigurosa revisión de la legislación vigente, políticas, planes y programas nacionales, evaluando con seriedad si responden adecuadamente a la reducción de la brecha.

El caso del Trabajo Digno

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (LIO) promulgada en el año 2007¹⁶ acoge en especial la condición de las mujeres como trabajadoras y agentes económicos. En materia de política y diseño de políticas sociales, y como parte del sistema de género, las mujeres son rara vez reconocidas como productoras o agentes económicos, suele pensarse en ellas sólo en términos de reproducción (salud, maternidad) o de derechos básicos (educación). La LIO resalta en cambio esas otras condiciones en la mujer, que son clave para la mejora integral de su estatus y se pronuncia así sobre los derechos de las mujeres como empresarias, como propietarias de activos y como trabajadoras y productoras.

Con relación a la equidad en el mundo del trabajo la Ley 28983, LIO, estipula en su artículo 6, inciso f:

“..Garantizar el trabajo productivo ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales”

¹⁶ Esta Ley fue publicada en El Peruano el día 16 de marzo del 2007.

Además se pronuncia expresamente sobre un grupo de trabajadoras particularmente vulnerable como las trabajadoras del hogar:

El artículo 6, inciso h, de la Ley LIO dice: “*Garantizar el trato no discriminatorio a las trabajadoras del hogar*”. Por otra parte, el artículo 01 de la ley estipula que es “*responsabilidad de los y las empleadores(as) mantener en el centro de trabajo condiciones de respeto entre los trabajadores y capacitar a los trabajadores sobre las normas y políticas contra el hostigamiento sexual en la empresa*”¹⁷

En el tema de las responsabilidades familiares compartidas, recientemente se ha aprobado la licencia por paternidad, si bien solo se ha concedido 4 días a los padres, es un avance que favorece la redistribución de la carga reproductiva entre mujeres y hombres. Esto podría favorecer la mayor participación de los padres en el cuidado de los hijos e hijas y, en consecuencia, un alivio en la carga reproductiva para las mujeres como trabajadoras y empresarias.

La nueva norma permitirá así levantar temas clave y un tanto dejados de lado en materia de derechos laborales, como el derecho a los servicios de guardería y asistencia familiar en las empresas, que son hoy escasos en los centros de trabajo y si existen solo se dirigen hacia las madres trabajadoras y no reconocen los derechos de los hombres como padres. Será así importante que el trabajo de inspección laboral del estado vele por el cumplimiento de este derecho tanto de padres como madres trabajadoras.

Paso 3

Identificación de estrategias propuestas en el marco normativo

Realizar una revisión de las estrategias formalmente aprobadas en los planes que se derivan de la normatividad vigente, se encuentren o no, en proceso de aplicación. En el tema de las políticas de equidad de género el PIO es la principal herramienta a ser consultada.

Los derechos laborales respaldados por la LIO se deben reflejar en el diseño y la ejecución de los programas del Estado que abordan la cuestión del empleo en el país. El “Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2006 – 2010” (PIO) define en su objetivo estratégico 4 lo siguiente:

¹⁷ MMR 2007. “Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, Ley 28983: Comentada”. Lima: Movimiento Manuela Ramos, 2007. P. 15.

“Mujeres y varones acceden, permanecen y se desarrollan en el mercado laboral con equidad de género, es decir, igualdad de oportunidades, y tienen una remuneración y prestaciones sociales iguales por un trabajo de igual valor” (MIMDES: 2008, p.56).

Al 2010 el PIO plantea el logro de cuatro resultados para alcanzar la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito laboral y en cuya realización se involucra como responsables al Ministerio de Trabajo y promoción de empleo (MTPE), al Ministerio de la Producción (PRODUCE), el MIMDES, los sindicatos y gremios, el Ministerio de Salud y al Poder legislativo.

Los resultados a ser alcanzados por la acción de estos actores son:

- a. Una legislación laboral que garantiza el **ejercicio pleno de los derechos laborales con igualdad de oportunidades**, es decir, con igualdad de género;
- b. Mujeres y varones con iguales oportunidades para mejorar ingresos, obtener empleos de calidad mediante el acceso, contratación, permanencia promoción y progreso en la actividad laboral;
- c. Mujeres y hombres acceden a programas de fortalecimiento de capacidades productivas, de gestión empresarial y de innovación tecnológica, acceden a información de mercados y a recursos financieros en igualdad de oportunidades;
- d. Se incrementa la cobertura y mejora de la calidad de los sistemas de **previsión y seguridad social, y ocupacional** en igualdad de oportunidades, es decir, equidad de género.

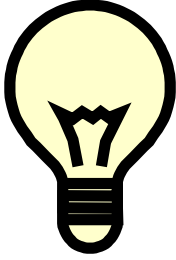
Puede apreciarse que dos de estos resultados abordan directamente la observación del cumplimiento de los derechos laborales desde una perspectiva de género y se pone el énfasis en la igualdad de remuneraciones así como al acceso a la previsión social mejorada y la seguridad ocupacional.

Entre las acciones estratégicas principales para alcanzar estos resultados el PIO prevé, en el marco del objetivo estratégico nº 4.1: ... *“la gestión concertada entre el poder ejecutivo y legislativo para la suscripción de convenios internacionales de protección de los derechos de las mujeres en materia laboral”* y también *“la fiscalización del cumplimiento de las normas y sanciones sobre seguridad e higiene ocupacional que afectan la salud integral de las mujeres trabajadoras”*¹⁸.

¹⁸ MIMDES. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones 2006-2010. Lima, 2008.

Fase 2

Identificación de los programas y acciones que abordan las brechas en los sectores y análisis de su importancia en el presupuesto nacional



Objetivo:

1. Identificar en la actual EFPP del sector, los programas etc. que tienen potencial para atender la brecha y su importancia dentro del presupuesto.

Gráfico 7

Pasos metodológicos para el desarrollo de la Fase 2



Una vez determinadas y priorizadas la brechas, se iniciará el paso 1 de la fase 2.

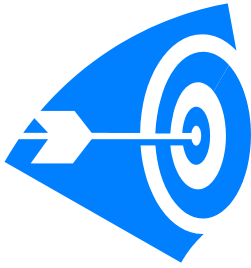
Paso 1

Identificación de programas

Una vez determinada y analizada desde una perspectiva de género la brecha a ser atendida se procederá a desarrollar el paso 1 de la fase 2. En el proceso de identificación de programas sub programas actividades/proyectos, componentes y metas sectoriales dentro de la Estructura Funcional Programática Presupuestal que atienden o tienen potencial para atender la brecha, se deberá considerar las siguientes preguntas.

