

EL PARLAMENTO, EL PRESUPUESTO Y EL GÉNERO

MANUAL PARA PARLAMENTARIOS N° 6

2005



UNIÓN
INTERPARLAMENTARIA



PROGRAMA DE LAS
NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO

INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL

Promoviendo el conocimiento y el aprendizaje para un mundo mejor



EL PARLAMENTO,
EL PRESUPUESTO,
Y EL GÉNERO

Reconocimientos

Este manual fue escrito por Joachim Wehner (Alemania) y Winnie Byanyima, MP (Uganda).

El manual se benefició de las valiosas contribuciones del Grupo Sociedad de Género de la Unión Interparlamentaria y la Agencia de su Segundo Comité Permanente sobre Desarrollo Sustentable, Finanzas y Comercio. Se debe hacer mención especial de la contribución de la Senadora Joan Fraser (Canadá). Asimismo, se reconoce el apoyo del Senado de México para la traducción del presente documento.

La Unión Interparlamentaria, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto del Banco Mundial y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) proporcionan la edición y los comentarios adicionales.

Diseño de la portada por Jacques Wandfluh, Studio Infographie, Suiza.

Edición en español: Laura Arellano, UNIFEM/México

Impresión: Producción Creativa - México

Los gobiernos establecen sus intenciones políticas y los recursos que pretenden usar para instrumentarlos en el presupuesto. Las crecientes demandas por mayor democracia y buen gobierno requieren, entre otras cosas, que los parlamentos u órganos legislativos desempeñen un papel más activo en el proceso presupuestario. Como las máximas instituciones de representación en el ámbito nacional, los parlamentos y sus miembros tienen la obligación de asegurar no sólo que estén satisfechas las necesidades de su electorado, sino también que el dinero público haya sido equitativamente recaudado, bien gastado y que se pueda rendir cuentas correctas sobre el mismo.

La democracia está basada en una verdadera sociedad entre hombres y mujeres y la erradicación de las desigualdades de género. Analizar el presupuesto desde una perspectiva de género nos proporciona un mecanismo útil para evaluar los efectos de las políticas gubernamentales en hombres y mujeres, niños y niñas, y descubrir su verdadero impacto sobre todas las personas que integran la economía. De esta manera, el gobierno puede evolucionar e instrumentar políticas que garanticen la equidad.

Este manual, el sexto de una serie producida por la Unión Interparlamentaria (UIP) conjuntamente con varios socios, se ha escrito con la intención de fortalecer la capacidad del poder legislativo en el proceso presupuestario. Es el producto de una colaboración especialmente fructífera entre la UIP, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto del Banco Mundial (WBI, por sus siglas en inglés) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Esta estrecha relación de trabajo se ha cultivado a través de una serie de seminarios regionales y nacionales organizados conjuntamente sobre el Parlamento y el Proceso Presupuestario, incluyente desde la perspectiva de género. Con el compromiso fundamental de promover aún más los principios democráticos y la igualdad de género, estas agencias han aportado tiempo, esfuerzo y recursos substanciales a todos estos proyectos.

Este manual brinda ejemplos prácticos sobre la participación activa del poder legislativo en el proceso presupuestario, a fin de que pueda ser utilizado como una herramienta de referencia. Su objetivo es promover la propia capacidad institucional del legislativo para generar un impacto positivo en el presupuesto, para dar al parlamento, a sus miembros y al personal parlamentario las herramientas necesarias para examinar el presupuesto desde una perspectiva de género. Finalmente, se espera que este manual pueda ser utilizado por los participantes de los seminarios pasados y futuros como una guía para el seguimiento del proceso presupuestario.

Índice

| | |
|---|------------|
| Prólogo..... | 3 |
| Introducción..... | 9 |
| Capítulo 1 Algunos conceptos y temas básicos sobre presupuestos..... | 11 |
| ¿Qué es un presupuesto..... | 11 |
| Objetivos del presupuesto..... | 16 |
| Hacia una perspectiva de mediano plazo..... | 22 |
| Estrategias de los presupuestos y de la reducción de la pobreza..... | 26 |
| Capítulo 2 El proceso presupuestario..... | 31 |
| Actores del proceso presupuestario..... | 31 |
| Etapas del proceso presupuestario..... | 39 |
| Capítulo 3 El presupuesto como herramienta para la rendición de cuentas..... | 49 |
| Impacto de las legislaturas sobre la política presupuestaria..... | 49 |
| Escrutinio Ex Ante: Aprobación del presupuesto..... | 57 |
| Escrutinio Ex Post: Evaluación de los resultados de la auditoría..... | 65 |
| Supervisión continua..... | 73 |
| Capítulo 4 Una perspectiva género en el presupuesto..... | 75 |
| Definición de conceptos..... | 75 |
| ¿Por qué una perspectiva de género?..... | 75 |
| ¿Qué es una perspectiva de género?..... | 80 |
| ¿Cómo llevar a cabo un análisis de presupuestos sensibles al género?..... | 85 |
| Retos y restricciones en la elaboración de presupuestos de género..... | 97 |
| Capítulo 5 Fortalecimiento de la participación legislativa..... | 101 |
| Revisión de los poderes legislativos..... | 102 |
| Permitir la participación del legislativo en la etapa de formulación de la política presupuestaria a mediano plazo..... | 103 |
| Establecer la capacidad de investigación independiente del presupuesto..... | 105 |

| | |
|---|------------|
| Mejorando las capacidades de los parlamentarios..... | 107 |
| Ampliar el acceso a la información..... | 108 |
| Extender el papel de las comisiones..... | 110 |
| Reevaluar el tiempo del proceso presupuestario..... | 111 |
| Institucionalizar la perspectiva de género en el presupuesto..... | 112 |
| Terminología presupuestaria..... | 115 |
| Bibliografía..... | 123 |

Cuadros, Gráfico y Recuadros

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1 ¿Por lo general la legislatura aprueba el presupuesto tal y como lo presenta el gobierno?..... | 52 |
| Cuadro 2 Poderes Legislativos para enmendar el presupuesto..... | 58 |
| Cuadro 3 Resultados seleccionados de una encuesta de los Comités de Cuentas Públicas..... | 70 |
| Cuadro 4 Minutos promedio dedicados cada día a las actividades de las mujeres y los hombres australianos en 1992..... | 80 |
| Cuadro 5 Algunas opciones para establecer capacidad de investigación del presupuesto..... | 105 |
| Gráfico 1 Sectores de la economía..... | 77 |
| Recuadro 1 Origen del ejercicio fiscal..... | 12 |
| Recuadro 2 Principios de un buen presupuesto..... | 15 |
| Recuadro 3 Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del FMI..... | 16 |
| Recuadro 4 Problemas comunes del presupuesto..... | 17 |
| Recuadro 5 Presupuesto de desempeño..... | 20 |
| Recuadro 6 Descentralización fiscal..... | 22 |
| Recuadro 7 ¿Quién se beneficia con los marcos presupuestarios de mediano plazo?..... | 24 |
| Recuadro 8 Opciones para establecer un marco de gastos de mediano plazo..... | 26 |
| Recuadro 9 Dimensiones de la pobreza según el género..... | 28 |

Recuadros

| | |
|---|----|
| Recuadro 10 Dinámica de los partidos políticos como factor de influencia del papel de las legislaturas en el proceso presupuestario..... | 32 |
| Recuadro 11 Tipos de institución superior de auditoría..... | 33 |
| Recuadro 12 La iniciativa de Presupuesto de las Mujeres en Sudáfrica..... | 36 |
| Recuadro 13 La sociedad civil ataja a la corrupción en México..... | 37 |
| Recuadro 14 Participación parlamentaria en el manejo del crédito..... | 38 |
| Recuadro 15 Transparencia durante la etapa de elaboración en Finlandia..... | 40 |
| Recuadro 16 ¿Qué pasa cuando no se aprueba a tiempo el presupuesto?..... | 42 |
| Recuadro 17 El Parlamento de Zambia ataja los problemas del sistema de presupuesto de efectivo..... | 44 |
| Recuadro 18 Flexibilidad del Ejecutivo durante el ejercicio del presupuesto en Nueva Zelanda..... | 45 |
| Recuadro 19 Tipos de auditoría..... | 47 |
| Recuadro 20 Una tipología del impacto de las legislaturas en la política presupuestaria..... | 49 |
| Recuadro 21 El ‘acuerdo de confianza’..... | 51 |
| Recuadro 22 Preguntas sobre el presupuesto en el Parlamento de Nueva Zelanda..... | 53 |
| Recuadro 23 Definición y mecanismos de la rendición de cuentas..... | 55 |
| Recuadro 24 Revisión del papel del congreso brasileño en el proceso presupuestario..... | 59 |
| Recuadro 25 Los poderes presupuestales de las segundas cámaras..... | 61 |
| Recuadro 26 La mujer en las comisiones legislativas de finanzas..... | 62 |
| Recuadro 27 ¿Se deberían abrir las comisiones legislativas a los medios y al público?..... | 64 |
| Recuadro 28 Los lineamientos de la Declaración de Lima en relación con los preceptos de auditoría..... | 66 |
| Recuadro 29 Evaluación de los resultados de la auditoría en el parlamento alemán..... | 68 |

| | | |
|--------------------|--|-----|
| Recuadro 30 | Escrutinio parlamentario de los resultados de auditoría en los Comités de Cuentas Públicas..... | 69 |
| Recuadro 31 | Monitoreo de Rendición de Cuentas del Sector Público en Sudáfrica..... | 72 |
| Recuadro 32 | El papel particular de la oposición..... | 74 |
| Recuadro 33 | El trabajo ‘invisible’ de las mujeres contribuye a la producción mundial..... | 78 |
| Recuadro 34 | Los presupuestos como medio para cumplir con los compromisos nacionales e internacionales hacia las mujeres..... | 79 |
| Recuadro 35 | Marco de referencia para medir la igualdad de género..... | 82 |
| Recuadro 36 | El marco de desarrollo y género (GAD, por sus siglas en inglés)..... | 82 |
| Recuadro 37 | Fortalecimiento de la gobernabilidad a través de presupuestos sensibles al género..... | 83 |
| Recuadro 38 | Marco de referencia para el análisis de los gastos de género..... | 86 |
| Recuadro 39 | Elaboración del presupuesto nacional con perspectiva de género de Sri Lanka..... | 87 |
| Recuadro 40 | Política presupuestaria del GAD en las Filipinas..... | 89 |
| Recuadro 41 | Herramientas para introducir el análisis de género en el proceso presupuestario del Reino Unido..... | 91 |
| Recuadro 42 | Impacto del género en los impuestos y prestaciones sociales en el Reino Unido..... | 94 |
| Recuadro 43 | Reevaluación de los procesos de enmienda del presupuesto en Francia..... | 102 |
| Recuadro 44 | Ley Presupuestaria de Uganda del 2001 y presupuesto sensible al género..... | 104 |
| Recuadro 45 | El papel fundamental del personal parlamentario..... | 106 |
| Recuadro 46 | El trabajo de la UIP en la promoción del papel que juega el parlamento en el proceso presupuestario..... | 107 |
| Recuadro 47 | ¿Qué tipos de documentación presupuestaria debería haber disponible?..... | 109 |
| Recuadro 48 | El nuevo proceso presupuestario del parlamento en Suecia..... | 111 |
| Recuadro 49 | Institucionalización de una perspectiva de género en el presupuesto en el Parlamento de Uganda..... | 112 |
| Recuadro 50 | Algunos enfoques posibles para fortalecer el papel de formulación del presupuesto en la legislatura..... | 114 |

Introducción

Los presupuestos nos afectan a todos. Las empresas analizan la política presupuestaria para poder tomar decisiones sobre inversiones que a su vez inciden sobre el crecimiento y el empleo. Como ciudadanos, dependemos del Estado para que nos proporcione servicios e infraestructura críticos, como la construcción de nuevas carreteras, escuelas para nuestros hijos o clínicas que cubran adecuadamente las necesidades de atención a la salud de la población. Estos factores dependen, en gran medida, de la forma en que el gobierno recaude ingresos y distribuya el dinero para satisfacer necesidades diferentes que en ocasiones compiten y están en conflicto.

El presupuesto es la herramienta de política económica más importante y presenta una declaración exhaustiva de las prioridades de la nación. Como representantes del pueblo, son las legislaturas nacionales las que deben garantizar que el presupuesto responda a las necesidades de la nación con base en los recursos disponibles. La participación efectiva del poder legislativo en el proceso de elaboración del presupuesto establece pesos y contrapesos que son cruciales para un gobierno transparente y responsable, y para garantizar la entrega de servicios públicos eficientes a la población.

Como representantes del pueblo, son las legislaturas nacionales las que deben garantizar que el presupuesto responda a las necesidades de la nación con base en los recursos disponibles.

Un importante componente del escrutinio legislativo es garantizar que el presupuesto atienda las necesidades de hombres y mujeres por igual, y que apoye especialmente a los grupos vulnerables de la sociedad, incluyendo a las niñas y los niños pobres, a personas discapacitadas, a minorías y a las personas de la tercera edad. Por otra parte, el legislativo ratifica las convenciones internacionales sobre derechos humanos. Estas convenciones obligan al Estado a tomar las medidas necesarias en el ámbito nacional.

Los gobiernos son instituciones grandes y complejas, y esto se ve reflejado en sus presupuestos. Si se mide en términos de ingresos y número de empleados, se puede decir que algunos gobiernos nacionales son de las organizaciones más grandes que hay en el mundo. Los documentos del presupuesto pueden contener miles de páginas, el formato del presupuesto no siempre es fácil de entender, y quizá se requiera mucho tiempo para hacer un análisis de fondo. Por dichas razones, el escrutinio del presupuesto puede ser un reto abrumador para los legisladores cuando se les pide que evalúen los ingresos anuales y las propuestas de gastos del gobierno.

En muchos países industrializados se ha reducido la influencia de las legislaturas nacionales sobre la política presupuestaria. Algunos eventos ayudan a explicar esta tendencia: la emergencia de partidos políticos disciplinados en el siglo XIX ha restringido la independencia legislativa. En muchos casos, la descentralización del gasto—y en menor grado de los ingresos—a niveles de gobierno regional o local ha deteriorado el control integral de los fondos públicos por parte de las legislaturas nacionales. Además, la expansión del gasto social en el siglo XX ha comprometido en forma anticipada grandes porcentajes del presupuesto y, por lo tanto, ha reducido la flexibilidad para asignar recursos de un año a otro. Gradualmente, las propuestas del presupuesto se convirtieron en la norma contra la cual se medía la acción legislativa.

Sin embargo, parece que ahora muchas legislaturas están reconsiderando el papel que desempeñan en el proceso presupuestario y se están reafirmando como actores más activos. Dos razones para ello son los avances de la democracia y una ola de reformas constitucionales que han abierto el camino para que haya una mayor participación de las legislaturas y la sociedad civil. Además, en muchos de los países más pobres del mundo, se está prestando mayor atención al papel del presupuesto en la reducción y la erradicación de la pobreza, y las legislaturas están reclamando mayor incidencia en los debates sobre el desarrollo.

Están emergiendo nuevas alianzas que pueden ayudar a ampliar la participación en el presupuesto, y a promover el consenso en torno a algunas de las opciones y compensaciones que se tienen que hacer a lo largo del proceso. En muchas partes del mundo, organizaciones de mujeres están analizando los presupuestos para determinar el impacto diferenciado que puede tener en mujeres y en hombres de diferentes categorías sociales y económicas. Estas organizaciones se han asociado con los legisladores para hacer a los gobiernos responsables de su compromiso con la igualdad de género.

El objetivo de este manual es contribuir a apoyar a legisladores, para que participen en forma efectiva en el proceso presupuestario. La intención es reconocer la variedad de enfoques y experiencias nacionales. En cada capítulo, el texto base del documento está complementado con estudios prácticos y ejemplos para ilustrar temas específicos. Hemos tratado de tener la más amplia variedad en nuestra selección de ejemplos. Además, el apéndice contiene un breve glosario de términos presupuestarios, sugerencias para ampliar la lectura y una lista de páginas útiles en Internet.

Capítulo 1

Algunos conceptos y temas básicos sobre presupuestos

Probablemente los presupuestos sean los documentos más importantes que producen los gobiernos. Dado el tamaño de los presupuestos nacionales, se consideran herramientas poderosas que influyen en el desarrollo económico y social. En buena medida, los presupuestos determinan si los diferentes grupos de la población, como hombres y mujeres, tienen o no un acceso equitativo a los servicios. Al asignar los recursos, los planes de erogaciones revelan las prioridades del gobierno en términos concretos, y sientan los cimientos para una administración sana a nivel departamental o ministerial. Este primer capítulo es una breve introducción al lenguaje de los presupuestos, y a algunos de sus temas y conceptos clave. A lo largo de este capítulo se proporcionan ejemplos de las implicaciones del género en la presupuestación.

‘Elaborar presupuestos es traducir los recursos financieros en objetivos humanos’

Aaron Wildavsky

¿Qué es un presupuesto?

Parece ser que la palabra ‘presupuesto’ se utilizó por primera vez a principios del siglo XIX, y su definición legal se puede rastrear a una ley francesa de 1862. En términos generales, el presupuesto contiene los planes financieros del gobierno para un período futuro. El poder ejecutivo lo prepara a intervalos regulares y lo presenta ante el parlamento para su aprobación, por lo general para periodos de un año. Aunque menos comunes, hay presupuestos que cubren un período de dos años a la vez. El presupuesto cumple con los siguientes objetivos: estabilización macroeconómica, redistribución del ingreso y asignación de recursos financieros a diferentes funciones gubernamentales.

Recuadro 1: Origen del ejercicio fiscal

En un inicio, la elaboración de los presupuestos estaba claramente vinculada con el ciclo de las cosechas. Una vez que se recogía la cosecha, se podían hacer planes para el año siguiente. Muchos países en vías de desarrollo han mantenido esta conexión, aferrándose al año presupuestario interrumpido. En la India, los ingresos para el siguiente año sólo se pueden evaluar cuando ha terminado la temporada de los monzones de mayo, junio y julio. Pero la agricultura no es la única fuente de ingresos que se debe tomar en consideración. Papua Nueva Guinea ha cambiado su año presupuestario para ajustarse al de los países donantes, ya que sus aportes fueron sumamente decisivos para la planificación económica del gobierno. En otros países de Asia, algunos gobiernos tienen dudas entre definirse por el calendario lunar o el calendario solar. Con el tiempo, se ha afianzado la tendencia de converger con el año calendario como la base más conveniente para el presupuesto. Mientras que el Reino Unido se ha sostenido en un año presupuestario que inicia en abril, Suecia renunció al año presupuestario interrumpido para adoptar el modelo del año calendario en 1995. En la larga discusión que precedió esta decisión, se trataba de establecer una armonización tanto hacia arriba (hacia la Unión Europea), como hacia abajo (hacia las empresas privadas, las comunas y las regiones que durante mucho tiempo habían operado con presupuestos para el año calendario). Se buscaba una mayor transparencia y facilitar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Fuente: Tarschys (2002: 79-80)

El presupuesto tiene dos componentes principales, ingresos y egresos. Las fuentes de ingreso pueden variar sustancialmente de un país a otro. Normalmente incluyen los impuestos directos, como son los gravámenes a ingresos personales y corporativos, y los impuestos indirectos, como es el impuesto sobre la venta—o al valor agregado. Otras fuentes de ingreso incluyen cargos por el uso de ciertos servicios, la ayuda internacional, e ingresos provenientes de actividades comerciales.

Al considerar las opciones fiscales, el gobierno tiene que sopesar las ventajas y las desventajas, incluyendo el impacto probable de las medidas fiscales sobre los diferentes grupos de hombres y mujeres. Por ejemplo, basarse más en los impuestos sobre ventas hace que la tributación sea más regresiva. Esto significa que una persona pobre pagará la misma cantidad de impuestos que una persona rica al comprar

alimentos o vestimenta, independientemente de la diferencia en ingresos. Dichos impuestos tienen implicaciones de género, especialmente si se aplican a los productos de consumo básico, en parte porque las mujeres frecuentemente son las responsables de comprar los productos de consumo para el hogar.

En contraste, el impuesto sobre la renta es progresivo cuando se aplican tasas más altas a las personas que tienen un mayor nivel de ingresos. Pero si la economía formal es pequeña, la tributación excesiva de unas cuantas personas con altos ingresos puede desalentar la inversión, lo que impide el crecimiento y la generación de empleos. Con el tiempo, esta situación podría erosionar la base fiscal y reducir la capacidad del gobierno para recaudar ingresos. Las políticas fiscales también tienen impactos directos sobre las relaciones de género, al asumir, por ejemplo, el paradigma del 'hombre proveedor', lo cual pone en desventaja a los hogares con jefatura femenina. De igual manera, el impuesto sobre la renta afecta la participación femenina en la fuerza laboral, debido a las responsabilidades domésticas de las mujeres. Por ejemplo, aún cuando muchas mujeres destinan parte de su ingreso a instituciones que se dedican al cuidado diurno de sus hijos, estos gastos no se pueden deducir del ingreso gravable. Recaudar un nivel adecuado de ingresos, manteniendo al mismo tiempo la equidad y estimulando el crecimiento económico, puede ser una acción difícil de equilibrar.

Recaudar un nivel adecuado de ingresos, manteniendo al mismo tiempo la equidad y estimulando el crecimiento económico, puede ser una acción difícil de equilibrar.

En cuanto a los egresos, el gobierno asigna fondos para diferentes funciones como la atención a la salud, educación, agricultura, justicia, defensa y otras. La participación de los egresos totales que se destinan a cada sector es un indicador clave de las prioridades del gasto en un año determinado y de cambios en las prioridades en el transcurso del tiempo.

En términos económicos, podemos diferenciar el gasto corriente del gasto de capital. El gasto corriente se destina a bienes y servicios que se consumen de inmediato, por ejemplo los salarios de los servidores públicos o la compra de material educativo para las escuelas. El gasto de capital incluye el dinero gastado en la compra de bienes que pueden ser utilizados para producir otros bienes, como por ejemplo maquinaria o infraestructura. El balance entre el gasto corriente y el de capital es importante. Cuando se construye y equipa una clínica para atender a una comunidad (un gasto de capital), el gobierno tiene que asegurarse de contar con los fondos necesarios para operar la clínica cada día, lo que requiere que se presupuesten los salarios, las medicinas y otros gastos (gasto corriente).

Cuando el gobierno prevé gastar más dinero que los ingresos que recibe, puede incrementar los impuestos o presupuestar un déficit y cubrir el faltante con dinero

prestado. Existe un amplio conjunto de medidas alternativas de déficit, pero el tamaño del déficit se cita frecuentemente como el indicador central de la salud fiscal. Este déficit se mide como el exceso total del gasto gubernamental en relación con los ingresos totales. No hay una cifra absoluta que pueda indicar si el déficit es demasiado grande, ya que esto depende del tamaño de la economía. Por ello, se usa la razón déficit a Producto Interno Bruto (PIB) - es decir, el déficit expresado como porcentaje del PIB - para señalar la participación del ingreso nacional que se tendrá que destinar para financiar este déficit. Aún cuando el tamaño adecuado del déficit depende de una variedad de factores que determinan si es o no sustentable para cada caso específico, un punto de referencia aproximado que se utiliza con frecuencia es el que se determinó a raíz del Tratado de Maastricht de la Unión Europea, de tres por ciento del PIB. Sin embargo, algunos van más lejos y demandan 'presupuestos balanceados', implicando que los ingresos deberían ser iguales a los egresos.

El déficit convencional, medido como exceso del gasto total del gobierno sobre los ingresos totales, se cita ampliamente como el indicador más importante de la salud fiscal.

Los cambios en el déficit no tienen que ser necesariamente el resultado de un cambio en la política fiscal; por ejemplo, pueden reflejar variaciones en el ciclo natural de expansión y contracción de la economía, mejor conocido como ciclo económico, ya que cuando la economía se contrae naturalmente los ingresos fiscales también se reducen. Sin embargo, los déficits que crecen constantemente son motivo de preocupación.

- ◆ Primero, la contratación de deuda por parte del gobierno puede presionar al alza las tasas de interés, de tal manera que 'desplace' la inversión privada. En otras palabras, cuando el gobierno utiliza la mayor parte del capital disponible en el mercado de crédito, habrá menos capital disponible para que el sector privado amplíe sus actividades. Esto puede desincentivar el crecimiento económico.
- ◆ Segundo, el gasto deficitario es caro. Debido a que el gobierno tendrá que reservar parte de sus recursos para el servicio de la deuda, habrá menos dinero para proporcionar los servicios en el futuro. Las reducciones en los programas de prestación de servicios frecuentemente afectan a las mujeres más que a los hombres. Por ejemplo, al privilegiar el servicio de la deuda y reducir programas que brindan atención a la infancia o servicios de salud, quizás se incremente el trabajo no remunerado de las mujeres, puesto que el cuidado de la familia recae en ellas.
- ◆ Tercero, es injusto que la contratación desmedida de deuda imponga a generaciones futuras el costo de lo que nosotros disfrutamos hoy. Este problema se exacerba cuando los préstamos obtenidos no se invierten de manera productiva.

- ◆ Un cuarto problema asociado con el déficit excesivo son los niveles altos de inflación. Algunos gobiernos recurren a la impresión de moneda a fin de cumplir con el servicio de la deuda. Sin embargo, esta estrategia no es factible cuando el banco central goza de una clara independencia del gobierno, tanto a nivel legal como en la práctica.

Mantener un cierto nivel de déficit no debe ser considerado un fin en sí mismo, sino más bien un medio para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. A veces puede haber una compensación entre el objetivo de reducir el déficit presupuestario y el alcanzar un crecimiento a largo plazo y con una base amplia.

Recuadro 2: Principios de un buen presupuesto

Integral: El presupuesto debe dar cuenta de todas las operaciones fiscales del gobierno, incluyendo todos los egresos e ingresos públicos, para permitir un debate pleno e informado de las ventajas comparativas que implican las diferentes opciones de política.

Predecible: Las agencias gubernamentales deben tener certidumbre sobre sus asignaciones a mediano plazo, con el fin de planear sus actividades por anticipado. Los flujos estables de fondos promueven la planeación departamental y la distribución ordenada y efectiva.

Competitivo: Ninguna partida presupuestaria debe tener derecho automático a los fondos. Toda política y el financiamiento que conlleve deben ser revisados y evaluados periódicamente a fin de garantizar que se respetan tanto las prioridades, como el óptimo desempeño de las agencias ejecutoras.

Transparente: Toda la información relevante que se requiere para tomar decisiones presupuestarias sanas debe estar disponible en forma accesible, oportuna y sistemática. La información presupuestaria tiene que ser precisa, confiable y exhaustiva.

Periódico: El presupuesto debe cubrir un período fijo, por lo general de un año, y el proceso presupuestario debe seguir un ciclo claro, confiable, establecido y publicado de manera anticipada.

Fuente: Banco Mundial (1998).

Es importante señalar que los presupuestos y las políticas macroeconómicas son herramientas para alcanzar las metas de desarrollo, tanto económicas como sociales. Aunque algunos consideran que el crecimiento económico automáticamente implica desarrollo social y humano, la evidencia apunta a que la distribución hacia abajo no se dará, a menos que las políticas sean formuladas deliberadamente para asegurar criterios de equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico, especialmente para hombres y mujeres pobres, grupos minoritarios, niños y personas con discapacidad.

Recuadro 3: Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del FMI

Claridad de roles y responsabilidades: El sector gubernamental debe estar claramente diferenciado del resto de la economía, y los roles de política y administración dentro del gobierno deben estar bien definidos. Debe haber un marco legal y administrativo claro para la administración fiscal.

Disponibilidad de información pública: Se debe proporcionar información completa al público sobre la actividad fiscal pasada, presente y proyectada del gobierno.

Elaboración pública del presupuesto, su ejecución e informes: La documentación del presupuesto debe especificar los objetivos de la política fiscal, el marco macroeconómico, las bases de la política para el presupuesto, y la identificación de los principales riesgos fiscales. Se debe clasificar y presentar el presupuesto de manera que facilite el análisis de las políticas y promueva la rendición de cuentas. Se deben especificar claramente los procedimientos para la ejecución y el monitoreo del gasto aprobado. Los informes fiscales deben ser oportunos, exhaustivos y confiables, y deben identificar desviaciones en el ejercicio del presupuesto.

Garantías de integridad: La integridad de la información fiscal debe estar sujeta al escrutinio público independiente.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (1998).

Objetivos del presupuesto

Si los presupuestos fuesen ilimitados, no sería necesario racionar, negociar compensaciones y establecer acuerdos - todo mundo podría obtener lo que quisiera del presupuesto. En realidad, resulta prácticamente inevitable que los egresos excedan los recursos disponibles. Esto obliga a los gobiernos a tomar decisiones en torno a la distribución de escasos recursos, para satisfacer las necesidades que compiten entre sí en la sociedad. Los presupuestos nos obligan a estar conscientes de las restricciones financieras en general, nos ayudan a hacer compensaciones difíciles y apoyan la eficiente instrumentación de políticas.

Recuadro 4: Problemas comunes del presupuesto

Los problemas comunes del presupuesto incluyen:

- Mala planificación
- Insuficientes enlaces entre las políticas y el presupuesto
- Mal manejo del efectivo
- Control deficiente de gastos
- Ejecución poco disciplinada que genera una gran disparidad entre el presupuesto aprobado y el ejercido
- Sistemas contables inadecuados y
- Documentación insuficientemente detallada, mal organizada y poco confiable.

En un sistema presupuestario débil, se hacen ajustes frecuentes al gasto proyectado durante el año fiscal. Esta práctica se conoce como ‘presupuestos continuos’, y conlleva la aprobación continua de un gran número de presupuestos complementarios o ajustes por parte de la legislatura. En este caso, el presupuesto anual pierde su estatus de autoridad como el plan financiero exhaustivo del gobierno, y se puede convertir en un ejercicio académico dirigido a producir un documento que se asemeje poco a la realidad del gasto. Inevitablemente, el resultado es un mal presupuesto. Esta situación demanda que fijemos nuestra atención en los objetivos del presupuesto y en los mecanismos institucionales que apoyan el cumplimiento de estos objetivos.

Fuente: Con base en el Banco Mundial (1998: 4-7).

Al identificar los objetivos de un presupuesto, los gobiernos se pueden hacer una serie de preguntas:

¿Cuánto gastamos?

El total del presupuesto debe ser el resultado de decisiones explícitas y factibles, y no el resultado de un proceso que suma diversas demandas de recursos sin tomar en consideración la posibilidad real de incurrir en estos gastos. Para determinar el nivel apropiado del gasto se toman en cuenta muchos factores, como el desarrollo económico, los ingresos disponibles, el acceso a fondos externos y el nivel aceptable del déficit. La disciplina fiscal se relaciona con la disponibilidad de recursos en el mediano y en el largo plazo.

Es importante evaluar el impacto de género en las políticas económicas y fiscales. Por ejemplo, las estrategias para reducir el déficit pueden tener efectos desproporcionados en mujeres pobres, si la introducción de cuotas de usuario en los servicios de salud y agua, por ejemplo, hacen que la carga por prestación del servicio se traslade del sector público a las mujeres en el hogar (sector privado).

Se requiere un ministerio de finanzas fuerte para verificar que las dependencias no hagan demandas excesivas durante la etapa de formulación del presupuesto, y que se apeguen a sus techos presupuestarios durante el ejercicio del gasto.

Otro factor crucial es la capacidad para pronosticar con precisión los ingresos y los niveles de gasto. La falta de capacidad para hacer bien los pronósticos, con frecuencia lleva a presupuestos irreales: una sobreestimación de los ingresos y una subestimación de los gastos. Cuando la realidad nos alcanza, la disciplina fiscal se torna difícil o imposible de mantener.

¿En qué se gastan los recursos?

Como los recursos son limitados, el proceso de elaboración del presupuesto nos obliga a considerar diferentes prioridades de política, sus necesidades en términos de recursos, y a negociar compensaciones entre ellas. El reto de la eficiencia distributiva es lograr que los recursos estén en línea con las prioridades de política, dentro de las restricciones generales del gasto. Los presupuestos y las políticas suponen que todos son iguales y que tienen las mismas necesidades e intereses. Sin embargo, la realidad es que las políticas y los presupuestos tienen diferentes resultados en las diferentes categorías de personas. Las decisiones sobre cómo distribuir los recursos entre las diferentes funciones, afectarán en forma diferente a mujeres, hombres, niños y niñas de diversos niveles sociales y económicos. Un presupuesto responsable desde el punto de vista del género, distribuye recursos para beneficiar de manera equitativa a las mujeres, hombres, niñas y niños de diferentes ambientes socioeconómicos.

