

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA FISCAL

Waldo M. Gutiérrez Iriarte



Programa de Apoyo a la Gestión
Pública Descentralizada
y Lucha contra la Pobreza-PADEP

Descentralización



La Paz, marzo de 2009

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	1
I. INTEGRACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA FISCAL.....	4
1.1 Las Políticas Públicas	4
1.2 La Política Fiscal	5
1.3 Integración de las políticas públicas	8
1.4 Experiencias sobre integración de políticas públicas.....	11
II. LA EQUIDAD DE GÉNERO COMO POLÍTICA PÚBLICA	16
2.1 Marco conceptual de la equidad de género	16
2.2 La equidad de género en las políticas públicas	18
2.1.1 Voluntad política	18
2.1.2 Marco jurídico	20
2.1.3 Institucionalidad y organización.....	26
2.1.4 Coordinación e integración	30
2.3 Limitaciones de la equidad de género	34
III. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	35
3.1 Bases conceptuales del presupuesto público.....	35
3.2 La distribución de recursos en el presupuesto público	40
3.2.1 Marco normativo	41
3.2.2 Comportamiento de los recursos del presupuesto.....	44
3.2.3 Distribución de recursos en el presupuesto público.....	45
3.3 Recursos para la inversión pública.....	46
3.4 Distribución sectorial de la inversión pública	51
3.5 Inversión pública en equidad de género.....	53
IV.PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO	56
4.1 Marco normativo para los presupuestos sensibles a género	57
4.2 Análisis de los presupuestos sensibles a género	60
4.2.1 Análisis de las intervenciones en equidad de género	61
4.2.2 La técnica presupuestaria.....	65
4.2.3 La asignación de recursos	69
4.3 Limitaciones de los presupuestos sensibles a género	70
V. ANTEPROYECTO DE LEY DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EQUIDAD SOCIAL Y DE GÉNERO	72
5.1 Del objetivo.....	72

5.2	De la integración de políticas públicas	73
5.3	De los sistemas de gestión	74
5.4	De la inversión en equidad de género.....	75
5.5	De la asignación de recursos	77
5.6	De los indicadores y estadísticas	81
5.7	De la fiscalización y control social.....	81
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		83
APÉNDICE: TERMINOLOGÍA ESPECÍFICA DE EQUIDAD DE GÉNERO....		90
BIBLIOGRAFÍA.....		91
A N E X O S.....		94

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1	NORMATIVA DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS ASUMIDA POR BOLIVIA
Tabla N° 2	NORMATIVA DEL SISTEMA INTERAMERICANO (OEA) ASUMIDA POR BOLIVIA
Tabla N° 3	MARCO NORMATIVO NACIONAL
Tabla N° 4	PLANES CON ENFOQUE DE GÉNERO
Tabla N° 5	DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS
Tabla N° 6	RECURSOS PARA SU DISTRIBUCIÓN
Tabla N° 7	DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS
Tabla N° 8	RECURSOS PARA INVERSIÓN PÚBLICA
Tabla N° 9	INVERSIÓN PÚBLICA POR NIVELES
Tabla N° 10	RELACIÓN ENTRE RECURSOS E INVERSIÓN
Tabla N° 11	INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES
Tabla N° 12	INVERSIÓN SECTORIAL SEGÚN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Tabla N° 13	INVERSIÓN MUNICIPAL POR SECTORES
Tabla N° 14	ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EQUIDAD DE GÉNERO

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA FISCAL

INTRODUCCIÓN

El objetivo central de todo Estado es el de generar las mejores condiciones de vida para una sociedad en la cual, las necesidades individuales y colectivas, se satisfacen mediante la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.

Este es el concepto básico de desarrollo, cuyos principios fundamentales están contenidos en el Informe Anual de Desarrollo Humano de 1990 de la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹, que considera al desarrollo como un proceso de vida que permite contar con alternativas para alcanzar las aspiraciones de las personas: la búsqueda de conocimientos; la posibilidad de tener una vida prolongada y saludable; y tener acceso a los recursos que permitan un aceptable nivel de vida.

Si bien la expansión de la riqueza es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo, la misma no es suficiente. De esta forma la ONU destaca estas limitantes y hace énfasis en que el objetivo central del desarrollo es el ser humano, incluyendo dos facetas complementarias: la formación de las capacidades humanas, tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos; y la forma en que las personas ejercen esas capacidades en las diferentes esferas de la vida: económica, social, cultural o política.

De esta forma, el desarrollo se refiere no solamente a la generación de riqueza o a la satisfacción de necesidades básicas, sino también al desarrollo del ser humano como un proceso dinámico de participación.

Bajo la lógica de que el crecimiento económico se debe especialmente a factores de productividad, en el caso particular de la mano de obra, la misma no debe considerarse sólo en términos de su cantidad total, sino de ciertas características que están íntimamente relacionadas con su comportamiento económico: su distribución por edades y sexo, sus características biológicas, el nivel de sus técnicas adquiridas y su tasa de participación laboral, entre otras.

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano 1990: Definición y Medición del Desarrollo Humano.

La escasa dotación de capital humano, así como el bajo nivel medio educativo de la población y la reducida calificación profesional, actúan como factores limitativos para salir del subdesarrollo. De ahí la importancia para que el desarrollo asuma que el centro de todos los esfuerzos del Estado debe ser siempre las personas y que ellas sean consideradas no sólo como beneficiarias, sino como verdaderas protagonistas sociales.

Al establecerse este objetivo central del desarrollo, se abre las posibilidades a la transformación de las relaciones de género y a la mejora de la condición de las mujeres, fundamentado en su participación como sujetos sociales específicos, con definiciones históricas, necesidades, intereses, contribuciones, aspiraciones y problemáticas propias. Vale decir, las mujeres como protagonistas del desarrollo y no como parte subsumida en los hombres, las familias, los niños, los pueblos y las naciones.

Así, la visión de desarrollo conteniendo el enfoque de género, cambia la definición y prioridades de las políticas y proyectos que se formulen, permitiendo la identificación de los diferentes roles, puntos de vista, necesidades e intereses estratégicos de mujeres y hombres; las relaciones entre mujeres y hombres con respecto al acceso y control de los recursos, beneficios y su participación en los procesos de decisión; los factores sociales y culturales y, las oportunidades que limitan o potencian la igualdad entre mujeres y hombres; el impacto potencial diferenciado de las acciones sobre mujeres, hombres, niñas, niños, según edad, contexto social, etc.; y la capacidad de las instituciones para establecer programas en materia de igual de género.

El enfoque de género en el desarrollo, plantea la necesidad de definir un nuevo modelo de diseñar las políticas públicas que revierta las actuales relaciones de poder basadas en la subordinación de las mujeres. Las mujeres han estado fuertemente excluidas de los espacios públicos, son invisibles ante el análisis económico y las políticas públicas no están enfocadas a atender sus necesidades particulares. En esta medida, es deber de los Estados superar las inequidades mediante el uso adecuado de las políticas públicas y la transversalización del enfoque de género en los diversos sectores componentes de la actividad política, social y económica.

La intervención del Estado mediante políticas públicas, tiene el propósito de modificar el comportamiento de los sujetos económicos a través de incentivos, y de prohibir o limitar las acciones de los mismos; por consiguiente, las políticas públicas no son

neutrales, sino que reflejan, a la vez que potencian, las desigualdades en diversos ámbitos, en función a determinados modelos de sociedad.

Por su parte, el presupuesto público, al ser la expresión monetaria de las políticas públicas, desempeña un papel decisivo en la transmisión de la desigualdad entre hombres y mujeres, por lo que transformar las políticas públicas implica también transformar las prioridades presupuestarias. La falta de atención presupuestaria a la equidad de género está significando hoy en día, la falta de voluntad política del Estado, para posesionar la equidad de género como uno de los elementos centrales para la consecución del desarrollo.

De esta forma, el presente documento pretende establecer algunos elementos que permitan institucionalizar la equidad de género en el marco de la política fiscal, enfatizando el efecto positivo de la equidad de género en el desarrollo, así como la importancia del impacto diferencial de las políticas y presupuestos en hombres y mujeres.

En adelante, la primera parte del documento presenta una caracterización de las políticas públicas y cómo éstas se integran en el marco fiscal, a fin de darles viabilidad en su implementación. La segunda parte analiza la forma cómo se ha venido aplicando la equidad de género en nuestro medio, resaltando los avances y obstáculos. El presupuesto público analizado desde el punto de vista de los criterios de distribución de recursos y la priorización de políticas forma el capítulo tercero. En el capítulo cuarto se analiza con especificidad los presupuestos sensibles a género, determinando las causas por las cuales aún no son suficientes los recursos asignados para revertir la situación de desigualdad. El capítulo quinto incluye un análisis crítico del contenido del Anteproyecto de Ley de Inversión Pública en Equidad Social y de Género, que es un esfuerzo para garantizar porcentajes mínimos obligatorios de inversión en equidad de género en los presupuestos nacional, departamental y municipal. Finalmente, en el capítulo sexto se concluye y presentan recomendaciones de criterios básicos para incorporar la equidad de género en las políticas fiscales, de tal forma que los proyectos necesarios para revertir la desigualdad de género en el marco del desarrollo, sean priorizados dentro de los respectivos presupuestos.

I. INTEGRACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA FISCAL

A continuación se definen las características de las políticas públicas en general, así como de la política fiscal en particular, encontrando elementos que permitan su integración. El capítulo concluye con algunos ejemplos donde la integración de las políticas juega un rol fundamental para la viabilidad de las mismas.

1.1 Las Políticas Públicas

En la medida que el Estado encara el desarrollo, va asumiendo diversas competencias y funciones, desde las más básicas, como ser las de policía y de defensa, hasta funciones de mayor envergadura y más complejas, afectando el quehacer diario de los ciudadanos: economía, educación, salud, producción, etc. Ante el surgimiento de mayores demandas y necesidades de la población, el Estado necesita captar recursos para poder atenderlas de la mejor manera; de esta forma, recauda recursos de la propia población, generalmente por la vía de los impuestos, y los regresa por la vía de programas y servicios, con lo cual la población se beneficia con el retorno de sus propios recursos.

Esta forma de retornar los recursos por parte del Estado hacia la población, mediante programas y servicios, genera el surgimiento de las políticas públicas. En consecuencia podemos decir que las políticas públicas son las acciones del gobierno que busca cómo dar respuesta a las demandas de la sociedad. Alcántara (1995), señala que las políticas públicas "... se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad"². En este sentido, propone que el estudio de las políticas públicas debe realizarse desde una perspectiva comparada y debe responder a las interrogantes de cómo, porqué y cuáles son los efectos que los diferentes gobiernos persiguen mediante las formas de acción.

Para Jean Calude Thoenig (1997)³, una política pública es el "trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación".

² Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

³ Thoenig Jean, Claude, "Política Pública y Acción Pública", en *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen VI, número 1, primer semestre de 1997.

Las definiciones anteriores coinciden en la existencia de varios elementos que confluyen para determinar cómo ciertos problemas sociales se convierten en políticas públicas: i) los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, así como sus normas jurídicas, mediante las cuales los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas públicas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan; ii) las organizaciones del Estado, que son toda la infraestructura, organización y servicios de personal, sobre la que recae la elaboración y ejecución de las políticas públicas y; iii) los actores sociales, representados por las distintas formas en que la sociedad se organiza, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.

La existencia de estos elementos básicos, así como su interacción, nos permite establecer cuándo existe un gobierno por políticas públicas o si éstos actúan bajo lógicas coyunturales, clientelares, patrimoniales o populistas. Vale decir que los elementos señalados establecen parámetros que marcan los límites dentro de los cuales se pueden mover las iniciativas de los ciudadanos y el Estado, estableciendo reglas de juego que garantizan las condiciones de participación igualitaria para todos.

Para responder a una lógica de políticas públicas, los gobiernos deben implementar acciones en el marco de un plan o agenda nacional, estableciendo consideraciones específicas, como el factor regional, étnico o de género, con perspectivas de largo plazo y con un análisis real del impacto de las políticas públicas sobre las condiciones que se pretenden modificar.

Sin embargo, los graves problemas sociales irresueltos, hacen que los gobiernos respondan más a acciones corporativas y de presión de grupos sociales, sin encarar de verdad un gobierno por políticas y con sentido público.

Esta situación se complica más cuando incorporamos otro elemento clave en la resolución de problemas y en la implementación de las políticas públicas: los recursos financieros, expresado mediante su escasez y su forma de priorización mediante las definiciones de la política fiscal y el presupuesto.

1.2 La Política Fiscal

La política fiscal es una herramienta de la política económica y tiene como objetivo facilitar e incentivar el buen desempeño de la economía, a fin de lograr niveles de

crecimiento aceptables, así como incidir en otras variables macroeconómicas tales como inflación, empleo, producción, etc., asegurando y manteniendo la estabilidad económica.

Para lograr sus objetivos, la política fiscal utiliza los ingresos y los gastos públicos como variables de control. Desde el punto de vista de los ingresos, el Estado puede controlar a quién y en qué cantidad se le cobran impuestos, a la vez que pueda desarrollar mecanismos para garantizar el pago de éstos. Desde el punto de vista del gasto, el Estado puede tener influencias sobre los salarios, las compras de bienes y la contratación de servicios, las transferencias y distribución a los niveles regionales y municipales, así como el impulso específico de determinadas entidades, sectores y políticas públicas que inciden en el desarrollo económico y social.

Así, se entiende por política fiscal, el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, gasto público, endeudamiento interno y externo y, a las operaciones y situación de los organismos dependientes del Estado.

Dependiendo de las funciones que asume el Estado, la influencia de la política fiscal suele ser muy grande, pues a través de ella inciden en el desarrollo mediante inversiones en el campo económico y social. De esta forma, a diferencia de otras políticas, como por ejemplo la política monetaria, los gobiernos tienen una marcada participación en la política fiscal; las decisiones que se asuman en este marco, influirán positiva o negativamente sobre el éxito de las políticas públicas en general, impulsando o frenando el desarrollo.