Preguntas guía

- ✓ ¿Qué programas y proyectos existen en el sector que apuntan o podrían apuntar a la reducción de la brecha de género identificada?
- ✓ ¿Cómo está considerada la acción en el presupuesto del sector? ¿es un programa, sub programa, actividad o meta y cuáles son sus unidades de medida?
- ✓ ¿Cómo se relacionan estos programas o proyectos con la reducción de la brecha de género a ser atendida?
- ✓ ¿Cuáles son los componentes, metas o indicadores con los que se expresa en el presupuesto? ¿se expresan en términos de género?
- ✓ ¿Son suficientes para el tratamiento de la brecha?
- ✓ ¿Qué aspectos de la brecha de género no están incorporados en estos programas o proyectos?
- ✓ ¿Qué otros programas en otros sectores atienden la brecha y cómo se pueden complementar?
- ✓ ¿En la evaluación del sector se sistematiza información de género, define indicadores de género, cuenta con normas operativas o algún mecanismo que incluye la perspectiva de género, etc., que permiten analizar el desempeño del programa o medir avances en materia de género?, mencionarlos.



Ejemplo aplicativo: Inspectoría del Trabajo en el MTPE (Respondiendo a las primeras preguntas)

Importancia de la Inspección Laboral en la detección de brechas entre hombres y mujeres

El trabajo de **inspección laboral**, desarrollado por la Dirección nacional de la Inspección del trabajo del MTPE, adquiere relevancia para el tratamiento de las brechas detectadas entre mujeres y hombres en el acceso al trabajo digno. La inspectoría del trabajo fiscaliza el cumplimiento de los derechos laborales de la población trabajadora en el país. Sin embargo, cuenta sólo con 200 inspectores e inspectoras laborales y 200 auxiliares a nivel nacional; actualmente sus recursos son insuficientes para atender la magnitud de sus retos. En torno a los derechos de las mujeres que más se vulneran encuentran: que no están inscritas en planillas, que están sin pago de su CTS y seguros, que no les reconocen vacaciones y son discriminadas por embarazo o son sujetas de acoso sexual, menor tasa de sindicalización, entre otros. No llegan a cubrir sectores donde las mujeres son trabajadoras con presencia importante y en condiciones de precariedad laboral como la agroindustria, agro-exportación, el trabajo a domicilio entre los principales.

Acciones actuales de Inspectoría

- a. Normatividad de la inspectoría laboral contempla la formación de grupos de trabajo especializado en inspectoría laboral en los siguientes temas: género, trabajo infantil y trabajo seguro.
- b. Inspecciones de rutina
- c. Operativos orientadores: incluyen sensibilización de empleadores y capacitación de trabajadores(as) de grupos vulnerables sobre sus derechos laborales
- d. Campañas de capacitación de trabajadores sobre sus derechos laborales

En el caso del acceso al trabajo digno, el programa **inspección laboral en el país**, desarrollado por la Dirección nacional de la Inspección del trabajo del Ministerio de trabajo y promoción del empleo en el Perú (MTPE), adquiere relevancia para el tratamiento de las brechas. Sin embargo, cuenta sólo con 200 inspectores e inspectoras laborales y 200 auxiliares a nivel nacional; actualmente sus recursos son insuficientes para atender la magnitud de sus retos. En torno a los derechos de las mujeres que más se vulneran se encuentran: que no están inscritas en planillas, que están sin pago de su CTS y seguros, que no les reconocen vacaciones y son discriminadas por embarazo o son sujetas de acoso sexual, menor tasa de sindicalización, entre otros.

Descripción y análisis de la situación del programa o actividad en el presupuesto nacional y en el presupuesto del sector

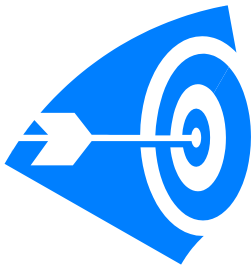
Revisando el presupuesto del Sector, la inspectoría laboral se visibiliza como una **META** y su **unidad de medida** es ACCION (de inspectoría), teniendo como meta para el año 2009 alcanzar en forma global 47,280 (¿inspecciones laborales?). Se trata de una META, dentro del: Componente 3000018: ACCIONES PREVENTIVAS Y DE DICTAMEN.

¿Qué implica esa condición en términos de la asignación presupuestal dirigida a la acción?
Al ser una Meta le corresponde una asignación presupuestal específica.

¿Hasta donde llega la desagregación de sus líneas de acción en el presupuesto?

En el presupuesto se denomina cadena y se llega sólo hasta Meta.

00008-154: DESARROLLAR VISITAS DE INSPECCION ORIENTADORAS Y FISCALIZADORAS
Cantidad: 47,280.0
Unidad de Medida: ACCION
Avance Físico: 15769 (33.4 %)



Ejemplo

Respondiendo a la última pregunta ¿En la evaluación del sector se sistematiza información de género, define indicadores de género, cuenta con normas operativas o algún mecanismo que incluye la perspectiva de género, etc., que permiten analizar el desempeño del programa o medir avances en materia de género?, mencionarlos

Género en el registro y estadísticas sobre inspección laboral

Como parte del proyecto FORSAT “*Fortalecimiento de la administración del trabajo*” que la OIT desarrolló con la Dirección de inspección en el 2006 y 2007, se mejoró el sistema de registro e información del trabajo de inspección laboral. Este sistema ofrece un registro y una base de datos de las inspecciones realizadas, y permite a la Dirección conocer los avances y tomar decisiones.

Desde el 2009 se publica mensualmente en la web la lista “Empresas infractoras” y el detalle de las infracciones laborales que cometen; existe un registro diario de inspección laboral.