Para que haya concordancia entre las políticas y el presupuesto, la base de las políticas públicas incluidas en el presupuesto debe establecerse con claridad y revisarse regularmente. La priorización de los recursos se ve afectada si las dependencias se exceden en sus gastos y, por consiguiente, tienen que ser "rescatadas" - una mala ejecución del presupuesto puede llevar a reasignaciones ad hoc, que distorsionan las prioridades. Este tipo de distorsiones frecuentemente le restan recursos a los grupos más pobres y vulnerables para atender los intereses de las burocracias y de los grupos de presión más fuertes.

¿Qué tan bien gastamos?

El objetivo de la eficiencia operacional es administrar los fondos de manera eficiente a fin de obtener los mejores resultados posibles. Las dependencias y unidades encargadas del ejercicio de los recursos deben procurar eliminar el desperdicio y producir bienes y servicios a un costo que permita ganancias continuas en términos de eficiencia. Cada vez en mayor medida, las legislaturas se interesan no sólo por la asignación de los recursos, sino también en lo que se debe hacer con ese dinero. Excesivos costos administrativos y de personal probablemente beneficien más a los hombres que a las mujeres, ya que es común que el número de hombres supere al de mujeres especialmente en los niveles superiores de toma de decisiones, donde los salarios son más elevados. Las mujeres tienden a concentrarse en los niveles inferiores, y en algunos países ganan menos que sus contrapartes masculinas en puestos similares. Además, el excesivo gasto burocrático desvía los recursos limitados de los pobres y de otros grupos vulnerables.

Para facilitar que los legisladores revisen el desempeño de las dependencias gubernamentales, el formato del presupuesto necesita trascender el enfoque tradicional de costos e insumos. Se requiere información sobre objetivos estratégicos, metas de producción (los montos de bienes y servicios a entregarse) y sus resultados (los efectos o impacto de las actividades desempeñadas, los bienes y servicios entregados en la comunidad). El escrutinio efectivo y la eficaz rendición de cuentas dependen de esta información, y pueden obligar a que las dependencias cambien su forma de gastar, y sustituyan una mentalidad de cumplimiento por una de logros. Los 'contratos de cumplimiento' con servidores públicos de alto nivel son un mecanismo institucional que proporciona incentivos complementarios. Es común que se mal aconseje a los países para que intenten dar un «salto mortal» a un sistema totalmente enfocado en el desempeño, cuando la estructura administrativa y las capacidades de planeación y administración no lo permiten.

Recuadro 5: Presupuesto de desempeño

El presupuesto de desempeño ha sido un tema destacado en la reforma presupuestaria durante varias décadas. Los esfuerzos para incorporar criterios de desempeño en el presupuesto han tomado muchas formas, y el éxito varía. Una razón es que la idea del presupuesto de desempeño es simplemente atractiva, pero muy difícil de llevar a cabo en la práctica. La definición más amplia de éste requiere que el presupuesto presente información sobre lo que han hecho las dependencias y lo que esperan hacer con el dinero que se les proporcionó o se les proporcionará. Actualmente, muchos países incluyen dicha información como parte de la documentación presupuestaria. Si somos más estrictos, el presupuesto de desempeño es un presupuesto que explícitamente enlaza cada incremento en los recursos que gasta una dependencia a un incremento en los bienes, servicios y acciones que genera y sus resultados. Hay muy pocos ejemplos exitosos del presupuesto de desempeño en el sentido más estricto. Nueva Zelanda es el país que ha tomado más en serio este enfoque.

Fuente: Schick (2003).

Los objetivos de asequibilidad (que los resultados puedan lograrse al ser realistas)¹, jerarquización (que las prioridades se respeten y la asignación de recursos tome en cuenta el gasto prioritario y el que no lo es)² y eficiencia operacional (que se obtengan los mejores resultados posibles por el gasto ejercido)³, tienen su contraparte en el ámbito de los ingresos presupuestarios. No es posible la disciplina fiscal si no se cuenta con pronósticos precisos de los recursos disponibles. Frecuentemente, los gobiernos simulan mejores condiciones macroeconómicas de las que tienen, fijando tasas más altas de crecimiento, menos desempleo y menor inflación, lo cual afecta el monto de ingresos esperados. Además, los pronósticos exageradamente optimistas son políticamente tentadores, porque crean un espacio imaginario que permite prometer más dinero para proveer más servicios de los que es posible proveer sobre la base de pronósticos realistas. La sobreestimación socava la disciplina fiscal porque contribuye a incrementar los déficits, o afecta la planeación, al obligar a hacer recortes ad hoc al gasto para compensar la insuficiencia. La planeación económica del gobierno se puede poner a prueba al evaluar si sus pronósticos de crecimiento son substancialmente más optimistas que los del sector privado y de las organizaciones internacionales. Si este fuera el caso, es bastante probable que el presupuesto se base en suposiciones poco realistas.

4, 2 y 3. N del E.

Adicionalmente, las decisiones en torno a la recaudación fiscal deben tomar en cuenta la incidencia fiscal, es decir, cómo se distribuye la carga fiscal entre los distintos sectores y grupos de personas. Al igual que en el caso en que el gobierno fija algunas prioridades en el gasto, es necesario realizar cálculos políticos para asegurarse de que la carga tributaria se distribuya con justicia entre toda la población. Por ejemplo, los incentivos y concesiones fiscales pueden estar sesgados en favor de algunos beneficiarios, ya sea en forma deliberada o accidental, y la tributación puede ser más o menos progresiva con el tiempo. Al establecer políticas fiscales debe tomarse en cuenta el impacto social diferencial de los impuestos y de las fuentes no fiscales de ingresos.

Otro ejemplo del impacto que tienen las medidas fiscales es el de las cuotas de usuario por algunos servicios esenciales, como son el agua, la electricidad, la educación y la atención a la salud. Establecer estas cuotas tiene una lógica y justificación propia, pero frecuentemente dan como resultado la transferencia de costos a las mujeres, ya que llevan sobre sus hombros una carga mayor del trabajo doméstico. En general, las mujeres pobres que no pueden pagar estos servicios esenciales, trabajan horarios más largos para poder satisfacer las necesidades de sus familias. Un estudio sobre el efecto de las políticas de ajuste estructural en Ecuador determinó que las mujeres dedican más tiempo a la búsqueda de productos más baratos, comprando en cantidades muy pequeñas, y dedican períodos más largos a la preparación de los alimentos, toda vez que compran menos alimentos procesados. Como resultado, parte del trabajo doméstico es trasladado a las jóvenes y las niñas en la familia, reduciendo así el tiempo que tienen disponible para la escuela (Esim 2000). En resumen, considerar quién paga qué impuestos, honorarios y cuotas de usuario, es tanto o más importante que preguntarse quién es el beneficiario directo del gasto gubernamental.

Finalmente, una administración fiscal eficiente es esencial para garantizar que se disponga de un máximo monto de recursos dentro de los parámetros establecidos por las políticas fiscal y tributaria. Un reto en muchos países es fortalecer la moralidad fiscal y eliminar la evasión, a fin de reducir la brecha fiscal (la diferencia entre el rendimiento potencial y real de un impuesto específico). Adicionalmente, la buena administración operativa de los gastos depende de un flujo de ingresos estable y predecible.

Recuadro 6: Descentralización fiscal

La descentralización de las funciones principales hacia unidades gubernamentales de menor nivel se ha convertido en años recientes en un elemento relevante de la reforma del sector público, lo que conlleva una serie de cambios en el presupuesto. Por lo general, es de esperarse que la descentralización promueva la innovación local, empate la prestación de servicios con las preferencias locales, y provea servicios de manera más eficiente que el gobierno central, particularmente cuando se trata de servicios esenciales. Sin embargo, en las etapas iniciales de la descentralización, frecuentemente se generan cuellos de botella a nivel subnacional. Por esta razón, la descentralización fiscal debe complementarse con la supervisión y los mecanismos de rendición de cuentas adecuados, a fin de procurar que las funciones descentralizadas vayan acompañadas de los recursos y de la capacidad administrativa necesaria, para garantizar que el proceso de descentralización se administre de manera óptima, así como el acceso equitativo a los servicios. Por ejemplo, la legislatura debería tener acceso a información detallada sobre los gastos en todos los niveles del gobierno, y revisar cuidadosamente los acuerdos de participación de ingresos.

Fuente: Unión Interparlamentaria (2003).

Hacia una perspectiva de mediano plazo

En el pasado, era común presupuestar de manera incremental. El presupuesto de un año automáticamente se convertía en la base del siguiente. El presupuesto se utilizaba básicamente para controlar la administración y no para garantizar la efectiva instrumentación de políticas ni la consecución de resultados deseables. Se ponía mayor énfasis en cumplir con expectativas procesales y no en los objetivos presupuestarios, los resultados y las repercusiones del gasto público.

Esta práctica tiene varias desventajas, ya que no infunde en el gobierno el deseo de establecer prioridades estratégicas durante un periodo determinando, y coarta el papel de las dependencias para establecer sus necesidades de recursos. Debido a que a lo largo del tiempo pueden cambiar algunos programas, los gastos innecesarios o superfluos se pueden acarrear año con año en dependencias y programas que no los necesitan, mientras que se mantienen fondos insuficientes para solucionar necesidades y prioridades más apremiantes en otras dependencias. Con un

presupuesto incremental, las nuevas estrategias y programas de política tienen poca probabilidad de ser atendidos, debido a que hay un sesgo preferencial hacia los programas ya existentes. Adicionalmente, presupuestar un año a la vez no facilita la planeación efectiva ni la introducción de cambios sustantivos en las acciones de política, como pueden ser la incorporación de criterios para garantizar equidad en los servicios para hombres y mujeres, niños y niñas.

Muchos países han introducido un marco de gastos a mediano plazo (MTEF, por sus siglas en inglés)⁴ para solucionar estas deficiencias. El objetivo del MTEF es identificar los recursos financieros que se necesitan en el mediano plazo, por lo general de tres a cinco años, para llevar a cabo las políticas públicas y los programas existentes. El concepto MTEF difiere de los presupuestos multianuales, que establecen montos de gasto determinados para cierto número de ejercicios fiscales. Normalmente, sólo el primer año del MTEF es aprobado por la legislatura como presupuesto anual, mientras que los montos establecidos para años subsecuentes no son proyecciones obligatorias del costo futuro de la política existente. Mientras más firmes sean estas proyecciones, más tienden a moverse al centro del proceso del presupuesto y a formar la base para negociar la distribución anual de los recursos. Esto da como resultado un sistema de 'presupuestos rotatorios'. Todos los países de la OCDE tienen marcos presupuestarios de instrumentar herramientas similares.

El objetivo de un marco presupuestario de mediano plazo es identificar los recursos financieros que se necesitan en el mediano plazo para llevar a cabo la política existente.

Un MTEF tiene varios beneficios. La extensión del horizonte de planeación supera los presupuestos incrementales, y al mismo tiempo el MTEF es menos rígido que un presupuesto multianual. Al permitir que quienes toman decisiones estén más concientes tanto de las restricciones de los recursos en general, como de las prioridades de política pública, el MTEF es también un mecanismo para resolver el conflicto entre lo que se puede y lo que se necesita hacer. La información adicional generada por el marco de referencia también contribuye a mejorar la transparencia, mientras que la previsión de los fondos a lo largo de varios años apoya la planeación y la instrumentación eficiente por parte de las dependencias. Por otra parte, al vincular las políticas firmemente con los presupuestos y con los objetivos de desarrollo, el MTEF permite a las legislaturas, al sector privado y a la sociedad civil, monitorear las actividades del gobierno en forma más efectiva, y evaluar con mayor precisión el impacto del gasto público sobre hombres y mujeres, niñas y niños.

4. Medium-Term Expenditure Framework (MTEF).

Recuadro 7: ¿Quién se beneficia con los marcos presupuestarios de mediano plazo?

Un MTEF exitoso genera más y mejor información, cuyo flujo ayuda a la **legislatura** a supervisar el gasto. El MTEF genera información que se puede utilizar para evaluar las tendencias del gasto, probar la congruencia de las políticas con los recursos ejercidos, responsabilizar a los departamentos por los servicios prestados, y evaluar más claramente el impacto de los recursos sobre la población. Desde la perspectiva de los **ciudadanos**, y en especial de quienes promueven nuevas fuentes de ingreso, más y mejor información sobre la forma en que se gasta el dinero de los contribuyentes, *per se*, es un derecho y un objetivo en sí mismo. Mejores condiciones de transparencia en las operaciones financieras también permiten fortalecer la responsabilidad electoral, el debate público y la participación. El MTEF también permite mejorar las predicciones de las políticas gubernamentales, proporcionando así una base más segura para que el **sector privado** tome sus decisiones de inversión. En cuanto al **gobierno**, el MTEF le permite fortalecer su capacidad de establecer acciones estratégicas. Mejores condiciones de predicción inciden positivamente en el desempeño de todas las dependencias y puede conducir a presupuestos más realistas.

Fuente: En base a Walker y Mengistu (1999).

Aunque los detalles difieran, hay algunos pasos básicos que deben tomarse en cuenta cuando se busca establecer un MTEF:

- ◆ El primer paso tiene que ver con la determinación de los topes de gasto total y sectorial, con base en las proyecciones de ingresos realistas y la política fiscal. La guía del ministerio de finanzas es importante en esta etapa.
- ◆ El segundo paso tiene que ver con la planeación de las políticas públicas en función de los topes de gastos que hayan sido establecidos. Las dependencias deben costear programas y evaluar su relación con los objetivos estratégicos. Siempre habrá temas contenciosos y concesiones difíciles que tienen que ser negociadas.
- ◆ El tercer paso es lograr que las decisiones políticas sean vinculantes, resultado de un proceso de negociación claro y una aprobación conjunta de las opciones de política a seguir por parte del gabinete.

Todos los países están expuestos a los riesgos fiscales inherentes a un entorno económico continuamente cambiante. Para garantizar que las proyecciones futuras sean confiables, y que los objetivos acordados sean vinculantes aún en épocas económicas difíciles, el marco presupuestario de mediano plazo debe tomar en cuenta la necesidad de establecer reservas adecuadas para enfrentar la incertidumbre. Esta es la función de los fondos de contingencia, que aíslan un monto determinado para permitir que el presupuesto se ajuste a circunstancias cambiantes o a emergencias, por ejemplo cuando desastres naturales como inundaciones o tormentas que obligan a ejercer recursos para reconstruir la infraestructura. Sin embargo, los fondos de contingencia deben estar claramente justificados, las decisiones sobre cómo utilizarlos deben tomarse en forma transparente, con la participación de la legislatura, y los montos ejercidos no deberían ser de un tamaño excesivo. De lo contrario, su uso se puede deteriorar fácilmente y convertirlos en 'fondos turbios'.

«Discutir el presupuesto en un marco multianual da una mejor oportunidad para que el presupuesto atienda los problemas auténticos de la sociedad».

Sr. Simon Patrice Morin, MP (Indonesia)
Participante en el seminario sobre el Parlamento y el Proceso Presupuestario
Incluyente desde una Perspectiva de Género. Manila, Filipinas 2002

Otro ingrediente de éxito es vincular de manera clara el gasto a mediano plazo y las cifras de ingresos a la política gubernamental, por ejemplo relacionando el MTEF con una declaración de política presupuestaria a mediano plazo.

En muchos países se han instrumentado marcos presupuestarios a mediano plazo, con diferentes grados de éxito. Para garantizar que dicha reforma se establezca es crucial que exista un compromiso político al más alto nivel. Cuando la planeación a mediano plazo es considerada ampliamente como un ejercicio 'técnico' para los burócratas y los políticos no se adhieren al proceso, es poco probable que el marco presupuestario adquiera el estatus y la autoridad necesarias para afianzarse y producir mejoras.

Otro ingrediente de éxito es relacionar el gasto a mediano plazo y las estimaciones de ingresos a la política gubernamental, por ejemplo relacionando el MTEF con una declaración de política de presupuesto a mediano plazo. Las cifras del mediano plazo sólo pueden ser debidamente interpretadas y evaluadas cuando hay información detallada y explícita sobre el contenido de la política presupuestaria y hacia dónde se dirige.

Recuadro 8: Opciones para establecer un marco de gastos de mediano plazo

Hay diferentes opciones para poner en marcha un MTEF. Una es hacer una prueba ‘piloto’ en algunas dependencias gubernamentales. Esto permite detectar problemas en la elaboración de información y afinar el esquema antes de que el gobierno lo introduzca en forma general. Por otro lado, algunos países han optado por un enfoque ‘big bang’, o súbito, donde el MTEF se introduce de golpe en todas las dependencias del gobierno. Ambos métodos pueden tener éxito, pero lo importante es considerar cuál de ellos es el más adecuado para cada país.

Fuente: Walker y Mengistu (1999).

Estrategias de los presupuestos y de la reducción de la pobreza

Los países formulan planes de desarrollo nacional y estrategias sectoriales para las necesidades de los diferentes grupos de la población, a fin de obtener una visión particular de la sociedad. Muchos países en desarrollo están haciendo esfuerzos para tratar de aliviar la pobreza sobre la base de estrategias de desarrollo de gran envergadura. Esta tendencia cuenta ahora con el apoyo de instituciones financieras internacionales en un gran número de países en desarrollo, a los cuales se les exige la integración de documentos con Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP). Estas estrategias permiten a los países ‘calificar’ para aliviar la carga de la deuda, recibir préstamos en condiciones muy favorables y obtener asistencia bilateral.

Idealmente, las ERP se elaboran con la participación y responsabilidad de mujeres y hombres pobres, organizaciones de la sociedad civil y otros participantes, quienes se involucran de alguna manera en definir las metas para la reducción de la pobreza y en identificar las prioridades de políticas contra la pobreza. Las ERP incluyen planes con metas e indicadores claros para monitorear y evaluar el impacto de las políticas a través de resultados que benefician a los pobres. Cuando la estrategia se pone en marcha, el presupuesto es la herramienta más importante para llevar a cabo una ERP. El dinero debería distribuirse en concordancia con las prioridades definidas en la política. Amplias estrategias sectoriales, planes de desarrollo y el MTEF se utilizan en forma conjunta con el presupuesto anual al poner en marcha estrategias para la reducción de la pobreza.

Las ERP y otras estrategias para el desarrollo son herramientas útiles para evaluar y monitorear los presupuestos. Los legisladores pueden evaluar el presupuesto comparándolo con los compromisos contraídos con diferentes grupos de mujeres y hombres pobres, y otros grupos vulnerables. De hecho, el parlamento debería participar en la elaboración de las ERP, dado que involucran decisiones importantes respecto a la dirección de la política de desarrollo de la nación. Las legislaturas tienen que desempeñar un papel importante no sólo en garantizar que se han asignado suficientes fondos y que se han destinado a las áreas prioritarias del gasto, sino también en verificar que el dinero se gasta en forma eficiente. De lo contrario, es poco probable que se alcancen las metas detalladas en las ERP y en otros planes de desarrollo.

Aunque se supone que la formulación de las ERP debe ser guiada por las voces de los pobres, sus críticos dicen que las políticas contenidas en ellas no son diferentes a los antiguos programas de ajuste estructural (SAP por sus siglas en inglés)⁵, que reflejan el pensamiento económico ortodoxo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), y no incluyen el género como una variable del análisis macroeconómico. Políticas como la liberalización del comercio, la privatización y la restricción fiscal, el estricto control sobre la política monetaria y el tipo de cambio, reconocen solamente el trabajo orientado al mercado e ignoran el trabajo no remunerado. En muchos países en vías de desarrollo, la mayor parte de este trabajo es realizado por las mujeres pobres en los hogares, e incluye labores de subsistencia, de reproducción y cuidados en el hogar.

La traducción de las aspiraciones de mujeres y hombres pobres en las prioridades de la política nacional, es coordinada por los ministerios de finanzas y de planeación, pero convertir las aspiraciones de la gente en políticas es una función política. Los políticos consultan a su electorado para desarrollar sus plataformas políticas y trabajan con expertos para traducir estas plataformas en políticas adecuadas. Al no involucrar a las legislaturas en las ERP, se ha restado legitimidad política y compromiso hacia estos procesos. Por mucho que hayan podido las organizaciones de la sociedad civil influir en los aspectos de las ERP, nunca podrán sustituir el papel de los legisladores electos al determinar las prioridades de política. Los Parlamentos tienen el mandato constitucional de supervisar al gobierno y si se les ayuda correctamente y se les da poder legal, pueden actuar con mayor independencia frente al Poder Ejecutivo que las organizaciones no gubernamentales (ONG) que dependen de los donantes.

Quienes promueven la igualdad de género introducen un cambio del enfoque de las ERP orientadas al crecimiento, hacia uno basado en los derechos humanos. Argumentan que el presupuesto no sólo se trata de cifras en dólares y centavos, sino que refleja las prioridades y los valores de un país. Los presupuestos son los principales

5. Structural Adjustment Programmes (SAP).

instrumentos a través de los cuales los gobiernos pueden cumplir con los derechos sociales y económicos de los pueblos. Se argumenta, por lo tanto que, al traducir las ERP en presupuestos, debería utilizarse al máximo los recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos humanos de las mujeres y los hombres pobres. Diversos países han manifestado su compromiso con estos derechos al ratificar acuerdos internacionales y regionales como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés)⁶, y la Convención para los Derechos de los Niños (CRC, por sus siglas en inglés)⁷.

Las ERP se concentran en jerarquizar las políticas nacionales para reducir la pobreza y canalizar los recursos hacia dichas prioridades. Pero sus críticos también señalan que los pobres se ven adversamente afectados por factores externos. Uno de los más importantes son las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otros acuerdos comerciales. Se estima que para exportar a los países ricos, los países en desarrollo enfrentan barreras al comercio cuatro veces mayores que las que enfrentan los países ricos. El costo anual es de aproximadamente US\$100 mil millones, el doble de lo que reciben en ayuda para el desarrollo (Kabbeer 2003). En consecuencia, es de esperarse que acciones para promover el acceso a mercados de los productos de países en desarrollo logren importantes reducciones en la pobreza. Sin embargo, las ERP no han considerado ese impacto; por el contrario, han incluido políticas como la privatización de los servicios básicos mientras que las reglas de la OMC han comprometido a los países pobres a que se abran a grandes empresas internacionales. En el futuro, esto podría significar que los gobiernos no puedan prestar servicios básicos, como reducir la carga del trabajo doméstico para las mujeres pobres, sin violar las reglas de la OMC. Aunque externos, estos temas influyen de manera importante en las políticas nacionales y en la vida de las mujeres pobres. Deberían considerarlos en la elaboración de las ERP y, en particular, ser discutidos por los legisladores.

Recuadro 9: Dimensiones de la pobreza según el género

Los análisis realizados en diversos países como parte del proceso para formular estrategias para la reducción de la pobreza han demostrado que las mujeres y los hombres experimentan la pobreza de manera similar en algunos casos y diferenciada en otros. Por ejemplo, la forma en las que los hombres y las mujeres empobrecen puede ser diferente pero relacionada, y las mujeres y los hombres pobres responden a su situación en forma diferente.

6. Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, (CEDAW).

7. Convention on the Rights of the Child, (CRC).

Hay evidencia abrumadora que enlaza la equidad de género con la reducción de la pobreza, con el crecimiento económico y con la mejora en la situación de los derechos humanos de mujeres y hombres, niños y niñas. Varios estudios realizados por el Banco Mundial, por ejemplo, han demostrado que la desigualdad de género tiende a ser mayor entre los pobres. Estas desigualdades generan grandes costos a la productividad, eficiencia y progreso económico. Más aún, reducen la capacidad de hombres y mujeres para sobreponerse a la pobreza.

Las políticas de reducción efectiva de la pobreza y sus asignaciones presupuestarias deberían tomar en consideración las dimensiones de pobreza por género, no solamente al fijar los objetivos y las políticas, sino también al diseñar metas e indicadores de monitoreo que permitan evaluar qué impacto tiene el gasto público sobre la población. Subrayar la desigualdad de género como una causa de la pobreza permite sacar a la luz pública los sesgos escondidos de género que albergan diversas políticas macroeconómicas. Es obligación de los parlamentarios responsabilizar a sus gobiernos de las promesas que hacen a los pobres, implícita y explícitamente. Esto implica exigir a los gobiernos que relacionen sus prioridades de gasto con las necesidades particulares de las mujeres y hombres, niños y niñas pobres.

Las políticas fiscales deberían ser sensibles también a las desigualdades de género y estar conscientes de los distintos papeles que juegan hombres y mujeres en la economía. Si las diferentes necesidades de las mujeres, hombres, niñas y niños pobres han sido bien integradas en una estrategia de reducción de pobreza, es más fácil para los legisladores garantizar que los presupuestos los tomen en cuenta en forma adecuada.

Una auditoría de género realizada en 2002 a trece ERP mostró que la mayoría de los países habían atendido los problemas de género en forma fragmentada y sólo cubrían áreas que tradicionalmente estaban asociadas a las mujeres, como la salud reproductiva y la educación de las niñas. Ninguna de las estrategias analizaba el impacto de la liberalización, la privatización del comercio y otras políticas de ajuste estructural en el género. Otros críticos han observado que aún cuando existe un diagnóstico de la pobreza por género, hay poco seguimiento de las políticas y las asignaciones de presupuesto destinados a atender esos problemas.

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza del Banco Mundial y la Iniciativa para de la Reducción de la Pobreza y de Crecimiento del FMI, que forman y guían la elaboración de los ERP en países altamente endeudados, deberían incorporar un análisis de pobreza por género para evitar que las polí-

ticas efectivas se difuminen y garantizar que la deuda futura y los compromisos de servicio de la deuda presenten un endeudamiento inteligente.

Los legisladores tienen un papel importante que jugar en la integración de los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza. Es imperativo que tomen en consideración las necesidades e intereses particulares de mujeres y hombres, niñas y niños, a fin de garantizar que sus necesidades se satisfagan en forma equitativa. Los legisladores pueden asegurar que los planes de erogaciones sean congruentes con las prioridades de reducción de la pobreza y monitorear el impacto real por sexo de dichos gastos en la vida de los pobres.

Fuentes: Zuckerman y Garrett (2003), Banco Mundial (2001).

El proceso presupuestario

Un primer paso, fundamental para incidir en la toma de decisiones, es entender cómo se integran los presupuestos. El presupuesto es el resultado de un proceso. Las prioridades y las opciones que incluye reflejan el poder de los diferentes actores en este proceso. Hay quienes influyen efectivamente en el presupuesto, y se incluyen sus opciones y prioridades. Este capítulo nos proporciona una guía general del proceso presupuestario. Aunque hay detalles y características que varían de país a país, hay también muchas similitudes entre la mayoría de los procesos.

Actores del proceso presupuestario

Al interior del Poder Ejecutivo, el papel de un ministro de finanzas o tesorero es coordinar y dirigir el proceso del presupuesto de conformidad con un plan o un programa. El ministerio de finanzas tiene la especialización necesaria para elaborar proyecciones macroeconómicas que son importantes para evaluar la cantidad de dinero que habrá disponible para gastar. El ministerio de finanzas también juega un papel crucial al coordinar la elaboración del proyecto del presupuesto, y posteriormente al supervisar como se instrumenta y ejerce el presupuesto. Diferentes dependencias a cargo de las distintas actividades y funciones del gobierno, también participan en el proceso de redacción, y en última instancia son responsables de los gastos asignados a las áreas de su competencia. Es de esperarse que las dependencias traten de obtener el mayor monto de recursos que les sea posible para realizar sus funciones, mientras que el papel del ministerio de finanzas o de la tesorería es el de guardián de los fondos públicos.

El papel del ministerio de finanzas o de la tesorería es el de guardián de los fondos públicos.

Las constituciones democráticas requieren que la tributación y el gasto público sean aprobados por el Parlamento o el Poder Legislativo. Por lo tanto, el papel de la legislatura es hacer un escrutinio y autorizar los ingresos y egresos, para asegurarse de que el presupuesto esté debidamente integrado. Hay variación en cómo participa e incide el Legislativo, y los resultados que obtiene. Algunas legislaturas integran por sí mismas el presupuesto; otras aprueban los presupuestos que propone el Ejecutivo sin cambios. En algunas legislaturas la mayoría del debate sobre el presupuesto se lleva a cabo dentro de la Cámara; en otras, el énfasis en las discusiones y los temas sustantivos se abordan en las comisiones legislativas. Algunas legislaturas fragmentan

el poder de toma de decisiones durante el proceso del presupuesto por medio de las distintas comisiones; otros tienen una sola comisión de presupuesto o comisión financiera que controla el proceso. En última instancia, la votación definitiva se lleva a cabo en el pleno de la Cámara. Sin embargo, cuando las comisiones juegan un papel importante, la legislatura tiende a ser guiada por los informes o dictámenes de las comisiones. Como representantes del pueblo, los legisladores deberían de participar en consultas con su electorado a fin de garantizar que sus prioridades y necesidades se vean reflejadas en el presupuesto aprobado.

Recuadro 10: Dinámica de los partidos políticos como factor de influencia del papel de las legislaturas en el proceso presupuestario

La elaboración de los presupuestos se lleva a cabo en un contexto político amplio, más allá de la relación formal entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Es una expresión de las relaciones de poder entre los actores políticos que participan en el proceso. Cuánta influencia tiene la legislatura en los hechos, *de facto*, y no sólo en teoría, depende en gran medida de la dinámica partidista y la existencia de una mayoría por parte de algún partido político. Cuando un partido tiene una mayoría fuerte o dominante en el Parlamento, es más fácil predecir los resultados de la votación. Si, por el contrario, la legislatura cuenta con varios partidos y ninguno de ellos tiene clara mayoría de escaños, el Ejecutivo tendrá que buscar el apoyo de varios partidos para lograr la aprobación de su presupuesto. Es probable que tenga que negociar y hacer concesiones durante la etapa de discusión y aprobación.

Una segunda variable es la cohesión o disciplina del partido. La 'disciplina' implica que el legislador vota de acuerdo con la línea de su partido aún cuando ésta no sea la primera preferencia del legislador en lo individual. Es posible predecir cómo se comportará el voto legislativo cuando se asocia la mayoría por parte de un partido con una estricta disciplina partidaria. Si un partido tiene mayoría, pero los legisladores votan de manera independiente, no es posible suponer que la mayoría votará de determinada manera. Bajos niveles de cohesión partidaria (poca disciplina) normalmente se asocian con sistemas electorales centrados en el candidato, donde la afiliación partidaria no es el factor más fuerte en la elección de legisladores. En otras legislaturas, el desempeño electoral de los candidatos es determinado por su afiliación al partido, principalmente cuando el comité central en el partido tiene mucho poder para seleccionar quiénes serán sus candidatos, y el electorado escoge exclusivamente de acuerdo a la preferencia del partido, en las elecciones formales.

A estos factores se suman otros, como los grupos de afiliación informal al interior de algunas legislaturas. Este es el caso de las mujeres y las convenciones ambientales, que agrupan a legisladores de varios partidos y pueden ejercer mucha influencia en la legislación, incluyendo el presupuesto. Estos grupos buscan negociar con los partidos o actuar directamente para influenciar los debates del presupuesto parlamentario dependiendo del partido y del sistema electoral en acción.

Fuente: Leston-Bandeira (1999), Young (1999), Von Hagen (1992).

Instituciones de auditoría superior independientes llevan a cabo una auditoría de las cuentas gubernamentales para determinar si el gobierno ejerció el presupuesto conforme lo aprobó la legislatura, y para ver si lo hizo en forma efectiva y eficiente. Aún cuando esta tarea básica es similar en los diferentes sistemas, existen diferencias en el diseño institucional de las instituciones de auditoría superior. Por ejemplo, algunas están directamente relacionadas con la legislatura, mientras que otras tienen independencia judicial. También hay diferencias en relación con la capacidad, recursos y tipos de auditoría realizados.