En función de esta participación del Estado, las políticas fiscales se pueden clasificar en dos grupos: políticas expansionistas o políticas contraccionistas. La política fiscal "expansionista" se presenta cuando se toman medidas que generen aumento en el gasto público, o reducción de los impuestos, o una combinación de ambas. Por el contrario, una política fiscal "contraccionista" se presenta cuando se toman decisiones para tener un gasto público reducido, o aumentar los impuestos, o una combinación de ambas.

Por ejemplo, si se presenta una situación en la cual la economía se encuentra estancada, el consumo es bajo y las empresas no pueden producir con toda su capacidad, el Gobierno puede buscar incentivar el consumo reduciendo los impuestos que se le cobran al público; por lo tanto, las personas tendrán más ingreso disponible para comprar bienes y servicios y consumir en general; por otro lado, siendo el

Estado el consumidor más grande, éste puede gastar más dinero en la economía realizando inversiones u otro tipo de gastos que incentiven la producción de las empresas.

Sin embargo, aún con las ventajas que puedan traer las distintas herramientas que componen una política fiscal, el Estado debe ser muy cuidadoso de no excederse en las medidas que desea tomar, porque estas medidas pueden afectar las finanzas públicas y aumentar el déficit fiscal a niveles peligrosos, poniendo en riesgo la estabilidad económica del país. El medio por el cual el Estado obtiene los recursos necesarios para desarrollar sus políticas (deuda interna o externa o a través de impuestos) y mantener en niveles aceptables su resultado fiscal (déficit o superávit), afecta también otras variables como las tasas de interés y la tasa de cambio, etc., las cuales también deben ser tomadas en cuenta en el momento de definir una política fiscal.

El buen manejo de la política fiscal es un elemento esencial para el desarrollo económico y social, de ahí que es frecuente la definición de reglas fiscales claras para imponer límites al déficit, vale decir límites al gasto público y a la deuda pública en función de los ingresos disponibles, estableciendo además la definición de instancias de decisión responsables y transparentes. De esta forma, la disciplina fiscal limita las acciones desmedidas de los gobiernos, dándole mayor estabilidad y sostenibilidad a la economía en su conjunto.

De acuerdo a este análisis, la política fiscal cumple tres grandes funciones:

1. Asignación, que esta relacionada con la eficiente asignación de recursos en toda la economía, para la producción de bienes y servicios;
2. Redistribución, se refiere a la adecuada distribución de la renta entre los diversos grupos de la economía; ésta se diseña y opera a través de distintos instrumentos, fundamentalmente los impuestos y las subvenciones; y
3. Estabilización macroeconómica, que tiene como misión mantener el balance macroeconómico a fin de prevenir grandes cambios en la actividad económica, así como asegurar una adecuada tasa de crecimiento, gestionando sobre la demanda agregada para incidir sobre el desarrollo.

Ahora bien, en la práctica es complicado separar estas tres funciones, ya que las políticas de asignación y de redistribución impactan sobre la composición del gasto y, por ende, sobre la propia demanda agregada; sin embargo, la gran mayoría de los gobiernos, producto de situaciones de crisis económicas, prestan especial atención a la función de estabilización macroeconómica, lo cual no implica que se deje a un lado las otras dos funciones dentro de determinados márgenes de acción.

De esta forma, la política fiscal puede variar de acuerdo a los objetivos generales de la política económica que persigan los gobiernos en un momento determinado. Sin embargo se requiere una adecuada coordinación entre las políticas públicas con la política fiscal, para la lograr la incidencia que se desea no sólo sobre las variables macroeconómicas, como el nivel de ingreso y su redistribución, el empleo, la inversión, etc., sino sobre el desarrollo en general, el cual en última instancia depende en gran medida de la capacidad que tenga el Estado para financiar las políticas públicas.

Los objetivos de crear riqueza, reducir la pobreza y buscar la equidad en la distribución de los ingresos, apuntan hacia la consecución del desarrollo, pero en muchos casos el problema no está en la capacidad ni la eficiencia del Estado para conseguirlo, sino en la influencia política y económica de los grupos de poder; por tanto, debe existir voluntad política para implementar políticas públicas que permitan dar el salto cuantitativo y cualitativo que se requiere para lograr el desarrollo.

1.3 Integración de las políticas públicas

No todas las demandas que se producen en la sociedad logran penetrar el régimen político, ni mucho menos pasan a constituirse en políticas públicas. Sólo aquellas que por algunas circunstancias, motivos, momentos y razones, logran ser problemáticas ahora o potencialmente, plantean la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar y de crear una política frente a ellas.

Para esto se requiere recibir las demandas y captar información, sea esto por medio de mecanismos institucionales o informales. En este proceso se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes.

Entonces corresponde preguntarnos, ¿por qué cierto tipo de demandas son las que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran a la agenda y otras no? La respuesta no es sencilla y no está todavía clara,

pero en su mayoría los expertos en la materia han coincidido en que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, así como existen estudios empíricos que tratan de agregar otros elementos como las crisis o amenazas, cuestiones que tengan componentes emotivos, de interés humano, si afectan a un amplio número de personas, si tienen que ver con el poder y la legitimidad en la sociedad. En fin, las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. En esta parte, no debe perderse de vista de que el sector privado, representado por organizaciones gremiales, sindicales, profesionales, etc., desempeña un papel decisivo en la gestación, negociación, formulación, diseño e implementación de diversos aspectos de las políticas públicas.

Aquí se produce una de las primeras razones por las cuales en muchos casos, la política fiscal no acompaña el diseño y ejecución de algunas políticas públicas, constituyéndose en una limitante de las mismas. Como se dijo anteriormente, la política fiscal centra su atención en la estabilización macroeconómica, por lo tanto no está dispuesta a asignar recursos hacia políticas y gasto público que no cumplen criterios técnicos en su formulación, ni que cuenten con evaluaciones económicas y sociales que se encuentren por debajo de los requisitos de priorización.

Para evitar situaciones de esta naturaleza, es importante considerar la institucionalización de las políticas públicas, lo cual implica no solamente diseñar políticas públicas en el marco del desarrollo, sino que también integrarlas entre sí y en particular con la política fiscal.

¿Cómo funciona esto? pues haciendo que en primer lugar el Estado defina sus objetivos orientados hacia el desarrollo, atacando problemas de crecimiento, pobreza, etc., para lo cual se requiere de un diagnóstico que permita identificar de forma clara los factores que permiten incidir sobre dichos objetivos, analizándolos en diferentes ámbitos claves como ser los determinantes geográficos y medioambientales, el nivel de infraestructura, el acceso a recursos básicos (agua potable, alimento, servicios de salud, vivienda y educación), aspectos poblacionales, equidad de género, etc., sin olvidar un análisis de la evolución de las variables macroeconómicas (inflación, desempleo, desigualdad, inversión y crecimiento) y de las estructuras internacionales (comercio con el exterior y movimientos de capitales).

A partir de ahí, se han de elaborar los denominados Planes de Desarrollo, que tienen la función de integración, coherencia y gestión de las políticas públicas, enfocando de

manera especial aquellas que, según su evaluación, tienen la capacidad de influir en el logro de metas nacionales de desarrollo.

La integración de políticas públicas también pone de relieve la necesidad de contar con una infraestructura institucional y organizativa adecuada, que posibilite el intercambio de información entre los distintos sectores y niveles de gobierno durante el proceso de formulación y diseño, a fin de acercar posiciones contrapuestas y eliminar diferencias, pues los compromisos se traducen en conflictos de interés, cuya solución requiere combinar criterios técnicos y negociaciones políticas, a fin de darles sostenibilidad intertemporal. Pero dicha infraestructura se torna aún más importante a la hora de implementar las políticas públicas con transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia, promoviendo sinergias entre la sociedad demandante y los organismos públicos encargados de implementarlas.

La falta de una estructura jurídico-institucional capaz de integrar eficazmente a las autoridades económicas con las que tienen que ver con el desarrollo, conlleva a la falta de coherencia entre las políticas públicas y los objetivos de estabilización macroeconómica. La aplicación de instrumentos de la política fiscal no ha sido suficientemente explotada por los hacedores de políticas públicas, a fin de apoyar la consecución de metas en sus diversos sectores y territorios.

Así por ejemplo, las autoridades fiscales restringen las autorizaciones de gasto a fin de mantener los débiles equilibrios macroeconómicos, pero al mismo tiempo las autoridades de salud tratan de ampliar el número de personal por habitante; ante esta aparente contradicción, no existen dudas que de la resolución del conflicto irá por el lado más débil que es la reducción del gasto en salud.

Por otra parte, la relativamente tardía incorporación de los objetivos del desarrollo como una nueva función del aparato estatal en los países de América Latina, se ha traducido en su falta de vinculación con el resto de las funciones del gobierno y, en particular, de integración con las prioridades centrales de la política económica.

La ausencia de incentivos suficientes para una adecuada integración, coherencia y gestión de múltiples áreas de intervención pública y de distintos niveles de gobierno, puede transformarse inadvertidamente en un factor de agravamiento de los actuales problemas que se demandan. De hecho, políticas sectoriales que persigan sus propios objetivos y que hayan sido formuladas, diseñadas y también implementadas con gran independencia del resto de las políticas públicas, terminan por generar

externalidades no anticipadas que pueden reducir los efectos esperados de ellas, o incluso empeorar la situación inicial.

Visto de esta forma, la gestión de las políticas públicas no puede depender exclusivamente de iniciativas aisladas de algunas autoridades u organismos gubernamentales, prescindiendo de lo que haga el resto de las administraciones del Estado.

En resumen, el éxito para la integración de las políticas públicas esta dada por los siguientes elementos:

- Voluntad política, que se traduce en la asignación sostenible de recursos presupuestarios;
- Institucionalidad, referida a la infraestructura jurídica, institucional y organizativa; y
- Coordinación, en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas, que tiene que ver con la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental.

1.4 Experiencias sobre integración de políticas públicas

Varios han sido los intentos por generar políticas públicas integrales, así como diversos los resultados obtenidos en función de las necesidades de desarrollo y de la capacidad de integración de las políticas públicas y la política fiscal. En este sentido, se pueden citar algunos ejemplos clasificados según el comportamiento de la política fiscal, si acompaña o no a las políticas públicas y los programas derivados de ellas:

a) Políticas públicas sin acompañamiento fiscal.

Es el caso extremo, donde la debilidad de las políticas públicas es notoria, debido a la falta de apoyo fiscal, desde el momento de su concepción, derivando a la postre en bajos niveles de incidencia en términos de cumplimiento de metas de desarrollo. Esta situación se da fundamentalmente en los sectores sociales de los países con bajo nivel de desarrollo, donde existe una evidente falta de institucionalidad, que no permite un adecuado diseño, formulación, negociación e implementación de políticas públicas, lo que se traduce en elevados indicadores de pobreza.

La falta de una política de protección social en Bolivia, es una muestra clara de dicha debilidad, pese a haberse implementado temporalmente algunos programas con relativo éxito como el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) y el Programa Contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria (PROPAIS), sin embargo estos programas no contaban con una estructura institucional propia, por lo que fueron a depender de diversas instancias del gobierno y tampoco contaban con un presupuesto que les de sostenibilidad en el tiempo, habiendo sido financiados ocasionalmente por la cooperación internacional.

Pero el ejemplo más visible lo encontramos en el Programa de Apoyo a la Niñez de menos de seis años (PAN), que durante la gestión 1997 fue creado con el objetivo de contribuir al desarrollo humano y la lucha contra la pobreza, mediante la prestación directa de servicios de promoción para la atención integral adecuada a niñas y niños menores de seis años en educación inicial, salud, nutrición y protección en todo el territorio nacional, con especial incidencia en áreas peri urbanas y rurales, estableciendo el carácter intersectorial integral, descentralizado y participativo del Programa. Este Programa incluía además el fortalecimiento de la familia como principal agente de atención integral del niño, promoviendo su participación y el de la comunidad como actores de su propio desarrollo⁴.

El Programa inicialmente estuvo bajo tuición del Ministerio de la Presidencia, posteriormente durante el 2004 se determina que pase a depender de la Red de Protección Social a cargo del Directorio Único de Fondos y finalmente paso a depender de las Prefecturas de Departamento. Aquí se presenta la primera debilidad en términos institucionales al no haberse creado una estructura propia que le de continuidad y que pueda integrar los distintos sectores componentes del programa: educación, salud, justicia y protección social; es más, el Programa no tuvo el apoyo necesario de los sectores involucrados y pasó a ejecutarse de manera independiente a las políticas de cada uno de ellos.

Sin embargo el mayor problema se dio por la falta de voluntad política, donde las autoridades fiscales no asignaron los recursos suficientes para su implementación; el Programa fue inicialmente financiado con un 70% de aporte de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la diferencia como una contraparte del Tesoro

⁴ Gutiérrez Iriarte, Waldo M., Transferencias Monetarias Condicionadas: Lecciones aprendidas para la formulación de políticas públicas sociales y modelos de gestión, Cooperación Técnica Alemana, GTZ, La Paz, Bolivia, Octubre de 2007.

General de la Nación. Cuando los recursos del BID se agotaron, la ejecución de la contraparte no llegó a ejecutarse en su totalidad; posteriormente se transfirió la responsabilidad de su financiamiento a las Prefecturas de Departamento, pero las mismas tampoco llegaron a aportar los recursos necesarios.

En la actualidad no existe financiamiento para el Programa, el mismo que está abandonado por los distintos niveles de gobierno y su cobertura apenas llegó al 7% de la población objetivo.

Con este ejemplo queda claro que la protección social no forma parte de la agenda gubernamental, no existe un Ministerio de Protección Social, como es el caso de Colombia que pueda generar políticas públicas integrales con el resto de sectores como educación y salud fundamentalmente y, pueda demandar mayores recursos presupuestarios para generar un mayor impacto en la reducción de la pobreza. De acuerdo a información de la Unidad de Programación Fiscal (UPF)⁵, el gasto total Pro-Reducción de la Pobreza pasó de un 9,1% del PIB en 1995 a solamente el 13,6% del PIB en el 2007, crecimiento por demás insuficiente para superar las condiciones de pobreza del país, considerando además que del gasto total mencionado, solamente el 52% es gasto de inversión.

b) Políticas públicas con acompañamiento fiscal.