*“Nos permite actualizar la información, establecer metas de inspección. Ingresamos datos según el sector laboral apoyados en el CIUU que nos proporciona la SUNAT pero es más difícil con los grupos vulnerables pues no hay como registrarlos en la lógica de un CIUU”.*¹⁹

Una de las mejoras introducidas por el FORAST en el sistema de información es que la columna 5 de la ficha de registro de inspecciones permite ingresar información sobre el sexo de quien solicita la inspección. Existe así la posibilidad de generar información desagregada por género así como posibilidad de realizar un análisis de la inspección laboral desde esta perspectiva, lo que aún no ocurre ya que el inspector o inspectora laboral no ingresan este dato. No existe un seguimiento sobre si se hace. En todo caso la dirección no analiza los procesos y resultados de la inspección laboral desde una perspectiva género y en esa medida no utiliza la información registrada (Véase Tabla 3).

¹⁹ Entrevista a la Dra. Sandra Roca. Dirección de inspección del trabajo MTPE.

Los inspectores e inspectoras necesitan ser capacitados en género en el mundo laboral así como sensibilizados sobre la importancia de registrar este dato para poder atender mejor el estatus de las mujeres trabajadoras.

Tabla 1: Desagregación de la información sobre inspectoría laboral

Temas	Empresas	Tipo de infracción laboral	Departamento o región	Monto de multa	Género
Relaciones laborales					No se llena el campo
Seguridad en el trabajo					No se llena el campo
Trabajo infantil					No se llena el campo
Libertad sindical					No se llena el campo
Contra la labor inspectiva					No se llena el campo
Intermediación laboral					No se llena el campo
Contratación de extranjeros					No se llena el campo

Fuente: Portal electrónico del MTPE. Elaboración propia

La información se separa por los temas que la dirección escoge cada año (Tabla 3). Como puede observarse los inspectores no registran ni reportan las denuncias según géneros. Es bueno observar que la dirección ha hecho suyo cada tema de inspección en el que se especializaron los inspectores e inspectoras, como ha sido el caso del trabajo infantil o la seguridad en el trabajo.

Paso 2

Análisis de su importancia en el presupuesto sectorial

Es importante examinar la cantidad de recursos destinados a las acciones identificadas en la fase anterior.

Preguntas guía

¿Cuánto se destina a la actividad o programa? (en montos o en porcentaje del presupuesto total del sector).

¿Qué implica esa condición en términos de la asignación presupuestal dirigida a la acción?

¿Hasta dónde llega la desagregación de sus líneas de acción en el presupuesto?

¿Se puede distinguir quién se beneficia de los recursos invertidos en esos programas (hombres-mujeres; segmentos socioeconómicos; rurales-urbanos, etc.)?

¿Ha tenido el gasto del sector en estos programas algún éxito en atender las brechas de género que le competen?

Todo ello permitirá evaluar la implicancia en el presupuesto y las posibilidades que éste representa para atender la efectiva reducción de la brecha priorizada.

¿Cuánto se destina a la actividad o programa? (en montos o en % del presupuesto total del sector).

Tiene un PIM asignado S/. 15'554,918.00 sobre un presupuesto total del sector de S/.259'188,513, representa el 0.06.

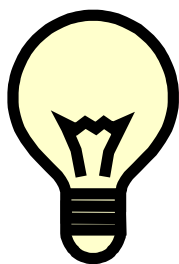
Resultados de las acciones con este grupo en situación de vulnerabilidad

Las denuncias de las trabajadoras del hogar han disminuido lo que nos parece que pudiera ser resultado de las campañas y los operativos. Hemos contribuido a que las trabajadoras conozcan mejor sus derechos y que sepan que pueden denunciar los abusos. Nos parece que los empleadores tienen también hoy una mayor conciencia de los derechos laborales de las personas que trabajan en sus hogares.

Fuente: Entrevista a Dra. Sandra Roca, Sub- directora de la Dirección Nacional de Inspección del trabajo MTPE. Julio 2008

Fase 3

Formulación de propuesta (s) de incorporación de acciones de género orientadas a la reducción de la brecha en los programas o acciones, desarrolladas hasta el nivel de indicadores (de proceso e impacto)

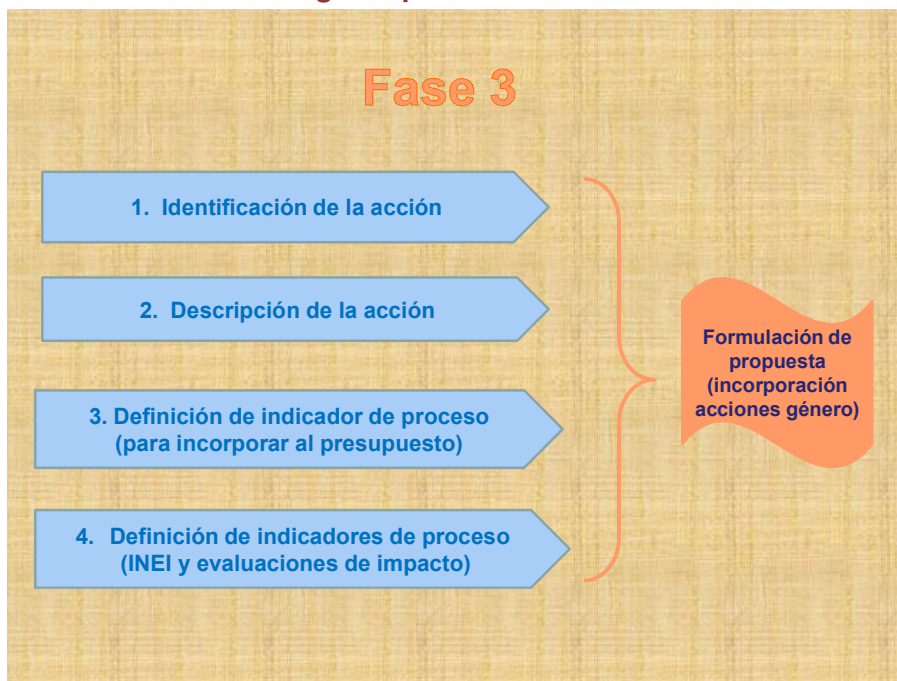


Objetivo:

1. Reorientar las acciones de los programas para cumplir adecuadamente con las políticas relacionadas con la equidad de género.