Recuadro 11: Tipos de institución superior de auditoría

El modelo de tribunales: En el sistema Napoleónico, un tribunal de auditoría tiene tanto autoridad judicial como administrativa, y es independiente de las ramas gubernamentales legislativa y ejecutiva. La institución es una parte integral del judicial, dictando fallos sobre el cumplimiento gubernamental con leyes y reglamentos, así como garantizando que los fondos públicos se están gastando adecuadamente. Los tribunales auditan a todas las entidades gubernamentales, incluyendo los ministerios, departamentos y agencias; entidades comerciales e industriales de acuerdo con el ámbito de los ministerios; y entidades de seguridad social. Este modelo se usa en los países latinos de Europa (Francia, Italia, España, Portugal y otros), en Turquía y en la mayoría de los países latinoamericanos y africanos francófonos. En Francia, la función de auditoría data del siglo XIV; sin embargo, no fue sino hasta que Napoleón I creó el Tribunal de Auditoría en 1807 que el proceso de auditoría fue regularizado y plenamente afianzado.

El modelo del auditor general: En el sistema parlamentario de Westminster⁸, la oficina del auditor general es una entidad independiente que reporta al parlamento. Está conformado por auditores profesionales y expertos técnicos. La oficina presenta informes periódicos sobre los estados financieros y las operaciones de las entidades gubernamentales; no cumple con ninguna función judicial, pero cuando se corroboran, sus resultados pueden ser enviados a las autoridades legales y a los tribunales para perseguir acción legal. Este modelo prevalece en muchos de los países del Commonwealth⁹ como son Australia, Canadá, India y el Reino Unido, así como muchos países Caribeños, del Pacífico, Sudeste Asiático y Sub-Sahara Africano angloparlante. En Gran Bretaña, la primera referencia que se hace al Auditor del «Exchequer»¹⁰ data de 1314. La ley del Exchequer y de los Departamentos de Auditoría (1866) exigió, por primera vez, generar «cuentas de apropiación» anuales a todos los departamentos del gobierno, a ser investigadas por el Contralor y el Auditor General.

El modelo del Consejo: El sistema de consejo es similar al modelo de Westminster en que el consejo de auditoría es independiente del Ejecutivo y ayuda a la legislatura a llevar a cabo la supervisión. El sistema incluye un consejo de auditoría formado por una comisión de auditoría que funciona como una entidad de toma de decisiones, y una agencia general ejecutiva como órgano ejecutivo. El presidente del consejo es *de facto* el auditor general. El mandato principal del consejo es analizar los egresos e ingresos gubernamentales, e informar sobre sus resultados a la legislatura. Prevaliente en Asia, se pueden encontrar consejos de auditoría en Indonesia, Japón y la República de Corea, por ejemplo.

Fuente: Basado en Stapenhurst and Tifsworth (2001).

Apenas empieza a apreciarse la contribución potencial al proceso presupuestario por parte de las organizaciones de la sociedad civil que cubren todo el espectro de afinidades y tendencias de organizaciones basadas en la comunidad. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desarrollar actividades de investigación independiente, desde una perspectiva que trasciende el análisis convencional. Un ejemplo de esta investigación es el trabajo que se hace sobre el impacto del presupuesto en los grupos vulnerables como las mujeres o los niños, encabezado por algunos grupos de la sociedad civil, a veces en colaboración con la legislatura. En algunos países en donde

8. N del T: De origen inglés.

9. Mancomunidad (británica).

10. Auditor de la Tesorería.

la legislatura tiene limitada capacidad de investigación, las contribuciones de la sociedad civil han resultado ser cruciales para mejorar la participación del legislativo en la elaboración o el análisis del presupuesto. La sociedad civil también ha contribuido a crear conciencia sobre los temas presupuestarios, por ejemplo, a través de la publicación de análisis accesibles y de guías del presupuesto enfocadas al público en general, así como a través de actividades de capacitación que proveen a otros grupos de herramientas para leer y analizar los presupuestos. La aportación de la sociedad civil a la legislatura se potencia cuando los debates de comisiones y del pleno del órgano legislativo son abiertos al público, cuando la información legislativa está disponible y las comisiones llevan a cabo audiencias y reciben documentos sobre la legislación y los presupuestos, en los cuales la sociedad civil puede presentar los resultados de sus propios análisis e investigaciones. En muchos países, las reformas legislativas permiten cada vez más la participación de la sociedad civil por medio de mecanismos formales e informales.

«En Sudáfrica, hemos encontrado que participar en el proceso de elaboración del presupuesto es de vital interés para algunos grupos de la sociedad civil. El papel de estos grupos es esencial para monitorear la relación que existe entre las políticas de gobierno que se aplican específicamente a las mujeres, el gasto gubernamental en su conjunto, y la tributación en algunas dependencias específicas. Es necesaria la capacidad de hacer verificaciones cruzadas de estas políticas, para ver si la asignación de presupuesto se concreta en las acciones de política. Esencialmente se necesita un grupo creciente de investigadores de presupuestos dentro del gobierno y también en la sociedad civil para promover el análisis del presupuesto y su defensa.»

Colin Eglin, MP (Sudáfrica)
Experto del seminario sobre el Parlamento y el Proceso Presupuestario,
Incluyente desde una Perspectiva de Género. Nairobi, Kenia, 2000

Recuadro 12: La iniciativa de Presupuesto de las Mujeres en Sudáfrica

Sudáfrica fue uno de los primeros países en examinar los presupuestos para ver su impacto en los diferentes grupos de mujeres y hombres. La Iniciativa del Presupuesto de las Mujeres (IPM) implicó la colaboración de las mujeres parlamentarias y de ONG. Estas organizaciones asociadas a la iniciativa fueron las responsables de analizar el presupuesto y las políticas subyacentes para determinar el impacto por sexo, mientras que los políticos usaban los resultados para influenciar el debate del presupuesto en el parlamento.

Se publicaron cinco comentarios anuales sobre los grandes impactos del presupuesto, los cuales motivaron una iniciativa piloto similar por parte del propio Ministerio de Finanzas. La IPM produjo también un juego simplificado de publicaciones denominadas *Money Matters* (Asuntos del Dinero), enfocado a una mayor audiencia, así como materiales de capacitación para los legisladores y activistas de la sociedad civil en la subregión de Sudáfrica.

En el 2000, el Comité parlamentario sobre Mejoras en la Calidad de Vida y Estatus de las Mujeres (CIQLFW, por sus siglas en inglés)¹¹ comisionó a dos ONG involucradas con la IMP para llevar a cabo investigaciones sobre los aspectos financieros de la violencia contra las mujeres, pobreza y VIH/SIDA. Algunos de los resultados han sido utilizados en los informes del Comité y pueden usarse en futuros debates presupuestarios. Asimismo, las encuestas realizadas podrían servir como línea base en los estudios para monitorear el progreso del gobierno en estos campos.

Los medios juegan un papel importante para lograr que los aspectos más relevantes del debate presupuestario sean ampliamente entendidos. A fin de desempeñar este papel, los reporteros deben tener acceso pleno a la legislatura y al sistema de comisiones. Toda la documentación básica tiene que estar a su disposición.

La capacitación puede ayudar a los periodistas a maximizar la calidad de sus informes en torno al presupuesto y ha habido ocasiones en que los institutos de medios o las organizaciones de la sociedad civil han proporcionado dichas oportunidades, fortaleciendo la capacidad de los medios con talleres y proveyéndoles de información desglosada o específica de su interés.

11. Committee on Improvement of the Quality of Life and Status of Women (CIQLFW).

Recuadro 13: La sociedad civil ataja a la corrupción en México

México ha luchado mucho contra la corrupción gubernamental. Conforme el gobierno avanza hacia la democratización, se han presentado mayores oportunidades para ejercer presión pública a fin de exigir una mejor transparencia en el gobierno. La sociedad civil ha logrado importantes contribuciones a la promoción de un proceso de presupuestario más abierto. Un ejemplo es la movilización contra la «partida secreta» del presidente y las distribuciones discrecionales de los salarios y prestaciones de los funcionarios públicos. Con todo, aún después de una acción legal exitosa y de mucha publicidad del proceso de la partida secreta, el acceso a la información sobre la partida seguía siendo restringido. Se requirió la ayuda de los miembros del congreso que estaban comprometidos con la democratización, para finalmente obtener el acceso a información detallada del presupuesto. Por último, tras analizar los patrones de asignación y del gasto de los recursos durante varios años, la sociedad civil pudo informar con detalle cómo se había presupuestado la partida secreta, que había pasado de \$47 millones en 1983 a \$191 millones en 1994. También se fijó la atención en los salarios y prestaciones de los funcionarios públicos, que no estaban regulados y no eran gravables en la mayoría de los casos, así como en el patrón de gasto discrecional de las oficinas gubernamentales. En la medida en que aumentó la presión de diversos actores sociales, las asignaciones a la partida secreta fueron eliminadas con el tiempo.

Fuente: Proyecto Presupuestario Internacional (2000).

Las instituciones financieras internacionales y las agencias de donantes juegan un papel determinante en el proceso presupuestario de los países pobres, especialmente en aquéllos que tienen particularmente altos niveles de deuda externa. Cuando las instituciones financieras internacionales y los donantes imponen condiciones muy severas a sus créditos, el papel de la legislatura podría verse limitado a poner sellos y aprobar los presupuestos que reflejan convenios previos entre los acreedores y el Ejecutivo. Sin embargo, para promover prácticas presupuestarias sanas es necesario que haya transparencia en los criterios y cláusulas para el otorgamiento de los fondos, y debe incorporarse información completa y detallada sobre dichos fondos en el presupuesto.

Cada vez más, las negociaciones de la deuda y los nuevos créditos que solían llevarse a cabo anualmente en París bajo una nube de reserva (juntas del Club de París) se han mudado a las capitales en los distintos países, a un rango más amplio de actores gubernamentales y no gubernamentales. Las Juntas de los Grupos Consultores, como se les llama, se han convertido en importantes oportunidades para que el sector privado y grupos de la sociedad civil hagan escuchar sus voces en materia de política económica y presupuestaria. En algunos países, los legisladores participan en estas reuniones en forma individual y por invitación. Sin embargo, para que una legislatura haga una aportación efectiva se debe adoptar un enfoque institucionalizado. Por ejemplo, un parlamento puede autorizar a su comisión de presupuestos o de finanzas a coordinar sus aportaciones enlazándose con otros comités y haciendo que algunos o todos sus miembros participen en las Reuniones del Grupo Consultor. Algunos legisladores brasileños recientemente tuvieron una asamblea para monitorear las relaciones gobierno-donante.

Recuadro 14: Participación parlamentaria en el manejo del crédito

Los créditos contratados por el gobierno, o deuda pública, frecuentemente constituyen un recurso presupuestal importante. Así como pueden ser vitales para proporcionar los recursos adicionales necesarios para el desarrollo socioeconómico de un país, es necesario asegurarse de que la proporción de la deuda sea manejable en el presupuesto y de que no obstaculice el desarrollo futuro. Es decisión de cada país evaluar los niveles adecuados de la carga de su deuda.

Es necesario que los legisladores se involucren y participen más en el manejo de la deuda pública. En este contexto, es generalmente aceptado que el legislativo debería tener la autoridad para aprobar los créditos antes de ser contratados. En todo caso, el parlamento debería de contar con información detallada sobre lo siguiente:

- el volumen de los créditos
- el objetivo de los créditos
- una evaluación del impacto sobre los beneficiarios directos, hombres y mujeres, niños y niñas por igual, y la sociedad en su conjunto
- posibles restricciones y
- limitaciones impuestas por las instituciones de crédito.

Fuente: Unión Interparlamentaria (2003).

Etapas del proceso presupuestario

Los presupuestos tienen que ser aprobados regularmente, por lo general cada año, a fin de garantizar que el gobierno continúe operando. El proceso presupuestario abarca cuatro diferentes etapas que se siguen y traslapan en el tiempo:

- ◆ elaboración
- ◆ legislación
- ◆ ejecución, y
- ◆ auditoría

Esta secuencia básica es aplicable para muchos si no es que para la mayoría de los países cuyos gobiernos están fincados en principios democráticos. Sin embargo, entre los países hay diferencias por ejemplo en cuanto a los actores y su influencia en determinadas etapas del proceso.

Es importante hacer énfasis en que las etapas del proceso presupuestario se traslapan: en cualquier momento, diferentes presupuestos se encuentran en diferentes etapas del proceso. Por ejemplo, el presupuesto de este año se ejerce al mismo tiempo que el presupuesto del año entrante se está discutiendo en el legislativo, y al mismo tiempo también los legisladores pueden estar considerando el informe de auditoría al gasto del año pasado. Así las cosas, y aunque son tres distintas etapas, las tres confluyen en la evaluación y control que tiene que realizar el legislativo, lo cual evidencia la complejidad y el reto que implica la labor de evaluación y control del presupuesto.

Integración del presupuesto preliminar

La etapa de integración del presupuesto y redacción del documento base se lleva a cabo al interior del Poder Ejecutivo, lo cual, sin embargo, no implica que tiene que ser un asunto secreto.

- ◆ El primer paso en la elaboración del presupuesto es fijar la política fiscal y estimar los ingresos disponibles a fin de establecer cuáles son los recursos totales que se podrán gastar.
- ◆ Con base en las prioridades de política del gobierno, el segundo paso incluye la negociación entre cada dependencia y el ministerio de finanzas o tesorería respecto a la asignación de fondos para las diferentes funciones. Normalmente, el ministerio de finanzas fija topes a las erogaciones que puede realizar cada dependencia. Las dependencias planean y presentan sus requerimientos de gasto, los cuales son revisados por el ministerio de finanzas, que puede volver a discutirlos con las dependencias para resolver temas controvertidos.

- ◆ Cuando se ha terminado esta etapa, se integra un borrador del presupuesto, o presupuesto preliminar, que por lo general es aprobado por el gabinete. En última instancia, el gabinete puede resolver definitivamente temas especialmente problemáticos que no se hubieran resuelto antes.

Los ministerios o dependencias de gobierno a nivel nacional, especialmente los ministerios de finanzas y planeación que coordinan el proceso presupuestario, deben fortalecer su capacidad para incorporar criterios de género en el análisis y formulación del presupuesto. Si quienes están encargados de planear el presupuesto gubernamental y establecer las prioridades carecen de estas habilidades, es difícil que el resto de los participantes, tales como, los legisladores, introduzcan la perspectiva de género en etapas posteriores.

Recuadro 15: Transparencia durante la etapa de elaboración en Finlandia

El borrador del presupuesto finlandés se presenta al parlamento en septiembre, aproximadamente cuatro meses antes del inicio del ejercicio fiscal, que se da en enero. Sin embargo, la información presupuestaria que resulta del proceso de elaboración y redacción se pone a disposición del público antes de esa fecha. Desde mediados de mayo, las dependencias envían borradores revisados del presupuesto al Ministerio de Finanzas. Como resultado de la Ley de Libertad de Información de Finlandia, las solicitudes revisadas se ponen a disposición del público. Algunos creen que esto ha servido para atemperar las propuestas de las dependencias, que erogan los recursos y no desean que sus presupuestos definitivos sean substancialmente menores a lo que solicitaron, pues ello sugeriría que son fiscalmente irresponsables o carecen de poder político. La práctica ha servido también para reducir el número de dispendios y gastos innecesarios que tienen un fundamento estrictamente político. El caso de Finlandia es un ejemplo de cómo la transparencia del presupuesto y la responsabilidad fiscal, pueden ir de la mano.

Fuente: Adaptado de Blöndal et al: (2002: 126-127).

Revisión y aprobación legislativa

Una vez que se ha elaborado el presupuesto exhaustivo, tiene que ser aprobado por la legislatura para que entre en vigor. En teoría, el papel de la legislatura es más destacado durante esta etapa, cuando hace un escrutinio de las propuestas de egresos e ingresos del Ejecutivo. Sus opciones son aprobar, rechazar o enmendar el presupuesto o, en algunos casos, sustituir el borrador que presentó el ejecutivo con su propio presupuesto. En algunos países, la legislatura aprueba por separado cada una de las apropiaciones o rubros de gasto y los cambios al código fiscal; en otros, considera un sólo presupuesto unificado. La forma exacta en que los legisladores aprueban el presupuesto es menos importante que el hecho de que esta aprobación debe ser exhaustiva.

El principio de autorización legislativa de todo el gasto público y las bases de tributación garantizan que las finanzas públicas se apeguen a derecho. Para solucionar efectivamente los problemas de género, algunas legislaturas han incorporado comisiones o subcomisiones de género, que tienen el mandato de integrar una perspectiva de género en la legislación y que aplican conocimientos especializados en este campo.

El principio de autorización legislativa de todo el gasto público y las bases de tributación garantizan que las finanzas públicas se apeguen a derecho.

La duración de la etapa de discusión y aprobación del presupuesto varía dependiendo del país. El Congreso de los Estados Unidos dedica ocho meses, y a veces más, a discutir el presupuesto, mientras que otras legislaturas solamente cuentan con aproximadamente un mes. Una buena práctica, por lo tanto, es que mientras más tiempo tenga la legislatura para revisar el presupuesto preliminar, mayor será la influencia potencial general de los legisladores sobre el presupuesto. La experiencia internacional indica que la legislatura requiere cuando menos de tres a cuatro meses para deliberar en forma efectiva sobre el presupuesto anual del Estado.

Además, hay diferencias respecto al momento oportuno para aprobar el presupuesto en el legislativo. Hace mucho tiempo, el Parlamento Inglés diseñó la táctica de votar las asignaciones cerca del final de la sesión como un medio para obligar a la Corona a utilizar sus propios recursos antes que basarse en los ingresos fiscales recaudados de la población. En su época, éste era un mecanismo adecuado para minimizar la carga fiscal y para obligar a ahorrar en la administración de los fondos por parte de la Corona. Muchos países, sin embargo, siguiendo la tradición parlamentaria de Westminster, han adoptado esta práctica, a pesar de que ya no existen las circunstancias que en alguna época hicieron que ésta fuera efectiva. Por el contrario, hoy es generalmente aceptado como una buena práctica discutir ampliamente el presupuesto antes de que inicie el ejercicio fiscal, para poder garantizar que sea votado y aprobado a tiempo. La mayoría de las legislaturas fuera del Commonwealth así lo hacen en circunstancias normales.

Una buena práctica es presentar el presupuesto con suficiente anticipación, previo al ejercicio fiscal, a fin de asegurar su aprobación oportuna.

Recuadro 16: ¿Qué pasa cuando no se aprueba a tiempo el presupuesto?

¿Qué pasa si el presupuesto no ha sido aprobado al inicio del ejercicio fiscal? La práctica constitucional cae en dos categorías. Hay países en los que no es posible ejercer el gasto de manera extraordinaria sin contar con la autorización legislativa explícita para ello, y hay otros en donde éste no es el caso.

- Tal vez el mejor ejemplo de la última categoría son los Estados Unidos, donde no hay disposiciones constitucionales para esos casos. Cuando el presupuesto no ha sido aprobado al inicio del ejercicio fiscal o el Congreso no ha autorizado gastos provisionales, el gobierno congela actividades. Por ejemplo, en 1995/96 los retrasos en que incurrió el Congreso para aprobar el presupuesto obligaron a algunas agencias federales a un paro temporal de labores.
- En algunos países, si el borrador de presupuesto que presenta el Ejecutivo no ha sido aprobado al inicio del ejercicio fiscal, éste entra en vigor. Por ejemplo, el Artículo 88(6) de la Constitución de Madagascar (1992) así lo prevé. Se pueden encontrar disposiciones similares en la constitución de muchos otros países francófonos. Dichas reglas constituyen un fuerte incentivo para que la legislatura termine de manera expedita su análisis del presupuesto y realice las modificaciones necesarias, pero necesitan empalmarse con el ejercicio anterior, debido a que existe un requisito sobre la presentación oportuna del presupuesto. De otra manera, estas reglas pueden utilizarse para restringir el escrutinio legislativo y eliminar las verificaciones y compensaciones esenciales.
- Muchas otras constituciones establecen el gasto automático interino o extraordinario en caso de que se retrase la autorización del presupuesto, siguiendo los lineamientos del presupuesto previamente aprobado, y durante un período limitado solamente. Por ejemplo, cuando no se aprueba oportunamente el presupuesto el artículo 82 de la Constitución de Nigeria (1999) le permite al presidente autorizar retiros de un fondo de ingresos consolidado hasta por seis meses y por el monto proporcional autorizado para el presupuesto anterior.

Hay razones de peso que pueden explicar el retraso en la aprobación del presupuesto, como cuando hay declaración de guerra, por ejemplo, y es indispensable que el Estado pueda continuar prestando los servicios esenciales. Sin embargo, en circunstancias normales el uso frecuente de disposiciones extraordinarias para ejercer el gasto socava el escrutinio efectivo *ex ante* de la legislatura, debilitando sus funciones de legislación, evaluación y control, a la vez que se afecta la cohesión del presupuesto como un plan exhaustivo para el gasto anual.

Fuentes: Williams and Jubb (1996) Wehner (2002). Constituciones.

Ejercicio del Gasto

La etapa de ejecución o ejercicio del proceso presupuestario básicamente está en manos del Ejecutivo. El ministerio de finanzas o el tesoro por lo general juega el papel principal, y distribuye los fondos entre las dependencias encargadas de la ejecución de las políticas públicas, en línea con el presupuesto aprobado. Sin embargo, éste no siempre es el caso. A veces, especialmente en muchos de los países en desarrollo, las restricciones en disposición de efectivo pueden ocasionar que se recorten ciertas asignaciones, generando un ejercicio de los recursos por debajo de los montos aprobados. Asimismo, los fondos se pueden destinar a fines diferentes de los que se aprobaron. En algunos casos esto sucede en detrimento del gasto social o en sectores y programas muy críticos. En cualquier caso, es necesario que las decisiones relacionadas con recortar y transferir recursos se tomen en forma transparente, y que se sujeten al mismo escrutinio y control al que se sometió el presupuesto en la etapa de discusión.

Ajustes frecuentes y ad hoc pueden ser el reflejo de la incertidumbre característica de un entorno macroeconómico y fiscal frágil y volátil, como es el caso en muchos países en desarrollo. Pero los 'presupuestos continuos' son también síntoma de un sistema presupuestario débil, con poca disciplina. Para garantizar que las funciones legislativa, de evaluación y de control de los legisladores no se vean socavadas por ajustes excesivos, podría ser útil a la legislatura vigilar muy de cerca cómo se ejerce el gasto, por medio del escrutinio de los egresos realmente ejecutados durante el ejercicio fiscal. Ello requeriría que cualquier ajuste significativo al presupuesto se justifique con documentos de reasignación complementarios, que deberán presentarse ante la legislatura para su aprobación.

Es importante destacar que los recortes al presupuesto tienden a afectar en forma adversa a los grupos que tienen una voz política débil y que son vulnerables, como

las mujeres pobres y los niños. Consecuentemente, los promotores de la igualdad de género deben estar sumamente interesados en realizar un escrutinio detallado de las facturas para todos los rubros de gasto que tienen implicaciones desde la perspectiva de género.

Recuadro 17: El Parlamento de Zambia ataja los problemas del sistema de presupuesto de efectivo

En muchos países se considera que el sistema de ‘presupuesto de caja’ es culpable de que el presupuesto no se ejerza en los términos en los que fue aprobado por la legislatura. Desde 1993, Zambia ha usado presupuestos de efectivo, con base en una regla de financiamiento monetario cero. Esto significa que el gobierno ya no financia déficits ‘imprimiendo dinero’, sólo puede gastar lo que tenga en ‘el bolsillo’ en un período determinado. Un pequeño comité ejecutivo toma las decisiones sobre las asignaciones de gasto a ejercer. El ‘presupuesto de efectivo’ se introdujo para infundir disciplina fiscal y poner fin a la alta inflación. Sin embargo, a pesar de haber tenido éxito en lograr cierta estabilización fiscal y macroeconómica, el presupuesto de efectivo ha tenido serios problemas colaterales para la prestación de servicios.

Durante la instrumentación o ejercicio de los recursos, la tendencia ha sido que los fondos sobre los cuales se votó sean cambiados de los ministerios de carácter social, como los de agricultura y salud, hacia los servicios públicos en general, incluyendo las dependencias de defensa y policía. Durante 1997, por ejemplo, el Ministerio de la Defensa era uno de los pocos departamentos en los cuales lo que se ejercía realmente era muy similar a la cantidad que se le había otorgado en el presupuesto aprobado, mientras que el Ministerio de Salud recibía apenas un 56 por ciento. En el mismo ejercicio fiscal, el Auditor General de Zambia reportó un subejercicio neto del 31 por ciento y 25 por ciento en todos los gastos reales incurridos que no estaban autorizados. En un informe de amplio alcance sobre el sistema de presupuestos del país, el Comité de Estimaciones de la Asamblea Nacional recomendó varias mejoras. Éstas incluían basar las asignaciones en reglas de gasto en vez de desembolsos *ad hoc* para hacer los ajustes más predecibles, y la publicación regular del gasto real ejercido versus el presupuesto aprobado, a fin de asegurar condiciones de transparencia.

Fuente: República de Zambia (2000: 106-108).

Le podría ser útil a la legislatura vigilar muy de cerca como se ejerce el gasto, por medio del escrutinio de la información sobre los gastos realmente ejercidos durante el ejercicio fiscal.

Es común encontrar retos potenciales para el ejercicio adecuado de los presupuestos anuales y el cumplimiento con los preceptos establecidos en los planes de mediano plazo. La legislación ordinaria introducida durante el curso de un año fiscal, por ejemplo, puede tener implicaciones presupuestarias. Esto sucede cuando se crean o incrementan derechos de asistencia social, y puede enfrentar la legislación con las restricciones del presupuesto aprobado o del MTEF. Por esta razón, el proceso legislativo común debería incluir una consideración sobre las implicaciones presupuestarias de todas las iniciativas sometidas a la consideración del legislativo, tanto en el corto como en el mediano plazo. Esta información debería estar a disposición de la legislatura durante el periodo legislativo ordinario, para que pueda someterse a escrutinio independiente y abierto.

Recuadro 18: Flexibilidad del Ejecutivo durante el ejercicio del presupuesto en Nueva Zelanda

El ejercicio del presupuesto tiene que conciliar la tensión que existe entre la flexibilidad administrativa y la rendición de cuentas. Debe haber equilibrio entre estas dos condiciones, porque ambas son necesarias para que el presupuesto sea efectivo y eficiente. Para evitar el abuso, fortalecer la capacidad de monitoreo y evaluación del legislativo, y alentar a que se genere la planeación financiera adecuada a nivel departamental, es indispensable que sea limitada la facultad del Ejecutivo de hacer ajustes al gasto durante el ejercicio. En Nueva Zelanda, la sección 5 de la Ley de Finanzas Públicas (enmendada en 1977) regula la ‘transferencia de recursos’ presupuestarios durante el ejercicio fiscal entre distintos rubros al interior de cada dependencia, proceso que se conoce como transferencia. El monto transferido no debe incrementar la asignación para un mismo rubro en más del cinco por ciento del rubro en cada ejercicio fiscal. Cuando no haya ocurrido ninguna transferencia entre rubros específicos de gasto, agrupados por resultados de conformidad con esta sección de la Ley, el monto total asignado para todos los rubros dentro de una dependencia debe permanecer inalterado. Cuando se realice alguna transferencia deberá incluirse en un apartado específico en el presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal.

Fuente: Ley de Finanzas Públicas de Nueva Zelanda (1977).

En el proceso de elaboración de una iniciativa ordinaria, se debería incluir una consideración acerca de sus implicaciones presupuestarias tanto en el corto como en el mediano y el largo plazo.

Auditoría y evaluación

Una vez que se ejerce el presupuesto, las cuentas gubernamentales y los estados financieros son auditados por una institución de auditoría independiente, como puede ser un tribunal de auditoría o el auditor general. En la mayoría de los países, a la auditoría de cuentas le sigue la evaluación de los resultados por parte de la legislatura. Si el proceso de evaluación y auditoría es efectivo, las recomendaciones con base en los resultados de la auditoría y la evaluación del legislativo, se ven reflejados en los presupuestos futuros, permitiendo así la mejora continua en los criterios de asignación del gasto público y, en general, una mejor administración de las finanzas públicas.

Para asegurar su relevancia, los informes de auditoría deben ser elaborados y presentados a la legislatura a la brevedad posible.

Para asegurar su relevancia, los informes de auditoría deben ser elaborados y presentados a la legislatura a la brevedad posible. Los largos retrasos socavan la rendición de cuentas, porque los funcionarios responsables de la pérdida del dinero público pudieron haber cambiado de puesto o haberse jubilado para cuando se preste atención a un incidente. Adicionalmente, los retrasos dificultan más el ejercer medidas disciplinarias, y es probable que la atención del público se enfoque en asuntos más actuales, restando importancia a las desviaciones. La presentación oportuna de los informes de auditoría requiere que las dependencias generen sus estados financieros a tiempo, para que la institución a cargo de la auditoría cumpla con la fecha límite para entregar sus informes. La legislación relativa a estas funciones o a la administración financiera por lo general establece los tiempos límite y los formatos en que las dependencias deben presentar la información.

Recuadro 19: Tipos de auditoría

Por lo general, el enfoque tradicional de las auditorías del sector público se aboca a la **auditoría financiera** y al cumplimiento de los objetivos establecidos. En las auditorías financieras, el auditor evalúa la precisión y la concordancia de los estados financieros de las dependencias, para verificar que no haya inconsistencias ni abusos.

En la **auditoría de cumplimiento**, el auditor verifica que los ingresos gubernamentales y su gasto han sido autorizados y se han utilizado para los fines aprobados, y determina si las dependencias y agencias han acatado todas las leyes y reglamentos pertinentes en el ejercicio de sus asignaciones.

Asimismo, cada vez más los órganos de auditoría producen informes que **‘valen lo que cuestan’**; el término captura las ‘Tres E’ de Economía, Eficiencia y Efectividad. La Economía implica minimizar el costo financiero de los insumos (como el personal y los edificios). La Eficiencia implica que se obtuvieron los resultados esperados (en especial de los bienes o servicios). La Efectividad considera cómo inciden los resultados de la acción gubernamental (la generación de bienes y servicios) en la sociedad, es decir, cuál es el impacto en la sociedad.

A veces se resume que las ‘Tres E’ implican, respectivamente, gastar menos, gastar bien y gastar inteligentemente. Desde la perspectiva de género, cuando se logra desglosar lo suficiente los indicadores de resultados relevantes, y cuando el presupuesto vincula efectivamente políticas y objetivos, este tipo de auditorías exhaustivas permiten revelar la medida en la cual los presupuestos han beneficiado a las mujeres y a los hombres, a las niñas y a los niños.

Fuente: White et al (199: 61-74), Kristensen et al (2002), Stapenhurst y Titsworth (2001).

El presupuesto como herramienta para la rendición de cuentas

En última instancia, el electorado determina si el Ejecutivo ha gobernado bien o mal, y consecuentemente votará para conservarlo, o bien para cambiarlo. Sin embargo, por lo general transcurren varios años entre las elecciones y durante este tiempo la rendición de cuentas le compete básicamente al poder Legislativo. En este contexto, el presupuesto es una herramienta clave para la rendición de cuentas. Los presupuestos reflejan las promesas y compromisos del Ejecutivo ante diferentes grupos de personas, y la legislatura desempeña el papel crucial de procurar que el gobierno cumpla con estos compromisos. La salud del presupuesto depende de que existan pesos y contrapesos que permitan garantizar la integridad del presupuesto y la forma en que se ejercen los recursos. En este capítulo se examina cómo los legisladores pueden contribuir a un proceso presupuestario responsable.

Transcurren varios años entre las elecciones y durante este tiempo la rendición de cuentas le compete básicamente al poder legislativo.

Impacto de las legislaturas sobre la política presupuestaria

El indicador más importante del impacto que tiene la legislatura en el proceso presupuestario, es la medida en la que influye en su contenido. Es posible diferenciar y distinguir entre las legislaturas que preparan o formulan el presupuesto, las legislaturas que influyen en el presupuesto y las legislaturas con poco o ningún efecto en el presupuesto.

Recuadro 20: Una tipología del impacto de las legislaturas en la política presupuestaria

Las **legislaturas que hacen o formulan presupuestos** tienen una amplia capacidad para enmendar o rechazar la propuesta presupuestaria que presenta el Ejecutivo, y la capacidad de formular un presupuesto propio.