Las políticas públicas exitosas son aquellas que se integran a la infraestructura jurídica, institucional y orgánica de un Estado, y en su aplicación van más allá de los periodos de un gobierno y llegan a formar parte de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Este es el caso concreto de la Participación Popular, una política asumida en el año 1994, que tenía como objetivo principal el de articular al habitante indígena, campesino, rural y vecinos en general, en la vida jurídica, política y económica del país, mejorando su calidad de vida con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos e incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa, garantizando igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres⁶.

⁵ Ministerio de Hacienda, Unidad de Programación Fiscal (UPF), Dossier Estadístico 1990-2007, Volumen XI, La Paz, Bolivia

⁶ República de Bolivia, Ley N° 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994.

En esta política se pueden notar claramente los tres elementos que hacen a la articulación de políticas públicas: primero, que existía una fuerte voluntad política para impulsarla, pues la Participación Popular era parte de la propuesta electoral con la que el gobierno del MNR ganó la Presidencia de la República, por lo que todo el poder político estaba comprometido con la misma, apostando por un cambio en la estructura del estado, de tal forma que las demandas básicas de la población puedan ser atendidas por el nivel municipal que es el más próximo a ellas, convirtiéndose los municipios en el motor del desarrollo.

Segundo, la Participación Popular tuvo la institucionalización requerida, en lo institucional y organizativo, se creó el Ministerio de Participación Popular, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, con un fuerte respaldo y contenido político y técnico que impulsaba la política y le permitía coordinar al más alto nivel con los demás sectores, niveles territoriales de gobierno y con la cooperación internacional; esta última se constituía en una pieza fundamental para financiar el tema de fortalecimiento institucional municipal. Asimismo, la Participación Popular se aprobó con una Ley de la República, la Ley N° 1551 de 20 de abril de 1994, a partir de la cual se contaba con la institucionalidad jurídica necesaria para generar los cambios requeridos en la estructura estatal, con el cumplimiento obligatorio por parte de todos los habitantes del país.

Y tercero, la coordinación en su diseño e implementación fue realizada con los sectores involucrados, siendo los más importantes educación y salud, quienes deberían transferir sus competencias al nivel municipal sin afectar la calidad de los servicios; también se coordinó con las Prefecturas de Departamento sobre quienes recaía la función de ejecutar competencias compartidas con el nivel municipal y de intermediación en el fortalecimiento institucional de los municipios y; finalmente, se coordinó con los Gobiernos Municipales, quienes eran los principales actores de la medida y a quienes se les asignaba la agenda del desarrollo local.

Pero la coordinación más efectiva se dio con las autoridades económicas y fiscales, pues para que la Participación Popular pueda tener éxito, se requería la transferencia de recursos del nivel central al nivel municipal, lo cual se efectivizó mediante la Coparticipación Tributaria del 20% de los ingresos por renta y aduana y la asignación como competencia municipal del 100% de los ingresos por impuesto a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores. Si bien esta medida afectaba los ingresos del Tesoro General de la Nación, así como determinados núcleos del poder central, hubo un importante convencimiento sobre la necesidad de

una reforma del estado con miras a lograr mejores niveles de crecimiento económico que derivaría a la postre en mayores ingresos fiscales, así como la urgencia de encarar el desarrollo de la manera más eficiente posible a partir del desarrollo local.

De esta forma, el respaldo fiscal a la Participación Popular se constituye en uno de los elementos centrales de la política, pues los municipios empezaron a recibir recursos aún antes de comprender el rol que les correspondía desempeñar.

La Participación Popular fue una de las políticas públicas más exitosas en nuestro país, porque reunió todos los elementos necesarios para su institucionalización, habiéndose dado a través de ella, un salto cuantitativo y cualitativo importante en términos de desarrollo y de esperanza de mejores días para la población boliviana.

II. LA EQUIDAD DE GÉNERO COMO POLÍTICA PÚBLICA

2.1 Marco conceptual de la equidad de género

La posición de desventaja de las mujeres en relación a los hombres es una realidad que ya no es objeto de discusión y son cada vez más los países que van tomando conciencia respecto a la necesidad de asumir medidas para avanzar en la igualdad de las mujeres.

La igualdad debe ser entendida como un derecho fundamental, como el derecho individual a no sufrir menoscabo en las oportunidades sociales, a participar de los bienes colectivos y a contribuir en el ejercicio de las responsabilidades y de las decisiones que afectan a todos, hombres y mujeres⁷.

Pero no es suficiente hablar de la igualdad de sexos biológicos; el problema es mucho más profundo, que implica identificar normas, valores, símbolos, etc., que construyen en cada sociedad y época la normativa de lo masculino y femenino, incluyendo especificidades en relación al ciclo de vida de las personas, clase social, etnia, religión, cultura, etc.⁸

En este sentido, las relaciones de género son relaciones básicas de poder que pueden ser analizadas en las diferentes estructuras en las que operan: familia, trabajo remunerado, política, sexualidad, cultura, violencia masculina, etc.; hablar de género implica hablar de que las expectativas sobre las mujeres sólo se entienden en relación con las expectativas sobre los hombres; el género es de carácter relacional e implica poder.

De esta forma, la equidad de género está referida al acceso de las personas a la igualdad de oportunidades y al desarrollo de sus capacidades según sus necesidades respectivas. A partir de este concepto se pueden introducir tratamientos iguales o diferentes, aunque considerados equivalentes en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades; la equidad de género implica el avance de las mujeres en la participación mediante acciones positivas que contribuyan a reducir las desigualdades históricas entre los géneros.

⁷ P. Norris y R. Inglehart, *Rising Tide, Gender Equality and Cultural change around the World*, Cambridge University Press, 2004

⁸ Silvy Walby, *Gender Mainstreaming: Productive tensions in theory and practice*, Social Politics, 2005

Sin embargo, para llegar a la anterior definición, han tenido que transcurrir varias décadas, varias acciones y medidas para promover la igualdad, habiéndose dado diferente énfasis conforme se evolucionaba; al principio el énfasis era en la igualdad de oportunidades, de remuneración y de trato en asuntos de empleo y ocupación. A partir de los ochenta los movimientos feministas fueron profundizando las investigaciones, impulsando políticas en otros ámbitos como el familiar. En 1996 se introdujo el *mainstreaming* de género (transversalidad), recogido en la Plataforma para la Acción de Pekín, apelando a considerar en todas las políticas y programas, los efectos para hombres y mujeres.

Para algunas corrientes feministas, el concepto de género se fue distorsionando en el tiempo, perdiendo la fuerza política para cuestionar las estructuras de poder, la injusta, opresora y explotadora relación que los hombres establecen con las mujeres y viceversa, terminando en una categoría descriptiva de los roles diferenciados de mujeres y hombres, para concluir en propuestas de equidad de género, que sean incorporadas al sistema sin cuestionarlo y demandando únicamente la parte de dicho sistema que corresponde a las mujeres⁹.

Adicionalmente, en Bolivia se presenta la posición de las mujeres de sectores populares e indígenas, quienes cuestionan a las mujeres de clase media que hablan de equidad de género pero que son parte de los poderes a los cuales hacen responsables de su condición de pobreza, planteando rescatar el principio de la complementariedad de opuestos hombre/mujer (chacha/warmi en aymara o qhari/warmi en quechua)¹⁰, mediante la cual se plantea que no existe la mujer, sino las mujeres y que las relaciones de género se dan en distintos ámbitos sociales, culturales, de naciones, etc.

Todas estas visiones son recogidas para la elaboración del Plan Nacional de las Mujeres, concluyéndose que el concepto de género *"... se refiere a las relaciones socialmente construidas, por determinantes ideológicos, históricos, religiosos, étnicos, económicos y culturales, entre hombres y mujeres, por lo tanto, no hay una sino múltiples formas de construcción de esas relaciones; pero, lo que las hace similares es el hecho de constituirse en el marco de un sistema patriarcal que actualmente no*

⁹ Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, Plan Nacional de las Mujeres: Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien, octubre de 2008

¹⁰ Ibidem

*conoce fronteras y que establece relaciones jerárquicas verticales de subordinación de los hombres sobre las mujeres”.*¹¹

De esta forma se pretende recuperar el sentido de complementariedad horizontal sin jerarquía entre mujeres y hombres, para reconstruir el equilibrio a partir de la comunidad, refiriéndose esta última a todas las colectividades sociales, territoriales urbanas y rurales, religiosas, deportivas, culturales, políticas, sindicales y de lucha, educativas y universitarias, barriales y agrícolas, de afecto, de amistad, sexuales, etc. Es a partir de la comunidad donde se debe trabajar para cuestionar, develar y modificar las relaciones de género; particularmente se propone trabajar en la comunidad territorial, que siempre está constituida por hombres y mujeres, y el sometimiento de los hombres a las mujeres, genera el sometimiento de toda la comunidad y el suyo propio y por ende obstruye el desarrollo de todas las personas de la comunidad.¹²

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo abre la posibilidad para articular estas visiones de género, también se nota un sesgo hacia la priorización de las culturas originarias, vale decir que prioriza la construcción de un Estado más equitativo en términos de incorporación de dichas culturas y no así de género.

2.2 La equidad de género en las políticas públicas

Para analizar los avances que se han dado en nuestro medio respecto a la incorporación de la equidad de género en el ámbito de las políticas públicas, es importante considerar cada uno de los elementos que hacen a las políticas públicas y su integración:

2.1.1 Voluntad política

La voluntad política debe reflejarse desde el diseño de las políticas públicas, su integración, institucionalidad, etc., sin embargo la demostración plena se la logra mediante la asignación de recursos y la ejecución presupuestaria.

En Bolivia el tema de género se fue insertando en las políticas públicas impulsado inicialmente por los organismos internacionales y las normativas que se derivaron de los mismos, pero posteriormente complementando por una significativa participación

¹¹ Ibidem

¹² Ibidem

de organizaciones de mujeres que fueron trabajando en una línea de vigilancia social a las acciones públicas y de desarrollo de propuestas que apuntan a reducir las brechas de inequidad de género, sobre todo en el análisis de los presupuestos sensibles de género. De esta forma se llega a organizar la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles a Género (MNT-PSG), que constituye una instancia de coordinación, debate, aportes teórico-metodológicos e incidencia política, conformada por las siguientes organizaciones: ACOBOL, AMUPEI, REMTE, IFFI, Colectivo Cabildeo, Coordinadora de la Mujer, Defensor del Pueblo, Foro Político de Mujeres, Centro Gregoria Apaza, Fundación La Paz, Plataforma de la Mujer, Red Ada, Fundación Pachamama y CIPCA.

Los avances más importantes en temas equidad de género se lograron a nivel de normativa e institucionalidad, orientados fundamentalmente a consolidar los derechos sociales y políticos de las mujeres, aunque en la práctica solamente se logró mejorar su acceso sin lograr la consolidación plena de sus derechos. Sin embargo se debe destacar los esfuerzos de las organizaciones de mujeres mencionadas, respecto al análisis y evaluación de los avances en materia de equidad e igual de género, así como de sensibilización social a objeto de mejorar y consolidar una política de género acorde a las necesidades y demandas de las mujeres.

La falta de voluntad política es mucho más evidente si analizamos la situación de las mujeres en el marco del desarrollo, donde no han podido ser actoras centrales del mismo, mucho menos tener una participación equitativa en la distribución de los recursos.

El hecho de que las mujeres a nivel individual no perciban cambios substanciales en su situación, es un reflejo de que la voluntad política no ha acompañado de la forma deseada a la equidad de género.

Aún cuando la voluntad política se refleje en algunos niveles y circunstancias, la falta de capacidades y de instrumentos para la incorporación de las mujeres en la distribución de recursos, a veces no permite reflejar dicha voluntad en acciones concretas. De ahí que es importante incidir no solamente en la sensibilización de las autoridades de gobierno encargados de la toma de decisiones, sino también en la capacitación de las mujeres para posesionar sus derechos y en la elaboración de instrumentos que puedan ser aplicados por los niveles operativos al momento de la formulación de políticas públicas y de presupuestos.

2.1.2 Marco jurídico

Los avances en el marco normativo respecto a la equidad de género, es uno de los elementos centrales para evidenciar la adopción de medidas por parte del Estado orientadas a mejorar la situación de las mujeres en relación a los hombres. El marco normativo de la equidad de género debe analizarse desde dos perspectivas:

i) Marco normativo internacional asumido por Bolivia

A continuación se presenta un resumen de las normas promocionadas por organismos internacionales, tales como el Sistema de Naciones Unidas y la OEA, las mismas que fueron asumidas como compromisos por nuestro país y ratificadas mediante leyes; estas normativas se detallan en el Plan Nacional de las Mujeres¹³:

a) Sistema de Naciones Unidas

Desde la creación de las Naciones Unidas se planteó en su seno la preocupación por la situación de las mujeres; con esta orientación se fueron tomando muchas medidas como convenciones, creación de organismos especializados, conferencias, etc., dando lugar a una serie de declaraciones, convenciones, pactos y convenios que fueron ratificados en nuestro país, conforme se resume en la Tabla N° 1.

Estas normativas tienen características generales, como ser la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como muy específicas para contribuir al avance en la igualdad entre hombres y mujeres, como es el caso de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Sin embargo, todos los análisis coinciden que el hito fundamental constituye la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 34/80 de fecha 18 de diciembre de 1979 y que fue ratificada por el Estado boliviano mediante Ley N° 1100 de 15 de septiembre de 1989.

Las disposiciones del CEDAW establecen el principio de no discriminación contra las mujeres, así como los compromisos de los Estados para eliminar la discriminación por todos los medios apropiados y sin dilaciones.