Gráfico 8

Pasos metodológicos para el desarrollo de la Fase 3

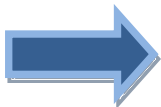


En esta etapa se deberá redefinir los programas o el nivel que corresponda incorporando objetivos (general y específicos), la identificación de acciones, así como los indicadores de proceso e impacto; tomando en cuenta las siguientes preguntas:

Preguntas guía

- ✓ ¿Qué se puede rescatar de la experiencia ganada?
- ✓ ¿Qué es lo que falta por hacer?
- ✓ ¿Cuáles son las acciones necesarias o complementarias que tendrán que incorporarse para atender la brecha de género identificada?
- ✓ ¿Qué es lo que se debe hacer a diferentes plazos?
- ✓ ¿Cómo hacerlo?
- ✓ ¿Es necesario reformular programas, subprogramas u otro nivel de la EFPP para incorporar las acciones complementarias?
- ✓ ¿Qué alianzas son necesarias?
- ✓ ¿Cuáles son los indicadores de proceso e impacto que mejor representan el tratamiento de la brecha entre hombres y mujeres en el programa o en la acción complementaria identificados?
- ✓ ¿Cuáles son los lineamientos complementarios para el tratamiento de la brecha?
- ✓ Estas preguntas permitirán visibilizar ¿Cuánto se invierte en un ejercicio presupuestal para la reducción de la brecha?

La formulación de acciones se orientará a:



1) potenciar programas o acciones ya existentes que abordan la brecha de género priorizada, lo que puede implicar su rediseño, o



2) crear un programa, subprograma o el nivel que corresponda dentro de la EFPP si se considera necesario para atender mejor la brecha

Cualquiera de las dos opciones antes señaladas significa principalmente una reorientación de los recursos del sector en la búsqueda de una mayor eficiencia del gasto.



Este proceso no representa crear asignaciones partidas para hombres y mujeres o la atomización de las actividades.

Pasos 1 y 2

Identificación y descripción de la acción

La planificación de género implica identificar actores (sectores involucrados) y las acciones que se deberán desarrollar en el nivel que mejor corresponda dentro de la EFPP, ya sea a nivel de programa, sub programa, actividad/proyecto, componente o meta para atender mejor la brecha desarrollándola hasta el nivel de indicadores de género (proceso y de impacto).

En la formulación de la identificación y descripción de la acción, se deberá especificar con claridad **el objetivo general y los objetivos específicos** de la mejora que se introducirá en el programa para que aborde la brecha de género.

En el excepcional caso que signifique la reformulación de todo un programa, deberá utilizarse la **metodología del Marco Lógico**. Si la intervención sólo corresponde a un nivel desde subprograma, hasta meta, será preciso modificar el marco lógico general de dicho programa tomando en cuenta la incidencia del nivel incluido.

Existen diversas estrategias de género ya validadas a las que - con un debido análisis y adaptación a la realidad de cada sector - se puede recurrir para hacer sensible a género el programa o sub programa o acción. Como por ejemplo: las acciones afirmativas (discriminación positiva), las cuotas de género que abren el acceso de las mujeres a estos programas; los sistemas de acreditación de programas que incluyen criterios de género y que permiten crear, mantener herramientas, espacios, técnicas que aseguran la inclusión de las mujeres en estos programas y en los resultados que estos generan), la generación de información desagregada por sexo (para visibilizar), la capacitación de personal en planificación de género etc.

Estrategias de género:

- ✓ Sistema de acreditación con criterios de género:
- ✓ Cuotas de género
- ✓ Acciones afirmativas o discriminación positiva



Ejemplo 1

Cuotas de género en MYPES y Sistema de acreditación con criterios de género

PROVIAS rural es un programa del MTC que desarrolló una estrategia de equidad de género en el acceso de mujeres y hombres al desarrollo vial y rural. La construcción y el mantenimiento de caminos fueron por años considerados como campos y actividades “de hombres” mientras las mujeres rurales veían pasar de largo los beneficios de un nuevo camino o carretera.

Para cambiar este desbalance, el programa ventana al desarrollo en el marco de PROVIAS, incluía cuotas de género en la conformación de las microempresas rurales que brindaban servicios de mantenimiento de caminos y carreteras; por otra parte los institutos viales locales debían observar una cuota de participación de las MYPES locales en las convocatorias. Además, para permitir la participación efectiva de las mujeres rurales, establecía convocatorias en idioma Quechua, lengua materna de la mayor parte de las mujeres rurales.

De esta manera, al permitir el concurso de MYPES locales, la participación genuina de las mujeres en la conformación de estas, al considerar su lengua materna, el desarrollo vial local se tornaba equitativo. Para garantizar que estos resultados y avances no desaparezcan y se multipliquen a nivel nacional PROVIAS podría establecer un sistema de acreditación de municipios que incluyen estas medidas de equidad de género en la definición de la inversión vial local.

Fuente: Tomado de “Compendio de casos ilustrativos”

Ejemplo 2

Acciones afirmativas o discriminación positiva

En los años '90, en el otorgamiento de becas para estudios internacionales, un país como Holanda tenía la siguiente política de equidad de género: a iguales capacidades y competencias entre un hombre y una mujer en los concursos de becas, si la mujer trabajaba en una región pobre (Cusco), o si era madre profesional, el gobierno holandés abría un cupo más o le daba preferencia a la mujer. Se trataba así de compensar lo que la sociedad convirtió en desventaja para una persona por el solo hecho de ser mujer profesional de una región pobre. Estos criterios permitieron la mejora de los recursos humanos de mujeres profesionales en el Perú y otros países en desarrollo, que de otra manera no hubieran podido ser consideradas.

Actualmente, la edad límite establecida para gozar de una beca del gobierno holandés es de 40 años para los hombres y de 45 años para la mujer. La medida considera el hecho que una mujer “enfrenta” a lo largo de su trayectoria de vida mayores riesgos de abandonar los estudios hasta que logra ser una profesional.

Fuente: Información sobre de becas de post grado otorgadas por el gobierno de los Países Bajos.

En el caso de la Inspectoría Laboral para tratar la brecha de acceso digno al trabajo desde una perspectiva de género, la propuesta comprende la creación de un componente especializado, cuyos objetivos generales y específicos se formulan de la

siguiente manera:

Objetivo General:

Contribuir a reducir las brechas entre hombres y mujeres en el acceso al trabajo digno, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos laborales a las mujeres que trabajan en sectores económico-productivos específicos (agro-exportación, agro-industria, trabajo a destajo en casa y trabajo doméstico remunerado).

