



IGUALDAD DE GÉNERO, AUTONOMÍA DE LA MUJER Y LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO: RESUMEN TEMÁTICO 6

INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS REFORMAS DE LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS¹

RED SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO DEL CAD · OCTUBRE DE 2010

El presente Resumen Temático versa sobre la integración de la dimensión de igualdad de género en la gestión de las finanzas públicas (GFP) de los países socios. Al respecto, el Resumen presenta medios para emplear técnicas de presupuestación con perspectiva de género (PPG) y aduce que ésta:

- constituye una forma de gestión de las finanzas que pretende garantizar una asignación eficaz de los recursos basándose en las necesidades identificadas
- y puede crear una situación ganadora para todos los partícipes de este proceso al reforzar al mismo tiempo la igualdad de género y el crecimiento económico,
- aunque, hasta ahora, se ha defendido más con palabras que con hechos.

Ya es hora de aplicar la PPG. Este Resumen Temático sintetiza el *concepto*, la *razón de ser*, el *lugar* y la *forma* de la instauración tanto de la GFP como de la PPG, destaca las oportunidades y los desafíos para aplicar la PPG, y ofrece una lista detallada de referencias y recursos para el lector interesado en obtener mayor información. El Resumen forma parte de una serie de publicaciones centradas en la eficacia de la ayuda y los principios de la Declaración de París, elaboradas por la Red sobre Igualdad de Género del CAD² y dirigidas a los directores de programas y a los asesores de los organismos donantes y de las instituciones de los países socios³. Además, puede resultar útil asimismo para las organizaciones de la sociedad civil en sus discusiones con gobiernos y agencias donantes.

INTRODUCCIÓN

Con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra (PAA) (2008), los donantes acordaron “utilizar los sistemas nacionales como primera opción para los programas de ayuda en respaldo de actividades gestionadas por el sector público” (PAA, 15a)⁴. Utilizar los sistemas nacionales implica que los donantes administren los fondos y servicios de acuerdo con la gestión de las finanzas públicas y los procedimientos de adquisición definidos y aplicados por los países socios.

El PAA también estableció que tanto los donantes como los países socios deberían garantizar que sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñasen e implementasen de manera coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género. Para ello, la gestión de las finanzas y la elaboración de presupuestos deberán incorporar “una perspectiva de género”, lo que supone que los recursos públicos se empleen eficazmente en función de las diferentes necesidades y prioridades de las mujeres y los hombres. Sin embargo, la mayoría de los países no han conseguido aplicar la PPG de forma significativa y sostenible. El presente Resumen Temático aporta ideas para responder a los referidos compromisos en la práctica mediante una presupuestación con perspectiva de género, que contribuya a que la ayuda y el desarrollo sean más efectivos.

1. Este documento ha sido elaborado por Jens Anders Kovsted.

2. Para los Resúmenes Temáticos 1 a 5, véase www.oecd.org/dac/gender/effectiveness.

3. “País socio” designa a los países que reciben ayuda al desarrollo de otros países para sostener su propio desarrollo.

4. El PAA define los sistemas nacionales como, entre otros, “sistemas de gestión de las finanzas públicas, adquisiciones, auditorías, seguimiento y evaluación, y evaluaciones sociales y ambientales”.

CONCEPTOS BÁSICOS: GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Este apartado presenta la “gestión de las finanzas públicas” y la “presupuestación con perspectiva de género” abordando su *concepto*, *razón de ser*, *lugar* y *forma*.

GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

CONCEPTO	La gestión de las finanzas públicas (GFP) es un elemento esencial de la forma en que los Gobiernos obtienen y emplean los recursos para responder a las necesidades públicas. El proceso presupuestario es fundamental para la GFP.
RAZÓN DE SER	Los Gobiernos desempeñan una función decisiva en la creación de desarrollo económico. Para ello, el presupuesto nacional representa un instrumento político clave a fin de establecer prioridades a corto y medio plazo. El énfasis aportado por el PAA en la utilización de los sistemas nacionales ha incrementado más si cabe el interés por la GFP.
LUGAR	No cabe duda de que existen diferencias entre los países en cuanto a la forma y las instancias en que se toman las decisiones presupuestarias, y a los marcos normativos (verbigracia, el nivel de poder conferido al Parlamento/Congreso). Por ejemplo, los países anglófonos y francófonos tienden a tener sistemas diferentes.
FORMA	<p>La GFP y el presupuesto nacional constituyen un proceso, no un documento. Por lo general, suele ser competencia del Ministerio de Economía el iniciar este proceso, solicitando a los diversos ministerios sectoriales que presenten las ganancias y los costes previstos para el año fiscal entrante. Seguidamente, suele abrirse una fase de debate político, la mayor parte de las veces en el Parlamento/Congreso, antes de que el presupuesto se apruebe y se ratifique como ley. Se aplica entonces el presupuesto, normalmente por los ministros sectoriales y otras instancias públicas.</p> <p>Como parte de las auditorías y revisiones anuales, la aplicación del presupuesto se coteja con los planes y con el presupuesto original. En principio, las auditorías deben generar un proceso iterativo y cíclico, que sirve de base para la propuesta presupuestaria del año siguiente.</p> <p>En los presupuestos tradicionales por “partidas presupuestarias”, las dotaciones se clasifican de acuerdo con el tipo de gasto (salarios, inversión, etc.). Normalmente, las reformas presupuestarias intentan cambiar las prácticas y la consignación con el fin de reflejar y demostrar mejor si se están consiguiendo los objetivos subyacentes (presupuestos basados en programas).</p>