¹³ Ibidem

Tabla N° 1
NORMATIVA DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS ASUMIDA POR BOLIVIA

DISPOSICIÓN	FECHA	DISPOSICIÓN RATIFICATORIA EN BOLIVIA
Declaraciones		
Declaración Universal de Derechos Humanos	10/12/48	
Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer	07/11/67	
Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o conflicto armado	14/12/74	
Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer	20/12/93	
Convenciones		
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	20/12/52	Ley N° 2117 de 11/09/00
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada	29/01/57	Ley N° 2010 de 17/09/99
Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW	18/12/79	Ley N° 1100 de 15/09/89
Protocolo Facultativo de la CEDAW	06/10/99	Ley N° 2103 de 20/06/00
Pactos		
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales		Ley N° 2119 de 11/09/00
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16/12/66	Ley N° 2119 de 11/09/00
Protocolo Facultativo		Ley N° 2119 de 11/09/00
Convenios (OIT)		
N° 3 Relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto	29/10/19	
N° 4 Relativo al trabajo nocturno de las mujeres.	29/10/19	
N° 41 Sobre el trabajo nocturno de las mujeres.	04/06/34	
N° 45 Relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas.	04/06/35	
N° 87 Sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicalización	1948	Ley N° 194 de 15/11/62
N° 89 Relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria.	17/06/48	
N° 98 Sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva	1949	D.S. N° 7737 de 28/07/66
N° 100 Sobre igualdad de remuneración	06/06/51	D.S. N° 7737 de 28/07/66
N° 103 Relativo a la protección de la maternidad	04/06/52	
N° 105 Sobre la abolición del trabajo forzoso	1957	Ley N° 1119 de 1/11/89
N° 111 Sobre discriminación en materia de empleo y ocupación	04/06/58	D.S. N° 14228 de 23/12/76, posterior Ley N° 2120 de 11/09/00
N° 122 Sobre la política de empleo	17/06/64	Ley N° 2120 de 11/09/00
N° 127 Sobre el peso máximo	07/06/67	
N° 136 Sobre el benceno	02/06/70	Ley N° 2120 de 11/09/00
N° 156 Sobre los trabajadores con responsabilidades familiares	03/06/81	
N° 169 Sobre pueblos indígenas y tribales	07/06/89	Ley N° 1257 de 11/07/91
N° 171 Sobre el trabajo nocturno	06/06/90	
N° 183 Sobre la protección de la maternidad	30/05/00	

Fuente: Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, Plan Nacional de las Mujeres: Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien, octubre de 2008

b) Sistema Interamericano (OEA)

Las disposiciones de la OEA están relacionadas con los derechos humanos de las mujeres, tal como se muestra en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2 NORMATIVA DEL SISTEMA INTERAMERICANO (OEA) ASUMIDA POR BOLIVIA		
DISPOSICIÓN	FECHA	LEY RATIFICATORIA
Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.	22/11/69	Ley N° 1430 de 11/10/93
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belem do Pará”.	09/06/94	Ley N° 1599 de 18/10/94
Convención interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la Mujer.	10/03/80	Ley N° 2011 de 17/09/99
Convención Interamericana sobre la concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.	02/04/48	Ley N° 2012 de 17/09/99

Fuente: Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, Plan Nacional de las Mujeres: Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien, octubre de 2008

La disposición más importante es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, denominada “Convención de Belem do Pará”, adoptada el 9 de junio de 1994 y ratificada por el Estado boliviano mediante Ley N° 1599 de 18 de octubre de 1994.

La anterior disposición establece lo que se considera como violencia contra la mujer, declarando el derecho de que toda mujer debe estar libre de toda violencia y asumiendo compromisos de los Estados sobre el acceso a justicia para las mujeres y el respeto a sus derechos.

En ambos casos, tanto del Sistema de Naciones Unidas como de la OEA, se establecen compromisos de los Estados para actuar con eficiencia, en la articulación de un conjunto coherente de políticas públicas, para mejorar la situación de las mujeres y así mejorar las sociedades en su conjunto.

ii) Marco normativo nacional

El análisis de la normativa boliviana, conforme la síntesis que se muestra en la Tabla N° 3, nos permite evidenciar que existen grandes avances en la incorporación de aspectos de género a nivel de reivindicaciones sociales específicas, tales como la normativa en materia familiar, de salud, de educación, laboral, agraria, penal y fundamentalmente de participación política. Sin embargo en muchos casos las

normativas confunden los derechos de las mujeres con los derechos de los otros miembros del hogar, aún cuando éstas también sean beneficiadas por dichas normativas; es el caso de las regulaciones laborales que establecen un periodo de descanso para las mujeres gestantes, previo y posterior al parto, a fin de que se otorguen los cuidados necesarios para los hijos, sin considerar que las mujeres podrían requerir un periodo mayor para su propio reestablecimiento.

Por otra parte, existen normativas que hacen abstracción del tema de género y solamente se limitan a establecer algunos aspectos de manera general, tal el caso de la actual Constitución Política del Estado, que establece derechos e igualdades para todos los ciudadanos, obviando las relaciones diferenciadas que deben existir entre hombres y mujeres.

Tabla N° 3		
MARCO NORMATIVO NACIONAL		
NORMATIVA	SIN PERSPECTIVA DE GÉNERO	INCORPORA ASPECTOS DE GÉNERO
Marco Constitucional		
Constitución Política del Estado (Vigente: Ley N° 2650 de Reformas a la Constitución Política del Estado de 13 de abril de 2004)	Reconoce el derecho a la igualdad y la justicia de todos, sin hacer referencia explícita a los derechos de las mujeres.	
Propuesta de Nueva C.P.E. (Texto Final Compatibilizado, octubre de 2008)		Considera el ejercicio del derecho de las mujeres. Sanciona la discriminación. Permite la participación política de las mujeres
Normativa en materia Familiar		
Código de Familia (Ley N° 996 de 4 de abril de 1988)	Limita el ejercicio de los derechos de la mujer	
Código Niño, Niña y Adolescente (Ley N° 2026 de 27 de octubre de 1999)		Establece igualdad de derechos y obligaciones de padres y madres con respecto a sus hijos e hijas
Ley Contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica (Ley N° 1674 de 15 de diciembre de 1995)	Se especifican las formas de violencia y se establecen las sanciones La ley alcanza a todos los miembros de la familia y no especifica la protección a la mujer	
Normativa en materia Penal		
Código Penal (Ley N° 1768 de modificaciones al Código Penal de 18 de marzo de 1997)	No hay una protección efectiva hacia las mujeres	
Ley de Protección a las Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual (Ley N° 2033 de 29 de octubre de 1999)		Establece una nueva catalogación de delitos
Normativa en materia de Salud		
Código de Seguridad Social (Ley de 14 de diciembre de 1956)	Asociado al régimen laboral, se centra en el mantenimiento y promoción de la salud en el trabajador y su familia	
Seguro Universal Materno Infantil (Ley N° 2426 de 21 de noviembre de 2002)		Dirigido a disminuir la morbi-mortalidad materna e infantil y a aumentar las coberturas
Ley de Pensiones (Ley N° 1732 de 29 de noviembre de 1996)	General, no hace referencia a los derechos de las mujeres	

Tabla N° 3
MARCO NORMATIVO NACIONAL

NORMATIVA	SIN PERSPECTIVA DE GÉNERO	INCORPORA ASPECTOS DE GÉNERO
Normativa en materia de Participación Política		
Código Electoral (Ley N° 1984 de 25 de junio de 1999)		Define cuotas básicas de participación de las mujeres en candidaturas a cargos electivos
Ley de Partidos Políticos (Ley N° 1983 de 25 de junio de 1999)		Garantiza el derecho de asociarse, a hombres y mujeres, en partidos políticos, estableciendo una cuota de participación de las mujeres no menor al 30% y una declaración de principios de rechazo a toda forma de discriminación, entre ellos de género
Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley N° 2771 de 6 de julio de 2004)		Amplia la cuota de participación femenina a no menos del 50%
Normativa en materia de Educación		
Ley de Reforma Educativa (Ley N° 1565 de 7 de julio de 1994)		Garantiza igualdad de derechos en hombres y mujeres, incorporando la educación para la equidad de género, entre otros
Normativa en materia Laboral		
Ley General del Trabajo (Decreto Ley de 24 de mayo de 1939 y elevado a rango de Ley de la República el 8 de diciembre de 1942)	No establece derechos específicos de las mujeres	
Otras normas laborales		Regulan la inamovilidad de la trabajadora embarazada, otorgan subsidio de maternidad y establecen asignaciones familiares
Normativa en materia Agraria		
Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996)		Aplicación de criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer
Ley de Reconstitución Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006)		Incorpora a la Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa como miembro titular de la Comisión Agraria Nacional (CAN). Garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, Plan Nacional de las Mujeres: Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien, octubre de 2008

Sin embargo, el Proyecto de la nueva Constitución Política del Estado, incorpora algunos aspectos relacionados a los derechos de las mujeres, como por ejemplo el derecho a no sufrir violencia, a tener una participación política equitativa y en igualdad de oportunidades, al acceso a la educación y a la salud sin discriminación, al trabajo y al empleo, sancionando además la discriminación por sexo.

Si analizamos la Constitución Política del Estado del Ecuador, recientemente puesta en vigencia bajo los mismos parámetros de una Asamblea Constituyente como la nuestra, podemos rescatar algunos elementos novedosos que hacen la diferencia cuantitativa y cualitativa respecto a la propuesta de Nueva Constitución Política del Estado Boliviano:

- La Constitución Política del Estado de Ecuador, hace referencia a los derechos de las mujeres, como ser la no discriminación por sexo, la educación para impulsar la equidad de género, la protección contra la violencia y el acoso, las garantías a mujeres embarazadas, la participación política paritaria, la maternidad y paternidad responsables, la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad, la igualdad en el acceso al empleo, entre otros.
- En el capítulo de Derechos de Libertad, la Constitución Política del Estado de Ecuador establece textualmente, en su artículo 70: *“El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes, programas y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público”.*
- Asimismo, se crean los Consejos Nacionales de Igualdad, que en el artículo 156 señala como una de sus funciones: *“Asegurar el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas relacionadas a las temáticas de género, étnicos, interculturales, coordinando con entidades rectoras y organismos especializados de protección del derecho”.*
- En el capítulo de Democratización de los Factores de Producción, en su artículo 334 señala: *“El Estado desarrollará políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción”.*
- Finalmente, en el capítulo del Régimen del Buen Vivir, se menciona que *“... el Plan Nacional de Desarrollo se guiará por principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad y no discriminación y, criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación”.*
- Vale decir, que en la normativa constitucional del Ecuador, no solamente se hace referencia a los derechos de las mujeres, al igual que en la nuestra, con diferentes matices y profundidad, sino que fundamente se asegura que el Estado ejecute el cumplimiento de dichos derechos,

reduciendo la desigualdad entre hombres y mujeres, mediante políticas públicas integrales incorporadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como en la creación de instancias encargadas de dicho cumplimiento.

- De igual forma, la normativa constitucional establece que el Plan Nacional de Desarrollo debe incorporar a las mujeres, pero no solamente por su condición de tales, sino respetando criterios que hacen a la excelencia de la gestión pública.

El análisis anterior nos permite constatar que más allá de los avances logrados en nuestra normativa, que son muy importantes para el ejercicio de los derechos sociales y políticos de las mujeres, la misma no es suficiente para garantizar que dichos derechos sean cumplidos, así como tampoco para lograr la incorporación real de las mujeres en una visión de desarrollo nacional.

2.1.3 Institucionalidad y organización

La problemática de género tiene el respaldo institucional por primera vez, a partir del año 1993, cuando se crea la Subsecretaría de Asuntos de Género, dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, al interior del Ministerio de Desarrollo Humano, con la finalidad de definir y llevar adelante políticas públicas para la mujer y de esta forma, promover las condiciones necesarias para alcanzar iguales derechos y oportunidades que el hombre.¹⁴

La estructura institucional nacional ha sufrido algunos cambios en el transcurso del tiempo, pero siempre manteniendo un segundo nivel jerárquico y dependiendo de Ministerios vinculados al desarrollo. Sin embargo, en el año 2002 se da un salto cualitativo al crearse el Viceministerio de la Mujer, dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible; a través de este Viceministerio se presenta por primera vez, el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004-2007¹⁵, como un instrumento para la concertación y el pleno ejercicio de los derechos de la mujer y su acceso a los recursos y beneficios del desarrollo sostenible.

En el del año 2006 se crea el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, dependiente del Ministerio de Justicia,¹⁶ con las siguientes atribuciones de género¹⁷:

¹⁴ Ley N° 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo, de fecha 17 de septiembre de 1993.

¹⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 28035 de fecha 7 de marzo de 2005.

¹⁶ Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo, de fecha 21 de febrero de 2006.

- a) Formular, ejecutar, dirigir, concertar y vigilar políticas, normas y planes que promuevan la equidad de género y generacional, con igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, personas con discapacidad en lo físico, económico, productivo, social, político y cultural.
- b) Evaluar la ejecución y cumplimiento de planes y programas relativos a la equidad, género, generacional, personas con discapacidad y sectores vulnerables.
- c) Transversalizar el enfoque de género, generacional y la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad en las políticas sectoriales y de la gestión pública, articulando acciones con los poderes del Estado y la sociedad civil.
- d) Formular y ejecutar la política nacional de defensa, protección y promoción de los derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y sectores vulnerables.
- e) Formular reglamentos e instructivos para fortalecer los mecanismos de protección en el marco de la prevención, atención, recuperación y sanción de la violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar y sexual.
- f) Formular políticas, reglamentos e instructivos para fortalecer los mecanismos de protección, prevención y sanción del maltrato institucional a las mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultos mayores y sectores vulnerables.
- g) Vigilar el cumplimiento de la legislación y convenios internacionales en asuntos de género, generacionales y personas con discapacidad.
- h) Vigilar y articular con los gobiernos prefecturales y municipales la ejecución de políticas y programas de género y generacionales, para la protección de personas vulnerables en lo económico, productivo, social, sexual, político y cultural.
- i) Coordinar con las instancias respectivas, la asignación de recursos económicos que permitan la ejecución de políticas, planes y programas con enfoque de género, generacionales y personas con discapacidad.

Por otra parte, el Gráfico N° 1 nos permite apreciar la estructura interna del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG), donde se evidencia que existe una Dirección General para los dos temas que competen a dicho Viceministerio: Género y Asuntos Generacionales. En lo que concierne a Género, el nivel ejecutor se sitúa en la Unidad de Género, que cuenta con tres áreas: i) Área Educación, Violencia y Salud; ii) Área Equidad de Género y Políticas Públicas y; iii) Área Participación Política y Ciudadana.