Objetivos Específicos:

- 1. Garantizar la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, garantizar los derechos de maternidad y de paternidad²⁰, la libertad sindical, y el acceso a la seguridad social a través de un trabajo de inspectoría especializado en género.*
- 2. Difundir y capacitar los DD laborales de las mujeres trabajadoras en los sectores priorizados (empleadores y empleadas).*
- 3. Garantizar la protección de la seguridad y salud de las mujeres trabajadoras.*

Generar información de inspectoría de trabajo según género.

²⁰ Implica que el trabajo de estos(as) inspectoras deberá velar / constatar si las trabajadoras embarazadas gozan de: descanso pre- natal y post- natal, permiso de lactancia materna, estar protegidas de toda circunstancia que ponga en riesgo su embarazo, si se cumple con disponer de guarderías para los hijos e hijas de sus trabajadoras y trabajadores, en coherencia con sus derechos a la maternidad y paternidad.



Pasos 3 y 4

**Definición de
indicadores de proceso
e impacto**

Como ya se indicó en los pasos 1 y 2 la metodología propuesta al MEF para construir un PSG: Incorpora la dimensión de género desde el **diseño y la planificación** de los programas, relacionados a un conjunto de brechas de género que han sido priorizadas por el país. Con ello se asegura que la política de equidad de género, pueda implementarse y verse reflejada en la Estructura Funcional Programática Presupuestal (EFPP).

En los pasos 3 y 4, se busca responder a las siguientes preguntas en relación a la brecha identificada:

- ¿A través de que indicadores a corto mediano y largo plazo medir los avances?
- ¿Cuál es el indicador más representativo para incorporarlo en la EFPP?

Implica por tanto, operar con indicadores de proceso y de resultado, ambos conjuntos de indicadores constituyen el foco de las evaluaciones intermedias y de impacto sobre el desarrollo del tratamiento de la brecha.

En el caso que la intervención esté relacionada con un programa estratégico de presupuesto por resultados, se deberá evaluar la necesidad de precisar al interior de este la incidencia del enfoque de género, determinando la inclusión de indicadores de proceso y de impacto.

Así también, en todos los casos se deberá revisar y proponer con claridad los lineamientos a incluir dentro de las actividades u otras relacionadas con la brecha a atender y que su ejecución permitirá asegurar y visibilizar el enfoque de género.

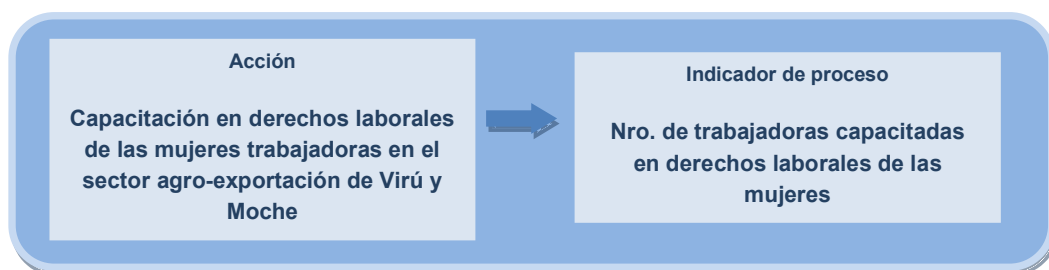
Luego de formulada la propuesta para el tratamiento de la brecha se deberá elaborar una matriz de acciones e indicadores, en concordancia con los objetivos propuestos; con el propósito de formular y afinar las acciones que se requieren para la atención de la brecha.

Los indicadores deberán especificar, en la medida de lo posible, el carácter de género de la acción y/o de ser posible el sexo de los beneficiarios involucrados.



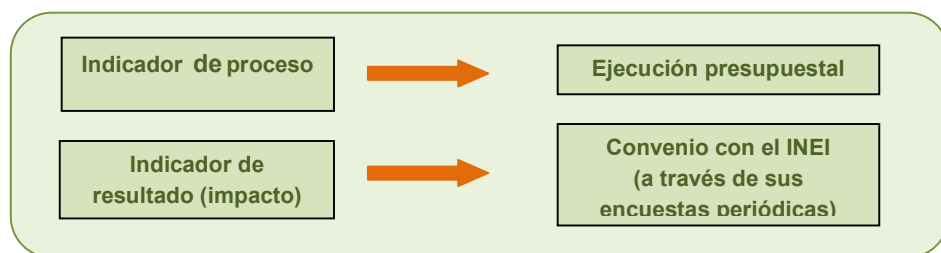
Debe evitarse en lo posible las enunciaciones neutras

Al evitar la enunciación neutra se facilitará la respuesta a una de las preguntas centrales de evaluación del presupuesto nacional con enfoque de género: ¿Cuánto se invierte en la reducción de la brecha?



Seguimiento de indicadores

Los indicadores de proceso se podrán seguir a través de la ejecución presupuestal, y los de resultado (impacto) serán materia de las evaluaciones intermedias o de impacto, cuya medición estará a cargo del INEI, responsable de captarlos a través de las encuestas, estudios o de los instrumentos que considere pertinentes.



Ejemplo del proceso (cuatro pasos) para la determinación de acciones con sus respectivos indicadores:

Acción	Descripción de la acción	Indicador de proceso (para incorporar al presupuesto)	Indicadores de resultado (para trabajar con el INEI y en evaluaciones de impacto) ²¹
a. Dentro del Plan de Capacitación incorporar normas relacionadas al tema de género en el mundo laboral.	Capacitar a inspectores(as) en atención de grupos vulnerables con perspectiva de género	1) Número de inspectores e inspectoras capacitados.	Número trabajadoras mujeres en sectores priorizados que acceden a: igual remuneración ²² , a libertad sindical, a derechos de maternidad y seguridad social Número trabajadoras mujeres) que conocen sus derechos, saben que pueden denunciar abusos y conocen los servicios de inspectoría laboral Número de empresas y/o empleadores en sectores priorizados que respetan los derechos laborales de las mujeres
b. Inspecciones orientadoras y fiscalizadoras	Realizar inspecciones orientadoras y fiscalizadoras en aspectos de género en grupos de trabajadoras vulnerables	2) Número de inspecciones realizadas en torno al enfoque de género ²³	
c. Orientación legal laboral y defensa legal gratuita de las trabajadoras en los sectores priorizados	Atender las denuncias laborales en los sectores priorizados	3) Número y tipo de denuncias laborales de mujeres que fueron atendidas en los sectores priorizados	
d. Capacitación de trabajadoras en derechos laborales en sectores priorizados	Capacitar de trabajadoras vulnerables en derechos laborales	4) Número de eventos de capacitación de trabajadoras sobre los derechos laborales en sectores priorizados	
e. Garantizar el cumplimiento de la protección en seguridad y salud en el trabajo	Realizar inspecciones orientadoras y fiscalizadoras sobre las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en los sectores priorizados	5) Número de inspecciones orientadoras y fiscalizadoras en temas de seguridad y salud en sectores priorizados	
f. Generar Información de la inspección del trabajo desagregada por género.	Visibilizar a las mujeres trabajadoras en la información generada sobre inspectoría laboral	6) Número de boletines publicados con información desagregada por géneros sobre estatus laboral de mujeres y hombres en materia: de derechos de maternidad y paternidad, igualdad de remuneraciones, acceso a previsión social, libertad sindical	