Las **legislaturas que influyen en el presupuesto** tienen la capacidad para enmendar o rechazar la propuesta de presupuesto del Ejecutivo, pero carecen de la capacidad para formular uno nuevo, y sustituirlo con un presupuesto propio.

Las **legislaturas con poco o ningún efecto en el presupuesto** no tienen la capacidad de enmendar o rechazar la propuesta del presupuesto del Ejecutivo, de formular uno nuevo o sustituirlo con un presupuesto propio. Se limitan a aceptar el presupuesto tal como se les presenta.

Fuente: Adaptado de Norton (1993: Cuadro 4.1).

Son pocas las legislaturas que hacen presupuestos. El Congreso de los Estados Unidos es el mejor ejemplo de esta categoría. Cada año, el Congreso determina su propia política presupuestaria, y dentro de este marco determina el gasto a ejercer por departamento y las medidas tributarias necesarias, cuando sea el caso, para compensar esas asignaciones. Las legislaturas en otros sistemas intentan jugar un papel similar, por ejemplo en Nigeria, pero el Congreso de los Estados Unidos continúa sin rival entre las legislaturas en lo referente a su influencia sobre la política presupuestaria.

Por lo general, la mayoría de las legislaturas aprueban el presupuesto que les presenta el ejecutivo haciéndole algunos cambios menores. El sesenta y tres por ciento de las legislaturas encuestadas por la OCDE (17 de 27) (2002, b) indican que generalmente se hacen ajustes menores. El grupo de legislaturas que influyen en el presupuesto incluye a Escandinavia, la República de Corea, la mayor parte de la Europa continental y Latinoamérica. Estas legislaturas no ejercen la función de hacer política presupuestaria, que corresponde al Ejecutivo. Hacen ajustes a lo que establece el ejecutivo, dejando los contornos generales del presupuesto intactos. Sin embargo el hecho de que los cambios legislativos sean menores, no significa que sean insignificantes. Por ejemplo, cuando los ministros y las dependencias no pueden disuadir a la legislatura sobre la necesidad de hacer ciertos gastos, los recortes liberan recursos muy necesarios para solucionar necesidades apremiantes en otra área. Este tipo de compromiso legislativo también puede enviar una señal importante al Ejecutivo, de que no se tolerará el desperdicio o el gasto asociado a prioridades espurias o mal determinadas.

Finalmente, en el extremo opuesto del espectro se encuentra un tercer grupo de legislaturas que tienen poco o ningún efecto en el presupuesto, en las cuales el presupuesto que presenta el ejecutivo es normalmente aprobado sin cambios. Este grupo está básicamente conformado por los parlamentos tipo Westminster, en los cuales cualquier enmienda que tenga éxito sobre el presupuesto se considera un voto de no confianza al gobierno. Ejemplos de ello incluyen a Australia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda y algunos países del Sudeste Asiático y africanos angloparlantes. Un pequeño número de sistemas parlamentarios que no está regido por las tradiciones de Westminster también cae en esta categoría. Algunas de estas legislaturas han empezado a concertar con sus gobiernos la incorporación de procesos consultivos antes de presentar el presupuesto, por ejemplo en Ghana y en Canadá. Esto puede proporcionar una sutil oportunidad para que el legislativo realice aportaciones importantes en la formulación de la política presupuestaria sin alterar la dinámica parlamentaria. Sin embargo, el impacto concreto de este tipo de consultas sobre el presupuesto es difícil de determinar.

Recuadro 21: El ‘acuerdo de confianza’

La última vez que el Parlamento Británico votó en contra de una solicitud de recursos fue en 1919, cuando se le rehusó dar dinero al Lord Canciller para un segundo baño. La experiencia de las enmiendas en muchas otras legislaturas tipo Westminster tienen fechas similares. Parece que la última vez que se redujo una partida en el Parlamento de Nueva Zelanda, por ejemplo, fue en 1930, cuando el presupuesto del Departamento de Agricultura se redujo en cinco libras. En la actualidad, en la tradición de Westminster, si las enmiendas al presupuesto que propone el Ejecutivo tienen éxito se interpreta como un ‘voto de desconfianza’ en el gobierno. Esta interpretación ha evolucionado desde la costumbre histórica de otorgar a la Corona el derecho a someter ante el parlamento una ‘iniciativa financiera’. Sin perjuicio del poder constitucional del que goza el parlamento para enmendar el presupuesto, en varios países inspirados por el sistema de Westminster, el gobierno renunciaría si se aprobaran los cambios a su propuesta presupuestaria, como por ejemplo en Canadá, India y Nueva Zelanda.

Fuente: Davey (2000), Lok Sabha (1998), OCDE (2002b).

Cuadro 1: ¿Por lo general la legislatura aprueba el presupuesto tal y como lo presenta el gobierno?

| | Sin Cambios | Cambios Menores | Cambios Substanciales |
|-------------------------|-------------|-----------------|-----------------------|
| Alemania | | X | |
| Australia | X | | |
| Austria | | X | |
| Canadá | X | | |
| Corea (República de) | | X | |
| Dinamarca | | | X |
| España | | X | |
| Estados Unidos | | | X |
| Finlandia | | X | |
| Francia | | X | |
| Grecia | X | | |
| Hungría | | | X |
| Irlanda | | X | |
| Islandia | | X | |
| Italia | | X | |
| Japón | X | | |
| México | | X | |
| Noruega | | X | |
| Nueva Zelanda | X | | |
| Países Bajos | | X | |
| Polonia | | X | |
| Portugal | | X | |
| Reino Unido | X | | |
| República Checa | | | X |
| Suecia | | X | |
| Suiza | | X | |
| Turquía | | X | |
| Total | 6 | 17 | 4 |
| Porcentaje total | 22% | 63% | 15% |

Recuadro 22: Preguntas sobre el presupuesto en el Parlamento de Nueva Zelanda

Cuestionario Estándar de Estimaciones Presupuestarias 2002/2003

Nota: Si parte de la información solicitada en las siguientes preguntas se proporciona totalmente en las estimaciones 2002/2003, los Ministros con derecho a voto pueden abreviar sus respuestas simplemente haciendo referencia cruzada a las páginas correspondientes.

1. Aspectos críticos actuales: Al preparar los presupuestos para las asignaciones del 2002/2003 que prevé esta iniciativa, ¿qué aspectos críticos enfrentó el gobierno en relación con esta iniciativa, y cómo se reflejaron estos aspectos críticos en las asignaciones?
2. Cambios importantes que afectan las asignaciones: Identifique por favor brevemente los principales cambios que afectaron esta iniciativa para 2002/2003, relativo a:
 - Todas las políticas nuevas y los cambios importantes a las políticas existentes y al resumen del razonamiento seguido en cada caso. (Explique por favor los parámetros utilizados para decidir que ocurrió un cambio importante en alguna política)
 - Los cambios de más o menos 10 por ciento en los montos asignados, y los razonamientos utilizados para realizar estos cambios.
 - Cualquier cambio importante en la actividad subyacente, social o económica, y el impacto (si lo hubiera) de los cambios en la asignación de recursos.
 - Acumulación o fondos transferidos de asignaciones no ejercidas.
3. Efectividad en el gasto: Por favor proporcione una breve descripción sobre:
 - ‘Clases resultantes’ o indicadores de desempeño (y las políticas gubernamentales relacionadas) que usted considere críticas para lograr los resultados que busca esta iniciativa presupuestaria, y por qué considera usted que sean críticas.

- Su criterio para considerar que las ‘clases resultantes’ o indicadores de desempeño mencionados arriba contribuyen a los resultados a los cuales se les ha relacionado. Por favor responda explícitamente, por ejemplo, citando estudios relevantes.
4. Relación de insumos con los resultados: ¿Cuáles son los resultados que espera el Gobierno de esta iniciativa presupuestaria? Por favor comente en detalle cuál es la relación entre la iniciativa y los resultados que se espera obtener (no limitándose a los resultados financieros). ¿Qué evaluación de impacto se ha realizado?
 5. Reducción de disparidades: ¿Cómo facilitan los insumos aportados por esta iniciativa presupuestaria la disminución en las disparidades económicas y sociales de los Maori y los pueblos del Pacífico?
 6. Monitoreando las dependencias: ¿Qué arreglos se han hecho o se harán para monitorear el desempeño de las dependencias previstas en esta iniciativa? ¿Existe algún problema o aspecto significativo que surja en relación con el monitoreo del desempeño de las dependencias previstas por la iniciativa?
 7. Revisión de la legislación: ¿Se ha planeado alguna revisión de la legislación existente que establezca si la dependencia que coordinará los recursos previstos en esta iniciativa, requiere alguna legislación adicional?
 - ¿Necesita actualización o enmienda alguna legislación?
 8. Financiamiento dentro de las ‘clases generadas’, o grupos de resultados esperados: Por favor proporcione un estimado del financiamiento de cada una de las actividades principales a los resultados.
 - ¿Ha habido variaciones significativas dentro de los resultados observados el año pasado?
 9. Asesoría externa: Por favor proporcione detalles del gasto estimado para el pago de consultores externos, ejecutivos, asesores o contratistas, incluyendo asesoría legal. Los detalles deberían explicar los objetivos de cualquier participación y las razones que tienen los departamentos para no utilizar sus recursos internos.

10. Declaraciones de Intención por Departamento (SOIs, por sus siglas en inglés)¹²: ¿Qué progreso se ha logrado al desarrollar los elementos clave de una buena declaración de intención como se muestra en el documento: «Presentación de las nuevas expectativas de planeación y las Declaraciones de Intención: Guía por Departamento»?
- Por favor comente en torno al progreso alcanzado hasta la fecha y haga un comentario más amplio sobre el programa presentado para su departamento, particularmente en lo relacionado con los elementos clave, tal y como se detallaron en el párrafo 14 del documento mencionado en el punto anterior.
11. Otra información: ¿Hay algún asunto relevante para considerar esta iniciativa al cual desee usted llamar la atención de la comisión, y que no haya sido descrito en los documentos de los estimados, en sus declaraciones como encargado del presupuesto o establecidos en respuesta a las otras preguntas en este cuestionario?

Fuente: Cámara de Representantes de Nueva Zelanda, Comité de Finanzas y Gastos (2002).

Recuadro 23: Definición y mecanismos de la rendición de cuentas

Rendir cuentas es la obligación de responder por la forma en que se han llevado a cabo las responsabilidades asignadas a algún poder o dependencia. Para que funcione la rendición de cuentas son necesarios cuatro elementos:

- Personas que tengan la capacidad de tomar decisiones y de llevarlas a cabo
- Objetivos y normas que deben cumplir esas personas
- Una autoridad a quien responan esas personas
- Algunos mecanismos para recurrir a las personas responsables a fin de que respondan por las decisiones que tomaron

12. Statements of Intent (SOIs).

La obligación de responder, de justificar una acción que se haya tomado, es el punto medular del concepto de la rendición de cuentas. Las prácticas que utilizan las legislaturas para llevar a cabo sus funciones de control y evaluación, incluyen:

- Tiempo para preguntas
- Interpelaciones
- Comisiones investigadoras
- Debates plenarios especiales
- La evaluación de los informes en sesión plenaria
- Escrutinio de los informes que presenta cada dependencia
- El proceso presupuestario anual

Fuente: Adaptado de Murray y Nijzink (2002: 87-92).

El Legislativo tiene dos oportunidades principales para que el gobierno responda sobre su desempeño presupuestario y de la dirección que han seguido las políticas públicas.

- ◆ Primero, el escrutinio ex ante revisa las asignaciones y las propuestas fiscales y de ingresos presentadas al gobierno durante la etapa de discusión y aprobación del presupuesto. Aquí se pone énfasis en la dirección estratégica o en las bases políticas del presupuesto.
- ◆ Segundo, el escrutinio ex post revisa el ejercicio del presupuesto sobre la base de los resultados de la auditoría realizada. La principal tarea es determinar si el presupuesto se ejerció en los términos en los que lo aprobó la legislatura, y si se obtuvieron los resultados esperados.

Es importante mantener un balance entre los dos tipos de escrutinio, que son cualitativamente distintos. Pero lograr este balance es difícil. Por un lado, algunas legislaturas desempeñan un papel substancial en el escrutinio ex ante y prestan relativamente poca importancia al escrutinio del ex post. En el otro extremo, algunos parlamentos que no tienen el poder de enmendar el presupuesto se enfocan en la evaluación ex post del gasto público en las comisiones legislativas.

Escrutinio Ex Ante: aprobación del presupuesto

El «poder de la cartera» que tienen los legisladores es un fundamento democrático incuestionable. Esto significa que la legislatura tiene la obligación de asegurar que las previsiones de ingresos y egresos que autoriza sean fiscalmente sanas y que los recursos disponibles atiendan de manera justa y equitativa las diferentes necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, exactamente cómo participan los legisladores en la elaboración de los presupuestos varía substancialmente entre países, especialmente en lo relativo a los poderes que tienen para enmendar el presupuesto y las características del proceso de evaluación legislativa, así como el impacto de las propuestas legislativas en la política presupuestaria.

La legislatura tiene la obligación de asegurar que las previsiones de ingresos y egresos que autoriza sean fiscalmente sanas y que los recursos disponibles atiendan de manera justa y equitativa las diferentes necesidades de los ciudadanos.

El poder de los legisladores para enmendar el presupuesto

Los poderes presupuestales formales de la legislatura frecuentemente se manifiestan en la constitución escrita de un país, pero se pueden basar también en las costumbres y prácticas informales, pueden estar establecidos en las leyes ordinarias, o en las reglas propias del legislativo y de los procedimientos parlamentarios. Estos poderes pueden variar en diversos aspectos:

- ◆ Algunas legislaturas enfrentan restricciones constitucionales sobre su derecho a la introducir la legislación financiera. Cuando los parlamentarios no pueden introducirla, someter iniciativas en materia de ingresos y egresos es prerrogativa exclusiva del Ejecutivo.
- ◆ Otro factor importante que afecta la influencia potencial de los legisladores es el poder legal de la legislatura para enmendar la legislación financiera. Mientras más permisivos sean los poderes de enmienda, mayor será el alcance potencial de la actividad legislativa.
- ◆ Algunas constituciones otorgan al Ejecutivo la facultad de vetar el presupuesto. El veto regresa la iniciativa al legislativo y requiere mayorías extraordinarias para que el legislativo refrende la iniciativa. Al ejercer el veto, el Presidente puede retar las opciones legislativas.

Cuadro 2: Poderes Legislativos para enmendar el presupuesto

| Derechos | Número de países |
|---|------------------|
| Poderes ilimitados para enmendar el presupuesto | 32 |
| Solamente reducir las partidas existentes | 17 |
| Poderes no especificados | 15 |
| Los incrementos se deben balancear con recortes a otros rubros | 13 |
| Puede reducir el gasto, pero para incrementarlo requiere permiso del gobierno | 4 |
| Total | 81 |

Fuente: Adaptada de la Unión Interparlamentaria (1986 - Cuadro 38A).

Existen varias tradiciones de poderes de enmienda. Parece que la categoría más grande de legislaturas tiene poderes sin límite para enmendar el presupuesto. El ejemplo clásico lo proporcionan los Estados Unidos, cuya constitución no establece límite legal alguno sobre los poderes presupuestarios del Congreso, aún cuando periódicamente el último ha impuesto sus propios límites. Otros ejemplos de legislaturas que tienen poderes ilimitados de enmienda sobre el presupuesto son Austria, Dinamarca, Japón, los Países Bajos y Noruega, entre muchos otros.

Por otro lado, el modelo parlamentario de Westminster sólo permite reducciones. Esto significa que el parlamento sólo puede reducir las partidas propuestas en las leyes gubernamentales sobre impuestos y asignaciones, pero no puede incluir nuevas partidas ni incrementar las existentes. Esta configuración evolucionó durante los primeros días de la Cámara de los Comunes, cuando se reunía para evaluar las demandas de subsidios que hacía la Corona. Su tarea era decidir si cumpliría con la demanda y hasta qué punto; y de ser así, dentro de qué límites y con qué medios. Muchos países en el Commonwealth han adoptado esta opción, como por ejemplo la India, Canadá, Ghana y Kenia.

Recuadro 24. Revisión del papel del congreso brasileño en el proceso presupuestario

Nuevas reglas de enmienda presupuestaria

En el pasado, el Congreso brasileño no jugaba un papel determinante en el proceso presupuestario. La democratización en la década de los años 80 generó cambios constitucionales que otorgaron poderes al Congreso para modificar el presupuesto, con el resultado de que actualmente cada año el Congreso propone una diversidad de enmiendas. Constitucionalmente, el congreso brasileño sólo puede incrementar una asignación presupuestaria cuando disminuye o recorta otra. Sin embargo, un «vacío» le permite al Congreso alterar las previsiones de ingresos cuando determina que el Ejecutivo ha cometido ‘errores u omisiones’. Para ejercer el control adecuado, el Comité Conjunto de Planes, Presupuestos Públicos y Auditoría aprobó la práctica de imponer límites al poder de enmienda del Congreso. En un reciente proceso de aprobación del presupuesto, se aplicaron los siguientes límites:

- Hasta 20 enmiendas individuales por cada representante, cada uno reasignando cuando mucho una suma determinada (aproximadamente \$750,000).
- Hasta 5 enmiendas por cada comité sectorial en cada cámara del Congreso, sin límite monetario.
- Entre 15 y 20 enmiendas propuestas por dos terceras partes de los representantes elegidos de cada estado, sin límite monetario.

Incorporando una perspectiva de género

La sociedad civil ha tenido la oportunidad de participar con los legisladores a fin de presentar enmiendas específicas al presupuesto. El *Centro Feminista de Estudios e Assessoria* (CFEMEA), uno de los socios de UNIFEM en Brasil, ha estado promoviendo los presupuestos que consideran criterios de género ante la Asamblea de Mujeres Parlamentarias (*Bancada Feminina*). CFEMEA presentó cinco enmiendas a la Ley de Políticas Presupuestarias en el 2003 ante los comités del Congreso durante las discusiones. Estas enmiendas fueron:

- La inclusión del Programa de Salud para la Mujer en las prioridades y metas del presupuesto.

- La inclusión de la variable sexo en los indicadores del gobierno federal.
- La capacidad del Ministerio de Salud para poner en marcha un conjunto de actividades en materia de Derechos Reproductivos y Salud de la Mujer.
- La asignación de fondos destinados específicamente a controlar la violencia contra las mujeres en Brasil.
- El incremento de asignaciones para centros de atención a la salud.

Las dos primeras enmiendas fueron aprobadas por el Congreso y se incluyeron en la Ley. La Comisión del Senado para Aspectos Sociales aprobó la enmienda propuesta por los centros de atención diurna.

Fuente: Blöndal et al (2003) y UNIFEM.

Otros países también limitan los poderes de la legislatura para proteger el balance entre ingresos y egresos propuesto por el Ejecutivo. Esto requiere que se equilibre el incremento en el gasto con un correspondiente corte en otras áreas para mantener el total. Distintas versiones de esta configuración son populares en los países francófonos y latinoamericanos. Una variante de los poderes de enmienda que salvaguardan el déficit, permite a la legislación reducir los gastos e incrementarlos sólo con el permiso del ejecutivo. En efecto, esta medida otorga al Ejecutivo un veto de facto por encima de las enmiendas legislativas que incrementan el déficit.

Es posible considerar los poderes de enmienda en una escala de influencia legislativa a la baja. Los poderes ilimitados permiten a la legislatura rehacer totalmente el presupuesto presentado por el Ejecutivo. Los poderes de enmienda neutrales (que buscan el balance del déficit) protegen la política fiscal del Ejecutivo, pero de cualquier manera permiten que la legislatura influya de manera importante en el presupuesto, cambiando las prioridades y reasignando efectivamente los recursos dentro de un tope máximo general. La tradición Westminster de poderes de enmienda se encuentra en el extremo opuesto de la escala. No permite al parlamento ninguna oportunidad para integrar el presupuesto, que no sea la de recortar las partidas existentes. Los fondos que han sido recortados no pueden ser cambiados para incrementar el gasto en partidas diferentes del presupuesto.

Recuadro 25: Los poderes presupuestales de las segundas cámaras

En los países federales, el poder Legislativo es bicameral para facilitar la representación regional en el proceso legislativo (aquí se incorporan dos principios de representación, y mientras que una cámara representa los intereses de toda la población, la otra representa los intereses de la población de los Estados). El Bicameralismo no está limitado a los países federales, pero solamente una tercera parte de los Estados Unitarios tiene legislaturas bicamerales. En cualquier caso, el rol presupuestario de la segunda cámara es diferente al de la Cámara de Representantes.

En algunos casos, la segunda Cámara tiene los mismos poderes sobre el presupuesto que la Cámara Baja, por ejemplo en los Estados Unidos. Otros tienen poderes más asimétricos y precisamente menos poderes en asuntos presupuestarios que la cámara baja. Por ejemplo, el Artículo 105 (3) de la Ley Básica de la República Federal de Alemania (1949) requiere el consentimiento de la Cámara Regional de *Bundesrat* para la mayoría de las medidas fiscales que buscan recaudar ingresos. Sin embargo, no se requiere el consentimiento del *Bundesrat* para lo que corresponde a los gastos del presupuesto nacional.

Finalmente, en algunos países la Cámara Regional simplemente juega el papel de consultor en asuntos del presupuesto. Por ejemplo, la Sección 109 de la Constitución de la India (1950) permite al Consejo de Estados o *Rajya Sabha* hacer recomendaciones a la Cámara del Pueblo o *Lok Sabha* cuando se trata de asuntos presupuestarios. Estas recomendaciones pueden ser rechazadas o aceptadas por la Cámara Baja con un simple voto mayoritario.

Fuente: Con referencia a Patterson y Mugham (2001).

Los poderes del Ejecutivo

Los poderes de veto del Ejecutivo por lo general se encuentran en los sistemas presidenciales de gobierno, aunque hay algunos otros sistemas parlamentarios que incorporan poderes de veto del Ejecutivo en la legislación financiera, por ejemplo Nueva Zelanda. Los poderes de veto Ejecutivo pueden tomar dos formas:

El poder del ‘veto en paquete’ significa que un presidente puede vetar a la legislación solamente en su totalidad. Este es el caso en los Estados Unidos.

- ◆ El ‘line item veto’ o ‘veto parcial’ permite a un presidente eliminar partidas individuales en una ley financiera o documento de presupuesto. Bajo esta modalidad, las decisiones legislativas pueden ser alteradas significativamente por el Ejecutivo, quien puede eliminar las partidas del presupuesto con las que no esté de acuerdo, aunque sean de alta prioridad para los legisladores. El presidente chileno tiene dicho veto parcial.

Recuadro 26: La mujer en las comisiones legislativas de finanzas

La participación de las mujeres parlamentarias en los presupuestos o comisiones de finanzas es bastante limitada. Es mucho más probable que las mujeres presidan las comisiones parlamentarias en temas sociales que las comisiones encargadas de asuntos económicos o relaciones exteriores. Con base en un ejemplo de 97 países, un estudio de la UIP realizado en 1997 arrojó que sólo el dos por ciento de los presidentes de comisiones legislativas de finanzas eran mujeres. Esto en comparación con el 23 por ciento de las comisiones de carácter social, familiares, de salud y asuntos laborales, y el 19 por ciento de comisiones judiciales y constitucionales. No se observó un aumento en el porcentaje de mujeres que presiden las comisiones de finanzas aún en las legislaturas que contaban con un mayor porcentaje de mujeres. De hecho, en veinte países investigados donde las mujeres conforman más del 20 por ciento de los legisladores, ni uno solo contaba con un comité presidido por una mujer.

Fuente: Unión Interparlamentaria (1997).

Las Comisiones Legislativas y el Presupuesto

El presupuesto pasa por varias etapas en la legislatura que incluyen una serie de lecturas y debates en el pleno. Estos debates tratan los aspectos más generales del presupuesto y tienen una función pública tanto para el gobierno como para la oposición. El gobierno puede utilizar la ocasión para anunciar sus políticas, y la oposición tiene la oportunidad de señalar cuáles son las desventajas percibidas y subrayar alternativas. A veces, gran parte de estos debates ni siquiera se centran en el

presupuesto. Las discusiones detalladas de las cifras del presupuesto normalmente se llevan a cabo en un pequeño foro en el nivel de comisiones, lejos de la luz pública. Muchas legislaturas han reconocido la importancia de un sistema de comisiones efectivo, y las comisiones cada vez se involucran más en el proceso presupuestario en muchos países—si bien es cierto, que aún existen países en los que las comisiones no participan, o son irrelevantes.¹³

Las discusiones detalladas de las cifras del presupuesto normalmente se llevan a cabo en un pequeño foro en el nivel de comisiones, lejos de la luz pública.

Muchas legislaturas cuentan con una comisión dedicada a analizar y discutir las medidas fiscales y las propuestas para recaudar ingresos. Esta no es siempre la misma comisión que revisa los gastos. En la cámara baja alemana o Bundestag, por ejemplo, la comisión de finanzas evalúa las propuestas fiscales, mientras que la comisión de presupuesto es responsable de revisar las propuestas en materia de egresos. La Cámara Baja Británica cuenta con un Comité de Finanzas Permanente que evalúa exclusivamente algunos de los componentes de la legislación de ingresos.

Por cuanto toca a los egresos en el presupuesto, las comisiones legislativas pueden involucrarse en el proceso de aprobación de diferentes maneras. Algunas legislaturas nacionales tienen una sola comisión de finanzas que evalúa las propuestas de egresos. Estas comisiones pueden hacer recomendaciones a las comisiones sectoriales o ministeriales, como las comisiones de salud o educación, pero cuando una comisión concentra las funciones relacionadas con el presupuesto, estas recomendaciones no tienen carácter vinculante ni obligatorio. Esta estructura puede servir para proteger al presupuesto de las demandas por mayores recursos por parte de las comisiones ministeriales. Como estas comisiones se abocan a funciones de gobierno como salud, educación o transporte, es común que deseen incrementar los gastos en ‘su’ sector. Por otro lado, sin la retroalimentación de las comisiones sectoriales, se pierde la oportunidad de aprovechar el alto grado de especialización de los legisladores en áreas específicas de política para evaluar el gasto y los criterios de asignación presupuestaria.

13. N. del T. Por lo general, en los sistemas presidenciales los órganos de deliberación en que se divide la legislatura son conocidos como comisiones, aunque también se usa el término comité, que tiene aplicación en sistemas parlamentarios. Aquí se utilizan ambos a fin de respetar el uso común en el país de referencia. Para todo fin práctico, comité es equivalente a comisión legislativa.

De hecho, la participación de las comisiones ministeriales o sectoriales no amenaza automáticamente la disciplina fiscal, sólo lo hace cuando las comisiones operan sin topes estrictos para gastos y sin mecanismos de coordinación que mantengan el gasto total dentro de una meta determinada. En algunos países, las comisiones de gasto o financieras aprueban topes agregados para los distintos rubros de gasto, mientras que las comisiones sectoriales o ministeriales tienen el poder de conformar el presupuesto de las dependencias que son su competencia. Dicha estructura de comisiones en dos niveles se utiliza por ejemplo en la República Checa y en Suecia. La experiencia sugiere que el sistema es útil tanto para garantizar que los legisladores establezcan sus prioridades, aprovechando su grado de especialización en áreas específicas, como para mantener las asignaciones legislativas en línea con las restricciones del presupuesto, toda vez que las comisiones de presupuesto establecen metas de gasto responsables.

Recuadro 27: ¿Se deberían abrir las comisiones legislativas a los medios y al público?

Parece haber una tendencia creciente para que las legislaturas abran sus juntas y sesiones de comisión a los medios y al público en general. Por ejemplo, el 63 por ciento (17 de cada 27) de las legislaturas encuestadas por la OCDE reportan que las sesiones de sus comisiones están abiertas al público, y lo mismo aplica en más de la mitad de los Comités de Cuentas Públicas en los países del Commonwealth.

Hay quienes advierten la existencia de riesgos asociados con la imposibilidad de mantener algunos elementos de la deliberación legislativa en secreto. ¿Abrir las puertas de las comisiones a los medios y al público politiza innecesariamente los debates, o simplemente traslada la toma de decisiones a otros foros, como son los grupos de trabajo y las asambleas de partido, que se mantienen al margen de la luz pública? En cualquier caso, parece no haber ejemplo de legislatura que haya implantado reformas para abrir las sesiones de comisiones y subsecuentemente haya sentido la necesidad de revertir esta decisión y regresar a la reserva. Puede haber justificación para impedir la entrada al público en circunstancias excepcionales, por ejemplo cuando se discuten asuntos relacionados con la agencia central de inteligencia o asuntos de defensa altamente sensibles. Pero en términos generales, existen pocas razones para evitar el acceso abierto a los medios y al público en general.

Al proporcionar una plataforma para discutir abiertamente el contenido del presupuesto, las legislaturas ayudan a profundizar el debate público. Las audiencias públicas proporcionan un mecanismo estructural que permite incorporar las perspectivas de expertos de la academia, sociedad civil y el sector privado al debate presupuestal. Esto puede hacer que el proceso sea más receptivo de nuevos conceptos y enfoques, como son el análisis de género y el estudio de impacto de las políticas públicas con criterios de género. La apertura también puede ayudar a incrementar la confianza en el gobierno. La reorientación del poder legislativo hacia la apertura y accesibilidad sugieren que la era de la reserva en los presupuestos ha llegado a su fin.

Fuentes: McGee (2002), Messick (2002), OCDE (2002b).

Escrutinio ex post: Evaluación de los resultados de la auditoría

La supervisión de las finanzas públicas por el legislativo no estaría completa si no hubiera una garantía de que el presupuesto se ha ejercido como fue aprobado. Para este fin, un órgano de auditoría está encargado de proporcionar información a la legislatura sobre la integridad de las cuentas nacionales, la eficiencia y la efectividad del gasto público. Si no se tuviera esta verificación final en el proceso de la supervisión financiera, el Ejecutivo tendría pocos incentivos para cumplir con los deseos de la legislatura, tal como se expresaron en el presupuesto aprobado.

La supervisión de las finanzas públicas por parte de los legisladores no estaría completa si no hubiera una garantía de que el presupuesto se ha sido ejercido como fue aprobado.

Recuadro 28: Los lineamientos de la Declaración de Lima en relación con los preceptos de auditoría

La Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría ha fijado normas fundamentales para la auditoría nacional en los Lineamientos de la Declaración de Lima sobre Preceptos de Auditoría. Entre otros temas, la declaración incluye consideraciones relacionadas con:

- La importancia de la auditoría para el manejo sano de los fondos públicos.
- Los objetivos de la auditoría: legalidad, economía, eficiencia y efectividad de la administración financiera.
- El requerimiento de independencia del órgano de auditoría y su personal, que debe ser garantizado por medio de la Constitución y protegido por la Suprema Corte. La independencia implica estar libre de la influencia de las organizaciones auditadas y contar con los recursos adecuados para el desempeño de las funciones propias.
- El requerimiento de que los poderes del órgano de auditoría estén incluidos dentro de la Constitución y en la legislación aplicable. El mandato del órgano de auditoría debería cubrir y abarcar todas las operaciones financieras públicas.
- La relación con la legislatura debe establecerse en la Constitución, que también debe incluir el otorgamiento de facultades y el requerimiento del órgano de auditoría de reportar en forma consistente y continua a la legislatura (y no alguna otra entidad pública).
- El requerimiento de que el gobierno continúe siendo el único responsable de sus actos y omisiones y no pueda absolverse a sí mismo, haciendo referencia a los resultados de la auditoría.
- El requerimiento de que los órganos de auditoría tengan acceso a todos los documentos y registros.
- El requisito de que:
 - (i) Los programas de auditoría sean auto-determinables, e incluyan muestreo y algunas otras técnicas de auditoría selectiva.
 - (ii) El personal del órgano de auditoría tenga la experiencia necesaria, la integridad moral y los salarios adecuados.
 - (iii) Los órganos de auditoría puedan llamar a expertos externos cuando sea necesario, y
 - (iv) Los órganos de auditoría faciliten el intercambio internacional a través de un sistema internacional de información (INTOSAI).