¹⁷ Decreto Supremo N° 28631 Reglamentario de la Ley N° 3351, de fecha 8 de marzo de 2006.

Gráfico N° 1

Organigrama del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales



Fuente: Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, Plan Nacional de las Mujeres: Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien, octubre de 2008

Si bien la estructura institucional actual en materia de género es similar a la de sus inicios, hubo un retroceso de jerarquía al convertirse el Viceministerio de la Mujer en una Unidad dependiente del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales. De igual forma, la dependencia actual del Ministerio de Justicia limita la visión de género al ámbito de los derechos sociales y políticos, perdiéndose por completo la visión de desarrollo, aún cuando en sus funciones se comprenda dicha temática. No debemos olvidar que la problemática de género fue incorporada por primera vez en la Estrategia Nacional de Desarrollo de 1992, reconociendo el rol fundamental de la mujer en el proceso de desarrollo del país; de ahí es que la dependencia del Viceministerio en su origen fue del Ministerio de Desarrollo Sostenible que tenían competencia sobre el desarrollo.

A nivel departamental las Prefecturas de Departamento, son responsables de la formulación de planes departamentales de desarrollo económico y social y, de la vigilancia del cumplimiento de las normas y políticas nacionales¹⁸; en el tema específico de género, cuentan con las Direcciones Departamentales de Desarrollo Social, como niveles ejecutivo y operativo, entre cuyas funciones está la de coordinar la aplicación de políticas sobre asuntos de género, generacionales y de familia y, la de supervisar el cumplimiento de objetivos y resultados de los Servicios Departamentales de Gestión Social.¹⁹

¹⁸ Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, de fecha 28 de julio de 1995.

¹⁹ Decreto Supremo N° 25060, de Estructura Orgánica de las Prefecturas de Departamento, de fecha 2 de junio de 1998.

Al interior de las Direcciones Departamentales de Desarrollo social, la normativa establece que se deben crear las Direcciones Generales de Género, jerarquizando de esta forma a las anteriores Unidades de Género; sin embargo en la práctica debido a que la norma tiene limitaciones en el tratamiento salarial, la misma sólo ha sido aplicada en dos de las nueve Prefecturas de Departamento.

Aquí también se evidencia la poca jerarquía para encarar la problemática de género, al igual que la separación existente entre género y desarrollo, pues la estructura prefectural también cuenta con una Dirección Departamental de Desarrollo Productivo, entre cuyas funciones no se incluye ningún aspecto relacionado a género.

En relación al nivel municipal, la Ley de Municipalidades²⁰ en su artículo 5 señala como una de las finalidades del Gobierno Municipal, la de *“Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional”*, así como el de *“Promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del Municipio”*.

El artículo 8 es mucho más específico, señalando como una competencia del desarrollo humano sostenible, la de *“Promover y fomentar la participación en la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos a favor del desarrollo integral y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades originarias y de la mujer en condiciones de equidad”*.

Por su parte, la Ley de Participación Popular²¹ establece en su artículo 14 como una ampliación de las competencias municipales, la de *“Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales...”*

Debido al carácter autónomo de los municipios, las leyes sólo mencionan las competencias municipales, siendo potestad de estos últimos la creación de la estructura institucional necesaria para cumplir con las mismas. De esta forma, algunos municipios cuentan con una Oficialía de Desarrollo Humano, responsable del

²⁰ Ley N° 2028 de Municipalidades, de fecha 28 de octubre de 1999.

²¹ Ley N° 1551 de Participación Popular, de fecha 20 de abril de 1994.

cumplimiento de las competencias señaladas en materia de género, en el marco del desarrollo humano sostenible.

Aquí se observa un mayor acercamiento entre género y desarrollo; considerando que el fin del Gobierno Municipal es el desarrollo humano sostenible, deben concurrir políticas participativas y equitativas en materia de género. Sin embargo, a partir de la Ley de Participación Popular, los municipios son la base del desarrollo económico local, por lo que la equidad de género debe ser transversal a dicho fin.

En este marco, los municipios han logrado avances importantes en la creación de oficinas para la ejecución de políticas de equidad de género, correspondientes a la protección de derechos sociales, tales como el Servicio Legal Integral Municipal (SLIM) y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, sin embargo aún no se observan avances en lo que corresponde a transversalización de la equidad de género en el marco del desarrollo local.

2.1.4 Coordinación e integración

Las políticas públicas son transversales, por lo que requieren de mecanismos eficientes de coordinación e integración. La planificación es el instrumento por excelencia que permite cumplir con los requisitos expuestos.

Después de la crisis de mediados de los años 80, en Bolivia se descuidó la planificación del desarrollo, subordinándola a la programación financiera, debido a que la prioridad de los gobiernos fue el equilibrio financiero y la sostenibilidad fiscal. Si bien este objetivo fue beneficioso para mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas y permitir un crecimiento económico acorde a nuestras posibilidades, en materia de desarrollo fue muy limitativo.

Los Planes Nacionales de Desarrollo sólo eran requisitos a cumplir, pero que no podían ser puestos en práctica debido a la falta de visión integral del desarrollo y de financiamiento; por esta limitación, las instituciones públicas fueron formulando de manera individual sus planes estratégicos a fin de poder obtener un mínimo de financiamiento para cumplir con sus objetivos institucionales, careciendo de integración institucional, sectorial y territorial.

El tema de género no fue la excepción y al principio se limitó a considerar algunos ejes específicos, como ser el de eliminación de la violencia o la ratificación de normas

internacionales; posteriormente se fueron incluyendo otros ejes en derechos sociales y políticos; la gran mayoría de estos planes tuvieron una ejecución parcial debido fundamentalmente a la falta de recursos económicos.

La Tabla N° 4 nos muestra los diversos Planes que se formularon en el tiempo, a partir de las iniciativas institucionales de género.

Tabla N° 4 PLANES CON ENFOQUE DE GÉNERO		
PERIODO	PLAN	ENTIDAD
1994 - 1995	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Contra la Mujer	Ministerio de Desarrollo Humano/ Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales/ Subsecretaría de Asuntos de Género
1996 - 1997	Plan de Seguimiento a las Recomendaciones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing	Ministerio de Desarrollo Humano/ Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales/ Subsecretaría de Asuntos de Género
1997 - 2001	Plan Quinquenal de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas	Ministerio de Desarrollo Humano/ Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales/ Subsecretaría de Asuntos de Género
2001 - 2003	Plan Nacional de Equidad de Género; Programa de Reducción de la Pobreza Relativa de la Mujer; Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación/ Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia/ Dirección de Género
2003	Plan Mujer Ciudadana	Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, de Género y Generacionales/ Viceministerio de Asuntos de la Mujer
2003 - 2007	Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres	Ministerio de Desarrollo Sostenible/ Viceministerio de la Mujer

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, Plan Nacional de las Mujeres: Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien, octubre de 2008

Las características comunes de todos estos planes son las siguientes:

- Pretenden disminuir las brechas en equidad de género en los ámbitos económico, político, social y cultural.
- Manifiestan que basan su accionar en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo, aunque tienen un carácter más enunciativo que acciones concretas para lograr transversalizar el enfoque de género.
- Existe muy poca vinculación con entidades nacionales, departamentales y municipales.
- Definen dimensiones comunes: i) dimensión económica: economía y tierra; ii) dimensión social: salud, educación, cultura y violencia contra la mujer y;

iii) dimensión política: participación política y ciudadana de las mujeres, reformas legales y justicia.

- No definen programas ni proyectos concretos para poder cumplir sus objetivos.
- No contienen la cuantificación de recursos ni hacen referencia a posibles fuentes de financiamiento.

A partir del 2006, se repone el Ministerio de Planificación del Desarrollo, dando una señal muy importante respecto a la necesidad de contar con un respaldo institucional para incidir en el desarrollo nacional, aunque a la fecha existen serias interrogantes respecto a su capacidad articuladora y orientadora.

El actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien"²² busca promover el desarrollo integral a través de la construcción de un nuevo patrón de desarrollo diversificado e integrado y la erradicación de la pobreza, desigualdad social y exclusión.

El PND tiene cuatro pilares que deben ser incorporados en los planes sectoriales, departamentales y municipales: i) Bolivia Digna, que es la erradicación de la pobreza y la inequidad; ii) Bolivia Democrática, que es la construcción de una sociedad y un Estado plurinacional y socio comunitario; iii) Bolivia Productiva, que esta orientada hacia la transformación, el cambio integrado y la diversificación de la matriz productiva y; iv) Bolivia Soberana, que es la constitución del Estado en un actor internacional, soberano, autodeterminado y con identidad propia.

Dentro del pilar Bolivia Digna se encuentra el área de justicia, que tiene como una de sus políticas la reducción de brechas sociales, económicas, políticas y culturales por razón de género, generacional y personas con capacidades diferentes. De aquí se desprenden los programas y proyectos prioritarios:

- Programa: Equidad, igualdad y respeto de los derechos fundamentales de las mujeres, grupos generacionales y personas con capacidades diferentes.
 - Proyectos prioritarios:
 - Mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con capacidades diferentes son parte activa de la matriz económica-productiva.

²² Aprobado por Decreto Supremo N° 29272 de fecha 12 de septiembre de 2007.

- Líderes y lideresas para transformar el país.
- Pacto nacional para frenar la violencia en contra de mujeres, grupos generacionales y personas con capacidades diferentes.

Al igual que en los anteriores casos, la incorporación de la problemática de género sólo se lo hace a nivel de derechos sociales y políticos, no existiendo una real incorporación en el desarrollo, pues no se menciona absolutamente ninguna vinculación de género en el pilar Bolivia Productiva.

Por su parte, el proyecto del Plan Quinquenal 2009-2013 del Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales,²³ incorpora seis ejes temáticos: i) económico, productivo y laboral; ii) educación; iii) salud; iv) violencia en razón de género; v) ciudadanía y participación política y; vi) institucionalidad pública. El hecho de que los ejes de derechos sociales y políticos se hayan mantenido, en relación a anteriores planes, nos muestra que los avances logrados aún no son suficientes en materia de reducción de las inequidades de género; se debe destacar la incorporación del eje económico, productivo y laboral, que esta referido a la promoción del acceso de las mujeres a los recursos de la producción y a los recursos naturales. En función a estos ejes se establecen las políticas, programas, proyectos, entidades responsables a nivel nacional y, el programa de inversiones y necesidades de financiamiento.

Sin embargo, este plan adolece de la integración a nivel departamental y municipal, donde se encuentra más del 75% de la inversión pública, replicando el problema de atender solamente proyectos específicos para disminuir la brecha de género, pero limitando una verdadera participación de las mujeres como actoras del desarrollo. Esta falta de integración se debe, por una parte, a las diferencias de visiones políticas entre autoridades del nivel nacional, departamental y municipal, y por otra parte, a la inexistencia de planes departamentales y municipales de equidad de género, que puedan ser integrados al nivel nacional.

De esta forma, en base a los pilares del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de las Mujeres, se deben generar condiciones e instrumentos para que los niveles departamental y municipal, elaboren sus propios planes de desarrollo incorporando criterios de equidad de género, compatibles con las políticas emanadas del nivel nacional, viabilizando de esta forma su respectiva ejecución.

²³ Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, Plan Nacional de las Mujeres: Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien, octubre de 2008.

2.3 Limitaciones de la equidad de género

Desde la incorporación de la equidad de género en la agenda gubernamental, se han dado importantes avances en la formulación y ejecución de políticas públicas específicas orientadas a reducir las brechas entre hombres y mujeres.

Esta orientación ha contribuido notablemente a la reparación de los derechos de las mujeres, pero se ha convertido al mismo tiempo en una limitante para posicionarlas dentro de la agenda del desarrollo. Las mujeres han sido consideradas como uno más de los sectores vulnerables y han sido encasilladas sectorialmente bajo las áreas sociales y/o de justicia, quedando excluidas de los otros sectores componentes del desarrollo, como por ejemplo del sector productivo.

Las reformas estructurales del Estado boliviano han apostado al desarrollo a través de la descentralización de la inversión pública, función que recae en las entidades territoriales, prefecturas de departamento y sobre todo municipios; la mayor parte de los recursos que administran estas entidades están dirigidos al sector productivo, donde no existen políticas claras para la participación equitativa de las mujeres.

No debemos olvidar que el desarrollo de un país se logra mediante el incremento de los recursos y capacidades y, siendo las mujeres un número mayor al de los hombres, estamos resignando en la misma proporción nuestras posibilidades de desarrollo.

Esta situación se ha dado fundamentalmente por la falta de voluntad política, pero también, en cierta medida, por una falta de visión de las entidades públicas, privadas y de organismos internacionales, respecto a cual debe ser la conceptualización de género en términos de desarrollo.

Las mujeres ya no deben disputar solamente su incorporación en algunas políticas públicas, o una parte de los recursos presupuestarios; las mujeres deben ser parte integrante del desarrollo y estar inmersas en la distribución del total de los recursos que se generan por la producción.

Esta falta de visión del desarrollo con equidad de género, se refleja en otras limitantes relacionadas a la falta de voluntad política, insuficiencia de normativas, falta de institucionalidad y de coordinación en la elaboración de políticas públicas.

III. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Bases conceptuales del presupuesto público

Como se analizó anteriormente, ninguna política pública es viable si no cuenta con los recursos presupuestarios suficientes para su ejecución. En otras palabras, el presupuesto público es la expresión monetaria de las políticas públicas, de ahí que se define al presupuesto como un instrumento de planificación, de administración y de gobierno.

Decimos que el presupuesto es un instrumento de planificación, porque a través de él se puede prever y decidir la producción que se va a realizar en un periodo determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción exige. Desde el punto de vista administrativo, el presupuesto es visto como un sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa la producción pública, de bienes y servicios, en función de las políticas de desarrollo previstas en los planes²⁴. Finalmente, desde la óptica de gobierno, el presupuesto es un instrumento político de asignación de recursos.