La Fase 3, podríamos calificarla como aquella que define el camino o proceso para reducir una brecha priorizada y determina el nivel que se le asignará dentro de la EFPP; por tanto, requiere que en su formulación se tomen en consideración todos los aspectos en los que se debe intervenir para reducir la brecha priorizada; su desarrollo corresponde al sustento de cómo se incorporará en la EFPP.

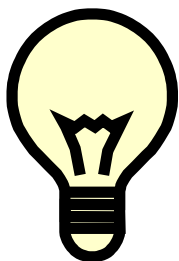
²¹ A trabajar con el INEI y con el MTPE

²² Planilla electrónica del MTPE

²³ Debe contarse con una guía de inspectoría que registre el número de trabajadores y trabajadoras y empleadores implicados en el número de inspectorías realizadas.

Fase 4

Incorporación de la propuesta (programa o acción reformulada en términos de género) en la Estructura Funcional Programática Presupuestal



Objetivo:

1. Incorporar la propuesta de mejora del programa -las consideraciones de género identificadas en la fase tres- en la Estructura Funcional Programática Presupuestal

Las experiencias internacionales muestran que existen diversas formas de incorporar el enfoque de género en el presupuesto público. Uno de los temas a evaluarse fue: ¿Se requiere, o no, afectar el clasificador funcional programático del presupuesto con la creación de una función presupuestal de equidad de género como es el caso del Ecuador?

Las metodologías creadas en Perú y Chile optan por incorporar género en el **diseño y la planificación** de los distintos programas del presupuesto público **relacionados a las brechas de género priorizadas por el país**.

Asegurando, de esta manera, que la política de equidad de género pueda extenderse, según la magnitud y naturaleza de las brechas de género a ser atacadas, en todo el presupuesto público.

La lógica de estas metodologías es que, en una primera etapa de esta tarea, el trabajo más importante por hacer se encuentra en la *estructura programática*, es decir, en el quehacer del Estado.

Ventajas

Definición de Intervenciones coherentes

Dentro del presupuesto público ya se encuentran muchas acciones que podrían contribuir a la reducción de determinadas brechas de género.

Genera indicadores que permitirán medir el desempeño

Será posible diseñar indicadores más eficaces en la visibilización de las brechas afectadas.

Mejora la transparencia en el clasificador presupuestario

Obliga a identificar claramente cuáles son las brechas que serán reducidas en cada programa o acción presupuestal

Riesgos

De proponer desde el primer momento la creación de una Función Presupuestal

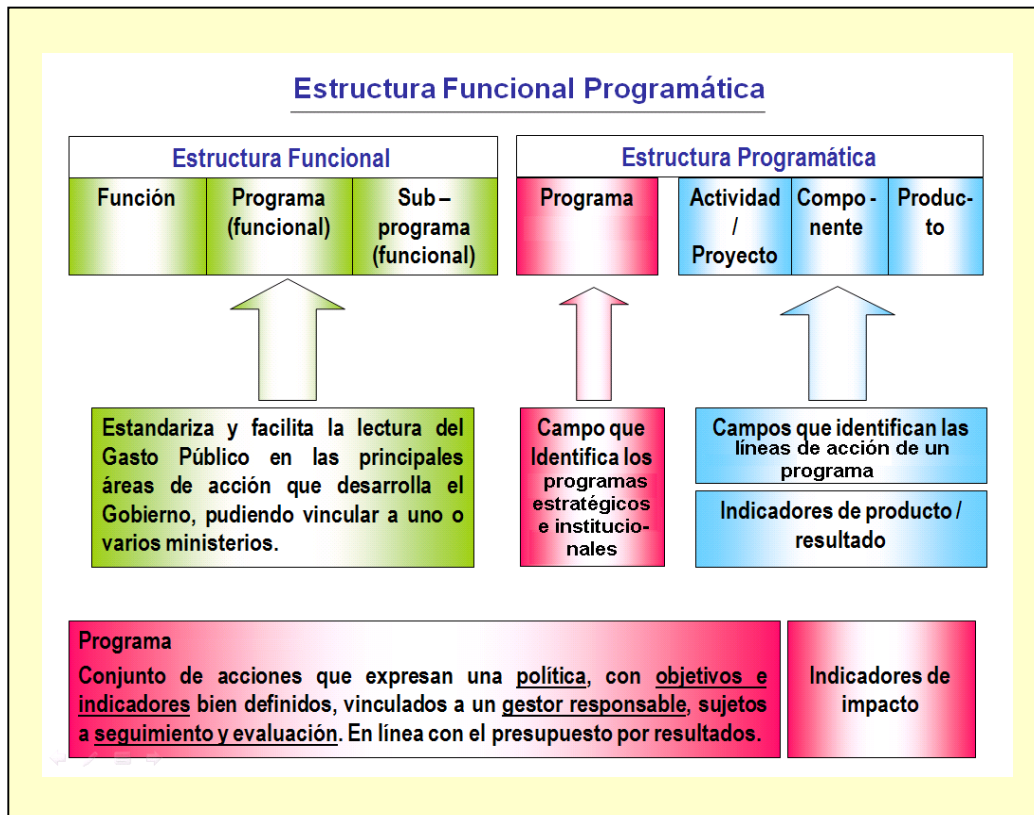
Distorsión en el registro del gasto

Se tendría que reclasificar programas sobre presunciones sin previa evaluación.