Reformar la GFP

Los diversos intentos de reforma de los sistemas de GFP registrados hasta la fecha tanto en países de la OCDE como en países no pertenecientes a la Organización, con el fin de que dichos sistemas sean más efectivos, transparentes y responsables, han generado un cierto número de enfoques en la materia. Cualquier reforma es costosa en términos de recursos y competencias y, a menudo, entran en juego en ella difíciles intereses creados, por lo que las tentativas de reforma, tanto en los países donantes como en los países socios, suelen avanzar lentamente o se ven abocadas al fracaso. Esta situación ha conducido recientemente a la introducción de enfoques paulatinos y escalonados de la reforma de la GFP, con la finalidad de establecer presupuestos nacionales básicos operativos antes de proceder a reformas más avanzadas. Las funciones presupuestarias “básicas” que persiguen estos procesos de reforma son:

1. Obtener un presupuesto universal y unificado, sin partidas externas o presupuestos paralelos⁵.
2. Lograr un registro y una consignación eficaz de los gastos y los ingresos, de forma a garantizar que el Estado conoce la forma en que se recaudan y se gastan los fondos.
3. Conseguir la transparencia y la apertura de los procesos presupuestarios y los desembolsos, a fin de poder identificar las disparidades entre los compromisos y las asignaciones reales.

Las reformas más avanzadas suelen pretender:

- Establecer un vínculo entre el presupuesto y objetivos iniciales, que permita evaluar en qué medida las políticas públicas corresponden a sus atribuciones presupuestarias.
- Incluir mediciones del producto y de los resultados del marco presupuestario, que posibiliten revisar su efectividad y su eficacia.

La experiencia ha demostrado que las reformas ambiciosas y abruptas de la GFP no siempre cosechan el éxito esperado cuando se transplantan en los países socios, muy probablemente porque tratan de avanzar demasiado rápida o extensamente, obviando la complejidad de la tarea y la escasez general de capacidad local. Se admite comúnmente que cualquier reforma requiere tiempo y debe situarse en su contexto. Por ende, la presupuestación con perspectiva de género deberá entenderse y aplicarse teniendo en cuenta esos aspectos.

5. Las partidas externas al presupuesto pueden aceptarse en casos específicos y en ciertas circunstancias (véase Schiavo-Campo y Tommasi, 1999).

PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

CONCEPTO	<p>La presupuestación con perspectiva de género (PPG) pretende incorporar una dimensión de igualdad de género en el proceso presupuestario a fin de garantizar una asignación de recursos eficaz basada en las necesidades identificadas, así como reestructurar los ingresos y los gastos para reforzar la igualdad de género y la autonomía de la mujer. La PPG no implica elaborar presupuestos separados para mujeres y hombres, ni supone tampoco una reforma radical de los procedimientos presupuestarios existentes.</p> <p>La plena aplicación de un presupuesto con perspectiva de género representa un modo avanzado de reforma de la GFP, ya que supervisa la repartición de fondos y gravámenes, así como sus implicaciones en términos de resultados en materia de igualdad de género, con el objetivo de garantizar que las asignaciones se usen eficazmente. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de las iniciativas de PPG se limitan simplemente a análisis selectivos y aislados de, por ejemplo, la incidencia de las prestaciones o los modelos de atribución en una actividad o en el ámbito de competencia de un ministerio.</p>
RAZÓN DE SER	<p>A pesar de que más de 120 países cuentan con planes nacionales de actuación para el progreso de las mujeres (UNIFEM, 2006), muchos de ellos no pasan del estadio de “desiderata”, al no contar con un presupuesto adecuado para su aplicación. La PPG puede contribuir a que las consideraciones de igualdad de género no queden ignoradas en los presupuestos. En un contexto en el que el PAA contempla la utilización creciente de los sistemas nacionales, la PPG constituye un medio para entablar el diálogo político con el Gobierno socio sobre las desigualdades existentes por razón de sexo y una oportunidad de hacer que el desarrollo sea más efectivo al dotar de mayor poder a las mujeres.</p>
LUGAR	<p>Aunque se han aplicado iniciativas de PPG en más de 60 países (Budlender y Hewitt, 2003), muchas de ellas han empezado y concluido como proyectos piloto (Sharp, 2007).</p>
FORMA	<p>Resulta imposible ofrecer un paradigma de la PPG en vista de las considerables diferencias existentes entre presupuestos, países y contextos. Con todo, la PPG puede caracterizarse como un conjunto de enfoques y métodos presupuestarios transformados por la incorporación de una dimensión de igualdad de género.</p> <p>En cualquier iniciativa de PPG, Sharp (2003) identifica tres fases, no excluyentes entre sí, sino a menudo secuenciales:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Concienciación: el principal objetivo de esta fase inicial es otorgar mayor visibilidad a las disparidades por razón de sexo. Contar con datos desagregados por sexo resulta determinante para poder analizar desde un enfoque específico de género los ingresos y los gastos presupuestarios. Esta fase incluye asimismo la capacitación y la sensibilización de los principales interesados. La participación de la social civil es esencial para incrementar la concienciación. <p>Los presupuestos suelen analizarse para desvelar de qué forma las asignaciones existentes afectan a la igualdad de género: por lo general, los analistas intentan establecer en primer lugar un balance de las desigualdades por razón de sexo presentes en un determinado ámbito (empleando datos desagregados por sexo) y, posteriormente, estudian las políticas y los programas en vigor en dicho ámbito. El examen de la aplicación real y de sus resultados es el único medio posible para evaluar si las políticas públicas están combatiendo de hecho las desigualdades identificadas –por ejemplo, si las niñas tienen el mismo acceso a la escolarización que los niños–.</p> <ol style="list-style-type: none">2. Responsabilización: esta fase suele extender las iniciativas de PPG desde el análisis aislado de las asignaciones presupuestarias a la cobertura del ciclo presupuestario completo. Típicamente, esto implica garantizar la rendición de cuentas de los organismos públicos en relación con la PPG, lo que puede conducir a cierta forma de cambio institucional. Como resultado, los objetivos evolucionan de la transparencia y la información acerca de las desigualdades por razón de sexo en las asignaciones presupuestarias a la generación de un sentido de la responsabilidad en relación con los objetivos de igualdad de género.3. Cambio (= Acción): esta fase representa el objetivo último de las iniciativas de PPG e implica una transformación de las políticas y los presupuestos públicos. Para ello, se requiere introducir herramientas y métodos adicionales, sobre todo en materia de supervisión y evaluación de la repercusión del cambio en las asignaciones. Existen muy pocos ejemplos documentados de iniciativas de PPG que hayan alcanzado esta tercera fase. En palabras de Sharp (2007), “por lo general, se piensa que las iniciativas de PPG pueden medirse más por los análisis que generan que por los cambios que inducen en los presupuestos y las políticas”. <p>Sin embargo, aunque una iniciativa de PPG no logre su objetivo general a largo plazo de cambiar las asignaciones presupuestarias públicas, en cierta forma puede “tener éxito sin tenerlo”, ya que, en cualquier caso, iniciará un proceso o debate sobre la igualdad de género, impulsará el compromiso y la cooperación entre las partes interesadas en la transparencia presupuestaria, y contribuirá a asentar la idea de que la desigualdad por razón de sexo carece de sentido económico.</p>

PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN FILIPINAS: DESAFÍOS Y BUENOS EJEMPLOS

En Filipinas, un 5%, como mínimo, de los presupuestos públicos nacionales y locales debe atribuirse a actividades que respalden la igualdad de género; dichas actividades deben constar en un “plan de género y desarrollo” preparado cada año por cada organismo nacional.

La finalidad de esta política presupuestaria con perspectiva de género, instaurada en 1999, consiste en sensibilizar a los organismos nacionales y a los entes locales públicos sobre la igualdad de género y la autonomía de la mujer. No obstante, tras más de un decenio de aplicación, la ejecución de esta política sigue siendo baja. Los datos de 2004-08, recopilados por la *Philippine Commission on Women* (Comisión Filipina de la Mujer), muestra que sólo aproximadamente 130 de los casi 400 organismos nacionales filipinos presentaron un “plan de género y desarrollo” en ese periodo. La situación se debe, en parte, a la ausencia de incentivos para cumplir con la política en la materia, pero también a la falta de sanciones en caso de incumplimiento. El bajo índice de cumplimiento se explica igualmente por la escasa comprensión de la ley y la limitada capacidad de los organismos nacionales. Entre otros desafíos que cabe superar igualmente, conviene citar la necesidad de mejorar la recopilación de datos desagregados por sexo.

El prometedor ejemplo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales es uno de los organismos filipinos que respeta la política presupuestaria con perspectiva de género y la asignación del 5% del presupuesto a este fin. Sus miembros especializados han logrado movilizar los fondos necesarios para salvar los problemas organizativos y garantizar la capacidad de investigación, diseño y supervisión de proyectos de igualdad de género en el ministerio.

AusAID y el Banco Mundial han colaborado para respaldar un proyecto de reforma de la administración y gestión de tierras (LAMP2), a fin de contribuir al desarrollo socioeconómico mediante la mejora de la política de administración parcelaria y la instauración de sistemas y procedimientos en ámbitos tales como la titularización y la adjudicación de tierras, la recopilación de datos y la gestión catastral. El proyecto aspira a promover y proteger los derechos tanto de mujeres como de hombres. Anualmente, se presenta un “plan de género y desarrollo” al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se asigna un presupuesto específico a las actividades relativas a la igualdad de género. Se ha previsto que las actividades del proyecto se vayan multiplicando y sean aplicadas por el ministerio a escala nacional. Dado que tanto este proyecto como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales dotan presupuestos para la incorporación de las cuestiones de género, se mantienen frecuentes conversaciones para asegurarse de la complementariedad de las actividades y de la asignación de los recursos..

PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL REINO UNIDO: EL PAPEL DETERMINANTE DE LA SOCIEDAD CIVIL

El Women Budget Group (Grupo de Presupuestos de Mujeres) es un laboratorio de ideas independiente, formado por académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil y de sindicatos. Fundado en 1989, el Grupo ha venido celebrando reuniones periódicas con los funcionarios y políticos gubernamentales del Reino Unido durante todo el mandato del Partido Laborista, que obtuvo la mayoría en las elecciones generales de 1997. Una de las principales actividades del Grupo ha consistido en responder a las presentaciones gubernamentales de los proyectos presupuestarios y de los presupuestos definitivos, centrando sus comentarios y análisis en los cambios perjudiciales del sistema tributario y del régimen de seguridad social, aunque sin limitarse estrictamente a esto.

Sin embargo, trabajar como organización independiente al margen del Gobierno tiene sus pros y sus contras. Como aspectos positivos, cabe señalar que los análisis del Grupo tienen el poder de incrementar tanto la concienciación como la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y, en ciertas ocasiones, pueden servir asimismo de plataforma de interacción y diálogo con los poderes públicos. En la parte negativa, es innegable que ser externo al Gobierno limita la influencia y el acceso a la información, ya que las declaraciones de intenciones presupuestarias reflejan en cierta medida opciones y asignaciones ya decididas. Esto ha dificultado el que los análisis y comentarios del Grupo influyeran en el contenido o la elaboración del presupuesto.

Además, al lanzar un proceso de diálogo con el Gobierno, el Grupo debe mantener siempre el equilibrio entre representar las opiniones y expectativas de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pro de la igualdad de género en el Reino Unido y conseguir que se le perciba como un interlocutor constructivo y responsable a la hora de determinar soluciones políticamente realistas y aplicables. Descuidar este último aspecto puede provocar una falta de apoyo y una pérdida de credibilidad, mientras que ignorar el primer aspecto podría generar resistencia al Gobierno y restringir las oportunidades presentes y futuras de incidir en las medidas y las asignaciones que se adopten.

Con la elección del Partido Laborista, el Grupo contó con mayor acceso a la información y a los funcionarios. Esto demuestra la función clave que desempeña la voluntad política, así como la necesidad de adaptarse al cambio de las condiciones externas. Los análisis y comentarios del Grupo siguen siendo más reactivos y reformadores que proactivos y transformadores, lo que pone de relieve una limitación sustancial de cualquier iniciativa externa de presupuestación con perspectiva de género, independientemente de la voluntad política y del nivel de desarrollo. Con todo, aunque la existencia de relaciones entre los funcionarios públicos y organizaciones como el Grupo y los cambios graduales de óptica de los principales responsables de la toma de decisiones no se plasmen inmediatamente en las políticas presupuestarias, sí pueden facilitar las mejoras y un cambio paulatino con el tiempo.

Requisitos previos de la presupuestación con perspectiva de género

Pese a que resulta imposible ofrecer una receta para garantizar el éxito de una iniciativa de PPG, la mayor parte de los expertos convienen en que las siguientes condiciones parecen necesarias:

- **Respaldo político:** a fin de poder avanzar realmente, toda iniciativa de PPG deberá contar con el respaldo de un Gobierno central receptivo y responsable. Y esto es válido tanto para los donantes como para los países socios en desarrollo.⁶ Por su parte, incumbe a la sociedad civil la importante función de asegurarse de que los poderes públicos sean responsables.

6. Véase Consejo de Europa (2005), Elson (1998) y Budlender (2000a).

- *Compromiso duradero*: es poco probable que las iniciativas de PPG “aisladas” produzcan un efecto significativo. Es necesario ser paciente: recopilar datos e información, concienciar y crear un sentido de la responsabilidad lleva su tiempo. Se ha calculado que las iniciativas de PPG deben preverse, al menos, a tres años vista (Budlender y Hewitt, 2003), como partes integrantes del presupuesto nacional. En todo caso, deberán evitarse las estructuras paralelas.
- *Disponibilidad de datos desagregados por sexo*: con frecuencia, se desconocen las desigualdades por razón de sexo debido a la falta de datos desagregados por sexo, lo que comprende la información sobre la cobertura y el alcance de los servicios públicos en términos específicos de género, así como los datos relativos a los resultados y las oportunidades de desarrollo de mujeres y hombres (Budlender, 2007).

PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA INDIA: UNA INICIATIVA A LARGO PLAZO CON RESPALDO PÚBLICO

El proceso de introducción de la PPG en la India ha sido largo y ha avanzado a base de planificación por parte del Gobierno central y de presión por parte de la sociedad civil. Aunque dilatado, el proceso no puede calificarse de lento o estancado, sino que se ha caracterizado más bien por sacudidas con rápidos cambios organizativos, seguidas de periodos de consolidación. La introducción de la PPG en la esfera del Gobierno central se concretizó mediante la publicación del primer análisis PPG en el Presupuesto de la Unión de 2001 y mediante la inclusión de un apartado específico sobre igualdad de género en la Encuesta Económica de 2000 01.

Antes de esto, la igualdad de género ya había evolucionado, y se había pasado de considerarla una cuestión de bienestar abordada en los planes presupuestarios mediante el voluntariado (de 1951 a 1974) a reconocer gradualmente las dimensiones económicas que implicaba el desarrollo de las mujeres. En 1990, la igualdad de género se trató por primera vez desde un enfoque de autonomización, lo que se vio reforzado por el Quinto Plan Presupuestario (1997 2002), que estableció que la autonomía de la mujer constituía un objetivo estratégico y determinó que al menos el 30% de los fondos/prestaciones de ciertos ámbitos, definidos como “ámbitos de desarrollo de las mujeres”, deberían atribuirse a éstas (un objetivo cuestionado posteriormente por la observación de que todos los ministerios/ámbitos son pertinentes para las mujeres). Por último, el Noveno Plan Presupuestario sentó las bases de la introducción de la PPG en 2001.

Desde entonces, la constante presión de la sociedad civil ha conseguido que, ya en 2005, el Ministerio de Economía solicitase a todos los ministerios que instaurasen Células Presupuestarias de Género y pidiese a 18 de ellos que presentasen informes y presupuestos de rendimiento anuales en los que se destacasen las asignaciones presupuestarias destinadas a las mujeres. Además, en 2006, se creó el Ministerio de la Mujer y la Infancia, y en el Presupuesto de la Unión para 2005 06 se hizo constar, por primera vez, una referencia separada a la PPG. Tanto el Décimo Plan Presupuestario como el Undécimo, que cubren el periodo 2007 12, han reforzado el mandato en materia de PPG y han impuesto su estricto cumplimiento a todos los niveles del Gobierno central.

Pese a este progreso, no puede ocultarse la brecha existente entre la política y la práctica, ya que la aplicación de la PPG en la India continúa viéndose restringida por la limitada regionalización económica, las barreras que se alzan ante la efectiva participación de las mujeres en la planificación y la aplicación presupuestarias, y la falta de datos tanto sobre las asignaciones realizadas por el Estado como sobre los resultados en materia de igualdad de género. Con todo, la combinación de la voluntad política y la planificación al más alto nivel con la presión venida desde abajo ha conducido a la India a una situación única, en la que la PPG se halla validada y respaldada por el Gobierno central tanto en palabras como en hechos. Recientemente, el Presupuesto de la Unión para 2010 11 ha prometido un incremento del 50% en las asignaciones al Ministerio de la Mujer y la Infancia, lo que refleja que el Gobierno central tiene interés en seguir avanzando en este sentido.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Este apartado identifica algunos de los desafíos que suscitan la instauración y la aplicación de la PPG, y propone soluciones sobre la forma en que los sistemas y las reformas de la GFP pueden tornarse más sensibles a las cuestiones de género.

Voluntad política

La falta de voluntad política para integrar la perspectiva de igualdad de género en la gestión financiera puede traducirse en varios comportamientos, desde los poderes públicos que consideran que los presupuestos se formulan mejor en secreto y apartándolos de cualquier posible oposición, hasta la resistencia abierta a la igualdad de género. Los activistas en materia de PPG pueden colaborar de forma muy útil con la sociedad civil y con todos cuantos aspiren a una mayor transparencia presupuestaria. Aún escasean los “presupuestos abiertos”⁷, lo que significa que los defensores de la PPG tendrán que sobrepasar este obstáculo aun cuando trabajen de forma aislada. Aunando sus fuerzas con las de otros grupos de interés, las iniciativas de PPG pueden contribuir a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas.

Además, es probable que algunos de los efectos positivos que podrían emanar de las iniciativas de PPG y del cambio de las asignaciones presupuestarias interesen a los Ministerios de Economía y a los responsables de la toma de decisiones. Y así, está probado que una asignación más igualitaria de los recursos incrementa el crecimiento económico a largo plazo. El Banco Mundial (2005) ha hallado que la desigualdad merma a menudo las perspectivas de prosperidad y de crecimiento globales. Al respecto, la PPG podría crear una situación ganadora para todas las partes implicadas, en la que los activistas en pro de la igualdad de género ejerzan su influencia para orientar la GFP hacia el reforzamiento de la igualdad de género, mientras el Estado logra un proceso presupuestario más transparente e impulsor de crecimiento.

7. La Encuesta de Presupuesto Abierto, llevada a cabo en 85 países, registró que, en 2008, el 80% de los Gobiernos no proporcionó información adecuada al público como para que éste pudiera considerar que gestionaban sus recursos de forma responsable. Véase: www.openbudgetindex.org.