Fuente: <http://www.intosai.org/2> LIMADe.html

Interacción legislativa con la institución suprema de auditoría

Las legislaturas y el órgano de auditoría dependen mutuamente para ser efectivos. El contenido del escrutinio legislativo en esta etapa es determinado en gran medida por lo que recibe del órgano de auditoría. Mientras que la legislatura depende de que los informes de alta calidad de la auditoría sean efectivos, a su vez el auditor requiere una legislatura efectiva para asegurarse de que las dependencias tomen los resultados de la auditoría en serio. Para garantizar la coordinación óptima, muchas instituciones de auditoría tienen oficinas de enlace legislativo y acompañan el escrutinio de los resultados de la auditoría por parte de los legisladores.

La naturaleza exacta de la interacción entre la legislatura y los auditores depende en parte del modelo de “institución superior de auditoría” (ISA) y de su estructura de informe:

- ◆ En sistemas tipo Westminster, el auditor general reporta directamente al parlamento y un Comité de Cuentas públicas multi-partidista especializado revisa los resultados de la auditoría. En algunos casos, se ha aprobado un estatuto para hacer que el auditor general se desempeñe como funcionario del parlamento.
- ◆ En el sistema de consejo, el consejo de auditoría prepara y envía un informe anual al gabinete, que lo presenta a la legislatura.
- ◆ En sistemas de tribunales de auditoría, la relación entre el legislativo y el auditor es menos directa, ya que tradicionalmente el tribunal es institucionalmente independiente de las ramas legislativa y ejecutiva. El tribunal puede entregar los resultados a la comisión de finanzas de la legislatura y ésta dictamina el informe o prepara un informe anual para la legislatura sobre el ejercicio presupuestal en su conjunto.

Revisión de los resultados de la auditoría por parte de las comisiones.

La mayoría de las legislaturas usan comisiones para examinar los informes del auditor sobre las cuentas de las dependencias gubernamentales. La tarea no consiste en evaluar la base de la política del presupuesto, sino más bien en considerar si los egresos cumplieron con las intenciones de la legislatura y con el marco legal, y si los recursos se ejercieron con eficiencia. Las comisiones, por su parte, pueden evaluar los resultados de la auditoría de distintas formas:

- ◆ En algunas legislaturas, por ejemplo en Alemania, la misma comisión responsable de aprobar el presupuesto tiene como tarea evaluar los informes de auditoría.

Recuadro 29: Evaluación de los resultados de la auditoría en el parlamento alemán

La cámara baja del parlamento alemán, el *Bundestag*, recibe un informe de auditoría aproximadamente diez meses después de cerrado el ejercicio fiscal. El informe se basa en aproximadamente 1,000 auditorías individuales, y se concentra en aproximadamente 100 de las más importantes. Contiene información sobre aspectos administrativos más amplios, así como comentarios detallados de las distintas dependencias del gobierno.

El informe se entrega a la subcomisión de auditoría de la Comisión de Presupuesto, que se integra proporcionalmente, de conformidad con la representación de los partidos en el parlamento. A cada miembro se le asigna el papel de relator de un ministerio o dependencia, y tiene que realizar el escrutinio de los comentarios sobre la entidad en el informe de auditoría. Los ministros correspondientes, o cuando menos los burócratas de mayor jerarquía, funcionarios del Ministerio de Finanzas y auditores, participan en las discusiones.

El Tribunal Federal de Auditoría prepara un borrador con recomendaciones para las dependencias del gobierno. Si se adoptan, el ejecutivo está obligado a instrumentar las recomendaciones, y tiene que informar acerca de su avance en ese sentido dentro del marco de tiempo establecido para ello. La mayoría de las decisiones se toman en forma unánime, y aproximadamente el 90 por ciento de las recomendaciones del Tribunal Federal de Auditoría se cumplen. La Comisión de Presupuesto casi siempre acepta los puntos de vista del subcomité y envía su informe al pleno.

El Tribunal Federal de Auditoría produce también un informe de seguimiento dos años después. Éste documenta si el *Bundestag* adoptó o no las recomendaciones del Tribunal Federal de Auditoría y, de ser así, en qué medida la dependencia correspondiente también instrumentó la recomendación. Este mecanismo de ‘rastreo’ obliga a las dependencias a cumplir con las recomendaciones que hacen las comisiones, y deben enfrentar reducciones o críticas durante las audiencias relacionadas con el presupuesto cuando el cumplimiento de recomendaciones ha sido insatisfactorio en años anteriores.

Fuente: Wehner (2001).

- ◆ Otra opción común entre los países del Commonwealth es usar una Comisión de Cuentas Públicas para el escrutinio de resultados de auditorías. En estos casos, el trabajo de la Comisión de Cuentas Públicas es complementado por el de una segunda comisión que examina los registros de auditoría relativos a compañías que cotizan en la bolsa. Por ejemplo, en el Parlamento de Trinidad y Tobago, la Comisión Independiente de Cuentas de Empresas Públicas examina las cuentas auditadas de las empresas que son propiedad de o controladas por el Estado.

Mientras mayor sea el número de los reportes de auditoría proporcionados a la legislatura, más urgente es la necesidad de mejorar la capacidad de las comisiones para manejar estos informes en forma oportuna y efectiva. Como los legisladores, en lo individual, tienen poco tiempo y capacidad, es deseable que el trabajo de evaluación y escrutinio se divida al interior de la legislatura. Donde hay una sola comisión dedicada al escrutinio de los informes de auditoría, esto puede lograrse creando subcomisiones.

- ◆ Estas subcomisiones pueden tener base en funciones específicas del gobierno como son la salud o la defensa, en cuyo caso podrían tener un carácter permanente, o bien funcionar en forma ad hoc para solucionar temas específicos cuando surjan.
- ◆ Una opción adicional es crear un sistema de relatoría que responsabilice a cada uno de los legisladores de las funciones de evaluación y control.

Independientemente del método que se escoja, es importante que en última instancia la discusión final y las decisiones sustantivas se lleven a cabo en una comisión específica.

Recuadro 30: Escrutinio parlamentario de los resultados de auditoría en los Comités de Cuentas Públicas

Una piedra angular en el desarrollo del Parlamento Británico fue la creación de su Comité de Cuentas Públicas (PAC, por sus siglas en inglés) como parte de las Reformas Gladstonianas en 1981. Esta iniciativa dio un ímpetu substancial a la creación de comisiones similares en la mayoría de los países del Commonwealth, y se pueden encontrar dichos comités en muchos países angloparlantes africanos, del sudeste asiático y parlamentos caribeños. Es una larga tradición (aunque no aplica en todos lados) que el presidente del Comité de Cuentas Públicas tiene que ser miembro de la oposición. Esta es una señal de que las acciones del Comité no son influenciadas por la dinámica partidista y es indicativo de la voluntad del gobierno (que por lo general tiene mayoría en el parlamento), de promover la transparencia.

El proceso del Comité de Cuentas Públicas inicia con el informe del auditor general. Después de recibir el informe de auditoría, los funcionarios de las dependencias de gobierno rinden cuentas al Comité por medio de audiencias. Los funcionarios convocados se presentan ante el Comité durante la audiencia. Se prepara un borrador y se debate. Aún cuando normalmente no se requiere que las recomendaciones del Comité hayan sido adoptadas unánimemente por el Comité, para dichos comités ha sido útil retener los informes hasta que se haya obtenido el consenso. Las minutas y documentos relacionados con las sesiones del Comité y las deliberaciones relacionadas con el informe de auditoría deben publicarse tan pronto como sea posible.

Fuente: McGee (2002) Wehner (2003).

Cuadro 3: Resultados seleccionados de una encuesta de los Comités de Cuentas Públicas

No todas las legislaturas utilizan un solo comité o comisión dedicada a considerar los

| | Sí | No |
|--|-----|-----|
| ¿El comité es presidido por un partido de oposición? | 67% | 33% |
| ¿Se convoca normalmente a los funcionarios departamentales? | 97% | 35% |
| ¿Se convoca normalmente al auditor general? | 79% | 21% |
| ¿Se requiere que sean unánimes las decisiones del comité? | 33% | 67% |
| ¿Están a libre disposición del público en general los informes del comité? | 87% | 13% |
| ¿Están abiertas las audiencias a la prensa y al público en general? | 55% | 45% |
| ¿Depende el comité básicamente del informe del auditor general? | 85% | 15% |
| ¿Se debate en la legislatura el informe del comité? | 57% | 43% |
| ¿Tiene que responder el Ejecutivo a las recomendaciones del comité? | 80% | 20% |
| ¿Se han instrumentado mecanismos para evaluar el desempeño del comité? | 33% | 67% |

Fuente: McGee (2002) con base en una encuesta de 70 ramas de la Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA, por sus siglas en inglés).

resultados de las auditorías. Para algunas legislaturas ha sido útil enviar la evaluación de los informes de auditoría a los comités o comisiones ministeriales o sectoriales, como se hace en Nueva Zelanda. Esto puede aportar experiencia y especialización relevante al proceso de auditoría. A su vez, las comisiones sectoriales pueden beneficiarse de un conocimiento más profundo de los resultados de las auditorías para su función de evaluación y legislación en el área de su competencia. Los promotores de este tipo de medidas argumentan que se puede mejorar el escrutinio si se involucra a las comisiones sectoriales, ya que se prestaría más atención a los informes de auditoría que lo que permite hacerlo una sola comisión. Sin embargo, la fuerte y profunda relación que se puede desarrollar entre los auditores y los legisladores cuando la interacción se concentra en una comisión específica, puede fragmentarse o difuminarse cuando aumenta el número de comisiones a atender, a menos que la institución de auditoría reciba proporcionalmente más recursos para satisfacer la mayor demanda legislativa.

Mecanismos de seguimiento

Entregar el informe de los resultados de la auditoría no es el final del proceso de escrutinio ex post. En algunos países debe haber una respuesta formal del gobierno a los informes legislativos. Estos informes sólo tienen valor práctico si hay resultados, si el gobierno atiende los problemas identificados por los legisladores, e instrumenta las recomendaciones de las comisiones legislativas. En la práctica, aún cuando las experiencias varían, una respuesta formal del gobierno no siempre es suficiente para garantizar que se toma acción respecto a las recomendaciones del comité.

Algunos países como Alemania, van más allá en su seguimiento por medio del uso de un informe de seguimiento que genera el órgano de auditoría. Dicho informe considera sistemáticamente o 'rastrea' hasta qué punto se han instrumentado las recomendaciones anteriores realizadas. En vez de generar un informe de seguimiento por separado, algunos auditores incluyen en su informe de auditoría anual un capítulo que revisa la acción de las dependencias de gobierno en respuesta a las recomendaciones previas, como es el caso de Canadá.

Además, cuando se trata de temas especialmente importantes, la legislatura puede establecer requerimientos de información extraordinaria, para asegurarse de que el gobierno tome las acciones correctivas necesarias lo más rápido posible. Esto puede tomar la forma de información presentada periódicamente a la comisión por parte de los funcionarios de la dependencia en donde se identificó el problema.

Recuadro 31: Monitoreo de Rendición de Cuentas del Sector Público en Sudáfrica

La falta de respuesta del gobierno a las demandas y decisiones del legislativo puede representar un reto importante. Un ejemplo de innovación en llamar al Ejecutivo a cuentas es la puesta en marcha de una iniciativa independiente, el Monitoreo de Rendición de Cuentas del Sector Público en Sudáfrica (PSAM, por sus siglas en inglés). Una de las actividades del PSAM es dar seguimiento a los casos de corrupción y mala conducta ante las autoridades de la dependencia responsable. Cuando se han establecido los detalles relevantes, el órgano envía un resumen de estos detalles con una lista de incumplimientos potenciales al marco normativo. Este documento se envía al funcionario encargado de la dependencia gubernamental. Después de un mes, se vuelve a contactar al funcionario a través de una entrevista telefónica, y esta entrevista se publica en la Internet. En caso de que no haya respuesta, el PSAM entonces solicita la información relacionada con el incumplimiento en términos de la Ley de Promoción de Acceso a la Información. El éxito de la iniciativa demuestra cómo la sociedad civil puede apoyar y complementar activamente el escrutinio legislativo.

Fuente: <http://www.psam.org.za>

Supervisión continua

Las funciones de control y evaluación del legislativo no se reducen a la aprobación del presupuesto y a la revisión de los resultados de la auditoría. Por el contrario, el papel del legislativo en el proceso presupuestario es más efectivo cuando realiza una labor constante de supervisión continua. La formulación y puesta en marcha del presupuesto es un proceso, más que un evento, y las etapas del proceso presupuestario son continuas y están interconectadas. Para mantenerse al corriente de todos los aspectos relevantes para el desempeño de su función, los legisladores tienen que seguir todo el proceso, a lo largo de su evolución. La especialización se desarrolla de manera exhaustiva cuando los legisladores se introducen de lleno en temas presupuestarios.

El papel del legislativo en el proceso presupuestario es más efectivo cuando los legisladores realizan una labor constante de supervisión continua.

Por ejemplo, en diversos países el marco normativo permite a los legisladores y a las comisiones solicitar al gobierno que informe sobre el proceso de redacción de un presupuesto futuro aunque aún no se haya presentado. Durante el ejercicio del presupuesto, la legislatura debe tener acceso regular a la información relativa al estado real de ingresos actuales e información sobre las erogaciones realizadas. Sólo así es posible monitorear el avance (y los problemas) en el ejercicio del presupuesto aprobado. Esta revisión abre la oportunidad de detectar problemas en la etapa inicial, antes de que generen discrepancias importantes entre el presupuesto aprobado y los ingresos y egresos reales. El monitoreo continuo también es una herramienta para dar seguimiento a los avances realizados para alcanzar la igualdad de género.

Recuadro 32: El papel particular de la oposición

La rendición de cuentas requiere una oposición efectiva que tenga la oportunidad de participar de manera activa en el proceso presupuestario. En realidad, muchos legisladores dejan en manos de la oposición exigirle al gobierno que rinda cuentas. Por lo tanto, es importante que el marco normativo del poder legislativo permita la expresión y la participación adecuada de la oposición en el proceso de toma de decisiones. Es deseable que comisiones importantes de fiscalización y control, como las comisiones de presupuesto o cuentas públicas, sean dirigidas por la oposición.

Fuente: Unión Interparlamentaria (2003).

Una perspectiva de género en el presupuesto

A las demandas por una efectiva labor de vigilancia del presupuesto por parte de los legisladores y porque tengan una mayor participación e incidencia en el proceso, se suma la idea de presupuestar con responsabilidad de género. La incorporación de criterios de género al análisis presupuestal ha ganado terreno, y se han propuesto varias herramientas para ponerlo en marcha. Este capítulo analiza las definiciones, razonamientos y métodos utilizados en la formulación e integración de la perspectiva de género en el presupuesto, y presenta varios ejemplos específicos de cómo se ha adoptado esta perspectiva en varios países.

Definición de conceptos

Frecuentemente se confunden los términos sexo y género. Mientras que sexo se utiliza para referirse a las diferencias biológicas básicas entre hombres y mujeres, el género ha tomado un significado más complejo. Como concepto, se refiere a las características socioculturales que varían y evolucionan dependiendo de la religión, educación, valores sociales y culturales y variables económicas que determinan el papel y el lugar de los hombres y de las mujeres en la sociedad.

En todos los países, desarrollados o en desarrollo, los roles de género y las relaciones entre hombres y mujeres cambian lentamente con el tiempo. Los determina la sociedad y se transmiten por medio de tradiciones culturales, creencias y normas. Las identidades de género y las relaciones que generan se atribuyen a la gente de acuerdo con la sociedad en la que viven. Los diferentes roles de mujeres y hombres en sus comunidades generan diferentes necesidades y preocupaciones.

¿Por qué una perspectiva de género?

Con frecuencia se asume que el presupuesto es neutral desde el punto de vista del género; es decir, se supone que su operación beneficia a mujeres y a hombres, a niñas y a niños de igual manera. Por el contrario, sin embargo, ocurre que al no tomar en cuenta los diferentes roles, capacidades y necesidades de mujeres y hombres, los presupuestos pueden reforzar las desigualdades existentes.

Como grupo, las mujeres son tan diversas como los hombres, diferenciadas por clase, raza, etnicidad, edad, educación y demás. Consecuentemente hay demandas encontradas que surgen de diversos grupos sociales sobre cómo debe realizarse el análisis de las implicaciones presupuestarias y del impacto que tiene el presupuesto en la sociedad. Estas demandas varían dependiendo de la importancia que tiene el gasto público y los bienes o servicios que provee. El objetivo de incluir una perspectiva de género en el presupuesto es asegurarse de que los presupuestos y las políticas económicas solucionen las necesidades de las mujeres y hombres, niñas y niños en diferentes contextos de manera equitativa, y tratar de cerrar cualquier brecha social y económica que pudiera existir entre ellos.

El objetivo de incluir una perspectiva de género en el presupuesto es asegurarse de que los presupuestos y las políticas económicas solucionen las necesidades de las mujeres y hombres, niñas y niños en diferentes contextos de manera equitativa.

En todo el mundo, tanto mujeres como hombres juegan un papel indispensable en la sociedad. Sin embargo, el lugar que ocupan en la economía y la remuneración que obtiene cada uno es diferente. Tradicionalmente, gran parte del trabajo que hacen las mujeres no ha sido reconocido como parte de la actividad económica. Sin embargo, en años recientes, los estudios del uso del tiempo han ayudado a resaltar estas contribuciones a la economía total. El gráfico que aparece más adelante muestra la estructura de la economía cuando se incluye el trabajo que se desempeña en el hogar.

«El presupuesto es simplemente un instrumento y nada más. El instrumento está ahí para traducir una política y una estrategia. A menos que las políticas y las estrategias sean correctas, el instrumento traduce mal las cosas, que van en contra del interés de equidad de género».

Mbaye Diout (Comisión Económica de las Naciones Unidas para África)
Experto del Seminario sobre el Proceso Parlamentario y Presupuestario,
Incluyente desde la Perspectiva de Género. Nairobi, Kenia, 2000

«La gente nos percibe a nosotros las mujeres como incapaces de entender siquiera la formulación de un presupuesto. De lo que no se dan cuenta, es que las mujeres hacen presupuestos todos los meses en sus casas, y que el presupuesto nacional es lo mismo, sólo que se hace a gran escala».

I. Chisala, MP (Zambia)
Participante en el Seminario sobre el Parlamento y el Proceso Presupuestario.
Incluyente desde la Perspectiva de Género. Nairobi, Kenia. 2000

Gráfico 1:
Sectores de la economía



Fuente: Kabeer (2003).

En la cima de la pirámide encontramos la economía visible, formal. Se compone de actividades remuneradas realizadas en los sectores público y privado, y está representada por los cálculos gubernamentales del tamaño de la economía. En la mayoría de los países en desarrollo, menos mujeres que hombres trabajan en el sector formal, y aquellas mujeres que lo hacen están concentradas en trabajos que reciben una menor remuneración. El sector informal se integra por una diversidad de empresas y negocios de micro y pequeña escala, que se basan de manera importante en la mano de obra no remunerada de los miembros de la familia, especialmente las mujeres. En economías menos desarrolladas, el sector informal puede ser mucho más grande que el sector formal, mientras que en los países industrializados éste tiende a ser más pequeño.

Los bienes y servicios de una economía de subsistencia son producidos y consumidos en los hogares. Para muchas comunidades rurales pobres, la agricultura de subsistencia es la principal actividad. Desde 1993, las estimaciones realizadas sobre el trabajo de subsistencia realizado en los hogares se incluyen en las cuentas nacionales estándar, aunque aún no se integra plenamente al sector. En la base de la pirámide, se encuentra la economía del cuidado, o 'economía de la atención', conformada por todas las tareas que tienen que ver con la atención de personas y la construcción de comunidades seguras, pacíficas y cohesionadas en donde vivir y trabajar. El cuidado infantil, cocinar, limpiar, lavar la ropa, acarrear agua y madera para combustible; la atención a los enfermos, ancianos y discapacitados y el trabajo de voluntario en dis-

tritos, son todos factores que forman parte de este sector no remunerado con mano de obra intensiva, de la cual dependen todos los demás sectores de la economía. Aún cuando hombres y niños participan en él, el sector de atención y cuidado a los demás depende casi exclusivamente de la mano de obra no remunerada de las mujeres.

Recuadro 33: El trabajo ‘invisible’ de las mujeres contribuye a la producción mundial

En 1995 el Informe de Desarrollo Humano del PNUD estimó que las mujeres contribuían aproximadamente, con el 15 por ciento del tiempo dedicado a todas las actividades, no remuneradas y remuneradas, de la economía global, mientras que los hombres aportaban el 49 por ciento. Sin embargo, una separación artificial entre la esfera pública (que significa el mercado y el Estado) y la esfera privada (que significa el hogar y la comunidad) esconde la economía de la atención y el cuidado a los demás, en donde las que más trabajan son las mujeres. El trabajo que realizan las mujeres en sus hogares y comunidades establece la base de la fuerza laboral y el ambiente de seguridad de las actividades del mercado y del Estado. Mientras más tiempo se requiera para que las mujeres hagan ese trabajo, menos disponibles estarán para trabajar en la economía remunerada. Esta situación no sólo genera preguntas sobre justicia para las mujeres, sino también en torno al papel de las mujeres en la eficiencia económica global.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (1995).

No tomar en cuenta las relaciones que existen entre el trabajo de atención, cuidado a los demás y la economía remunerada puede generar como resultado políticas menos efectivas y asignaciones ineficientes del presupuesto. Por otro lado, el gasto en el pago de agua, combustibles domésticos, atención infantil, educación, salud, prestaciones por desempleo y pensiones puede reducir la carga del trabajo doméstico en mujeres y darles más tiempo para participar en el trabajo remunerado. Esto puede dar como resultado un efecto sinérgico o de mutuo reforzamiento entre los objetivos de la política pública, generando un mayor ingreso familiar, un índice mayor de crecimiento económico, mejores condiciones de participación para las mujeres y mayor inversión de las mujeres en la salud, nutrición y educación de sus hijos. Para alcanzar la eficiencia económica, los presupuestos y las políticas públicas deberían reconocer la dependencia de la economía pagada en el sector de atención y cuidado a los demás, que opera sin remuneraciones, y formular planes adecuados que incorporen a este sector.

Si bien la eficiencia económica es una razón convincente para que los presupuestos adopten una perspectiva de género, la meta de la equidad es igualmente importante. Es fundamental destacar que los presupuestos sensibles al género no significan presupuestos por separado para las mujeres.

Recuadro 34: Los presupuestos como medio para cumplir con los compromisos nacionales e internacionales hacia las mujeres

Las dependencias de gobierno y las instituciones de un país por lo general asumen que todos los ciudadanos son iguales de acuerdo con la ley y prohíben la discriminación contra las mujeres. Al firmar acuerdos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CSDDESC) la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y la Plataforma de Acción Beijing (PAB), los gobiernos se han comprometido a trabajar en forma progresiva para lograr la igualdad y equidad entre las mujeres y los hombres, las niñas y los niños. En la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas llevada a cabo en el año 2000, los gobiernos del mundo apoyaron las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), que deben alcanzarse para el año 2015. La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres es la tercera meta, además de que reconoce explícitamente que será difícil lograr las dos primeras si no se alcanza la igualdad de género. Los gobiernos, por lo tanto, tienen la obligación moral y legal de alcanzar esta meta.

Fuente: Grown y Gupta (2004).

Para alcanzar la eficiencia económica, los presupuestos y las políticas públicas que financian deberían reconocer la dependencia de la economía pagada en el sector de atención no pagado, y programar ambos adecuadamente. Mientras que la eficiencia económica es un requisito indispensable para que los presupuestos sean sensibles al género, la meta de equidad es igualmente importante.

Los legisladores pueden monitorear el cumplimiento de los compromisos gubernamentales establecidos a través de la asignación de recursos que permitan zanjar la brecha de género fortaleciendo capacidades, ampliando oportunidades y mejorando el proceso de toma de decisiones. Además, el seguimiento de los gastos y su comparación en función de criterios de género pueden arrojar beneficios tangibles en materia de rendición de cuentas, en relación con la transparencia del proceso presupuestario y la efectividad de las políticas públicas.

¿Qué es una perspectiva de género?

En el mundo entero, las normas y valores culturales que se inculcan en mujeres y hombres implican roles sociales diferentes. En muchas comunidades tradicionales, se espera que los hombres construyan y reparen las casas y cuiden a los animales del rebaño, mientras las mujeres cocinan, limpian la casa y cuidan a los enfermos y a los ancianos. En la mayoría de los países Africanos al sur del Sahara, los niños heredan la tierra y las propiedades, y las niñas no. En muchas partes del mundo, se considera que el hombre es la cabeza de su hogar y toma la mayoría de las decisiones que afectan a su familia, también espera que la mujer obedezca a su marido. En los países industrializados, una gran cantidad de mujeres ha entrado al mercado laboral pagado, pero siguen dedicando más tiempo que los hombres al trabajo doméstico, como demuestra un estudio del uso del tiempo realizado en Australia.

Cuadro 4: Minutos promedio dedicados cada día a las actividades de las mujeres y los hombres australianos en 1992

| Actividad | Mujeres | Hombres | Promedio |
|---|---------|---------|----------|
| Fuerza laboral | 425 | 516 | 482 |
| Doméstico, cuidado de los niños y compras | 301 | 175 | 242 |
| Personal | 628 | 621 | 624 |
| Educación | 325 | 384 | 354 |
| Participación en la comunidad | 99 | 125 | 110 |
| Social y diversión | 345 | 351 | 348 |

Fuente: Budlender et al (1998).

Los diferentes roles de las mujeres y los hombres en sus comunidades crean diferentes necesidades y preocupaciones.

Debido a que en el pasado las mujeres y los hombres no han disfrutado de los mismos derechos y acceso a recursos básicos como educación, propiedad de la tierra, crédito y toma de decisiones, las mujeres y las niñas se han quedado rezagadas en muchos sentidos. Por ejemplo, en todo el mundo hay más mujeres que hombres analfabetas. Menos del 5 por ciento de las mujeres en el mundo entero son propietarias de tierra. Más jovencitas que jovencitos adolescentes están infectadas con VIH/SIDA. La desigualdad de derechos y acceso a los recursos limitan la capacidad de las mujeres para tomar decisiones en sus hogares, comunidades o en el ámbito nacional. En términos globales, más hombres que mujeres ocupan puestos en el gobierno. Además, en promedio, las mujeres ocupan ligeramente más del 15 por ciento de los escaños en los parlamentos en el mundo entero (ver <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>). Aunque hay discriminación contra los hombres y los niños en los sistemas de relaciones sociales determinadas por el género, principalmente son las mujeres quienes sufren por la desigualdad de género.

El género es una categoría social, como la clase social, la raza o etnia o cualquier otro grupo que establece parámetros a los derechos y oportunidades disponibles para las personas que conforman este grupo. El análisis de género es un enfoque que se utiliza para hacer planes que involucran a todos, mujeres y hombres, niñas y niños. Los expertos han adoptado diversas medidas para evaluar las relaciones de género y monitorear el progreso hacia la igualdad. Un marco de referencia que ha adoptado el Grupo de Trabajo para la Educación y la Igualdad de Género sobre las Metas de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas (MDM), define tres niveles de igualdad que deben observarse entre mujeres y hombres (ver Recuadro 35).

El género es una categoría social, como la clase, la raza o la etnia, o cualquier otro grupo que establece parámetros a los derechos y oportunidades disponibles para las personas que conforman este grupo.

Recuadro 35: Marco de referencia para medir la igualdad de género

- La igualdad de género en el terreno de las capacidades como son la salud, la educación, la nutrición y otras habilidades humanas básicas.
- La igualdad de género en el acceso a los recursos y el terreno de las oportunidades implica igual oportunidad para usar o aplicar las capacidades básicas, a través del control sobre activos económicos (como son la tierra y los bienes) y recursos (como son el ingreso, el crédito y el empleo), así como la participación en la toma de decisiones.
- La igualdad de género en el terreno de la seguridad está definida como una menor vulnerabilidad a la violencia y al conflicto.

Las tres áreas de igualdad son interdependientes y mejoran la situación de las mujeres, aumentando su capacidad para tomar decisiones que afectan la vida en los hogares, en la comunidad y en el ámbito nacional y global.

Fuente: Grow y Gupta (2004).

Los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales recopilan información que tipifica los roles de género y las relaciones en estas tres dimensiones. Por ejemplo, la Unión Interparlamentaria recopila información sobre la participación de las mujeres en los parlamentos del mundo entero y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo publica información anual sobre las capacidades humanas de las mujeres y de los hombres. También hay indicadores nuevos que han sido desarrollados por expertos para medir las causas y efectos de las desigualdades de género. Al usar un marco de referencia analítico de género y datos desagregados por sexo, es posible hacer planes de desarrollo que atiendan las diferentes necesidades de ambos sexos.

Recuadro 36: El marco de desarrollo y género (GAD, por sus siglas en inglés)¹³

El marco de Desarrollo y Género tiene como objeto asegurar que todas las políticas públicas y programas del gobierno estén diseñados para tomar en cuenta los diferentes roles de género y las diferentes necesidades de las mujeres y de los hombres, de las niñas y de los niños. El marco implica un cambio

13. Gender and Development (GAD)

sustantivo al apartarse del enfoque de las Mujeres en Desarrollo (WID, por sus siglas en inglés), que atiende los derechos y necesidades de las mujeres por medio de programas especiales que distinguen y separan. La visión de WID tiende a enfocarse en incrementar las capacidades y las oportunidades económicas de las mujeres a través de intervenciones especiales, como actividades que generan ingresos, conocimientos sobre atención infantil y proyectos de higiene. El enfoque GAD reconoce que los roles culturalmente definidos de las mujeres y de los hombres refuerzan la desigualdad de las relaciones entre ellos, lo que genera marginación de ambos sexos aún cuando la marginación de las mujeres es más frecuente. Por lo tanto busca integrar plenamente a las mujeres en el proceso de desarrollo a través de introducir criterios de género en las políticas públicas, programas y presupuestos, y además busca transformar las desiguales relaciones entre géneros. El marco de referencia GAD se utiliza como herramienta para analizar si los programas o proyectos solucionan las necesidades de las mujeres y de los hombres, y hasta qué grado lo logran.

Fuente: Banco Mundial

Recuadro 37: Fortalecimiento de la gobernabilidad a través de presupuestos sensibles al género

Como camino para fortalecer la gobernabilidad económica y financiera por medio de presupuestos que respondan a los géneros, el Gobierno de Bélgica fue el país anfitrión de una conferencia de Alto Nivel que se llevó a cabo el 16 y 17 de octubre de 2001, patrocinada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y apoyada por el Consejo Nórdico de Ministros, el Gobierno de Italia, UNIFEM y el Secretariado del Commonwealth y el Centro de Investigación y Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC, por sus siglas en inglés)¹⁴. La meta era movilizar el apoyo político y financiero existente a fin de fortalecer la capacidad de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil para formular iniciativas y apoyar la visión global de las iniciativas de presupuestos que responden al género en todos los países para el año 2015. La conferencia instó a los gobiernos, a organizaciones internacionales e intergubernamentales, a instituciones multilaterales y a organizaciones no gubernamentales a lo siguiente:

14. International Development Research Centre - Canada (IDRC).

1. Promover que se revisen los procesos presupuestarios y los objetivos establecidos en presupuestos, planes y programas para asegurarse de que las necesidades y prioridades de mujeres y hombres se consideren por igual;
2. Alentar a las mujeres para que participen en esta revisión, incluyéndolas como representantes elegidas y como miembros de las organizaciones de mujeres, e involucrando a la comunidad investigadora, a los bancos de desarrollo y a la sociedad civil;
3. Alentar a los actores políticos a fin de incorporar el análisis de género en la formulación, ejercicio, auditoría y evaluación de los presupuestos del gobierno en todos los niveles. Comprometerse con la transparencia y la rendición de cuentas, procurando aplicar análisis de género en la evaluación de los informes de auditoría del presupuesto gubernamental, incluyendo informes sobre el impacto social de los presupuestos anteriores y el impacto social esperado del actual y futuro en términos del logro de objetivos de igualdad de género;
4. Reconocer que el uso de iniciativas de presupuesto que incorporan el género es benéfico para la participación, ya que mejora la forma de incluir las preferencias y necesidades de la sociedad civil en el presupuesto, así como las condiciones de transparencia. Asimismo, estas iniciativas mejoran las condiciones de igualdad, ayudan a reducir la pobreza y promueven la gobernabilidad y la eficiencia económica;
5. Promover y apoyar las iniciativas mundiales sobre presupuestos que incorporan criterios de género y hacer un llamado al Consejo Nórdico de Ministros, a la OCDE, y a UNIFEM en cooperación con el Secretariado del Commonwealth y el Centro de Investigación y Desarrollo Internacional de Canadá y otros organismos relevantes, a fin de que continúen realizando investigación y proporcionen apoyo técnico y metodológico a estas iniciativas;
6. Promover el rol catalizador de apoyo y cooperación internacional, apoyando las iniciativas de presupuestos sensibles al género.