La política de equidad de género está comprendida en varias funciones

Un programa presupuestal podría registrarse tanto en la función de equidad de género como en la de reducción de la pobreza. Sería conveniente adoptar criterios más claros y capacitarse en su aplicación

En consecuencia, en esta etapa se propone trabajar a nivel de la estructura programática:



Fuente: Exposición de Rodolfo Acuña el 20.01.10 en la sala Raúl Porras Barrenechea: "Reflexiones sobre el proceso de incluir la política de equidad de género como función en la estructura funcional programática presupuestaria"

En tal marco, la aplicación del enfoque de género en el diseño de un programa, puede ir desde la incorporación de **LINEAMIENTOS, o METAS** al interior de la ejecución de las acciones, hasta la inserción del enfoque en los diferentes niveles de la cadena presupuestal.

A nivel de propósito: PITS / PE

El programa puede ser exclusivo para abordar un problema de género.

A nivel de componente: Actividad / proyecto

Puede incluir un componente exclusivo que aborda un problema de género.

A nivel de actividades: Metas

Puede incluir actividades exclusivas que abordan un problema de género.

Es preciso reiterar que el proceso no se orienta a dividir los recursos presupuestales entre mujeres y hombres, sino de lograr mayor eficiencia para disminuir las brechas de género que obstaculizan el desarrollo nacional. Se busca establecer sinergias entre actores y programas, evitando la duplicidad de recursos. Desarrollar capacidades en los funcionarios/as para la planificación, en términos generales, y para la planificación de género, en particular; y ejercitarse en la aplicación de la metodología de incorporación del enfoque de equidad de género con ellos y ellas.

Definir a qué nivel de la EFPP se incorpora el enfoque de género es el resultado del análisis realizado en la fase 3. Ver ejemplo siguiente en relación a la brecha del trabajo digno.

Función	Programa	Sub-programa	Actividad / proyecto	Componente	Finalidad	Metas	Unidad de medida
07: Trabajo	020: Trabajo	0041 Regulación y control de la relación laboral	1000209 Desarrollo de las relaciones de trabajo	30000018 Acciones preventivas y de dictamen	Normalización de normas y procedimientos laborales	001-154: N documentos que proponen y actualizan normas y procedimientos laborales así como evalúan acciones, planes y problemáticas de las direcciones regionales (se propone incorporar lineamientos para destacar problemas de las mujeres)	Documento
				..... Acciones preventivas y de dictamen en mujeres trabajadoras vulnerables y en sectores priorizados (Componente Especializado)	Defensa gratuita de las trabajadoras	..... N denuncias se atienden mediante el desarrollo de la orientación legal laboral y defensa legal gratuita de la trabajadora	Denuncia atendida
					Inspección laboral	..... N visitas de inspección orientadoras y fiscalizadoras	Inspección
					Inspección y supervisión	..... N acciones de protección a las mujeres en seguridad y salud en el trabajo	Inspección
					Capacitación en derechos laborales de las mujeres	..... N eventos de capacitación a trabajadoras vulnerables en derechos laborales	Evento
					Difusión de información	.....N boletines publicados con información de inspección laboral desagregada por género	Boletín publicado

Como se mencionó, el análisis de la fase 3 nos brinda el sustento necesario para plantear, en este caso, la conformación de un nuevo componente en el que se deben desagregar las finalidades a expresarse en metas. De tal manera, el manejo presupuestal facilitará medir la inversión que se viene realizando en la ejecución de

cada una de estas acciones que al contrastar con los indicadores de impacto, se podrá concluir en cuánto se está reduciendo la brecha.

Así también, se deberá acompañar a las acciones propuestas el diseño de lineamientos que sustenten la intervención directa en estas acciones y otras que son complementarias a la atención integral de la brecha.

Por otro lado, en cumplimiento a la ley de Transparencia, el MEF medirá el avance del PSG en el presupuesto nacional anual expresado en términos porcentuales en relación al presupuesto total y lo difundirá y publicará en su portal electrónico. Asimismo el INEI dará cuenta de la reducción de las brechas priorizadas, una vez realizadas las evaluaciones de impacto.

PARA RECORDAR...

1. Incorporar el enfoque de Género es un proceso basado en el establecimiento de compromisos del Estado con las brechas de género más importantes que reduzcan la dependencia entre mujeres y hombres y que obstaculizan el desarrollo nacional.
2. El énfasis para la incorporación del enfoque de equidad de género está en la planificación de cómo reducir esas brechas a través de la inversión pública.
3. La intervención propuesta se da principalmente a nivel de lo programático, visibiliza y define acciones, en lugar de sólo construir un clasificador funcional de enfoque de género
4. Se debe procurar la complementariedad o sinergias con los PpR que contribuyen a visibilizar el enfoque de equidad de género.

Secuencia de Actividades nacionales sugeridas para incorporar el enfoque de equidad de género en el Presupuesto Público Peruano

Actividad	Producto	Actores	Fecha
Reunión de preparación del proceso	Directivas orientadoras a los sectores, documentos, otros y capacitación para los participantes de los sectores.	MEF Y MIMDES	Febrero de cada año
Taller 1	Determinación de las brechas y Compromisos sectoriales	MIMDES, MEF, sectores, Comité Consultivo, Defensoría y el INEI	Marzo
Taller 2	Consolidación del diagnóstico hasta la incorporación de la propuesta en la EFPP	MIMDES, MEF, sectores involucrados, Comité Consultivo, Defensoría y el INEI	Abril
Seguimiento	Informes trimestrales	MIMDES, MEF, Sectores	Desde febrero
Vigilancia	Elaboración de informes en base a las notas circulares producidas por los sectores involucrados	Comité Consultivo y Defensoría	Desde febrero
Evaluación de impacto	Informes anuales y multianuales	INEI	Desde agosto