Estas tres formas de conceptualizar al presupuesto nos brindan algunos elementos que hacen a la viabilidad de las políticas públicas: i) la integración de políticas mediante la planificación; ii) la institucionalidad jurídica, institucional y organizativa del Estado que debe estar presente con la mayor eficiencia posible en todo el ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y evaluación y; iii) la voluntad política en la asignación de recursos a fin de priorizar las políticas públicas contenidas en los planes de desarrollo.

Así, el presupuesto ya no es concebido solamente como una expresión financiera de los planes de desarrollo, sino que es un instrumento mucho más amplio a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de las políticas públicas, promoviendo la integración entre los diferentes actores, públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

²⁴ Asociación Venezolana de Presupuesto Público, 1995.

De manera general, hoy en día el presupuesto público esta enfocado, a nivel macroeconómico, hacia la responsabilidad fiscal y el equilibrio fiscal, aplicando instrumentos de mediano plazo y procurando una mayor transparencia e integralidad; a nivel microeconómico se busca la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos, mediante sistemas integrales que brinden información sobre la cantidad y costo de la producción de bienes y servicios públicos.

Para lograr este cometido, el presupuesto público considera dos componentes fundamentales:

- a) Plan Nacional de Desarrollo, que como ya se lo mencionó, es el instrumento rector de la planeación que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público y privado.
- b) Política macroeconómica, que se ocupa del estudio de la economía en su conjunto, permitiéndole actuar sobre el nivel de actividad de la economía de un país, mediante el análisis de una serie de variables claves relacionadas a las políticas monetaria, fiscal, cambiaria y de oferta, incidiéndose en el crecimiento económico, la inflación, el desempleo, el déficit público, los desequilibrios externos y la tasa de cambio.

En función de la conjunción de los componentes anteriores, se derivan tres instrumentos que le dan mayor precisión al proceso de formulación del presupuesto público:

- a) Plan Operativo Anual (POA), que es un instrumento de gestión, de apoyo a la acción pública, que contiene las directrices a seguir: áreas estratégicas, programas, proyectos, recursos y sus respectivos objetivos y metas, así como la expresión financiera para lograrlas. Si no existieran los POAs, la planificación sería un mundo de ilusión que no podría materializarse y por su parte, el presupuesto sería un mundo de gasto sin ninguna orientación; de esta forma, el POA es un instrumento de integración de la planificación con el presupuesto.
- b) Plan de Inversiones, que contiene el detalle de todos los proyectos de inversión pública que son seleccionados de una base de datos,

considerando la priorización en la evaluación socioeconómica, así como la existencia de fuentes de financiamiento.

- c) Marco Fiscal de Mediano Plazo, que contiene la estructura, evolución, perspectivas y metas de las finanzas públicas, en un contexto macroeconómico de entre 5 y 10 años, de tal forma que se cuente con elementos de juicio para evaluar la sostenibilidad fiscal del país. Se analiza información macroeconómica: Producto Interno Bruto (PIB), balanza de pagos, deuda externa, inflación, empleo, tasa de interés y participación del sector privado y; fiscal: ingresos, gastos, financiamiento y deuda pública.

Finalmente, de estos instrumentos se desprende el presupuesto público, que es el componente final del proceso de planificación y contiene la estimación de los ingresos que se espera recibir en una determinada gestión fiscal y los gastos en que incurrirán todas las entidades integrantes del sector público, a fin de cumplir los objetivos establecidos en el plan de desarrollo, que refleja una determinada política de gobierno.

Considerando que el presupuesto es un instrumento que conlleva la discusión en la asignación de recursos al ámbito político, debido al conflicto que se presenta entre los intereses de los diversos actores, muchos países han desarrollado otros instrumentos adicionales a los mencionados, con el propósito de que dicha asignación sea más eficiente y racional; tal es el caso del presupuesto plurianual, concebido como un instrumento de programación de mediano plazo, considerando los ingresos y financiamiento esperados, así como los límites globales y sectoriales de gasto, para un año base y los años subsiguientes en un horizonte de tres a cinco años, de tal forma que se facilita las asignaciones de acuerdo con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo.

Por otra parte, es muy importante tomar en cuenta los principios básicos sobre los cuales se rige el presupuesto, siendo entre los más importantes:

- a) Equilibrio, referido a que los ingresos y gastos deben ser iguales en el presupuesto, considerando ambos conceptos en su sentido más amplio; vale decir ingresos corrientes (venta de bienes y servicios, ingresos tributarios, etc.), ingresos de capital (donaciones, venta de equipos, etc.) y cuentas financieras (créditos, utilización de caja y bancos, disminución de

cuentas por cobrar, etc.) y; gastos corrientes (sueldos y planillas de personal, compra de bienes y servicios, servicio de la deuda, transferencias al sector privado, etc.), gastos de capital (compra de maquinaria y equipo e inversión pública a través de proyectos) y gastos financieros (diferentes usos de fondos, acumulación de recursos en caja y bancos, amortización de la deuda pública, etc.). Aquí es importante distinguir que el equilibrio presupuestario no es lo mismo que el resultado fiscal traducido en el déficit o superávit; siempre debe existir el equilibrio presupuestario, pero el resultado fiscal que se mide en función a operaciones genuinas y las obligaciones legalmente contraídas, puede ser positivo (superávit) o negativo (déficit).

- b) Sostenibilidad, relacionado a que todo gasto inscrito en el presupuesto tienen que tener posibilidades reales de financiamiento, no solamente para la gestión que se esta presupuestando, sino también para futuras gestiones donde ese gasto va a perdurar; por ejemplo la construcción de una carretera demanda varios años, por lo tanto tiene que considerarse la existencia de recursos para todo el periodo de ejecución y no solamente para el primer año.
- c) Universalidad, bajo el postulado de que aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado en él, lo cual implica la inclusión de todos los ingresos y gastos dentro del presupuesto, de forma tal que asegure el logro de todos los objetivos previstos.
- d) Transparencia, que demuestre la claridad en su ejecución, para que pueda ser entendido por todos los actores públicos y privados, especificando con precisión los responsables de su ejecución.
- e) Flexibilidad, a fin de ir ajustando ingresos y gastos en función a variables externas, alteración de metas a alcanzar, imprevistos, etc., de tal forma que el presupuesto se convierte en un instrumento de gestión pública; para ello se requiere eliminar, o al menos restringir al máximo los factores que obstaculizan una fluida gestión, como ser: rentas destinadas, transferencias, fondos especiales, exenciones impositivas, etc., y otras restricciones que limitan la posibilidad de realizar asignaciones presupuestarias estratégicas.

- f) Integralidad, mediante el cual el presupuesto debe ser un instrumento del sistema de planificación, el reflejo de una política presupuestaria única, un proceso debidamente vertebrado y un instrumento en el que deben aparecer todos los elementos de la programación.

Todos los elementos, componentes, instrumentos y principios descritos anteriormente, son aplicados en las distintas fases del ciclo presupuestario:

- a) Formulación, que comprende la asignación y distribución de recursos a partir de la elaboración de los lineamientos generales (directrices presupuestarias) con base en la planificación, la política macroeconómica, el POA, el plan de inversiones y el marco fiscal de mediano plazo. Se elaboran los anteproyectos de presupuesto a nivel de cada entidad pública, comprendiendo las estimaciones de ingresos y gastos, así como la asignación de techos presupuestarios y se concluye con la agregación y consolidación de los mismos.
- b) Aprobación, que considera la discusión política de los representantes legislativos, compatibilizando las demandas de la sociedad civil con los objetivos previstos en el presupuesto. La etapa concluye con la sanción de la Ley del Presupuesto que provee la base legal para ejecutar el presupuesto conforme fue formulado.
- c) Ejecución, que es el proceso de captar recursos y comprometer, devengar, pagar y utilizar bienes y servicios; un instrumento muy importante utilizado en esta etapa es el de la Programación de la Ejecución Financiera, que consiste en compatibilizar el flujo efectivo de ingresos con las necesidades de gasto de las entidades públicas, derivando en un flujo de caja mediante el cual se asignan cuotas de gasto (compromiso y devengado) para luego finalmente pasar a las operaciones bancarias de transferencia de recursos a cuentas pagadoras. La ejecución comprende también las modificaciones presupuestarias, que consisten en cambios que se efectúan a las asignaciones presupuestarias señaladas en la Ley del Presupuesto, debido a subestimaciones o sobreestimaciones iniciales, la incorporación de nuevas demandas, alteración de metas y gastos imprevistos.
- d) Seguimiento y evaluación; el seguimiento consiste en identificar factores que inciden en la ejecución y adoptar medidas correctivas con base en

sistemas integrados de información que generan reportes periódicos de la ejecución física y financiera del presupuesto. Por su parte, la evaluación del presupuesto apunta a la determinación de la diferencia entre lo programado y ejecutado, así como el análisis de sus causas, debiendo estar vinculado al cumplimiento de los objetivos de gestión.

3.2 La distribución de recursos en el presupuesto público

Queda claro que el presupuesto contiene la voluntad política de los gobiernos para distribuir los recursos hacia los fines definidos e integrados en los Planes de Desarrollo. Sin embargo, en la práctica, una gran cantidad de los recursos son distribuidos con anterioridad a la elaboración del presupuesto anual, producto de las voluntades y decisiones políticas de otros momentos y como resultado de las necesidades de mejorar la equidad en la distribución de recursos a favor de la población y también por presiones de grupos de poder.

Esta distribución previa de recursos se expresa mediante normas jurídicas que rigen para periodos mayores a los del presupuesto anual y favorecen a determinados sectores, regiones territoriales y grupos sociales. Así por ejemplo se tiene la coparticipación tributaria, que es una distribución de los recursos tributarios recaudados por concepto de impuestos internos y aduana nacional entre los gobiernos municipales, las universidades y el Tesoro General de la Nación, prevista en la Ley N° 1554 de Participación Popular, a partir de la gestión 1994.

La distribución previa de recursos constituye una de las rigideces más comunes en los presupuestos, debido a que no permiten su utilización para otros fines que no sean los establecidos en las normativas jurídicas específicas que dieron origen a su distribución; sin embargo, este tipo de distribución de recursos también conlleva una asignación de competencias o responsabilidades entre quienes se benefician de los recursos, con lo cual se eliminan dichas rigideces. En el ejemplo anterior, la Ley N° 1551 de Participación Popular establece que los gobiernos municipales deben hacerse cargo, en determinados niveles, del gasto en educación y salud, contando para ello con los recursos de coparticipación tributaria transferidos por dicha ley.

No todos los recursos están disponibles para ser utilizados en el financiamiento de las nuevas políticas que definan los gobiernos, debido a que con la distribución previa se generan derechos adquiridos, complicándose su reversión por las protestas sociales y la generación de ingobernabilidad que ocasionarían. En este sentido, las autoridades

deben tener la capacidad para encontrar espacios legales y técnicos que les permitan dicho financiamiento, considerando la integración de las políticas anteriores con las políticas nuevas en el marco de los Planes de Desarrollo, así como la asignación de nuevas competencias y la reorientación del gasto público.

3.2.1 Marco normativo

A fin de determinar qué recursos cuentan con una asignación previa y cuáles están disponibles para el financiamiento de nuevas políticas, es importante analizar la distribución de recursos actuales, considerando el marco normativo que origina cada recurso y su distribución dentro del presupuesto. Este análisis también nos permitirá determinar los márgenes de flexibilidad que existen en los recursos distribuidos previamente, para incorporar nuevas políticas bajo su financiamiento.

Las fuentes de financiamiento del Presupuesto General de la Nación en Bolivia (PGN) se dividen en dos: fuentes internas y fuentes externas. Las fuentes internas están constituidas por recursos generados en las actividades económicas del país, entre las que se cuentan: los ingresos tributarios, provenientes del sistema impositivo de impuestos internos y aranceles de importación; las regalías y patentes por la explotación de recursos naturales; los recursos propios, por la venta de bienes y la prestación de servicios de la administración pública y; otras fuentes de financiamiento como el endeudamiento interno mediante la venta de letras y bonos, la condonación de recursos de deuda HIPC, etc.. Por su parte, las fuentes externas están conformadas por: las donaciones y el crédito externo, provenientes de organismos bilaterales y multilaterales.

Para el análisis de distribución de las fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno, se excluyen los recursos propios, que son recaudados y utilizados por cada institución que la genera, el endeudamiento interno que financia actividades y sectores específicos y, las donaciones y crédito externo que financian proyectos específicos. El resto de recursos que son recaudados por la actividad económica del país, se distribuye entre las prefecturas, municipios y universidades, según diferentes normativas y criterios.

El Anexo N° 1 nos muestra los diferentes conceptos de recursos internos que financian el Presupuesto General de la Nación, detallando el porcentaje de distribución asignado a cada uno de los distintos niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal, así como a las universidades; en el Anexo se incluye los

critérios de distribución de dichos recursos utilizados al interior de cada nivel y el destino que se debe dar a los mismos según las normativas que regulan dichos recursos. La Tabla N° 5 nos presenta un resumen del Anexo N° 1, con la distribución de recursos.

Tabla N° 5				
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS				
RECURSOS/NORMATIVA	NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	UNIVERSIDADES
Ingresos Tributarios Nacionales Ley 1551 de Participación Popular	75%	-	20%	5%
Ingresos Tributarios Municipales Ley 1551 de Participación Popular	-	-	100%	-
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) – Ley 1654 de Descentralización Administrativa	75% - 10% = 65%	25% + 10% = 35%	-	-
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) Ley 3058 de Hidrocarburos	Sin RD 28,00% (TGN neto 21,60%)	Sin RD 35,56%	Sin RD 29,15%	Sin RD 7,29%
	Con RD 20,02% (TGN neto 15,15%) RD 25,11%	Con RD 10,67%	Con RD 36,91%	Con RD 7,29%
Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) – Ley 2646	100%	-	-	-
Regalías por Hidrocarburos Ley 3058 de Hidrocarburos	33,33%	66,67%	-	-
Regalías Mineras Ley 1777 Código de Minería	-	100%	-	-
Patentes por Hidrocarburos Ley 3058 de hidrocarburos	50%	-	50%	-
Patentes Mineras Ley 1777 Código de Minería	70%	-	30%	-
Patentes Forestales Ley 1700 Forestal	40% aprovechamie. 50% desmonte	35% aprovechamie. 25% desmonte	25% aprovechamiento 25% desmonte	-
Recursos HIPC Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000	\$us410 MM	-	Cuenta Especial Diálogo 2000: 20% educación, 10% salud y 70% infraestructura productiva y social	-

Fuente: Elaboración propia con base en disposiciones legales.