Fuente: Comunicado de la Conferencia 'Hacia el Presupuesto Sensible al Género', 17 de octubre de 2001.

¿Cómo llevar a cabo un análisis de presupuestos sensibles al género?

Se han desarrollado diversas herramientas que pueden servir en el análisis de género de los egresos e ingresos. Una herramienta frecuentemente utilizada es la Declaración de Presupuesto Consciente al Género, que se puede aplicar a todo el presupuesto o a varios sectores. Se analizan los ingresos y los egresos utilizando diferentes herramientas, en función de sus probables impactos sobre diferentes grupos de mujeres, hombres, niñas y niños.

Análisis de género por gastos

Paso 1: Análisis de situación de género de un sector

Este análisis se inicia estudiando los documentos clave y los datos relacionados con aspectos de género en el país, identificando sus causas y los efectos subyacentes, inmediatos y de largo plazo. Con mucha frecuencia, los legisladores y las organizaciones de la sociedad civil tienen una idea clara de la situación socioeconómica de las mujeres, hombres, niñas y niños en sus distritos electorales. Se puede encontrar información en los ministerios, en las dependencias de estadísticas poblacionales y en informes internacionales.

Paso 2: Análisis de género de la política sectorial

En la segunda etapa, se examina la política sectorial y los documentos de programas, para ver si se atienden los aspectos de género previamente identificados. ¿Reduce la política las desigualdades de género, las deja como están o las incrementa?

Paso 3: Análisis de género de las partidas presupuestarias

La tercera etapa del análisis estudia hasta dónde llegan los gobiernos para hacer frente a sus compromisos en materia de género con las partidas que se asignan en el presupuesto. ¿Hace el gobierno lo que dice que va a hacer? ¿Pone pesos y centavos a los objetivos establecidos? Se hace también una evaluación para ver si las partidas atienden los problemas de género que se han identificado en el paso uno.

Recuadro 38: Marco de referencia para el análisis de los gastos de género

El marco de referencia de Rhonda Sharp se utiliza con frecuencia para desglosar los gastos en tres categorías:

1. **Partidas presupuestarias específicas** de género, son partidas específicamente enfocadas a mujeres y a niñas o a hombres y a niños. Por ejemplo, las becas escolares para niñas o asesoría sobre violencia doméstica para hombres. Muchos gobiernos han asignado fondos especiales para programas destinados a las mujeres. Es importante analizar su impacto en la vida de las mujeres para asegurarse de que dichos programas dan valor por el dinero que se paga por ellos. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que las partidas específicas asignadas por género son muy pequeñas en comparación con el resto del presupuesto, por lo general menos del uno por ciento.
2. **Las partidas asignadas con transversalización** deben examinarse para determinar su impacto por género. La mayoría de los gastos caen dentro de esta categoría y el verdadero reto para el análisis de género de los presupuestos es examinar si dichas partidas solucionan las necesidades de las mujeres y de los hombres y de las niñas y los niños de diferente grupo socioeconómico en forma equitativa.
3. **Las asignaciones a partidas que buscan garantizar la igualdad de oportunidades en el trabajo** son asignaciones cuya intención es promover la igualdad de género en el servicio público. Por ejemplo, creación de guarderías para las trabajadoras, permiso de maternidad con goce de sueldo, o capacitación especial para mujeres a nivel medio gerencial. Se debe prestar atención especial a los niveles y puestos de toma de decisiones porque los sistemas de prestación del servicio público toman decisiones importantes que impactan la vida de mujeres y hombres pobres. Si no hay un balance desde el punto de vista de género, es probable que las decisiones que se tomen también sean insensibles al género.

Fuente: Budlender et al (1998).

Recuadro 39: Elaboración del presupuesto nacional con perspectiva de género de Sri Lanka

Sri Lanka invirtió substancialmente en el desarrollo de las capacidades humanas y la infraestructura física. Como resultado de ello, las mujeres se han beneficiado con servicios de salud y educación gratuita y han cambiado sus labores en el sector agrícola por el de la industria (especialmente la industria del vestido) y de servicios. También han emigrado, a trabajar al extranjero. En 1997, las remesas privadas financiaron aproximadamente el 15 por ciento de las importaciones, y el 75 por ciento de esas remesas provenían de mujeres. Además, las mujeres contribuyeron con un 53 por ciento a las exportaciones de plantaciones y de las zonas de libre comercio.

Aún cuando se ha reconocido la aportación cada vez mayor de las mujeres al crecimiento económico, no hubo información de qué tanto se beneficiaron del presupuesto. El Departamento de Planeación Nacional llevó a cabo una iniciativa para analizar los probables impactos del presupuesto de Sri Lanka. El estudio cubrió varios ministerios: educación, salud, servicios sociales, industria y agricultura. También examinó la distribución por sexo en los trabajadores del servicio público. El cálculo de las asignaciones incorporó los siguientes elementos: (a) prestadores de servicios, incluyendo sueldo y gastos personales así como otros costos por entrega de servicios, y (b) el impacto en los beneficiarios del programa.

Educación: Las niñas representaron hasta el 53 por ciento de los estudiantes que asistieron al examen pre-universitario, y el 54 por ciento de los estudiantes que calificaron a universidades; pero sólo ocuparon el 42 por ciento de los lugares disponibles. En términos de beneficios a estudiantes de todos los niveles, el 48 por ciento del presupuesto de educación se destinó a las niñas. La mayoría de los maestros de escuelas primarias y secundarias eran mujeres (84 y 63 por ciento respectivamente) pero solamente representaron el 45 por ciento en nivel de educación superior. Sólo un 20 por ciento de los dirigentes de las escuelas y universidades eran mujeres. Al igual que la mayoría de los prestadores de servicio en el sector educación, las mujeres absorbieron el 68 por ciento de la asignación total.

Salud: Más mujeres que hombres usaron los servicios de atención a la salud pública (56 por ciento) y un tercio de las admisiones fue a servicios de obstetricia y ginecología. Las admisiones de hombres y niños básicamente se die

ron en los pabellones quirúrgicos, dentales y psiquiátricos. La mayoría de los empleados en este sector eran mujeres mientras que los niveles de toma de decisiones estaban dominados por los hombres.

Agricultura: El 36 por ciento de los trabajadores del Ministerio eran mujeres y se concentraron en los trabajos de nivel más bajo. Sólo el 9.5 por ciento de los trabajos de gerencia superior estaban ocupados por mujeres y no había una sola mujer en la alta dirección. El número de mujeres entre los campesinos beneficiarios fue bajo, y el 23 por ciento de los instructores en los programas de extensión del ministerio fueron mujeres. La membresía de las mujeres en las organizaciones de los campesinos también era baja y su representación en órganos y niveles de toma de decisiones fue aún menor. Debido a que las organizaciones de los campesinos representan un medio importante para incrementar la producción y lograr acceso a crédito, las mujeres campesinas se beneficiaron menos de estos servicios esenciales.

Industria: El 70 por ciento del presupuesto se destinó al desarrollo de un parque industrial. Aún cuando los hombres son dueños de la mayoría de los locales en dichos parques, el 80 por ciento de los empleados eran mujeres. Se recomendaron incentivos para establecer 50 fábricas de ropa en el sur a fin de reducir el alto desempleo entre las mujeres en esa área. Los programas de capacitación en administración de empresas y transferencia de tecnología representaron aproximadamente el 10 por ciento del presupuesto, pero la participación de las mujeres en ellos fue baja.

Servicios sociales: Los servicios del ministerio se dirigieron a los muy pobres, aquellos que habían sido dañados por inundaciones y sequías, los discapacitados y otros grupos vulnerables. Hubo un equilibrio de género en los niveles de personal profesional y administrativo. En promedio, el 58 por ciento del presupuesto total se destinó a las mujeres beneficiarias de los programas, pero menos mujeres que hombres se beneficiaron de la capacitación vocacional.

Servicio Público: Sólo una tercera parte de todos los empleados en el servicio público eran mujeres. La mayoría (66 por ciento) de los empleados profesionales en las provincias y en el gobierno central eran mujeres (básicamente maestras y trabajadoras de la salud). Sin embargo, estaban mal representadas en los niveles de toma de decisiones.

Recomendaciones: En los sectores sociales el estudio determinó que casi hay igualdad de género en el acceso y su uso (en educación el 48 por ciento del presupuesto se gastó en mujeres, en salud el 56 por ciento y en servicios sociales el 57 por ciento). Sin embargo, en los sectores de producción de agricultura e industria, las mujeres se beneficiaron mucho menos que los hombres con el presupuesto. Las recomendaciones incluyeron más recursos en la transferencia de tecnología, capacitación, extensión de servicios y sistemas de comunicación para incrementar la participación de las mujeres así como en el diseño de los programas, sistemas de entrega que igualen las oportunidades económicas para las mujeres y para los hombres y medidas para incrementar la representación de las mujeres en los niveles de toma de decisiones.

Fuente: Alailima (2003).

Se puede solicitar al gobierno que acompañe el presupuesto de cada sector con una declaración presupuestal con perspectiva de género, señalando qué impacto se espera del presupuesto sectorial en las mujeres y hombres, niñas y niños. También puede requerirse un documento que analice el impacto de género de todos los ingresos y egresos como parte del paquete de documentación relacionada con el presupuesto.

Alternativamente, los legisladores pueden comisionar su propia investigación y usar los resultados para asegurarse de que las asignaciones previstas solucionen las necesidades de las mujeres y de los hombres por igual. Por ejemplo, Filipinas promulgó una ley que define los mandatos y procesos, y asigna recursos para integrar criterios de género en los objetivos de desarrollo.

Recuadro 40: Política presupuestaria del GAD en las Filipinas

La Ley de Las Mujeres en el Desarrollo y la Construcción de Nación (Ley de la República No. 7192), promulgada en 1992, requiere que cada una de las dependencias del gobierno asigne un porcentaje de todos los fondos de asistencia para el desarrollo, incluidos los programas y proyectos de carácter general, de conformidad con criterios de género. El porcentaje va desde 5 por ciento como mínimo hasta un máximo de 30 por ciento. Varios lineamientos han sido expedidos para explicar a las agencias nacionales y a los gobiernos locales cómo cumplir con esta ley.

Desde 1995, el número de agencias gubernamentales que presentan informes del GAD, así como el total de la asignación del GAD ha estado incrementándose constantemente. Sin embargo, en 1999 solamente el 40 por ciento de todas las agencias había reportado, y el total de asignación GAD era del 0.6 por ciento, muy por debajo del mínimo del 5 por ciento requerido. Las revisiones de esta política indican que la política presupuestaria del GAD ha sido una herramienta útil al elaborar presupuestos. Se ha adquirido experiencia al usar una amplia gama de instrumentos legales incluyendo la ley misma, memorandos, órdenes ejecutivas y circulares en asignaciones con criterios de género.

Este enfoque no deja de tener sus debilidades. Si nos concentramos en el 5 por ciento del presupuesto GAD (asignado con criterios de género) los funcionarios gubernamentales, los legisladores y la sociedad civil pierden de vista que todo el presupuesto tiene un impacto de género. El reto es usar el 5 por ciento para integrar el género en el 95 por ciento restante. Además, es indispensable incorporar el género en la planeación y no sólo en la asignación. Detrás de todos los presupuestos existen políticas y planes. Se tiene que aplicar un enfoque GAD al proceso de planeación para que esta política presupuestaria sea más efectiva. En cualquier caso, la ley ha demostrado la necesidad de generar voluntad política y las capacidades que se necesitan para transformar el proceso de elaborar presupuestos invirtiendo en actitudes, habilidades y conocimientos de diferentes actores.

Fuente: Budlender et al (2001).

Existen otras herramientas que se pueden utilizar para incorporar la perspectiva de género en el monitoreo del presupuesto. Por ejemplo, se puede hacer un análisis de incidencia de gastos públicos desagregado por sexo, para estimar el costo unitario al proporcionar un servicio y el nivel de utilización llevado a cabo por diferentes grupos de mujeres y de hombres. Algunas encuestas que se han realizado utilizando esta herramienta han revelado que el servicio público que se pretendía fuera para mujeres pobres en realidad beneficiaba más a las mujeres más ricas. Las evaluaciones de beneficiario desagregado por sexo se utilizan para ver en qué medida un servicio atiende las necesidades de las mujeres y hombres pobres. Es una medida de cómo los mismos pobres valoran un servicio en particular. Los legisladores pueden mejorar su trabajo de supervisión y reflejar mejor los intereses de su electorado a través del uso de estas herramientas analíticas.

Recuadro 41: Herramientas para introducir el análisis de género en el proceso presupuestario del Reino Unido

| | <i>Preguntas</i> | <i>Requerimientos</i> |
|-------------------------------------|---|--|
| 1. Haciendo visible al género | ¿Quiénes lo reciben? | Datos desagregados por sexo. |
| 2. Auditoría de ingresos y egresos | ¿Cómo se distribuyen los egresos e ingresos entre las mujeres y los hombres? | Estadísticas de egresos/ ingresos desagregados por sexo. |
| 3. Evaluación de impacto por género | <p>¿Cuáles son las implicaciones en el corto y en el largo plazo para la distribución por género de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ¿recursos (dinero y tiempo)? - ¿trabajo remunerado y no remunerado? <p>¿La medida es adecuada para satisfacer las necesidades de mujeres y hombres?</p> | Datos sobre la economía de atención a terceros no pagada, por ejemplo una cuenta satélite que incorpora datos sobre el uso del tiempo, modelo microanalítico de la distribución del ingreso, incorporando el modelo económico (ejem. oferta de trabajo) y otra variable (ejem. fertilidad) sensible a diferenciales de género. |
| | ¿Cómo afecta la política las normas y los roles de género? | Sensibilidad a las diferencias de género, prácticas culturales y normas de género, así como al impacto que la política tiene al apoyarlas y reconstruirlas. |
| 4. Transversalización de género | ¿Cómo se toma en consideración el género en la formulación, diseño e instrumentación de la política pública? | La cooperación entre las agencias gubernamentales y a través del proceso de la política. |

| | <i>Preguntas</i> | <i>Requerimientos</i> |
|------------------------|--|--|
| | ¿Cuáles son las prioridades para reducir la desigualdad de género? | <p>Conciencia del alcance de los temas de género y capacidad para buscar más aspectos escondidos de la inequidad de género.</p> <p>Herramientas para valorar los objetivos y las prioridades que se dan a las políticas.</p> |
| 5. Punto de referencia | ¿Se están alcanzando las metas específicas de igualdad de género? | <p>La concientización de la complejidad de las desigualdades de género cuando se fijan los objetivos.</p> <p>Capacidad para detectar la política y otras variables que influyen en un fenómeno social en particular.</p> |

Fuente: Rake (2002:10).

Análisis por género de ingresos

Los estudios de género de los ingresos no están tan bien desarrollados como el análisis de los gastos, pero existen algunos ejemplos de Sudáfrica, el Reino Unido y otros países. El análisis de género en materia de ingresos es importante porque antecede a las decisiones sobre el gasto. El gasto se determina sólo después de que se han contestado preguntas sobre el tamaño del presupuesto y las fuentes de ingresos. En países en desarrollo, los fondos externos representan una proporción considerable del total de ingresos, y los impuestos directos afectan principalmente a las clases media y media alta. Los cambios en la política fiscal, en los impuestos y en las prestaciones derivadas de la política fiscal son más factibles en los países desarrollados, porque tienen una base gravable mayor y sistemas de bienestar social.

Los ingresos se pueden dividir en tres categorías, como se muestra a continuación:

- ◆ Tributación, directa e indirecta
- ◆ Fondos de donantes en la forma de créditos y subsidios
- ◆ Otros ingresos, como son las cuotas de usuario y las ventas de activos

Es posible examinar cuánto contribuyen hombres y mujeres al impuesto sobre la renta si la información se desagrega por sexo. Los hombres por lo general pagan más de este impuesto que las mujeres, porque ellos trabajan más en la economía pagada y ocupan plazas mejor remuneradas. En países pobres, este impuesto representa una proporción muy pequeña de los ingresos, porque la mayoría de la gente no tiene que pagarlo. Por otra parte, estudiar el impacto de género en la tributación puede dificultarse toda vez que en ocasiones se reporta el pago del impuesto por hogares y no en función de las personas físicas.

Otros tipos de análisis consideran cómo afectan impuestos especiales a mujeres y a hombres en función del sector en el cual trabajan, los tipos de trabajo que realizan y la variación en el nivel de ingreso.

El análisis de género también permite evidenciar cómo los fondos de organismos donantes se asocian a programas y políticas específicas que han generado determinado impacto. La introducción de cuotas de usuario en los servicios de educación, atención a la salud, servicios de agua y de electricidad, puede ponerlos fuera del alcance de los hogares pobres, por ejemplo. Los padres pueden sacar a las niñas de la escuela si no recaudan la cuota suficiente para todos sus hijos, y la carga de trabajo de la mujer puede aumentar si la familia decide o se ve obligada a usar agua entubada y electricidad, o bien tiene que caminar largas distancias para acarrear agua y madera para combustible.

En suma, hay varios puntos clave que deben recordarse cuando se lleve a cabo el análisis de género de los ingresos:

- ◆ **La economía de la atención y cuidado a otros, sin remuneración:** El cuidado del hogar sin remuneración tiene implicaciones fiscales y en materia prestaciones. Por ejemplo, cuando los gobiernos deciden ahorrar dinero reduciendo el número de camas de hospital son las mujeres, como cuidadoras no remuneradas, quienes cargan con la responsabilidad adicional de cuidar a los parientes enfermos. Esta responsabilidad, consecuentemente, limita la capacidad de la mujer para generar algún ingreso adicional.
- ◆ **Diferencias de género en la toma de decisiones dentro del hogar:** Algunos estudios han evidenciado que las mujeres tienden a gastar una proporción mayor del ingreso bajo su control que lo que gastan los hombres en productos básicos, como alimentos, educación, atención a la salud y el bienestar general de los hijos. Cuando suben los precios de estos productos debido a la tributación indirecta, las mujeres suelen verse afectadas en dos formas. Primero, si las mujeres son las responsables de asumir obligaciones y compromisos adicionales para compensar el incremento en precios, tienden a cambiar su uso del tiempo. Por ejemplo, las mujeres tendrían que quedarse en casa con los niños en vez de enviarlos a un centro de atención infantil. En segundo lugar, también pueden cambiar los patrones de consumo. Las mujeres pueden verse obligadas a comprar bienes

substitutos más baratos y menos nutritivos, o pueden decidir dedicar más tiempo a procesar alimentos en casa en vez de pagarle a alguien más para que lo haga, o consumir bienes procesados.

- ◆ **Diferencias de género en el régimen de derechos de propiedad:** En varios países en vías de desarrollo, es normal restringir la capacidad de las mujeres de ser propietarias o heredar propiedades, y reducir su capacidad para administrar el riesgo con éxito. Aún cuando las mujeres se benefician de no tener propiedades porque no se les cobra impuestos, cuando hay mayor equidad en el régimen de derechos de propiedad en términos de género, las mujeres aportan una parte importante del impuesto neto.

Recuadro 42: Impacto del género en los impuestos y prestaciones sociales en el Reino Unido

Un grupo independiente de feministas, economistas y expertos en política social en el Reino Unido, formó el Grupo de Mujeres para el Presupuesto (WBG, por sus siglas en inglés). El grupo ha concentrado su labor de análisis en los impuestos y prestaciones sociales desde una perspectiva de género. La razón de este enfoque es que el presupuesto del Reino Unido, tal como lo interpreta el Ministro de Hacienda, es una declaración anual de cambios en los impuestos y en las prestaciones sociales, así como en los reglamentos asociados a ellos. Las dependencias de gobierno anuncian cada una por separado el detalle de los gastos y reformas.

El WBG, que tiene la misión de promover la igualdad de género en la política económica, ha evidenciado ante la luz pública el impacto que tienen las medidas presupuestarias en términos de género, ha ofrecido asesoría en materia de políticas públicas y formulado principios y métodos para introducir una perspectiva de género en el presupuesto.

El grupo se ha concentrado en los créditos fiscales, es decir, en el impacto indirecto o directo que tienen algunas exenciones gravables, en el cuidado infantil, las condiciones de pobreza entre las mujeres y las políticas relacionadas con la ausencia materna o paterna con goce de sueldo, y en materia de pensiones. Así, el grupo ha combinando los temas de empleo y atención, igualdad de sueldo, productividad y la situación de las mujeres que regresan a trabajar después de haberse quedado en casa a cuidar a los demás. Los miembros del WBG interactúan directamente con funcionarios del ministerio de hacienda, o la tesorería, que es la dependencia de gobierno responsable de la planeación macroeconómica.

El grupo comparte sus habilidades en forma voluntaria y sustenta sus argumentos en pro de la eficiencia económica con el análisis de género. Aún cuando el WBG ha tenido éxito en influenciar algunos cambios importantes en las políticas públicas, su principal objetivo no se ha cumplido: lograr que el gobierno institucionalice el análisis de impacto de género en sus políticas de ingresos y egresos como parte del proceso presupuestario.

Además de los contactos con los funcionarios públicos, es necesario abocar la atención al poder legislativo a fin de crear el arrastre político necesario para impulsar el cambio.

En su respuesta al presupuesto del 2002, el WBG:

- Recibió con beneplácito el cambio que permite el pago del subsidio infantil a la cuidadora principal, que con mayor frecuencia es la mamá, en vez de al principal proveedor. La Tesorería aceptó la demostración de que transferir el ingreso de la ‘cartera’ masculina a la ‘bolsa’ femenina, tiene mayor impacto en el bienestar infantil y en la reducción de la pobreza.
- Reconoció que algunas de sus inquietudes en cuanto a la necesidad de dar mayores incentivos para que los ‘segundos proveedores’ (principalmente mujeres) se incorporaran al mercado de trabajo habían sido adoptadas, e instó al gobierno para que continuara reduciendo las barreras que enfrentan las mujeres con respecto al empleo.
- Lamentó que la atención infantil y las mejoras en el financiamiento de la atención infantil no hubieran recibido mayor atención en el presupuesto del 2002. Señaló que un informe reciente había demostrado que sólo el 16 por ciento de los niños menores de tres años de edad podían utilizar una guardería o contaban con la atención de una cuidadora. El mismo informe sugería que la falta de personal dedicado a la atención infantil era producto de que las condiciones salariales y el servicio civil de carrera de este tipo de trabajo atraían a menos trabajadores que las profesiones de enfermería, enseñanza y trabajo social. El Grupo sugirió al gobierno evaluar el ejemplo de otros países de la Unión Europea que han establecido como profesión la atención infantil durante los primeros años.

- Se le pidió al gobierno que detuviera la desigualdad entre las mujeres y los hombres, debido a que las mujeres que trabajan en el sector público ganan el 86 por ciento de lo que ganan sus contrapartes masculinas. El grupo argumentó que los servicios públicos no podían seguir confiando en que un grupo de mujeres estarían dispuestas a aceptar sueldos relativamente bajos dada la competitividad del sector privado. Para que el programa de modernización del gobierno tuviera éxito, el Departamento del Tesoro tenía que gastar más en mejorar el salario de las mujeres y eliminar las desigualdades salariales.
- Recomendó extender las oportunidades de capacitación a quienes regresaran a la fuerza laboral después de un largo período de trabajo en el cuidado de los demás.
- Recomendó dar prioridad al financiamiento para combatir la violencia contra las mujeres, y no sólo el crimen en las calles. Pidió una distribución justa de los fondos asociados a los delitos de violencia que se llevan a cabo en el ámbito público y a los que tienen lugar en el privado.

Fuente: <http://www.wbg.org.uk>

Iniciativas de presupuesto con perspectiva de género

Se han desarrollado iniciativas de presupuesto con perspectiva de género en más de cincuenta países. Algunas fueron acciones irrepetibles, otras han perdido impulso mientras que otras continúan. La revisión de mediano plazo del Programa de Presupuestos Sensibles al Género que llevó a cabo UNIFEM en el 2003, identificó veinte países con actividades continuas de presupuesto por género, a saber: India, Nepal, Brasil, Chile, Kenia, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Nigeria, Tanzania, Uganda, Sri Lanka, Guatemala, Marruecos, Egipto, México, Belice, Senegal y Mozambique.

Se han desarrollado iniciativas de presupuesto con perspectiva de género en más de cincuenta países

Las diferentes jurisdicciones han determinado que las herramientas propias de los presupuestos de género son útiles para diferentes fines. La igualdad de género promueve el uso de técnicas para exigir equidad en la distribución de los recursos y para promover los derechos de la mujer, al demandar que los gobiernos asignen recursos para el cumplimiento de los compromisos internacionales contenidos en instrumentos de derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de todas

las Formas de Discriminación contra las Mujeres y la Convención de los Derechos de los Niños. El uso de presupuestos de género también puede mejorar la eficiencia, la efectividad, la rendición de cuentas y las condiciones de transparencia en el gasto público. El interés de los gobiernos, legislaturas, organizaciones de sociedad civil y agencias para el desarrollo en los presupuestos que responden al género se ha incrementado por todas estas razones.

Las agencias internacionales, especialmente la UIP, UNIFEM, el PNUD y el Secretariado del Commonwealth, han brindado apoyo a diversas iniciativas para formular presupuestos considerando el género realizadas por grupos de la sociedad civil y otros organismos conjuntamente con los legisladores. El Secretariado del Commonwealth, por ejemplo, ha participado en una campaña de defensa internacional para promover los presupuestos con perspectiva de género entre sus Estados miembros. Ha participado en la creación de herramientas, metodología y materiales para fortalecer las capacidades. UNIFEM ha desempeñado un papel similar de defensa, y ha participado como proveedor de asistencia técnica y financiera; asimismo ha servido para catalizar y recopilar fondos para iniciativas nuevas e innovadoras.

Hay avances en diversos frentes. Latinoamérica y el Caribe son líderes en desarrollo de herramientas, mientras que las iniciativas Andinas son fuertes en el análisis presupuestario a nivel local, y en el desarrollo de ejercicios de participación. En África Oriental, se ha establecido una red de conocimientos, con fortalezas en materia de políticas públicas, capacitación y concientización de funcionarios públicos, legisladores e investigadores independientes. El Sur de Asia y Centroamérica tienen herramientas importantes para investigar y para construir capacidad de incidencia, mientras que otras regiones como la de los Estados del Medio Oriente, el Sudeste Asiático y África Occidental están trabajando con organismos donantes para integrar una perspectiva de género a las estrategias para la reducción de la pobreza y los MTEF, y las técnicas presupuestarias basadas en el desempeño.

Retos y restricciones en la elaboración de presupuestos de género

Actualmente prevalecen diversos retos en la formulación e incorporación de presupuestos de género, y en la adopción de los análisis generados por estos procesos, incluyendo, entre otros:

Recopilación de datos desagregados por sexo: En la mayoría de los países hay algunos datos diferenciados por sexo, dentro y fuera del gobierno, que pueden ser útiles. Sin embargo, es necesario generar más información a fin de arrojar más luz sobre las diferencias entre mujeres y hombres, niñas y niños, especialmente en lo

referente al acceso a los recursos, a las oportunidades y en materia de seguridad. Sin datos precisos y relevantes, no es posible integrar una perspectiva de género en el proceso del presupuesto. Los legisladores requieren información oportuna y concisa que les permita incorporar el análisis de género al debate del presupuesto cuando se discute y aprueba.

Evaluación de áreas prioritarias: Puede haber restricciones presupuestarias y disyuntivas en la asignación de recursos dada su escasez, que dificulten dar prioridad a las recomendaciones que resulten del análisis de los presupuestos sensibles al género. Por eso es necesario identificar claramente las prioridades por sector. El análisis de impacto en los beneficiarios con diferenciación de sexo podría ser auxiliar para identificar las diferentes necesidades e intereses de mujeres y hombres en relación con un servicio pero ¿cómo se traduce dicha información en cambios en las prioridades de las políticas públicas y en las tendencias de gasto? Por ejemplo, ¿cómo compara un analista la diferencia en el tipo de gasto debido a las distintas necesidades en relación con la atención a la salud? Es necesario desarrollar marcos de referencia adecuados para determinar qué aspectos de género son prioritarios para cada uno de los sectores en el contexto del presupuesto total. Esto es especialmente importante en aquellos lugares en donde se están llevando a cabo estrategias para la reducción de la pobreza.

Pasar del análisis a cambios sustantivos en los presupuestos y políticas públicas: Actualmente, la mayoría de las iniciativas de presupuestos de género en el mundo están en la etapa de análisis y hay poca evidencia relativa al impacto que ha tenido este análisis en la práctica, generando cambios en las políticas públicas y en la formulación de presupuestos y asignaciones presupuestarias. Esto no es sorprendente dada la rigidez de los procesos de toma de decisiones de los gobiernos y la tendencia de los funcionarios públicos a evitar la experimentación como la que involucra los presupuestos sensibles al género. Algunas iniciativas, sin embargo, como la del programa de Trabajo en Red de Género de Tanzania, han pasado del análisis a incorporar criterios de género en la asignación de recursos (Rusimbi et al 2000). No hay fórmulas mágicas ni garantizadas para lograr un presupuesto que responda al género. Introducir la perspectiva de género en la elaboración de presupuestos es un proceso político influenciado por un contexto más amplio en un país, así como la situación económica, social y cultural. Con todo, los legisladores, los grupos de la sociedad civil, los investigadores y funcionarios públicos vinculados al presupuesto pueden presionar a fin de que se introduzcan cambios en las políticas públicas y en los patrones de gasto que busquen la igualdad de género. La conformación de grandes coaliciones también puede ayudar a fortalecer la capacidad de diversas organizaciones, y crear el potencial para el trabajo de género, para defender políticas públicas específicas, aplicar técnicas de investigación, desarrollar habilidades de análisis presupuestario, y modificar los criterios de planeación y presupuestación de los

actores políticos relevantes. El trabajo de presupuesto sensible al género es bastante nuevo, y sigue evolucionando. Es importante pasar de la fase conceptual y teórica a la práctica. Es importante identificar, documentar y comparar la información que existe sobre las iniciativas que han logrado pasar de la etapa de análisis a la incidencia real, incorporando criterios de género en la formulación del presupuesto.

Restricciones a la intervención del Legislativo: Las legislaturas, cuando se asocian con especialistas y expertos en materia de género, han desempeñado un importante papel como defensores de ciertas políticas, por ejemplo, en Sudáfrica, Uganda y Escocia. Sin embargo, la influencia que pueden tener los legisladores es limitada. El papel que juegan las legislaturas en el proceso del presupuesto, a menudo se reduce a su aprobación y supervisión, mientras que la formulación y la ejecución del mismo con mayor frecuencia son funciones del Ejecutivo. Para integrar una perspectiva de género en el presupuesto es necesario incorporar el género en la formulación de las políticas y programas subyacentes del presupuesto. Es necesario influir en el proceso presupuestario desde el principio. Una legislatura activa y consciente del género puede utilizar la etapa de discusión y aprobación para cuestionar las prioridades del presupuesto y exigir asignaciones que promuevan la igualdad, pero difícilmente puede reformular las prioridades y lineamientos de la política pública.

Institucionalizar las herramientas para hacer presupuestos con perspectiva de género: El presupuesto sensible al género requiere voluntad política, recursos adecuados y capacidad, así como un alto nivel de “alfabetismo” presupuestario entre los miembros de la sociedad civil y dentro de la maquinaria de las mujeres que hacen política (mujeres burócratas y parlamentarias). El presupuesto con perspectiva de género es una herramienta política para exigir la rendición de cuentas en aspectos relativos a la igualdad de género. Es un factor importante para el cambio, y su éxito depende de si es posible generar voluntad política desde adentro del gobierno para transformar el presupuesto tradicional y las formas de hacer política pública, superando antiguos sesgos que promueven la desigualdad.