Capacidad

Aun cuando los poderes públicos están convencidos de los beneficios de una iniciativa de PPG, la limitada capacidad local puede obstaculizar e incluso impedir la aplicación de ésta. Ni que decir tiene que este desafío no es exclusivo de la PPG. La escasa capacidad suele refrenar toda propensión hacia una presupuestación basada en un programa, así como cualesquiera reformas generales de la gestión de las finanzas públicas en los países socios. Una forma de movilizar los recursos necesarios para superar los escollos de capacidad podría ser el hacer hincapié en los posibles “efectos colaterales” de la PPG en términos de potenciación del crecimiento y mejora de la igualdad de género⁸.

Datos desagregados por sexo

Otra restricción a que la GFP contenga una perspectiva de género es la reducida disponibilidad de datos desagregados por sexo, que impide identificar y tratar las desventajas por razón de sexo. Las iniciativas destinadas a reforzar los sistemas estadísticos de los países en desarrollo deberán, sistemáticamente, capacitar a las instituciones de recopilación de datos y crear una infraestructura para la compilación de información. Una vez disponibles, los datos desagregados por sexo pueden resultar beneficiosos para un amplio abanico de iniciativas, y fortalecer la concienciación y el conocimiento sobre las desigualdades por razón de sexo.

DIÁLOGO PÚBLICO Y RECOPIACIÓN DE DATOS EN TANZANIA

Tanzania lidera la presupuestación con perspectiva de género en África subsahariana. Esta posición puede atribuirse en gran medida a una temprana iniciativa de la sociedad civil emprendida por el *Gender Networking Programme* (Programa para la Red de Género de Tanzania, TGNP), que desempeña su labor en el seno de una amplia coalición de ONG (FemAct). En contraste con la situación en la mayoría de los otros países en desarrollo, esta iniciativa de la sociedad civil ha logrado entablar el diálogo y trabajar con el Gobierno central en lo que se ha convertido en un esfuerzo de colaboración constante por mejorar y ampliar los análisis y los datos en materia de PPG.

A grandes rasgos, las iniciativas de PPG en Tanzania pueden dividirse en dos etapas. La etapa inicial (1997-2001) se centró en crear una coalición de ONG activa y capaz, que desarrollase la necesaria comprensión de lo que suponía la PPG y lograrse acceder al Gobierno central. La segunda etapa, que comenzó en 2001 y sigue en curso, ha mantenido sin cambios los objetivos generales y las instituciones partícipes, pero se ha caracterizado por la decisión de recabar activamente el apoyo de la población y dar lugar así a un movimiento popular de base amplia favorable al cambio social y económico.

Entre los logros más recientes, cabe destacar un estudio elaborado por el TGNP sobre el coste y la distribución de la carga del cuidado a domicilio de enfermos de VIH/SIDA, así como un análisis de la tendencia, en términos de género, de las políticas de privatización del agua. Desde 2004, el TGNP ha redactado y publicado la serie *Budget Review Position Papers*, documentos sobre revisión presupuestaria, con los que continúa recordando al Gobierno sus obligaciones para con las mujeres y la población pobre. Además, el TGNP lanzó también en su momento un estudio sobre el uso del tiempo y se encargó de buscar el debido patrocinio; este estudio, publicado en 2009 y el primero de este tipo en Tanzania, fue llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística del país.

En términos generales, la finalidad y la idea global que subyace tras la PPG se conoce y se acepta bien en Tanzania. Esto se debe, en parte, a la fuerte presencia de la sociedad civil y, en parte, a pasadas iniciativas de PPG. La constante colaboración del Ministerio de Agua e Irrigación con el TGNP constituye un buen ejemplo de lo anterior. Sin embargo, al mismo tiempo, la capacidad y los recursos de la Administración central tanzana son restringidos. De ahí que, a pesar de que el Ministerio de Economía ha venido respaldando las iniciativas de PPG en el pasado, el proceso presupuestario general en Tanzania siga siendo dilatado, lo que parece indicar que existe muy poca capacidad para emprender cualquier tipo de análisis durante la fase presupuestaria. Obviamente, esto seguirá limitando las actividades de PPG en el futuro, pero no ha impedido que se produjera cierto progreso.

CONCLUSIÓN

La presupuestación con perspectiva de género ofrece un medio de abordar la igualdad de género y la autonomía de la mujer a través de los presupuestos y la gestión de las finanzas públicas. Las iniciativas de PPG pueden traducir la defensa de la igualdad de género al lenguaje de los funcionarios públicos y contribuir a acelerar el crecimiento en favor de los pobres. Por lo tanto, en potencia, estas iniciativas pueden tender un puente entre el deseo de promover la igualdad de género, por una parte, y la aspiración a mejorar la entrega de la ayuda, las políticas nacionales y los resultados económicos, por otra parte.