RD = Renta Dignidad

Se puede observar que existen diversas fuentes de financiamiento, así como distintos criterios de distribución de los mismos, producto de la profundización de los procesos de descentralización financiera, que se han dado sobre todo con las Leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa y de Hidrocarburos, así como de las presiones regionales para la obtención de mayores recursos. Los criterios de distribución que más han primado para distribuir los recursos a nivel territorial han sido: el poblacional (participación popular), el de igualdad territorial (IEHD), el de producción (IDH) y el de niveles de pobreza (HIPC).

El nivel central representado por el TGN, obtiene la mayor cantidad de sus ingresos de los impuestos tributarios y su coparticipación establecida por la Participación Popular, del IEHD, del IDH, del ITF y de las regalías por hidrocarburos. Sin embargo, de los recursos que obtiene el TGN a su vez debe distribuir nuevamente a algunas instituciones, caso de la subvención ordinaria a las universidades, de los recursos HIPC a los municipios y, financiar con el saldo el Presupuesto General de la Nación en sus diversos sectores y niveles.

Las fuentes más importantes de ingresos para las Prefecturas Departamentales son los provenientes del IDH y del IEHD, además de las regalías por hidrocarburos y mineras para los departamentos productores.

Por su parte, los municipios se benefician en mayor proporción con ingresos provenientes de la coparticipación tributaria establecida en la Participación Popular, sus ingresos tributarios propios, el IDH y los recursos HIPC.

Las universidades se benefician con ingresos de la coparticipación tributaria establecida en la Participación Popular y el IDH.

Es importante mencionar la variación que sufre la distribución del IDH antes y después de la Renta Dignidad, a partir de la gestión 2008. Antes de que el gobierno apruebe dicho beneficio, la distribución correspondía en un 35,56% a las prefecturas, 29,15% a los municipios, 7,29 a las universidades y el saldo de 28% al TGN; a su vez el TGN destinaba recursos al Fondo Indígena y al Fondo de Inversión para el Desarrollo Nacional. Con posterioridad a la Renta Dignidad, las prefecturas disminuyen su participación al 10,67%, los municipios incrementan al 36,92%, las universidades mantienen el 7,29% y el TGN disminuye al 20,02, de los cuales descontados los dos Fondos anteriores mantiene una participación neta del 15,12%; por su parte la Renta Dignidad tiene una participación del 25,11%.

De igual forma, a manera de referencia, en la Tabla N° 5 se incluye la distribución de los Recursos HIPC que benefician a los gobiernos municipales; el HIPC no constituye un ingreso real para el Estado, sino que se trata de una reasignación de recursos del TGN a favor de los gobiernos municipales, en sustitución del pago de la deuda externa sujeta a condonación de organismos bilaterales y multilaterales.

3.2.2 Comportamiento de los recursos del presupuesto

La Tabla N° 6 nos muestra las fuentes de financiamiento internas del presupuesto, para el periodo 2005-2008, donde se evidencia que la participación de las mismas en el total del Presupuesto General de la Nación (PGN), en promedio, ha sido del 40,4%; la diferencia es cubierta con recursos propios, endeudamiento interno, donaciones y crédito externo. Este porcentaje fue disminuyendo del 51,1% en el 2006 al 23,7% en el 2008; la disminución se debe a la incorporación reciente de otras fuentes de financiamiento, sobre todo de los ingresos de operación de las empresas públicas recientemente "nacionalizadas", como es el caso de YPF, VINTO, ENTEL, etc., que tienen gran incidencia en los ingresos y gastos totales del PGN.

Tabla N° 6					
RECURSOS PARA SU DISTRIBUCIÓN					
(En millones de \$us)					
RECURSOS	2005	2006	2007	2008	PARTICIP.
Ingresos Tributarios Nacionales	1.086,4	1.458,4	1.800,3	2.527,2	52,5%
- Renta	911,2	1.290,5	1.618,6	2.294,3	47,7%
- Aduana	97,0	112,6	140,7	183,1	3,8%
- ITF	78,2	55,3	41,0	49,7	1,0%
Ingresos Tributarios Municipales	94,2	105,3	122,4	173,5	3,6%
Imp. Especial Hidrocarburos (IEHD)	233,2	248,1	301,8	412,6	8,6%
Imp. Directo Hidrocarburos (IDH)	287,0	682,0	754,2	968,7	20,1%
Regalías Hidrocarburos	333,6	390,6	419,5	634,1	13,2%
Otras regalías (minerías y forestales)	14,9	50,6	68,7	96,0	2,0%
TOTAL	2.049,2	2.935,0	3.466,9	4.812,0	100,0%
					PROMEDIO
CRECIMIENTO ANUAL		43,2%	18,1%	38,8%	33,4%
TOTAL INGRESOS PGN	5.013,4	5.748,3	7.462,7	20.306,0	
PARTICIPACIÓN PGN	40,9%	51,1%	46,5%	23,7%	40,4%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda, Unidad de Programación Fiscal (UPF) para la ejecución 2005-2007 y del Viceministerio de Presupuesto para el Presupuesto Reformulado 2008.

Si excluimos el año 2008 del análisis, el promedio alcanza a 46,1% lo cual nos indica que casi el 50% de los recursos del PGN provienen de la actividad económica del país.

Del total de los recursos mencionados, los ingresos tributarios nacionales, recaudados a través de la renta interna y la aduana nacional, representan el 52,5%, de los cuales el más importantes es la renta interna con el 47,4%; le siguen en orden de

importancia los ingresos por hidrocarburos que alcanzan al 41,9%, de los cuales el IDH es el 20,1%, las regalías el 13,2% y el IEHD el 8,6%.

Asimismo, se puede observar que la tasa de crecimiento anual promedio de estos recursos es del 33,4%; sin embargo el comportamiento no ha sido tan uniforme, pues el 2006 con respecto al 2005 crecieron en un 43,2% producto del IDH que ya se empezó a recaudar durante el año completo, así como del incremento general de la actividad económica impulsado por el incremento internacional de precios; el crecimiento del 2007 en relación al 2006 es de apenas el 18,1% explicado solamente en el crecimiento de la actividad económica y; el crecimiento del 2008 en relación al 2007 es de 38,8% nuevamente explicado por un boom internacional de precios que repercute favorablemente en la actividad económica, sobre todo de hidrocarburos y minería.

3.2.3 Distribución de recursos en el presupuesto público

Si aplicamos la distribución de recursos que contiene la Tabla N° 5, a las series históricas de la Tabla N° 6, obtenemos la distribución de recursos por cada uno de los niveles de gobierno. Estos resultados se muestran en la Tabla N° 7.

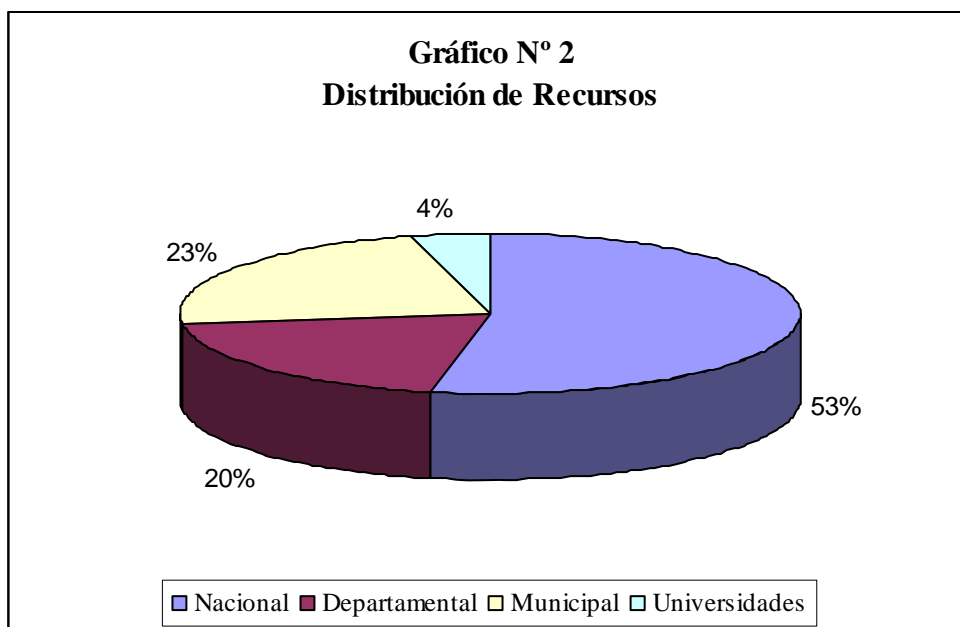
<p align="center">Tabla N° 7 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS (En millones de \$us)</p>					
NIVELES	2005	2006	2007	2008	DISTRIB. PROM.
Nacional	1.177,5	1.590,1	1.907,7	2.581,3	55,7%
Departamental	420,9	640,3	722,2	766,5	19,6%
Municipal	379,5	584,7	694,1	1.026,5	20,6%
Universidades	71,3	119,9	142,9	194,5	4,1%
TOTAL	2.049,2	2.935,0	3.466,9	4.568,8	100,0%

Fuente: Elaboración propia, con base en aplicación de normativas.

Para el 2008 se aplica la nueva distribución del IDH considerando la Renta Dignidad, cuyo monto alcanza a \$us243,2 millones, el mismo que se excluye del monto total a distribuir entre los distintos niveles de gobierno.

De esta forma obtenemos una distribución promedio de recursos entre los distintos niveles de gobierno, que alcanza al 55,7% para el nivel nacional (TGN) sin considerar la Renta Dignidad que va por fuera, el 19,6% a nivel departamental, el 20,6% a nivel municipal y el 4,1% para las universidades. Si adicionalmente incluimos los recursos

HIPC como una transferencia del nivel nacional al nivel municipal que representa el 2,6% del total de los recursos, la distribución del nivel nacional queda en 53,1% y del municipal en 23,2%, tal como se muestra en el Gráfico N° 2.



Antes de la participación popular, el nivel nacional tenía el 96% de los recursos y antes de la ley de hidrocarburos el 67%; producto de la profundización de la descentralización, en la actualidad, el nivel nacional solamente cuenta con el 53% de los recursos, el 43% se encuentran a nivel departamental y municipal, y el 4% en las universidades.

3.3 Recursos para la inversión pública

Una vez que determinamos la cantidad de recursos disponibles para cada nivel de gobierno, sobre todo para prefecturas y municipios, es importante conocer la cantidad de recursos que son destinados a la inversión pública, así como los sectores donde se destinan los mismos.

Para este análisis primero debemos conocer cuales son las fuentes de financiamiento, los montos y porcentajes destinados a la inversión pública. La Tabla N° 8 nos muestra esta información.

Tabla N° 8
RECURSOS PARA INVERSIÓN PÚBLICA
(En millones de \$us)

RECURSOS	2005	2006	2007	2008	PART. PRO.
RECURSOS INTERNOS	233,8	548,7	689,9	858,4	61,6%
Ingresos Tributarios Nacionales	15,3	11,2	21,7	41,5	2,4%
Coparticipación municipal	65,6	86,8	107,6	126,3	10,2%
Imp. Especial Hidrocarburo (IEHD)	16,1	20,8	17,0	34,9	2,3%
Imp. Directo Hidrocarburos (IDH)	9,6	214,5	318,5	247,5	20,9%
Regalías Hidrocarburos	76,8	172,2	171,3	236,5	17,3%
Otros	39,7	27,3	37,4	154,9	6,8%
Recursos de Contravalor	10,7	15,9	16,4	16,7	1,6%
RECURSOS EXTERNOS	395,4	330,8	315,5	413,3	38,4%
Créditos	311,6	229,3	223,2	281,4	27,6%
Donaciones	68,4	88,9	78,8	119,9	9,4%
Donación HIPC	15,3	12,7	13,5	12,0	1,4%
TOTAL	629,2	879,5	1.005,4	1.271,7	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

Del total de la inversión pública, el 61,6% es financiado con recursos internos y el 38,4% con recursos externos. Según la información del VIPFE se incluye dentro de los recursos internos a los recursos de contravalor que son recursos externos provenientes de los organismos de cooperación, bajo una modalidad de canasta de financiamiento para proyectos; asimismo se incluye dentro de los recursos externos las donaciones HIPC, debido a que son pagos de deuda externa que deja de hacer el país para destinarlos a proyectos. Como ambos conceptos tienen casi la misma ponderación dentro de la inversión pública, además que no inciden significativamente en el análisis global, se considerará para el resto del análisis esta metodología del VIPFE.

Por otra parte, si analizamos la inversión pública según los niveles que la ejecutan, tenemos la información que se presenta en la Tabla N° 9.

Tabla N° 9
INVERSIÓN PÚBLICA POR NIVELES
(En millones de \$us)

NIVELES	2005	2006	2007	2008	PARTICIP.
Gobierno Central	294,7	272,8	303,2	401,5	33,6%
Empresas Públicas	6,0	8,1	23,9	135,7	4,6%
Cofinanciamiento Regional	90,3	71,1	54,8	42,2	6,8%
Departamental	141,9	326,0	357,2	337,2	30,7%
Municipal	96,4	201,6	266,4	355,1	24,3%
TOTAL	629,2	879,5	1.005,4	1.271,7	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

La mayor participación en la inversión pública la tiene el nivel central con el 33,6% debido fundamentalmente a la inversión de la Administradora Boliviana de Caminos, que representa más del 20% del total; le siguen en orden de importancia el nivel departamental con el 30,7% y el municipal con el 24,3%; las empresas públicas aún tienen poca participación, del 4,6%, la misma que se incrementó en el último año, producto de la “nacionalización”, donde llegó al 11% de participación.

Sin embargo, la inversión pública descentralizada esta dada por la inversión departamental, municipal y el co-financiamiento regional (mediante los fondos de inversión y desarrollo), la misma que representa el 61,8% de la inversión pública total.