Se requieren habilidades técnicas y convencimiento ideológico para impugnar el pensamiento tradicional y económico dominante de los burócratas poderosos en los ministerios de finanzas e instituciones financieras internacionales. Las organizaciones de la sociedad civil y los legisladores reformistas comprometidos con una visión de cambio social, así como las maquinarias de mujeres que hacen política, necesitan construir habilidades y alcanzar un alto grado de especialización para participar de manera significativa en los debates de política económica. Es necesario construir capacidad especializada y herramientas para incorporar el análisis de género en los presupuestos. En este contexto, es importante destacar que las coaliciones y redes de la sociedad civil, investigadores de género, legisladores y funcionarios de gobierno han podido difundir estas habilidades entre diferentes actores en el proceso presupuestario.

La utilización de herramientas de presupuesto por género requiere recursos, especialmente los recursos técnicos y humanos que se concentran en la supervisión y evaluación del presupuesto ex ante. Ha habido apoyo dentro y fuera de los círculos de presupuesto por género para desarrollar nuevas y mejores herramientas, innovadoras y menos costosas, que permitan recopilar información relevante y oportuna. También es necesario contar con apoyo sostenido en los países donde los recursos y la capacidad son escasos. Aún cuando actualmente hay un gran entusiasmo entre los donantes por los presupuestos sensibles al género, existe la posibilidad de que dicho interés se desvanezca. Por lo tanto, es importante tener una perspectiva realista sobre los objetivos, el avance y las limitaciones del presupuesto sensible al género, para evitar desavenencias en el futuro.

El presupuesto sensible al género requiere voluntad política recursos adecuados y capacidad, así como un alto nivel de ‘alfabetismo’ presupuestario entre los miembros de la sociedad civil

Fortalecimiento de la participación legislativa

Con demasiada frecuencia, las legislaturas se dan cuenta de que su capacidad es limitada, y no pueden participar en forma efectiva en el proceso de elaboración del presupuesto. Varios obstáculos pueden impedir que las legislaturas participen en forma activa en el proceso de elaboración del presupuesto, como por ejemplo en los siguientes casos:

- ◆ Cuando el Ejecutivo manda en una mayoría disciplinada en la legislatura, hay menos espacios y oportunidades para hacer un compromiso legislativo, que cuando los gobiernos no tienen mayoría y operan con una coalición incierta entre los partidos.
- ◆ El marco legal puede limitar la participación legislativa.
- ◆ El sistema de comisiones puede ser demasiado débil para hacer alguna aportación significativa a los debates presupuestarios.
- ◆ La legislatura puede no tener suficiente tiempo o capacidad de investigación y análisis para evaluar correctamente el presupuesto.

De cualquier manera, existe una tendencia emergente en las legislaturas a fortalecer su papel en el proceso presupuestario. En el mundo entero, los procesos políticos se están abriendo a los ciudadanos, promoviendo así una mayor participación. Conforme más mujeres y representantes de grupos previamente excluidos logran ocupar un lugar en las legislaturas, tratan no sólo de influenciar las políticas públicas y los presupuestos, sino también transformar los procesos y la cultura de la toma de decisión legislativa. Esta circunstancia implica el reto de fortalecer las aptitudes y habilidades necesarias para incorporar nuevos temas y enfoques en el proceso de toma de decisiones. Uno de estos retos es incorporar la perspectiva de género en el presupuesto. En este capítulo se abordan algunos de los enfoques e iniciativas que persiguen las diferentes legislaturas.

“Es sumamente importante que los legisladores tomen en serio su tarea de supervisión. Creo que si podemos avanzar un paso más y monitorear los proyectos que sean adecuados, y si los Ministerios y las paraestatales entienden que son responsables o que son más responsables ante la gente, esto ayudará a garantizar la transparencia del sistema”.

L.C. Ikpeazu, MP (Nigeria). Participante del seminario sobre el Parlamento y el Proceso Presupuestario. Inclusive desde una Perspectiva de Género.

Nairobi. Kenia 2000

Revisión de los poderes legislativos

Es importante que el marco normativo y legal vigente provea de suficiente espacio y funciones para que los legisladores puedan incidir. Aun si los poderes presupuestarios de las legislaturas están inscritos en la Constitución, es posible cambiarlos. Por ejemplo, aunque los poderes de enmienda pueden ser reformados como parte del proceso de revisión constitucional, no siempre están incorporados en la constitución. A veces son parte de las reglas legislativas, o simplemente se basan en la tradición y en las costumbres y prácticas informales. En consecuencia, hay diferentes niveles de afianzamiento. Es importante tener estos diferentes niveles en cuenta cuando se consideran reformas para extender o fortalecer la capacidad de incidencia de los legisladores en los presupuestos.

Recuadro 43: Reevaluación de los procesos de enmienda del presupuesto en Francia

En 2001, a iniciativa del Parlamento Francés se realizaron cambios importantes al ordenamiento de 1959 que regulaba las leyes financieras. Uno de los efectos de la reforma era ampliar los poderes legales de los legisladores para hacer enmiendas a las iniciativas de egresos. El Artículo 40 de la Constitución Francesa (1958) limitaba los poderes de enmienda relativos a las leyes de finanzas: ‘No se aceptarán enmiendas introducidas por los miembros del parlamento cuando su adopción tendría como consecuencia una disminución de los recursos públicos o la creación o incremento de una partida de egresos públicos’. En el pasado, esta disposición se había interpretado en

forma restrictiva, lo cual implicaba que solo se permitían recortes a las partidas existentes. Pero un elemento clave de la reforma de 2001 fue la re-clasificación del presupuesto, que contenía programas y ‘misiones’ u objetivos. La limitación constitucional sobre los cambios en los gastos fue reinterpretada de manera que ahora aplicaba a las ‘misiones’ que eran parte del presupuesto. Esto permitía a los legisladores, cambiar la asignación de recursos entre los programas existentes dentro de una misma misión. Esta reinterpretación abrió la posibilidad de incorporar las prioridades de los legisladores en la asignación de recursos.

Fuente: Amselck (1998), Chabert (2001).

Permitir la participación del legislativo en la etapa de formulación de la política presupuestaria a mediano plazo

Mantener un enfoque exclusivo en los procesos de reforma del papel de los legisladores no es suficiente, ni tampoco deseable. Como se comenta en el capítulo uno, los presupuestos se basan cada vez más en una perspectiva de mediano plazo. Además, el impacto potencial de realizar pequeños cambios cada año que se incrementen con el tiempo es limitado, ya que hay demasiados aspectos del presupuesto que son muy inflexibles para que los cambios de corto plazo funcionen. Por ejemplo, es importante introducir estrategias para reducir personal en el mediano plazo a fin de no amenazar el suministro de servicios.

Es importante que la revisión anual del presupuesto que realizan los legisladores considere las necesidades presupuestarias inmediatas a la par de un firme entendimiento de la dirección que seguirá la política presupuestaria en el mediano plazo. Es deseable que las legislaturas debatan las políticas presupuestarias de mediano plazo además del presupuesto anual. Para lograrlo, es posible presentar una declaración política del presupuesto a mediano plazo, que la legislatura podría debatir antes de presentarse el presupuesto anual. Si la legislatura es efectiva y logra que su voz sea escuchada al determinar la política presupuestaria a mediano plazo, quizás disminuya cada año la necesidad de introducir enmiendas al presupuesto. La oportunidad de reconsiderar la estrategia presupuestaria a lo largo de un largo periodo también puede permitir que se introduzcan cambios de mayor alcance como el uso de herramientas para el análisis de género.

Es importante que la revisión anual del presupuesto que realizan los legisladores considere las necesidades presupuestarias inmediatas a la par de un firme entendimiento de la dirección que seguirá la política presupuestaria en el mediano plazo.

Recuadro 44: Ley Presupuestaria de Uganda del 2001 y presupuesto sensible al género

Las iniciativas para introducir temas de género en enfoques presupuestarios no se reducen al contenido de los presupuestos sino que deben considerar la reforma del proceso presupuestario mismo, y fortalecer el papel que juega la legislatura y la sociedad civil en ese proceso. Las mujeres parlamentarias en Uganda, conjuntamente con el Foro para Mujeres en la Democracia (FOWODE, por sus siglas en inglés), organizaron talleres de trabajo sobre el proceso presupuestario para todos los legisladores interesados, y se les presentaron diferentes modelos de incidencia. Esto dio como resultado un proyecto aprobado como la Ley del Presupuesto en 2001. Aunque la ley no otorga al parlamento poderes de enmienda, su papel ha incrementado en la etapa de formulación del presupuesto al requerir que el Ministro de Finanzas presente el plan macroeconómico de mediano plazo y el marco de referencia del presupuesto a debate varios meses antes de que sea presentado el presupuesto anual (sección 4). La ley también mejora el desempeño del parlamento en el monitoreo del presupuesto. Los informes de desempeño del presupuesto que se entregan periódicamente al parlamento deben incluir los créditos contratados, el detalle de las condiciones del crédito y los desembolsos reales ejercidos. La Oficina Parlamentaria de Presupuesto, establecida por la Ley, trabaja con FOWODE para introducir una perspectiva de género en su análisis independiente del presupuesto.

Fuente: Byanyima (2002).

Establecer la capacidad de investigación independiente del presupuesto

Es necesario facultar a los legisladores para que analicen el presupuesto y el proceso presupuestario de manera independiente. Aun cuando la legislatura tenga facultades legales y el espacio político para formular presupuestos, se requiere capacidad analítica y técnica para tomar buenas decisiones presupuestarias. La capacidad de entender el presupuesto y hacer cambios informados depende del examen detallado que sólo es posible cuando se cuenta con un análisis sólido y exhaustivo. Por lo tanto, es importante que la legislatura tenga acceso a información independiente y a análisis presupuestarios, preferentemente a través de su servicio de investigación. Estos informes y análisis se pueden complementar con los realizados por analistas independientes, economistas del sector privado, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

La capacidad para hacer cambios a los presupuestos depende del escrutinio detallado que sólo es posible cuando se cuenta con análisis sólido y exhaustivo

Cuadro 5: Algunas opciones para establecer capacidad de investigación del presupuesto

Algunas de las legislaturas más activas en términos presupuestarios, cuentan con la

| Estructura | Ejemplo |
|--|----------------|
| Oficina del presupuesto completa y grande | Estados Unidos |
| Oficina de presupuesto especializada a pequeña escala | Uganda |
| Unidad especializada en presupuesto como parte de un servicio de investigación legislativa general | Polonia |
| Servicio de investigación general con capacidades limitadas de análisis presupuestario | Reino Unido |

capacidad de analizar el presupuesto y realizar investigación propia y análisis exhaustivo. Por ejemplo, La Oficina del Congreso para el Presupuesto en Estados Unidos (CBO, por sus siglas en inglés) cuenta con casi 250 miembros de personal altamente capacitado, y hay casi 50 empleados en la Oficina de Planeación y Presupuesto del Congreso de las Filipinas (CPBO, por sus siglas en inglés). Recientemente, el parla-

mento de Uganda estableció una Oficina del Presupuesto con 13 economistas. Algunas legislaturas tienen unidades de investigación más pequeñas que se especializan en análisis de presupuestos, como por ejemplo en Polonia, y aún hay otras unidades generales de investigación que pueden entregar análisis presupuestarios cuando se necesiten, como el Servicio de Investigación de la Biblioteca de la Cámara de los Comunes, en el Reino Unido. Sin embargo, en muchas legislaturas la capacidad para analizar el presupuesto es insignificante o inexistente. Generar las bases para desarrollar este análisis independiente debe ser un elemento importante de los esfuerzos para fortalecer el papel de la legislatura en el proceso presupuestario.

Recuadro 45: El papel fundamental del personal parlamentario

Al analizar el presupuesto, el parlamento necesita atraer personal parlamentario adecuado y su remuneración debe ser proporcional al resto de las dependencias del gobierno. La especialización del personal parlamentario debe procurarse estableciendo un sistema de incentivos a la especialización y por medio de la realización de actividades de capacitación, como seminarios y la creación de redes de vinculación con organizaciones de la sociedad civil. En la medida en que se establezcan estos mecanismos la asesoría que proporcione el personal a los legisladores será más exhaustiva e imparcial.

Fuente: Unión Interparlamentaria (2003).

del presupuesto desde la perspectiva de género. Requieren de personal profesional con conocimientos especializados del tema que puedan proporcionarles información concisa, precisa y oportuna para utilizar cuando se debata el presupuesto. Las oficinas del presupuesto o el personal responsable de apoyar a las comisiones relacionadas con el proceso presupuestario deben buscar enlaces con instituciones que puedan llevar a cabo el análisis presupuestario con perspectiva de género, como por ejemplo las universidades y los grupos de la sociedad civil, e información de distintas fuentes, como oficinas de estadística. Como parte de su estrategia de asesoría, algunas organizaciones de mujeres y otros grupos de la sociedad civil proporcionan a los legisladores información exhaustiva sobre temas inquietantes. Los activistas a veces llevan a cabo programas de capacitación para legisladores que buscan redimensionar la importancia que los legisladores atribuyen a temas de género, o introducir nuevas capacidades y herramientas para integrar la perspectiva de género en la legislación y en los presupuestos.

Mejorando las capacidades de los parlamentarios

Para hacer un mejor uso de la información sobre el presupuesto, los parlamentarios necesitan construir su propio conocimiento sobre políticas económicas, presupuestos y asuntos de género. Diversos grupos de la sociedad civil e institutos de investigación dan capacitación en estos campos. Por ejemplo, el Centro para el Desarrollo Legislativo en Manila y PARAGON/PNUD proporcionan diferentes programas para capacitar a legisladores y su personal en diversos países de la región Asia-Pacífico. El Foro Parlamentario de la Comunidad de Desarrollo del Sudeste Africano (SADC, por sus siglas en inglés) con base en Windhoek, Namibia, da capacitación y promueve intercambios entre parlamentarios y personal parlamentario a trece países. El Centro Parlamentario Canadiense tiene programas para incrementar la capacidad del personal y de los parlamentarios en diversos países. De igual manera, el Proyecto Internacional de Presupuestos (IBP, por sus siglas en inglés) en Washington, D. C. proporciona apoyo dirigido a construir habilidades de análisis de presupuestos. La Unión Interparlamentaria ha organizado una serie de seminarios regionales y nacionales para incrementar la capacidad de los parlamentarios y del personal parlamentario en el proceso de elaboración de presupuestos, incluyendo la perspectiva de género. Si no se cuenta con un entendimiento básico de los temas económicos y un nivel mínimo de concordancia en torno a la importancia del género entre legisladores, la investigación y el análisis de presupuestos continuarán siendo subutilizados.

Recuadro 46: El trabajo de la UIP en la promoción del papel que juega el parlamento en el proceso presupuestario

Desde hace mucho tiempo, la Unión Interparlamentaria ha tenido interés en promover la buena gobernabilidad y el papel que desempeñan las mujeres en el parlamento. Teniendo en mente estos dos intereses, ha organizado una serie de seminarios regionales sobre el papel que juega el parlamento en el proceso presupuestario, incluyendo la perspectiva de género, en colaboración con el Instituto del Banco Mundial y con PNUD. El éxito del primer seminario en Nairobi, Kenia, en el año 2000 se reprodujo en Bamako, Malí, en el 2001; en Manila, Filipinas, en el 2002 y en Colombo, Sri Lanka, en el 2003. Estos seminarios han atraído a una amplia gama de legisladores y parlamentarios ávidos de aprender más sobre el proceso presupuestario y las estrategias y técnicas que se requieren para hacer intervenciones efectivas por cuenta de su electorado.

En cada ocasión, los expertos de la sociedad civil y los legisladores fueron invitados a compartir sus experiencias en el proceso presupuestario y las formas en que puede incorporarse el género al presupuesto. Después de una introducción general al proceso, se discutieron temas de transparencia y rendición de cuentas, los mecanismos para llevar a cabo un análisis del presupuesto contemplando el género. Se buscaba capacitar y facultar al personal legislativo con las estrategias y la información necesarias para poder asesorar a los legisladores.

La Unión Interparlamentaria ha publicado informes de cada uno de estos seminarios y se pueden solicitar en la Web: <http://www.ipu.org/english/pblctns.htm>

No puedo poner más énfasis en la necesidad que tienen los legisladores de facultarse a sí mismos con los conocimientos adecuados, para que su supervisión pueda ser significativa.

B.P. Sonjica, MP (Sudáfrica)

Participante en el Seminario del Parlamento en el Proceso Presupuestario. Incluyente desde una Perspectiva de Género. Nairobi, Kenia, 2000

Ampliar el acceso a la información

La toma de decisiones legislativas en materia presupuestaria debe basarse en información exhaustiva, precisa, adecuada y oportuna, proporcionada por el Ejecutivo. La cantidad de documentación de soporte que acompaña las cifras del presupuesto es un factor crucial. En muchos países, el documento del presupuesto mismo contiene pocos elementos descriptivos que justifiquen las políticas fiscales subyacentes y las propuestas de egresos. Con frecuencia, la única fuente de información descriptiva es el discurso cuando se presenta el presupuesto. Esto hace difícil que los legisladores y su personal entiendan los fundamentos que sustentan la política presupuestaria, y que evalúen si el presupuesto refleja correctamente la política gubernamental establecida.

En muchos países en desarrollo, es necesario hacer más exhaustiva la información sobre el financiamiento de organismos donantes. El financiamiento de los organismos donantes e instituciones financieras internacionales debería incluirse en el presupuesto y las legislaturas deberían recibir información detallada sobre cualquier acuerdo de financiamiento y las condiciones inherentes al acuerdo.

Las decisiones presupuestarias se deben tomar con conocimiento de la información real de los gastos

También se necesita la información sobre el gasto real ejercido durante el año. Esto puede ayudar a la legislatura a controlar los gastos no autorizados y la variación entre las cifras aprobadas y las observadas con oportunidad. La toma de decisiones sobre el presupuesto debe fundamentarse con la información real de los egresos, en vez de hacerlo sobre la base de las cifras presupuestadas que bien pueden ser poco más que ficción. Aparte de un buen reporte anual, es necesario que la legislatura y el órgano de auditoría interactúen constantemente, a través de mecanismos de enlace regulares, por ejemplo. Otro reto que se presenta con frecuencia es el de reducir el

tiempo que existe entre el momento en que finaliza el ejercicio y el momento en que se presenta el informe de auditoría. Es importante que este periodo sea lo más breve posible, a fin de maximizar la utilidad de la información.

Muchos presupuestos no relacionan claramente los objetivos de presupuesto con el gasto, y esto limita la posibilidad de examinar el impacto del gasto por sexo. Es necesario alentar al gobierno para que cambie su formato de presentación de la información presupuestaria para que integre la información de los resultados.

Recuadro 47: ¿Qué tipos de documentación presupuestaria debería haber disponible?

La OCDE ha formulado un conjunto de prácticas deseables, conocidas como Mejores Prácticas para la Transparencia del Presupuesto. Estas prácticas establecen parámetros de referencia que tienen que ver con la disponibilidad de la información presupuestaria, con los requerimientos de información específicos, y con la integridad y aspectos fundamentales de la rendición de cuentas. La OCDE recomienda los siguientes tipos de documentación presupuestaria:

Un presupuesto exhaustivo que incluya datos y proyecciones a mediano plazo.

Un reporte previo al presupuesto que estipule claramente la política económica a largo plazo del gobierno y los objetivos de política fiscal, así como las estimaciones económicas y los objetivos de la política fiscal a mediano plazo.

Informes mensuales que incluyan los avances en ejercicio del gasto, y explicaciones claras de cualquier diferencia que pudiera surgir entre los montos reales ejercidos y los presupuestados.

El informe de medio año, que proporciona una actualización exhaustiva del ejercicio del gasto, incluyendo previsiones actualizadas para el presupuesto de mediano plazo.

El informe de fin de año, que debería ser auditado por el órgano superior de auditoría y debe presentarse en un plazo no mayor a los seis meses contados a partir del cierre del ejercicio fiscal.

Un informe especial que integre información sobre el estado general de las finanzas gubernamentales inmediatamente antes de una elección.

Un informe de largo plazo que evalúe la sustentabilidad de las políticas gubernamentales actuales.

Fuente: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

Extender el papel de las comisiones

Para ser efectivas, las legislaturas necesitan comisiones bien establecidas. Las comisiones legislativas son el ‘cuarto de máquinas’ de la legislatura. Es en comisiones donde se lleva a cabo el debate profundo y técnico, que se aleja del posicionamiento político que frecuentemente caracteriza el proceso legislativo. Cuando las comisiones no son efectivas, y la discusión se lleva a cabo ante el pleno, el papel de la legislatura en el proceso presupuestario es débil.

Un conjunto de reformas útiles para fortalecer el sistema de comisiones incluiría las siguientes:

- ◆ Establecer de un sistema exhaustivo de comisiones financieras,
- ◆ Introducir audiencias públicas para discutir el presupuesto,
- ◆ Aumentar el personal de apoyo, y
- ◆ Ampliar el tiempo para que la comisión respectiva evalúe el borrador del presupuesto y pueda desarrollar una revisión detallada.

Las comisiones legislativas son el ‘cuarto de máquinas’ de la legislatura. Cuando las comisiones no son efectivas, y la discusión se lleva a cabo ante el pleno, el papel de la legislatura en el proceso presupuestario es débil.

Introducir una perspectiva de género al análisis de presupuestos requiere que el parlamento tenga el tiempo suficiente para examinar a detalle el presupuesto y pueda formular propuestas alternativas, preferentemente a través de su sistema de comisiones. Las reglas de procedimiento deberían permitir a la comisión que revisa el presupuesto revisar con suficiente detalle los presupuestos sectoriales, y considerar la participación del público en las sesiones de las comisiones. Si los legisladores no tienen información de especialistas de la sociedad civil, es poco probable que los parlamentos puedan generar y sostener por sí solos la presión necesaria para integrar el análisis de género en el proceso de elaboración de presupuestos.

Recuadro 48: El nuevo proceso presupuestario del parlamento en Suecia

En el pasado, el proceso de aprobación del presupuesto en el Parlamento Sueco, el *Riksdag*, era considerado ‘indisciplinado’. El debate se concentraba en las reasignaciones individuales y se tenía poca consideración sobre el efecto agregado de las reasignaciones realizadas por los legisladores. El gasto total sólo se conocía con cierta seguridad al final del proceso. A principio de la década de los años 90, el Parlamento reconocía la necesidad de reformar el proceso. Fue la época de la crisis fiscal, y se estableció una comisión para analizar y formular una propuesta de reforma. El proceso parlamentario reformado tiene tres pasos clave: el Parlamento fija el nivel agregado de egresos e ingresos en una Ley de Política Fiscal que se presenta en abril y se aprueba dos meses después. Después de haber presentado el presupuesto en septiembre, el Comité de Finanzas discute y recomienda las asignaciones a cada una de las 27 áreas de egresos, como son la justicia, comunicaciones y otras. Cuando la Cámara ha aprobado la división de gastos agregados, los comités sectoriales asignan las partidas a los rubros individuales dentro de las áreas generales de gastos, y las comisiones sectoriales pueden intercambiar y cambiar la composición de los rubros específicos, pero deben mantener el total acordado para el área de egresos. En diciembre se aprueba el presupuesto, y el ejercicio fiscal comienza en enero.

Fuente: Blöndal (2001: 37-42).

Reevaluar el tiempo del proceso presupuestario

Las legislaturas requieren tiempo suficiente para que la toma de decisiones sea significativa. La experiencia internacional sugiere que un mínimo de tres a cuatro meses es necesario para que la legislatura apruebe el presupuesto sobre la base de un análisis y escrutinio significativo. Sin embargo, más tiempo no es suficiente en sí mismo. Además, es necesario que el presupuesto se presente con suficiente anticipación al ejercicio fiscal al que se refiere, a fin de permitirle a la legislatura tomar decisiones importantes. Las reformas al proceso presupuestario fortalecen la legislatura cuando atienden ambos aspectos.

Se requiere un mínimo de tres a cuatro meses para que la legislatura apruebe el presupuesto sobre la base del análisis y escrutinio significativo

Institucionalizar la perspectiva de género en el presupuesto

Toda idea nueva necesita un promotor. Dentro del legislativo, una comisión que se preocupe por aspectos de género o la propia comisión de presupuesto pueden asumir la responsabilidad de planear e institucionalizar la perspectiva de género en el presupuesto. De no ser así, una estructura menos formal, como un grupo interpartidista de mujeres legisladoras puede asumir el reto y trabajar con las comisiones que revisan y dictaminan el presupuesto. En Sudáfrica, un subcomité del poderoso Comité de Finanzas incorporó el género al trabajo del Comité. En Uganda, los miembros de la Asamblea de Grupos de Interés Especial (SIG, por sus siglas en inglés), iniciaron este proceso, por medio de sus respectivos comités parlamentarios de supervisión. Dos nuevas estructuras formales, la Oficina del Presupuesto y el Comité para Igualdad de Oportunidades han asumido la tarea de facilitar la incorporación de temas de género en el presupuesto y la transversalización de género, respectivamente. Cuál es el mecanismo institucional adecuado para introducir la perspectiva de género en el presupuesto depende del sistema político y legislativo existente. Sin embargo, si no hay ningún mecanismo institucional que permita introducir esta perspectiva, puede ser muy difícil mantener el impulso necesario para lograr el cambio.

“El tema del género es un tema transectorial. Atraviesa todos los sectores. . .

Recuadro 49: Institucionalización de una perspectiva de género en el presupuesto en el Parlamento de Uganda

1996: El Foro para las Mujeres en la Democracia, una ONG consultora, facilitó la formación de asambleas de grupos de interés especial formados por mujeres parlamentarias, jóvenes, discapacitadas y de la clase trabajadora.

1997: Los ejecutivos de FOWODE bajo la influencia de la Iniciativa del Presupuesto para Mujeres en Sudáfrica, diseñaron un programa de capacitación de dos años para la asamblea de SIG y los parlamentarios de comités presupuestarios sobre género, política económica, aspectos presupuestarios y consultoría, entre otros temas. Se reclutó a los instructores del sector académico, de los ministerios de finanzas y género, y del banco central.

1997: Los participantes en el programa resolvieron reformar el proceso presupuestario e incrementar el rol del parlamento. Después de un discurso del líder del WBI, los participantes en el retiro anual de la asamblea del SIG resolvieron adoptar una iniciativa similar.

1998: Se lanzó el Proyecto del Presupuesto de Género como una iniciativa conjunta entre el SIG y otros parlamentarios, funcionarios gubernamentales, investigadores independientes, ONG y periodistas. Se llevaron a cabo actividades de capacitación, investigación y consultoría sobre el ciclo del presupuesto.

1999: FOWODE fue invitado a participar en forma regular en el Grupo de Trabajo para la Erradicación de la Pobreza en el Ministerio de Finanzas, y participó en el proceso de elaboración de estrategias para la reducción de la pobreza (ERP).

2001: La Ley del Presupuesto fue aprobada y la nueva Oficina del Presupuesto del parlamento incluyó el análisis de género en su plan, incluyendo la facultad de formular presupuestos. Acordaron colaborar con FOWODE en continuar con el trabajo realizado. Los promotores del presupuesto sensible al género en el parlamento han introducido en las nuevas reglas de procedimiento un Comité de Igualdad de Oportunidades que es responsable incorporar criterios de género y presentó a una mujer parlamentaria para encabezar el nuevo Comité de Presupuesto.

2002: Se lanzó la Red Presupuestaria de Género de África Oriental. Coordinada por FOWODE, reúne a los planificadores económicos, parlamentarios, investigadores y consultores de la sociedad civil para compartir estrategias y herramientas para el análisis de género y dar consultoría sobre presupuestos y temas de política económica.

Fuente: Byanyima (2002).

Recuadro 50: Algunos enfoques posibles para fortalecer el papel de formulación del presupuesto en la legislatura

- Revisar y ampliar los poderes de la legislatura para enmendar el presupuesto.
- Proporcionar una oportunidad significativa para que la legislatura haga una aportación a la formulación de la política de presupuestos en el mediano plazo.
- Establecer o mejorar la capacidad de investigación y análisis presupuestario en la legislatura y en el personal legislativo.
- Fortalecer, a través de acciones de capacitación, el manejo por parte de los legisladores de información especializada en materia de política económica, aspectos de presupuesto y género.
- Ampliar el acceso a la información relevante y de alta calidad sobre el presupuesto.
- Ampliar el papel de las comisiones legislativas en el proceso presupuestario.
- Presentar el presupuesto con suficiente anticipación antes del inicio del ejercicio fiscal.
- Asegurar que los legisladores cuenten con al menos tres o cuatro meses para analizar el borrador del presupuesto anual.
- Innovar e institucionalizar las perspectivas nuevas y complementarias sobre el presupuesto, en especial la perspectiva de género.

Si queremos asegurarnos de que los temas de género sean capturados por la revisión sectorial, debemos proponernos transmitir las preocupaciones de género.

Esto es perfectamente posible si empezamos, primero que nada, preguntando a todas las estructuras sectoriales y ministeriales que tomen en consideración la dimensión del género desde los primeros enunciados de su misión.

Muchos de nosotros no estamos bien informados sobre temas de género, y muchos consideran que los temas de género son iguales a los temas de mujeres.

Necesitamos más capacitación para hacer que nuestros colegas estén conscientes de que cuando hablamos de género, estamos hablando de hombres y de mujeres, de niños y de niñas, y estamos tratando de mejorar al género más desprotegido. Por supuesto que para nuestros países Africanos, es el género femenino el que está más desvalido”.

K.R.Masikmo, MP (Uganda) Participante en el seminario sobre el Parlamento y el Proceso Presupuestario. Incluyente desde la Perspectiva de Género. Nairobi, Kenia, 2000.

Terminología presupuestaria

A continuación se presenta una pequeña selección de términos que se utilizan con frecuencia en los documentos de presupuesto. Aun cuando se hizo un esfuerzo para proporcionar definiciones ampliamente aplicables, pero concretas, es importante recordar que la terminología de presupuestos puede ser diferente en cada país, dependiendo de las tradiciones y prácticas presupuestarias que hayan tenido influencia en cada región. A veces, diferentes palabras tienen diferentes significados, o una palabra que significa algo en un lenguaje no tiene equivalente en otro idioma y no puede traducirse fácilmente. Por estas razones, se aconseja a los lectores que consulten también la documentación del presupuesto de otros países, para determinar la terminología y definiciones específicas del país. A continuación aprovechamos glosarios recopilados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial, el Departamento del Tesoro Nacional de Sudáfrica y el Glosario de Economía Internacional de Deardorff.

Análisis de género: Enfoques, métodos y herramientas que se utilizan para examinar las políticas, los programas y los proyectos por su probable impacto en mujeres y en hombres.

Asignación: La autoridad legal otorgada al Ejecutivo por la legislatura para gastar los fondos públicos. La legislación de la asignación de fondos varía en términos de su detalle. En algunos países, hay toda una serie de leyes de asignación de fondos que se aprueban cada año, y que cubren diferentes departamentos o áreas de egresos, mientras que en otros países se tiene una sola ley de presupuesto, que considera todas las asignaciones presupuestarias.

Auditoría externa: Se refiere a la auditoría realizada por una entidad que es externa a, e independiente de la organización que se está auditando, siendo el objetivo dar una opinión y reportar las cuentas de la organización y los estados financieros, la legalidad y la regularidad de sus operaciones, y de sus procedimientos de administración y desempeño financiero. Las organizaciones responsables de la auditoría externa de las actividades gubernamentales por lo general reportan directamente al poder Legislativo, y a menudo se refieren a ellas como instituciones de auditoría superior.

Auditoría interna: Se refiere a la auditoría realizada por una dependencia de gobierno o unidad administrativa dentro de un ministerio, encargada por su administración de realizar verificaciones y evaluar los sistemas y procedimientos de la organización a fin de minimizar la probabilidad de que haya errores, fraudes y prácticas ineficientes. Las auditorías internas deben ser funcionalmente independientes dentro de la organización que auditan, y reportar directamente a la administración de la organización.