No obstante, subsisten algunos desafíos. La sostenibilidad y el éxito de las iniciativas de PPG dependen de la voluntad política, en situaciones en las que la interacción entre los defensores de la igualdad de género y las instituciones públicas es, como mucho, exigua. También la escasa capacidad local y la falta de datos desagregados por sexo suponen un escollo a la hora de abordar las desigualdades por razón de sexo. Para traspasar esas barreras, las iniciativas de PPG pueden asegurarse el respaldo de los poderes públicos centrales y sellar alianzas con otros grupos de activistas que defiendan, por ejemplo, una mayor transparencia presupuestaria, unos datos más desagregados por sexo o un mejor reconocimiento de los efectos que la reducción de la desigualdad tiene en la potenciación del crecimiento. Con todo, la PPG sigue suponiendo un ambicioso elemento de cualquier reforma de la GFP y, en cualquier caso, exige una perspectiva a largo plazo y paciencia.

8. Aunque no sólo respecto de la PPG, el boletín semestral del Banco Mundial que promueve la igualdad de género como medida económica inteligente proporciona ejemplos recientes de este enfoque. Véase: www.worldbank.org/gender

REFERENCIAS Y RECURSOS

- Agencia de Cooperación Austriaca para el Desarrollo (2009), *Making Budgets Gender-Sensitive: A Checklist for Programme-Based Aid*, Viena, enero.
- Banco Asiático de Desarrollo et al. (2008), *Paradox and Promise in the Philippines A Joint Country Gender Assessment*, Filipinas.
- Banco Mundial (2006), *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007–10)*, Washington DC, EE. UU.
- Banco Mundial (2007), *Gender and growth in Tanzania*, Banco Mundial, Washington DC, EE. UU.
- Banerjee, N. y Krishnaraj, M. (2004), “Sieving budgets for gender”, *Economic and Political Weekly*, 30 de octubre.
- Budlender, D. (2000a), “The political economy of women’s budgets in the South”, *World Development*, Vol. 28(7), pp. 1365 1378.
- Budlender, D. (2000b), *Review of gender budget initiatives*, Community Agency for Social Enquiry, Sudáfrica, 70 p.
- Budlender, D. (2007), *Financing for development: Aid effectiveness and gender-responsive budgeting*, documento presentado en la Octava Reunión de Ministros de Asuntos de la Mujer de la Commonwealth celebrada en Kampala, Uganda, Secretaría de la Commonwealth, Londres, Inglaterra.
- Budlender, D. y Hewitt, G. (2003), *Engendering budgets: A practitioners’ guide to understanding and implementing gender-responsive budgets*, New Gender Mainstreaming Series on Development Issues, Secretaría de la Commonwealth, Londres, Inglaterra.
- Budlender, D. y Hewitt, G. (2003), *Gender budgets make more cents*, New Gender Mainstreaming Series on Development Issues, Secretaría de la Commonwealth, Londres, Inglaterra.
- Centre for Budget and Governance Accountability (2010), *Finance Minister’s Budget speech and proposals for social sector not in sync*, comunicado de prensa, Centre for Budget and Governance Accountability, India, 26 de febrero.
- Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Unión Europea (2003), *Opinion on gender budgeting*, Comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica.
- Consejo de Europa (2005), *Gender budgeting*, informe final del Grupo de expertos sobre presupuestos de género, Dirección General de Justicia, Estrasburgo, Francia.
- División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer (2007), *Financing for gender equality and the empowerment of women*, informe de la Reunión del Grupo de expertos celebrada en Oslo en septiembre de 2007, División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, Nueva York, EE. UU.
- Elson, D. (1998), “Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options”, *Journal of International Development*, Vol. 10, pp. 929 941.
- European Research Office y APRODEV (2002), *Concept notes on gender budgeting*, apuntes conceptuales para la conferencia organizada por el UNIFEM, el Consejo Nórdico de Ministros y el Gobierno de Bélgica en Bruselas los días 16 y 17 de octubre, preparados por European Research Office en cooperación con APRODEV, Bruselas, Bélgica.
- Goyal, A. (2006), *Women’s empowerment through gender budgeting – a review in the Indian context*, apuntes conceptuales no publicados, Ministerio de la Mujer y la Infancia.
- Hans, A., Patel, A.M. y Agnihoti, S.B. (2008), “The need for a framework for combined disability and gender budgeting”, *Indian Journal of Gender Studies*, Vol. 15(2), pp. 233 260.
- Instituto del Banco Mundial (2005), *A manual for trainers on gender and development: Module II, case study 2: Gender Budget Initiative: The case of Tanzania*, Banco Mundial, Washington DC, EE. UU.
- Lahiri, A., Chakraborty, L.S. y Bhattacharyya (2003), *Gender budgeting in India*, presentación de un estudio macroeconómico sobre la presupuestación con perspectiva de género en la India; estudio encargado por UNIFEM Sur de Asia y elaborado por el Instituto Nacional Indio de Finanzas Públicas.
- Mhina, E. H. (2007), *Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women: Experiences from Tanzania*, informe elaborado por GAD Consult, Dar es Salaam, Tanzania.
- James, J. y Williams, M. (2009), *Summary Report of Towards Measures of Equality*, Swansea University y Government Equalities Office del Reino Unido.
- National Resource Centre on Urban Poverty (2007), *Special Issue on Gender Budgeting*, Regional Centre for Urban and Environmental Studies, All India Institute of Local Self-Government, Mumbai, India.
- Patel, V. (2003), *Gender Budget – a case study of India*, documento de trabajo UDE (CAS) 7(7)/2003, University of Mumbai, Department of Economics, Centre of Advanced Study in Economics, Mumbai, India.