GLOSARIO DE TÉRMINOS²⁴

- **Acción afirmativa:** son estrategias diseñadas y puestas en marcha por los Estados o Naciones, a fin de combatir las desigualdades existentes en una sociedad. Las estrategias de acción afirmativa generan normas que discriminan positivamente a favor de los sectores de la población que se encuentran en situación de desigualdad, entre los cuales se hallan las mujeres, las y los indígenas, las y los afrodescendientes, entre otros. Cuando se establecen medidas para favorecer de manera sistemática a un sector de la población con dificultades para ejercer su ciudadanía, se discrimina positivamente.
- **Brecha de género:** distancia existente entre las variables socioeconómicas entre los niveles de representación y en el acceso o uso de los recursos que un sexo y otro tienen como consecuencia de las relaciones de género existentes, y que revelan la posición subordinada de las mujeres en la sociedad. Permite medir cuantitativamente el grado de desequilibrio y desigualdad existente.
- **Género:** categoría social que trasciende diferencias biológicas entre sexos y se concentra en las diferencias y desigualdades de roles entre hombres y mujeres por razones de contexto socioeconómico, condiciones históricas.
- **Eficiencia y eficacia:** Ambos conceptos están estrechamente relacionados. La eficiencia se refiere a cómo conseguir un objetivo, es decir, al camino elegido para lograrlo con la inversión de tiempo y recursos estrictamente necesarios para ello. La eficacia es el alcance del logro u objetivo esperado, es decir, se enfoca en el desempeño de una organización, una institución o un proyecto, en función de su capacidad para alcanzar metas u objetivos. La implementación de la perspectiva de género dentro del sistema de planificación y presupuesto, así como dentro del ciclo de vida de los proyectos en general, es un elemento clave para aumentar los niveles de eficiencia y eficacia de nuestras políticas públicas, ya que nos permite conocer más de cerca las realidades de los distintos sectores poblacionales, y atender sus necesidades de manera más contundente y efectiva.

²⁴ Los siguientes documentos fueron las fuentes para elaborar este acápite:

- *Gender Budgeting – La visión del género en la programación del gasto público. Bases para la elaboración de presupuestos con perspectiva de género en entidades locales.* Proyecto URB – AL, ALR 19.09.02/2000/0021/113-160/R12-A12-05.

- Gobierno Bolivariano de Venezuela. Ministerio de Economía Popular. UNIFEM. GTZ. PNUD UNFPA. 2006. *El ABC de los presupuestos sensibles al género en la República Bolivariana de Venezuela.*

- OIT. http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatisDecentWork/lang-es/index.htm

- **Equidad:** es un concepto que etimológicamente está vinculado al de igualdad. Es un principio pensado para alcanzar la igualdad a partir del reconocimiento de las diferencias y desigualdades. En la intervención / acción puede proponer tratamientos iguales o diferentes, pero que se consideran equivalentes en términos de resultados, derechos, obligaciones y oportunidades. Incluye la utilización de acciones compensatorias de la desigualdad (acciones afirmativas o positivas).
- **Indicadores de género:** muestran señales de cambio acerca de las relaciones de género y de poder y proporcionan, en consecuencia, las evidencias de los cambios en la posición de equidad e igualdad entre hombres y mujeres. Son instrumentos o herramientas que permiten señalar y/o medir una realidad y su evolución, en este caso, la desigual situación y posición de las mujeres y de los hombres con respecto al acceso y control de los recursos de todo tipo, en todos los ámbitos y esferas de la vida. Se obtienen a partir de la información desagregada por sexo y los hay de mayor o menor complejidad, cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo: el índice de concentración, de distribución o de feminización son indicadores de género sencillos, mientras el de potenciación de género tiene una complejidad mayor.
- **Indicadores de impacto:** miden y verifican los cambios sostenibles y de largo plazo en las personas (hombres y mujeres). El impacto se refiere principalmente a variaciones en los niveles de pobreza, en la calidad de vida, en las actitudes y prácticas. Los indicadores de género referidos al impacto miden de manera específica las variaciones en la posición de hombres y mujeres en la familia, las organizaciones y la comunidad.
- **Impacto de género:** resultado que obtienen mujeres y hombres de las políticas públicas y el efecto real que éstas tienen en el logro de la igualdad. Así una política, una norma, una intervención concreta pueden tener un impacto positivo si disminuyen la brecha de género y contribuyen al logro de la igualdad, o negativo, si perpetúan o aumentan la brecha de género y con ello, la desigualdad.
- **Indicadores de proceso:** miden y verifican los cambios que se producen en el corto plazo, como resultado inmediato y directo de las actividades realizadas por el proyecto. Corresponden al nivel de actividades y dan cuenta de la puesta en marcha del proyecto. Se hallan en un nivel operacional; se usan en la etapa de seguimiento.
- **Presupuesto con perspectiva de género:** herramienta para visibilizar la influencia que sobre la igualdad de género tiene la política presupuestaria. Esta herramienta permite tanto el análisis del impacto que un presupuesto ejecutado ha tenido sobre el acceso de mujeres y de hombres a los recursos y sobre las relaciones de género, como la planificación y elaboración de un presupuesto

que posibilite la eliminación o reducción de las brechas de género, el cambio de las relaciones de género y, con ello, el logro de la igualdad.

- **Presupuesto por Resultados (PpR):** El Presupuesto por Resultados es un instrumento que forma parte de las reformas presupuestales para abordar una mejor gestión de las políticas públicas. Este busca medir la calidad del presupuesto público en función a sus resultados antes que el seguimiento de metas de gastos. Los Programas llamados Estratégicos son aquellos priorizados por el Estado Peruano para atender sus principales estrategias y que desde el 2007 se abordan por Presupuesto por Resultado. Por ejemplo, la estrategia nacional de reducción de la pobreza, o la estrategia nacional de desarrollo rural.
- **Presupuesto público:** son las políticas públicas traducidas en recursos. La dotación de un mayor o menor presupuesto a los programas que contiene una política determina la forma en la que los recursos incidirán en la mejora o no de las condiciones de vida de las personas.
- **Sexo:** Cuando hablamos del sexo de una persona nos referimos a sus características biológicas. Resulta errado pensar que el sexo con el que se nace determina la personalidad, habilidades y capacidades. Es importante remarcar que el **sexo** y el **género** son dos conceptos diferentes. El primero se refiere a la diferencia que existe entre nuestros cuerpos y el segundo se vincula con los valores culturales que se atribuyen históricamente a esta diferencia biológica.
- **Trabajo digno o decente:** resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igualdad de género. Las diversas dimensiones del trabajo decente son pilares de la paz en las comunidades y en la sociedad. Se sintetiza en cuatro objetivos estratégicos: principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales; oportunidades de empleo e ingresos; protección y seguridad social; y diálogo social y tripartismo. Estos objetivos tienen validez para todos los trabajadores, mujeres y hombres, en la economía formal e informal, en trabajos asalariados o autónomos; en el campo, industria y oficina; en sus casas o en la comunidad.