Balance general: Un estado financiero que muestra el valor de los activos y pasivos que tiene una entidad en un momento determinado. El balance general normalmente se integra al inicio y al final de un periodo contable. Los balances generales resumen el inicio de los saldos, ingresos y erogaciones, y los saldos finales que normalmente se requieren para cada fondo en particular dentro de la estructura contable del gobierno. Sin embargo, en la práctica muy pocos gobiernos preparan estados de su situación financiera que genuinamente puedan ser descritos como balances generales exhaustivos, y que cubran todos los activos y todos los pasivos.

Base fiscal: El monto total de ingresos, ventas u operaciones sobre el cual se establece un gravamen o impuesto. La competencia entre jurisdicciones puede erosionar la base fiscal, por ejemplo cuando una empresa se muda de una jurisdicción a otra con una tasa más baja.

Brecha fiscal: Medida de evasión fiscal que emerge al comparar los impuestos a pagar o la base gravable declarada a las autoridades fiscales con el pasivo fiscal o la base fiscal calculada de otras fuentes.

Cargos de usuario: Los honorarios pagados en forma voluntaria por el público a cambio de un servicio o bien proporcionado por el gobierno. Debido a que el comprador recibe un beneficio directo a cambio del pago de los honorarios, el pago no se considera un impuesto.

Cesión: Cambio de recursos de un programa a otro dentro de la misma dependencia, en un ejercicio fiscal determinado, de conformidad con las reglas definidas. En algunos países, al cambio de fondos dentro de las asignaciones se les conoce como transferencias o reprogramación.

Clasificación funcional: Organiza el gasto gubernamental con base en sus diferentes actividades y los objetivos de la política, como son la atención a la salud, educación, defensa o justicia.

Costo del servicio de la deuda: El costo de los intereses de la deuda gubernamental.

Déficit: La diferencia resultante cuando el gasto excede los ingresos en un ejercicio fiscal.

Déficit Fiscal: Ver 'déficit'.

Déficit o superávit primario: El monto por el que las erogaciones totales del gobierno exceden los ingresos totales, menos los pagos por interés sobre la deuda gubernamental.

Descentralización fiscal: La devolución de responsabilidad de gastos y/o poderes fiscales a niveles de gobierno más bajos, como por ejemplo de un gobierno nacional o central a regiones o estados, o a autoridades municipales. Surgen desbalances horizontales cuando los recursos relativos a las funciones de gasto, se distribuyen en forma dispereja entre las jurisdicciones dentro del mismo nivel de gobierno. Los desequilibrios verticales se deben a un desbalance entre la asignación de funciones que representan gastos sin transferir las fuentes de ingreso a los diferentes niveles de gobierno. Las transferencias intergubernamentales y los subsidios, por lo general de niveles mayores a menores de gobierno, se utilizan para solucionar dichos desequilibrios.

Destinado o etiquetado: La dedicación de fondos a un programa específico. Un flujo de ingresos específico que también puede destinarse a un fin determinado.

Deuda: La cantidad pendiente de pago que en algún momento el gobierno adeuda a acreedores privados. Los gobiernos pueden pedir crédito tomándolo directamente de una institución financiera, como es un banco, o emitir bonos que son comprados por empresas extranjeras e individuos.

Deuda externa: La deuda que se tiene con no residentes del país en cuestión.

Eficiencia distributiva: Se refiere a la capacidad del gobierno para asignar los recursos y seleccionar los programas y los proyectos de acuerdo con sus objetivos. En la teoría económica, la eficiencia distributiva, también denominada "Eficiencia de Pareto", ocurre cuando los recursos se distribuyen de tal manera que cualquier cambio en los montos o en los tipos de resultados actualmente producidos empeorarían la situación de otra persona.

Ejercicio fiscal: Periodo contable de 12 meses en que se basan los presupuestos gubernamentales. En algunos países, el ejercicio fiscal no coincide con el año calendario.

Equidad horizontal: Principio base de la tributación que establece que contribuyentes en condiciones similares deberían tener un tratamiento fiscal o carga fiscal similar. En otras palabras, contribuyentes que ganan la misma cantidad en ingresos o capital deben recibir el mismo trato fiscal.

Equidad vertical: Doctrina fiscal que determina qué contribuyentes en diferentes circunstancias deberían ser tratados en forma diferente de conformidad con las disposiciones de la ley del impuesto sobre la renta. En otras palabras, los contribuyentes con mayor ingreso y/o capital que otros, deberían pagar más impuestos.

Estabilización: El uso de políticas monetarias y fiscales para estabilizar el PIB, las condiciones de empleo y/o el nivel de precios.

Extrapresupuestario: Operaciones del gobierno que no están incluidas en el presupuesto anual. Se usa una amplia variedad de acuerdos extrapresupuestarios, incluyendo los fondos establecidos por una legislación independiente financiados por ingresos específicamente destinados para ese fin. En otros casos, los negocios patrocinados por el Estado como son los servicios públicos y las aerolíneas, independientes en ciertos aspectos, el gobierno puede en última instancia ser responsable de rescatar a estas empresas cuando tienen problemas financieros. Las actividades extrapresupuestarias pueden no estar sujetas en el presupuesto anual al mismo nivel de escrutinio o a los estándares de contabilidad que los programas, aunque deberían estarlo.

Funcionario contable: En la tradición de Westminster, el funcionario público en un departamento que es el responsable ante la legislatura de la administración financiera de una dependencia de gobierno, por lo general la cabeza administrativa de la dependencia, como el Secretario Permanente o el Director General.

Gastos: El gasto para cumplir con obligaciones del gobierno, generalmente emitiendo un cheque o desembolsando efectivo. Las erogaciones a veces se diferencian entre el capital y el circulante. Los gastos de capital son inversiones en activos fijos, como carreteras y edificios que puedan ser utilizados durante varios años. Las erogaciones corrientes reflejan el gasto en salarios, pago de prestaciones, y otros bienes o servicios que se consumen de inmediato. Además, el gasto real puede diferir de los montos en el presupuesto. Diferencias importantes y persistentes entre el gasto real ejercido y el presupuestado son una señal de un sistema de presupuesto débil.

Gastos fiscales: Concesiones o exenciones de una estructura fiscal 'normal' que reducen la recaudación del gobierno, normalmente se otorga para lograr algún objetivo de política. Debido a que el objetivo de política también se pudo haber obtenido a través de un subsidio u otros gastos, la concesión de impuestos es básicamente considerada como equivalente a gastos. Es difícil estimar los gastos fiscales que requieren una definición precisa y un estimado de ingresos bajo la estructura de impuesto 'normal', y por lo tanto también es difícil calcular los ingresos 'perdidos' como resultado del incentivo fiscal.

Género: Se refiere a las identidades socialmente construidas, los roles y las relaciones entre mujeres y hombres. En contraste con las diferencias biológicas, las de género cambian con el transcurso del tiempo y de una sociedad a otra.

Igualdad de género: Igualdad de resultados para mujeres y hombres. Se puede tomar en tres dimensiones: igualdad de capacidades, como en los niveles de educación y salud; oportunidades para utilizar las capacidades y generar ingresos y, cabildeo, para tener un mejor nivel de vida que es la habilidad de influenciar en los resultados.

Impuestos: El dinero recaudado del público por el gobierno sobre la base de sus poderes soberanos. Las fuentes típicas de ingreso fiscal incluyen los impuestos sobre la renta a personas físicas y a personas morales, impuesto sobre nómina, impuesto al valor agregado, impuesto sobre ventas, gravámenes e impuestos sobre artículos de lujo.

Impuesto de ventas sobre artículos de lujo: Los impuestos a la manufactura o al uso de algunos productos nacionales o importados que frecuentemente se aplican a productos como las bebidas alcohólicas, tabaco y petróleo.

Impuesto directo: El impuesto pagado directamente al gobierno, por ejemplo el impuesto gravado sobre el ingreso de personas físicas o personas morales.

Impuesto indirecto: Un impuesto pagado a un tercero, como el propietario de una tienda quien después lo entera al gobierno. Ejemplos de ello son el impuesto al valor agregado y los aranceles aduanales sobre productos importados.

Impuesto progresivo: Un impuesto que se incrementa como un porcentaje de los ingresos de una persona física o moral, conforme aumenta el ingreso de la persona.

Impuesto regresivo: El impuesto que se reduce como un porcentaje del ingreso de una persona física o moral, conforme aumenta el ingreso.

Incentivos fiscales: Disposiciones específicas en el código fiscal que proporcionan un tratamiento fiscal favorable a personas físicas y morales para alentar una conducta o actividad determinada. Por ejemplo, las disposiciones de depreciación acelerada para alentar la inversión, y las disposiciones para alentar el ahorro para el retiro.

Incidencia fiscal: La distribución final de la carga fiscal. La incidencia estatutaria define dónde la ley requiere que se grave un impuesto. La incidencia fiscal se refiere a aquellos que experimentan un decremento en los ingresos reales como resultado de la imposición de un impuesto.

Inflación: Índice del incremento general de precios.

Ingresos: El ingreso total anual del estado que se deriva de la tributación y de otras fuentes, como por ejemplo cargos de usuario.

Insumos: Lo que el gobierno tiene disponible para obtener una producción o resultados determinados. Por ejemplo, los insumos típicos fondeados por un presupuesto de salud serían el salario de los médicos y enfermeras, la construcción de clínicas y hospitales, y la compra de suministros médicos y de medicamentos. Todo se utiliza para proporcionar servicios de atención a la salud por parte del gobierno. Los costos son los gastos incurridos en el uso de los insumos.

Ley Monetaria: Legislación propuesta que contiene medidas de ingresos o fondos apropiados. Fuera de los países del Commonwealth, la distinción entre la Ley Monetaria y otras leyes es menos frecuente. En la tradición Westminster de gobierno parlamentario, los poderes constitucionales del parlamento para enmendar las leyes están circunscritos.

Línea base: El punto de referencia contra el cual se miden los cambios propuestos de política fiscal propuestos. No hay una sola manera de medir los cambios al presupuesto. Uno es usar los niveles de gasto y de ingreso real del ejercicio fiscal anterior, otro es calcular el costo de continuar las políticas actuales.

Macroeconómico: Se refiere a las variables o desempeño de una economía en su totalidad o en sus principales componentes, en contraposición a lo que las industrias, firmas u hogares en lo individual. Es lo opuesto a microeconómico.

Marco presupuestario de mediano plazo (Medium Term Expenditure Framework, (MTEF): Marco de referencia multi-anual que incorpora previsiones presupuestarias, donde las estimaciones se basan en el presupuesto anual, y normalmente cubren de dos a cuatro años. Las estimaciones sirven como punto inicial para preparar los presupuestos del siguiente ejercicio fiscal.

Microeconómico: Se refiere al comportamiento de pequeñas unidades económicas, como son los consumidores u hogares individuales. Lo opuesto a macroeconómico.

Órgano Superior de Auditoría: Organización pública, por lo general independiente del gobierno, que reporta a la legislatura y es responsable de la auditoría de las operaciones financieras del gobierno. El Órgano Superior de Auditoría puede llevar a cabo diferentes tipos de auditoría: financiera, de cumplimiento y de regularización.

Pasivo: Deuda pagable a un tercero. Para los gobiernos, la deuda pública pendiente de pago es su principal pasivo, ya que refleja las cantidades pedidas en préstamo al público que se tienen que pagar en alguna fecha futura. Un pasivo contingente es aquél que depende de la ocurrencia de un evento específico. Por ejemplo, si el gobierno da un seguro de cosecha a los campesinos, enfrenta el pasivo de que en caso de sequía o de condiciones climatológicas adversas se reduzca el rendimiento de la cosecha.

Política monetaria: La política relativa a las tasas de interés, el tipo de cambio y el circulante en la economía. La política monetaria trata de afectar las condiciones macroeconómicas, especialmente el control de la inflación.

Política fiscal: Política sobre impuestos, gastos y créditos del gobierno, que se utilizan para influir las condiciones macroeconómicas. El objetivo de una política fiscal 'blanda' es estimular el crecimiento económico a corto plazo, incrementando el gasto gubernamental o reduciendo los ingresos. Una política fiscal 'dura' limita la demanda a corto plazo, reduciendo el gasto o incrementando los impuestos, y

frecuentemente se utiliza para controlar la inflación. El gobierno fija e implanta la política fiscal a través del presupuesto.

Presupuesto: Declaración exhaustiva de las finanzas del gobierno, incluyendo egresos, ingresos, déficit o superávit y deuda. El presupuesto es la principal herramienta económica del gobierno y señala cómo planea utilizar los recursos públicos para cumplir con las metas de la política.

Presupuesto balanceado: Un presupuesto donde el total de ingresos equivale al total de egresos para determinado ejercicio fiscal. Cuando el presupuesto no está en equilibrio, hay un déficit o un superávit.

Presupuesto de efectivo: Sistema de ejecución del presupuesto que distribuye el gasto real sobre la base del dinero disponible. Esto significa que no se libera efectivo a las dependencias para el pago de sus gastos antes de que haya suficientes fondos disponibles en el fondo de ingresos central o general.

Presupuesto de desempeño: El proceso de elaborar presupuestos que integra información sobre el impacto del gasto gubernamental. En su forma más sencilla, el presupuesto de desempeño pone más énfasis en los resultados y en producción con el gasto gubernamental, y toma esta información en consideración cuando se fijan nuevos niveles de financiamiento. Sin embargo, es una tarea difícil recopilar dicha información.

Presupuesto incremental: Un proceso de formulación de presupuesto que se enfoca sólo en un año, y en cómo el presupuesto de cada programa difiere de los niveles adoptados en el año anterior. Frecuentemente se critica al presupuesto incremental por tener un enfoque reducido, enfocándose en los cambios en el financiamiento de los programas existentes en vez de en los cambios en las prioridades de política pública.

Presupuesto multianual: Los presupuestos que toman en consideración más de un año. En algunos casos, esto significa que los gobiernos promulgan una ley de presupuesto que especifica el gasto y los ingresos para más de un año consecutivo.

Presupuestos por género, presupuestos sensibles al género, presupuestos que responden al género y presupuestos de mujeres: Estos términos se utilizan de manera intercambiable para referirse a la variedad de procesos y herramientas para examinar el impacto de los presupuestos en las diferencias de género. No son diferentes presupuestos para mujeres, sino un desglose del presupuesto para mostrar cómo se benefician hombres y mujeres, de manera diferenciada.

Producción: Bienes y servicios (normalmente lo segundo) que proporciona el gobierno. Los ejemplos son el número de horas de enseñanza, las vacunas aplicadas o las prestaciones sociales otorgadas.

Producto Interno Bruto (PIB): Medida de la producción total, ingresos y egresos en la economía. PIB per capita es la medida general más sencilla de bienestar, aún cuando no toma en consideración la distribución del ingreso, ni de los bienes y servicios que se producen fuera de la economía de mercado, como es el trabajo en el hogar.

Prorrato o ministración: Las autorizaciones o distribuciones de los fondos hechos normalmente por el ministerio de finanzas a ministerios sectoriales y a otras dependencias que ejercen recursos públicos, lo cual les permite comprometerse o pagar los fondos, o ambos, dentro de un período específico y dentro de los montos apropiados y autorizados.

Reserva o fondo de contingencia: Los fondos apartados para algún gasto no previsto e inevitable que pudiera ser necesario durante el ejercicio fiscal, como son los gastos derivados de un desastre natural.

Resultados: Los impactos en, o consecuencias para, la comunidad de la producción o actividades del gobierno, como por ejemplo en el caso de que un incremento en horas de clase haya mejorado los resultados en las pruebas de los estudiantes, si más vacunas redujeron los índices de enfermedad, o si mayores prestaciones sociales incrementaron la igualdad social. Los resultados reflejan los objetivos especificados por las acciones del gobierno, así como circunstancias no previstas, y sirven de base a las acciones de política pública.

Sistema contable: Sistema para el registro de operaciones financieras. Los dos principales sistemas contables son contabilidad de efectivo y contabilidad de gasto devengado. Los sistemas de contabilidad de efectivo reconocen las operaciones y los eventos en que el efectivo se recibe o es pagado, mientras que los sistemas de contabilidad de gasto devengado registran los pagos y los recibos cuando las partes establecen un acuerdo, no cuando el efectivo cambia de manos. La mayoría de los gobiernos se basan en sistemas de contabilidad de efectivo.

Subsidios: Fondos que desembolsa el gobierno nacional directamente a niveles inferiores de gobierno, corporaciones, organizaciones no lucrativas y personas físicas. Algunos subsidios se dan por alguna razón específica, requiriendo que los beneficiarios cumplan con ciertas condiciones o requerimientos.

Superávit: El monto por medio del cual los ingresos exceden los desembolsos o gastos.

Transparencia: La disponibilidad pública de información exhaustiva, precisa, oportuna y útil relativa a las actividades financieras del gobierno.

Transverzalización de género: Procesos, métodos y procedimientos para integrar inquietudes sobre el género en instituciones para que las mujeres y los hombres puedan participar y beneficiarse igualmente de ellos.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- Abedian, I. (1995): *The Budget Book: Choice, Challenge and Change*, Ciudad del Cabo (Instituto para la Democracia en Sudáfrica).
- Alaillima, P. J. (2003): *Engendering the National Budget in Sri Lanka*, documento presentado durante el Seminario Regional de la UIP para Parlamentos del Suroeste asiático, mayo 2003, Colombo, Sri Lanka.
- Amselek, P. (1998): 'Le Budget de l'État et le Parlement sous la Ve République', *Revue du Droit Public*, No. Supp.: 1444-1473.
- Association of Public Accounts Committees (2003): *Effective Public Accounts Committees: A best practice handbook for Public Accounts Committees in South Africa*, Ciudad del Cabo (APAC).
- Baldini, A. (1999): 'Parliamentary Dynamics and Fiscal Policy'; in R. R. Strauch and J. von Hagen (eds): *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, ZEI Studies in European Economics and Law Vol. 2, Boston (Kluwer Academic): 19-59.
- Banco Mundial (1998): *Public Expenditure Management Handbook*, Washington D.C. (Banco Mundial).
- Banco Mundial (2001): *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice: A World Bank Policy Research Report*, Washington D.C. (Banco Mundial).
- Blöndal, J. R. (2001): 'Budgeting in Sweden', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 1: 27-57.
- Blöndal, J. R., J. K. Kristensen and M. Ruffner (2002): 'Budgeting in Finland', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 2 No. 2: 119-152.
- Blöndal, J. R., C. Goretti and J. K. Kristensen (2003): *Budgeting in Brazil*, documento presentado en la 24a Reunión anual de los altos funcionarios encargados del presupuesto, Roma, Italia, 3-4 junio 2003.
- Borges Sugiyama, N. (2002): *Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences*, Austin: University of Texas.
- Budlender, D. (ed.) (1996): *The Women's Budget*, Ciudad del Cabo (Instituto para la Democracia en Sudáfrica).
- Budlender, D., R. Sharp and K. Allen (1998): *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis*, Canberra y Londres (Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional y el Secretariado del Commonwealth).
- Budlender, D. et al (eds) (2001): *Gender Budget Trail*, Makati City (Asia Foundation).
- Budlender, D. and G. Hewitt (2002): *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, Londres (Secretariado del Commonwealth).
- Burnell, P. (2001): 'Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 3: 34-64.
- Byanyima, W. (2002): *Gender-Responsive Budgeting: A Parliament-Civil Society Initiative in Uganda*, documento presentado durante una conferencia de la GTZ 'Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation and PRSPs', Berlín, Alemania, 13-16 mayo 2002.
- Campos, E. y S. Pradhan (1996): *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, Working Paper No. 1646, Washington D.C. (Banco Mundial).
- Chabert, G. (2001): 'La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude à des véritables bouleversements?', *Regards sur l'Actualité*, No. 275: 13-25.
- Coombes, D. (ed.) (1976): *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*, Londres (George Allen and Unwin).
- Coven, M. y R. Kogan (2003): *Introduction to the Federal Budget Process*, Washington D.C. (Center on Budget and Policy Priorities).
- Crain, W. M. y T. J. Muris (1995): 'Legislative Organization of Fiscal Policy', *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXVIII: 311-333.
- Davey, E. (2000): *Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny*, Centre for Reform Paper No. 19, Londres (Centre for Reform).
- Eickenboom, P. (1989): 'Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren', in H.-P. Schneider and W. Zeh (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín (De Gruyter): 1183-1220.

- Esim, S. (2000): Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality, documento presentado con ocasión del 'Taller Interagencial para Mejorar la Efectividad al Integrar el Género en los Presupuestos Gubernamentales', Londres, Secretariado del Commonwealth, 26-27 abril 2000.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (2004): Gender Responsive Budgets (GRB) Programme Mid Term Review Summary, enero 2004.
- Fondo Monetario Internacional (1998): Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Washington D.C. (FMI).
- Gay, O. y B. Winetrobe (2003): Parliamentary Audit: the Audit Committee in Comparative Context, informe para el Comité de Auditoría del parlamento Escosés, Londres (Constitution Unit, University College London).
- Grown, C. y G. R. Gupta (2004): From Promises to Action: UN Millennium Project Interim Report of the Task Force on Education and Gender Equality.
- Gutierrez, M. (ed) (2003): Macro-Economics: Making Gender Matter, Londres (Zed Books).
- Haggard, S. y M. D. McCubbins (eds) (2001): Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge (Cambridge University Press).
- Hansard Society (2001): The Challenge for Parliament: Making Government Accountable, Londres (Hansard Society).
- Heller, W. B. (1997): 'Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending', *Legislative Studies Quarterly* Vol. 22 No. 4: 485-516.
- Himmelweit, S. (2002), 'Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy', *Feminist Economics* Vol. 8 No. 1: 49-70.
- Institute of Economic Affairs (2001): 'Strengthening the Role of Parliament in the Budget Process: An IEA Research Report', Occasional Paper Series No. 2, May 2001, Nairobi (Instituto de Asuntos Económicos).
- International Budget Project (2000): A Taste of Success: Example of the Budget Work of NGOs, Washington D.C. (IBP).
- Kabeer, N. (2003): Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals, Londres (Secretariado del Commonwealth).
- Krafchik, W. and J. Wehner (1998): 'The Role of Parliament in the Budgetary Process', *South African Journal of Economics* Vol. 66 No. 4: 512-541.
- Krafchik, W. and J. Wehner (1999): 'Parliament needs to build budget research capacity', *Budget Watch*, noviembre 1999: 2-5.
- Kristensen, J. K., W. S. Groszyk and B. Bühler (2002): 'Outcome-focused Management and Budgeting', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 4: 7-34.
- Lee, R. D. Jr. y R. W. Johnson (1998): *Public Budgeting Systems*, 6ª edición, Gaithersburg (Aspen Publishers).
- Leston-Bandeira, C. (1999): 'The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-95', *Journal of Legislative Studies* Vol. 5 No. 2: 46-73.
- Lijphart, A. 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven (Yale University Press).
- Lok Sabha (1998): *Budget in Parliament*, New Delhi (Lok Sabha Secretariat: Bureau of Parliamentary Studies and Training).
- Longley, L. D. y R. H. Davidson (eds) (1998): *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres (Frank Cass).
- Marshall, G. (1991): 'The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules', *Parliamentary Affairs* Vol. 44: 460-469.
- Mattson, I. y K. Strøm (1995): 'Parliamentary Committees'; in H. Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York (St. Martin's): 249-307.
- May, E. (1997): *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22ª edición, Londres (Butterworths).
- McGee, D. G. (2002): *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*, Londres (Commonwealth Parliamentary Association y Pluto Press).
- Messick, R. E. (2002): 'Strengthening Legislatures: Implications From Industrial Countries', Banco Mundial PREM Note No. 63, Washington D.C. (Banco Mundial).

- Meyer, S. A. y S. Naka (1998): 'Legislative Influences in Japanese Budgetary Politics', *Public Choice* Vol. 94 No. 3-4: 267-288.
- Mezey, M. L. (1979): *Comparative Legislatures*, Durham (Duke University Press).
- Mulgan, R. (2000): 'Accountability': An Ever-expanding Concept", *Public Administration* Vol. 78 No. 3: 555-573.
- Murray, C. y L. Nijzink (2002): *Building Representative Democracy: South Africa's Legislatures and the Constitution*, Ciudad del Cabo (Programa de Apoyo Parlamentario de la Unión Europea).
- National Audit Office of the United Kingdom (2002): *About Us: The Role of the National Audit Office*, <http://www.nao.gov.uk/about/role.htm>.
- Norton, A. y D. Elson (2002): *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability*, Londres (Overseas Development Institute).
- Norton, P. (1993): *Does Parliament Matter?*, New York (Harvester Wheatsheaf).
- Office of the Clerk of the House of Representatives (1997): *Effective Select Committee Membership: A Guide for Chairpersons and Members of Parliament*, Wellington (Office of the Clerk of the House of Representatives).
- Olson, D. M. y M. L. Mezey (eds) (1991): *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge (Cambridge University Press).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002a): 'OECD Best Practices for Budget Transparency', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 7-14.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2002b): 'The OECD Budgeting Database', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 155-171.
- Parlamento de la India (2002): *Committee on Public Undertakings*, <http://parliamentofindia.nic.in/committee/p18.htm>.
- Patterson, S. C. y A. Mughan (2001): 'Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 1: 39-60.
- Philip, G. (1999): 'The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective', *Government and Opposition* Vol. 34 No. 2: 226-242.
- Reid, G. (1966): *The Politics of Financial Control: The Role of the House of Commons*, London (Hutchinson University Library).
- República de Zambia (2000): *Report of the Committee on Estimates for the Fourth Session of the Eighth National Assembly Appointed on 1st March 2000 on the Budget System in Zambia*, Lusaka (National Assembly of Zambia).
- Rusimbi, M., D. Budlender, R. Shayo y S. Pehrsson (2000): *Checklist for Mainstreaming Gender into the Government Budget*, preparado para le Ministerio de Finanzas, Dar Es Salaam, septiembre 2000.
- Schick, A. (1998): *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington D.C. (Instituto del Banco Mundial).
- Schick, A. (2001): 'The Changing Role of the Central Budget Office', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1 No. 1: 9-26.
- Schick, A. (2002): 'Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 15-42.
- Schick, A. (2003): *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not*, documento presentado en la 24^a Reunión anual de los altos funcionarios del presupuesto, Roma, Italia, 3-4 junio 2003.
- Schick, A. con F. LoStracco (2000): *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington D.C. (Brookings Institution Press).
- Shapiro, I. (ed.) (2001): *A Guide to Budget Work for NGOs*, Washington D.C. (International Budget Project).
- Shaw, M. (1998): 'Parliamentary Committees: A Global Perspective', *Journal of Legislative Studies* Vol. 4 No. 1: 225-251.
- Silk, P. y R. Walters (1998): 'Financial Control and accountability'; chapter 7 in *How Parliament Works*, 4th edition, Londres (Longman): 159-175.
- Smith, J. y L. D. Musolf (eds) (1979): *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham (Duke University Press).

- Stapenhurst, R. y J. Titsworth (2001): 'Features and functions of supreme audit institutions', Banco Mundial PREM Note No. 59, octubre 2001, Washington D.C. (Banco Mundial).
- Stapenhurst, R. y R. Pelizzo (2002): 'A Bigger Role for Legislatures', Finance and Development, Vol. 39 No. 4, diciembre 2002: 46-48.
- Strauch, R. R. y J. von Hagen (eds) (1999): Institutions, Politics, and Fiscal Policy, ZEI Studies in European Economics and Law Vol. 2, Boston (Kluwer Academic).
- Sturm, R. (1988): Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages: Struktur und Entscheidungsprozeß, Opladen (Leske y Budrich).
- Tarschys, D. (2002): 'Time Horizons in Budgeting', OECD Journal on Budgeting, Vol. 2 No. 2: 77-103.
- Tax Law Review Committee (2003): 'Making Tax Law: Report of a Working Party on the Institutional Processes for the Parliamentary Scrutiny of Tax Proposals and for the Enactment of Tax Legislation, Chaired by Sir Alan Budd', TLRC Discussion Paper No. 3, Londres (Institute for Fiscal Studies).
- Tsebelis, G. y B. E. Rasch (1996): 'Patterns of Bicameralism', in H. Döring (ed.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, New York (St. Martin's Press): 365-390.
- Unión Interparlamentaria (1986): Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium, 2nd edition, Aldershot (Gower).
- Unión Interparlamentaria (1997): Men and Women in Politics, Democracy Still in the Making: A World Comparative Study, Ginebra (UIP).
- Unión Interparlamentaria (2001): Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective: Regional seminar for the Anglophone Parliaments of Africa, Ginebra (UIP).
- Unión Interparlamentaria (2002): Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre homes et femmes: Séminaire régional pour les parlements d'Afrique francophone, arabophone et lusophone, Ginebra (UIP).
- Unión Interparlamentaria (2003): Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective: Regional seminar for the ASEAN + 3 region, Ginebra (UIP).
- Von Hagen, J. (1992): Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers No. 96.
- Walker, L. y B. Mengistu (1999): Spend and Deliver: A Guide to the Medium-Term Expenditure Framework, Ciudad del Cabo (Idasa).
- Wehner, J. (2001): 'Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament', Journal of Legislative Studies Vol. 7 No. 2: 57-78.
- Wehner, J. (2002): 'Parliament and the Power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective', Journal of African Law Vol. 46 No. 2: 216-231.
- Wehner, J. (2003): 'Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth', Commonwealth and Comparative Politics Vol. 41 No. 3: 21-36.
- White, F. y K. Hollingsworth (1999): Audit, Accountability and Government, Oxford (Clarendon Press).
- White, F., I. Harden y K. Donnelly (1994): 'Audit, accounting officers and accountability: the Pergau Dam affair', Public Law 526-534.
- Wildavsky, A. y N. Caiden (2000): The New Politics of the Budgetary Process, 4th edition, New York (Addison Wesley).
- Wildavsky, A. (1961): 'Political Implications of Budgetary Reform', Public Administration Review Vol. 21: 183-190.
- Wildavsky, A. (1986): Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes, 2^a edición, New Brunswick (Transaction Books).
- Williams, R. y E. Jubb (1996): 'Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System', Parliamentary Affairs Vol. 49 No. 3: 471-484.
- Young, L. (1999): Minor Parties and the Legislative Process in the Australian Senate: A Study of the 1993 Budget, Australian Journal of Political Science Vol. 34 No. 1: 7-27.
- Zuckerman, E. y A. Garret (2003): 'Do Poverty Reduction Strategies Address Gender? A Gender Audit of 2002 PRSPs', Southern African Regional Poverty Network (SARPN).

© Unión Interparlamentaria 2005

Reservados todos los derechos
Impreso en Francia (versión en inglés)

ISBN: 92-9142-258-4 (versión en español)

Se prohíbe reproducir, almacenar en un sistema de búsqueda de documentación o transmitir esta publicación, parcial o totalmente, por cualquier medio o procedimiento, sea electrónico o mecánico, incluida la fotocopia o la grabación, sin la autorización previa de la Unión Interparlamentaria.

Esta obra se difunde a condición de que no sea prestada ni difundida de cualquier otra forma, ni siquiera por medios comerciales, sin autorización previa del editor, con una presentación diferente del original y a reserva de que la misma condición se imponga al próximo editor.

Las solicitudes de autorización para reproducir este trabajo o sus partes son acogidas con beneplácito y deben dirigirse a la Unión Interparlamentaria. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este trabajo sin autorización pero se les solicita que informen a la Unión Interparlamentaria de la mencionada reproducción.

Esta guía fue producida conjuntamente por la UIP, el PNUD, IBM y UNIFEM.

Sede del PNUD
Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América
Fax: 212 906 5364
Website: www.undp.org

Oficina del Observador
Permanente de la UIP
ante las Naciones Unidas
Unión Interparlamentaria
220 East 42d Street
Suite 3102
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América
Tel: +1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
E-mail: ny-office@mail.ipu.org

Sede de la UIP
Unión Interparlamentaria
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Le Grand Saconnex
Ginebra, Suiza
Tel: +41 22 919 41 50
Fax: +41 22 919 41 60
E-mail: postbox@mail.ipu.org
Website: www.ipu.org

Sede del Instituto del Banco Mundial
Instituto del Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Estados Unidos de América
Website: www.worldbank.org/wbi

Sede de UNIFEM
Fondo de Desarrollo de las
Naciones Unidas para la Mujer
15th Floor, 304 E45th Street
Nueva York, NY 10017
Estados Unidos de América
Tel: +1 212 906-6400
Fax: +1 212 906-6705
Website: www.unifem.org