- Patel, V. (2007), *Gender budgeting in India*, ponencia del Taller Nacional “Presupuestos con perspectiva de género un instrumento efectivo para lograr el empoderamiento de la mujer”, organizado por Equity Foundation, Patna, y respaldado por la Comisión de Planificación de India.
- Rake, K. (2002), *Gender Budgets: The Experience of the UK's Women's Budget Group*, documento elaborado para la conferencia ‘Gender Balance – Equal Finance’, Basilea, Suiza, marzo de 2002.
- Rubin, M.M. y Bartle, J.R. (2005), “Integrating gender into government budgets: A new perspective”, *Public Administration Review*, Vol. 65(3), pp. 259-272.
- Rusimbi, M. (2003a), “Mainstreaming gender into national planning and budgeting processes and macro-policies in Tanzania: The case of the Gender Budget Initiative (GBI)”, capítulo 12 en: *Against neoliberalism: Gender, democracy and development* por Chachage y Mbilinyi (eds.), Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), E&D Limited, Dar Es Salaam, Tanzania.
- Rusimbi, M. (2003b), “Struggles over resources and democracy: TGNP's experience with gender budgeting”, capítulo 4 en: *Activist voices: Feminist struggles for an alternative world* por Mbilinyi, Rusimbi, Chachage y Kitunga (eds.), Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), E&D Limited, Dar Es Salaam, Tanzania.
- Sen, G. (2000), “Gender mainstreaming in Finance Ministries”, *World Development*, Vol. 28(7), pp. 1379-1390.
- Sharp, R. (2003), *Budgeting for equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Nueva York, EE. UU.
- Sharp, R. (2007), *Gender Responsive Budgets (GRB's) have a place in financing gender equality and women's empowerment*, Reunión del Grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre financiamiento de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, celebrada en Oslo en septiembre de 2007, División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, Nueva York, EE. UU.
- Sharp, R. y Broomhill, R. (2002), “Budgeting for Equality: The Australian Experience”, *Feminist Economics*, Vol. 8(1), pp. 25-47
- Schiavo-Campo, S. y Tommasi, D. (1999), *Managing Government Expenditure*, Banco Asiático de Desarrollo, Manila, Filipinas.
- Stotsky, J.G. (2006a), *Gender budgeting*, documento de trabajo, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Asuntos Financieros y Cambiarios, Washington DC, EE. UU.
- TGNP (Tanzania Gender Networking Programme) (1999), *Budgeting with a gender focus*, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzania.
- TGNP (2006), *Is the 2006/2007 budget pro-poor and gender sensitive?* TGNP Budget Review Position Paper, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzania.
- TGNP (2007), *Follow the money: A resource book for trainers on public expenditure tracking in Tanzania*, elaborado por Hakikazi Catalyst, Repoa, y Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzania.
- TGNP (2007), *What does the 2007/08 budget mean for women, youth and the poor?* TGNP Budget Review Position Paper, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzania.
- TGNP (2007), *What kind of budget do feminists and gender activists want?*, ponencia del TGNP ante los miembros del Parlamento tanzano, Tanzania Gender Networking Programme (TGNP), Dar Es Salaam, Tanzania, 8 de junio.
- Thakur, S.G. (2006), *Putting development first: Mainstreaming gender for aid effectiveness*, documento elaborado para la Reunión de Ministros de Economía de la Commonwealth de 2006, Secretaría de la Commonwealth, Londres, Inglaterra.
- UNIFEM (2006), *Promoting gender equality in new aid modalities and partnerships*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Nueva York, EE. UU.
- UNIFEM (2007a), *Capacity development for promoting gender equality in the aid effectiveness agenda: Lessons learned from sub-regional consultations in Africa*, documento de discusión de UNIFEM, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Nueva York, EE. UU.
- UNIFEM (2007b), *Promoting gender equality in the aid effectiveness agenda in Asia Pacific*, documento de discusión de UNIFEM, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Nueva York, EE. UU.
- UNIFEM, Secretaría de la Commonwealth e International Development Research Centre (IDRC): www.gender-budgets.org
- Women's Budget Group (2006), *Response to Women and Equality Unit Consultation: Advancing Equality for Men and Women: Government proposals to introduce a public sector duty to promote gender equality*, comentario de Women's Budget Group, Londres, Inglaterra.
- Women's Budget Group (2008), *Evidence from the UK Women's Budget Group, to the Standing Committee on the Status of Women*, comentario de Women's Budget Group, Londres, Inglaterra.
- Yamini Mishra, S.D. (2006), “Women's component plan and gender budgeting in India: Still a long way to go!”, YOJANA, Vol. 50, Ministerio de Información y Comunicación, Gobierno de India.