Finalmente, si analizamos los recursos que se distribuyen a cada nivel territorial, así como la inversión pública realizada con dichos recursos, obtenemos la Tabla N° 10.

Del total de los recursos que son distribuidos entre los distintos niveles de gobierno, el 19,6% se destina a los departamentos y el 20,6% a los municipios (sin incluir los recursos HIPC), haciendo un total del 40,2% a nivel territorial. Por su parte, la inversión pública es ejecutada en un 34,1% por los departamentos y en un 27,7% por los municipios (sumando el componente de cofinanciamiento regional), haciendo un total territorial del 61,8%; sin embargo, debido a que en promedio la inversión pública tiene un financiamiento del 61,6% con recursos internos, la inversión que se realiza con estos recursos alcanza a 21% en los departamentos y 17,1% en los municipios, haciendo un total territorial del 38%.

Tabla N° 10
RELACIÓN ENTRE RECURSOS E INVERSIÓN
(En millones de \$us)

CONCEPTOS	2005	2006	2007	2008	PARTICIP.
RECURSOS	800,4	1.225,00	1.416,30	1.793,00	40,20%
Departamental	420,9	640,3	722,2	766,5	19,60%
Municipal	379,5	584,7	694,1	1026,5	20,60%
INVERSION	328,6	598,6	678,3	734,5	61,80%
Departamental	187	361,5	384,5	358,3	34,10%
Municipal	141,5	237,1	293,8	376,2	27,70%
% RECURSOS INTERNOS PARA INVERSIÓN	37,2%	62,4%	68,6%	67,5%	61,6%
INVERSIÓN INTERNA	122,1	373,4	465,5	495,8	38,0%
Departamental	69,5	225,5	263,9	241,8	21,0%
Municipal	52,6	147,9	201,6	253,9	17,1%
INVERSIÓN/RECURSOS	15,3%	30,5%	32,9%	27,75%	26,6%
Departamental	16,5%	35,2%	36,5%	31,6%	30,00%
Municipal	13,9%	25,3%	29,0%	24,7%	23,2%

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Inversión Pública y financiamiento Externo (VIPFE).

Con base en esta información concluimos que los departamentos destinan tan solo el 30% de sus recursos internos para inversión y los municipios el 23,2%, lo cual nos da un promedio a nivel territorial del 26,6%. Este porcentaje es relativamente bajo, considerando que la normativa establece que los recursos internos en su gran mayoría, deben ser destinados en un 75% a inversión (ver Anexo N° 1); sin embargo, existen algunas explicaciones:

- Un gran porcentaje de proyectos de inversión de los gobiernos municipales no se registra en el VIPFE, debido a la falta de cumplimiento de la normativa básica del Sistema de Inversión Pública, así como la falta de cobertura del VIPFE. Sólo los proyectos que tienen financiamiento externo están registrados por los compromisos asumidos en los convenios internacionales de financiamiento, de tal forma que la información de inversión municipal es subestimada. Si revisamos la información generada

por el Sistema de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM)²⁵, comprobamos que la inversión reportada por los municipios es tres veces mayor a la registrada por el VIPFE.

- El VIPFE solamente registra como inversión pública, los proyectos de inversión, que se dividen en dos: i) los proyectos capitalizables, que son proyectos dirigidos a incrementar la formación bruta de capital fijo, incluyendo la preinversión y la inversión, tales como las construcciones y; ii) los proyectos no capitalizables, que no forman parte de los activos fijos y están referidos a proyectos sociales, por ejemplo proyectos de capitalización. Por su parte, conforme a la normativa vigente, los municipios incluyen como inversión con cargo al 75% de los recursos, los gastos destinados a los proyectos de inversión, los intereses y amortización de la deuda pública y, otros pasivos financieros cuando sean generados por gastos en proyectos de inversión, el mantenimiento de bienes y servicios así como el costo financiero de créditos incurridos para dicho fin²⁶; estos gastos no son inversión en proyectos bajo la metodología del VIPFE.
- Existen dificultades para comprender lo que se debe entender como gasto de funcionamiento. La normativa establece que solamente comprende los gastos por las actividades recurrentes para la prestación de servicios administrativos; sin embargo, los municipios solo incluyen los gastos de funcionamiento de las actividades centrales y no así los gastos de funcionamiento de las actividades de programas específicos, como ser los gastos administrativos de los Servicios Legales Integrales (SLIM), los cuales son imputados como inversión, aunque no son registrados en el VIPFE.
- Aún existen interrogantes sobre la capacidad institucional a nivel territorial para poder ejecutar los recursos que reciben como consecuencia de la aplicación de la normativa de distribución de recursos, lo cual se evidencia en los bajos niveles de ejecución presupuestaria y el incremento de recursos en caja y bancos al final de cada gestión fiscal.

²⁵ Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), ¿En qué gastan los municipios?, Estadísticas Municipales 2006-2007, SIAM.

²⁶ Ley N° 2296 de Gastos Municipales, de fecha 19 de diciembre de 2001.

3.4 Distribución sectorial de la inversión pública

La normativa sobre utilización de recursos considera que los departamentos y municipios son considerados la base para el desarrollo económico y social; de esta forma, la mayoría de los recursos pueden ser utilizados en todos los sectores económicos y sociales. La Ley de Descentralización Administrativa para las Prefecturas de Departamento y las Leyes de Participación Popular y de Municipalidades, para los Gobiernos Municipales, establecen las competencias de ambos niveles de gobiernos (Ver Anexo N° 1).

Por otra parte, existen leyes que definen la utilización de recursos en determinados sectores, caso de la Ley del Diálogo Nacional 2000 que asigna los recursos HIPC en un 10% para educación, 20% para salud y 70% para obras de infraestructura productiva y social; en este último concepto se puede incluir un amplio número de sectores. De igual forma, la Ley de Hidrocarburos establece que los recursos del IDH deben ser destinados a educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo; bajo este último concepto pueden asignarse recursos a turismo, género, vivienda, electricidad, etc., y cualquier otro sector económico y social.

Así, la clasificación sectorial de la inversión pública que presenta el VIPFE, responde a los sectores definidos dentro del desarrollo económico y social, que pueden ser financiados con los recursos internos que se distribuyen a nivel departamental y municipal. El comportamiento de la inversión según esta clasificación se muestra en la Tabla N° 11.

La mayor participación la tiene el área de infraestructura, con el 51% de la inversión, luego el área social con el 29,1%, el área productiva con el 14,8% y el área multisectorial con el 5%. A nivel de sectores, la inversión pública se concentra en transporte con el 43%, urbanismo y vivienda con el 9,3%, agropecuario con el 9%, educación y cultura con el 7,2%, saneamiento básico con el 6,6% y salud con el 6,1%, entre los más importantes.

Se observa que dentro de esta clasificación sectorial, no figura el concepto de "género", al no estar diseñado el sistema de inversión pública para incluir las diferencias de género dentro de sus instrumentos e indicadores.

Tabla N° 11
INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES
(En millones de \$us)

ÁREAS / SECTORES	2005	2006	2007	2008	PARTICIP.
PRODUCTIVOS	71,5	97,8	122,4	268,9	14,8%
Hidrocarburos	4,0	7,3	7,6	71,8	2,4%
Minería	3,3	3,1	11,3	37,8	1,5%
Industria y turismo	6,8	11,4	20,5	36,6	2,0%
Agropecuario	57,5	76,0	83,1	122,8	9,0%
INFRAESTRUCTURA	326,0	481,5	550,9	573,5	51,0%
Transporte	288,7	409,5	449,6	478,4	43,0%
Energía	20,3	44,1	69,6	75,5	5,5%
Comunicaciones	0,3	1,3	1,4	1,0	0,1%
Recursos hídricos	16,8	26,6	30,4	18,7	2,4%
SOCIALES	194,0	262,7	284,2	362,3	29,1%
Salud	40,4	61,1	63,0	67,8	6,1%
Educación y cultura	42,5	75,2	77,7	76,4	7,2%
Saneamiento básico	51,2	56,5	60,6	80,3	6,6%
Urbanismo y vivienda	59,9	69,9	82,8	137,8	9,3%
MULTISECTORIALES	37,7	37,5	47,9	67,0	5,0%
TOTAL	629,2	879,5	1.005,4	1.271,7	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Inversión Pública y financiamiento Externo (VIPFE).

Revisando la clasificación sectorial desde el punto de vista del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se empieza a utilizar desde la gestión 2007, observamos que existe una reclasificación de los sectores por cada uno de los cuatro pilares del PND y la desagregación de algunos. La Tabla N° 12 nos permite apreciar dicha clasificación.

Se reafirma la alta participación del sector transporte con el 40,3% de la inversión, desarrollo agropecuario con el 11,2%, vivienda con el 9,2%, electrificación con el 6,6%, educación y saneamiento básico con el 6% cada uno, entre los más significativos.

Si bien el PND contempla dentro del sector de justicia, la equidad de género, esta última no se refleja en la clasificación de la inversión pública, por las mismas razones que se anotan en el caso del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, vale decir, que el sistema de planificación tampoco está diseñado para incorporar el concepto de equidad de género dentro de sus instrumentos e indicadores.

Tabla N° 12
INVERSIÓN SECTORIAL SEGÚN
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
(En millones de \$us)

CATEGORÍAS PND	2007	2008	PARTICIP.
BOLIVIA PRODUCTIVA	782,3	1.020,4	79,2%
Hidrocarburos	7,6	73,8	3,6%
Minería	9,2	34,2	1,9%
Electrificación	72,3	77,0	6,6%
Recursos ambientales	45,5	38,3	3,7%
Desarrollo agropecuario	108,8	146,1	11,2%
Turismo	6,3	12,5	0,8%
Transformación industrial - manufactura	10,3	23,2	1,5%
Vivienda	71,7	137,0	9,2%
Empleo	0,3	0,1	0,0%
Transporte	445,8	470,9	40,3%
Telecomunicaciones	0,7	0,8	0,1%
Ciencia y tecnología	3,7	6,6	0,5%
BOLIVIA DIGNA	218,3	241,1	20,2%
Protección social	15,0	7,0	1,0%
Salud	60,6	69,1	5,7%
Educación	67,7	68,2	6,0%
Justicia	1,9	4,4	0,3%
Seguridad pública	3,0	4,4	0,3%
Defensa nacional	4,7	1,8	0,3%
Cultura	7,6	7,7	0,7%
Saneamiento básico	57,8	78,6	6,0%
BOLIVIA DEMOCRÁTICA	4,2	9,2	0,6%
Poder social comunitario	0,2	1,3	0,1%
Descentralización	3,0	6,4	0,4%
Gestión pública y transparencia	1,0	1,5	0,1%
BOLIVIA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA	0,6	1,0	0,1%
Macroeconomía	0,6	1,0	0,1%
TOTAL	1.005,4	1.271,7	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base a información del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Viceministerio de Inversión Pública y financiamiento Externo (VIPFE).

3.5 Inversión pública en equidad de género

La clasificación sectorial del VIPFE no permite identificar la inversión en género, pues esta no se encuentra prevista dentro de los clasificadores sectoriales del VIPFE; ni

siquiera se registra la inversión en el sector “justicia”, dentro de la cual se encuentra “género”, debido a sus bajos niveles de inversión.

Por otra parte, la clasificación considerando los pilares del Plan Nacional de Desarrollo tampoco aporta mucho en términos de determinación de la inversión en “género”; si consideramos que este concepto se encuentra comprendido dentro del sector de “justicia”, vemos que la inversión total del mismo es del 0,3%, con respecto al total de la inversión pública, porcentaje que se encuentra entre los más bajos a nivel sectorial.

Asimismo, si analizamos la información registrada por el SIAM sobre inversión pública municipal, que se muestra en la Tabla N° 13, observamos lo siguiente:

- La inversión municipal registrada en el SIAM es tres veces mayor a los datos del VIPFE. El promedio del SIAM para el periodo 2006-2007 es de \$us708,15 millones, en cambio la del VIPFE es de \$us234,0 millones. Esta diferencia se debe a que los municipios incluyen como inversión no solamente los proyectos, sino también otros gastos que son financiados con cargo al 75% que establece la norma como de inversión; de igual forma, los municipios no informan al VIPFE sobre la totalidad de sus proyectos, por razones de desconocimiento de la normativa y por los procesos centralizados del VIPFE.
- La inversión municipal registrada en el SIAM representa en promedio el 77,7% de los recursos percibidos por el municipio; en cambio la inversión municipal del VIPFE apenas llega al 27,15%.
- Los sectores económicos y sociales con mayor importancia en la inversión municipal registrada por el SIAM son: educación con el 16,1%, infraestructura urbana y rural con el 11,9%, salud con el 11,4% e infraestructura vial con el 8,4%; también es importante anotar que algunos conceptos no relacionados a proyectos, como el servicio de la deuda, los activos financieros y otros activos tienen gran peso al representar el 17,6%
- Se observa que la inversión en género esta registrada en el SIAM y alcanza al 0,5%, lo que confirma los bajos niveles de participación dentro de la inversión pública.

Tabla N° 13 INVERSIÓN MUNICIPAL POR SECTORES (En millones de \$us)			
SECTORES	2006	2007	PARTICIP.
Infraestructura vial	54,1	64,6	8,4%
Tráfico y transporte	8,6	20,1	2,0%
Gestión de riesgos y emergencias	20,6	24,9	3,2%
Seguridad ciudadana	3,0	4,4	0,5%
Electrificación y alumbrado público	23,6	21,2	3,2%
Gestión ambiental y forestación	6,4	9,0	1,1%
Saneamiento básico	34,4	35,7	4,9%
Gestión territorial	2,8	3,1	0,4%
Educación	102,1	125,3	16,1%
Salud	69,7	91,8	11,4%
Deportes	11,0	19,7	2,2%
Género y niñez	2,8	4,6	0,5%
Promoción de las culturas	5,6	6,6	0,9%
Desarrollo económico local	12,5	16,8	2,1%
Riego	9,9	12,3	1,6%
Turismo	3,1	6,2	0,7%
Servicios municipales	16,8	27,2	3,1%
Infraestructura urbana y rural	72,3	96,8	11,9%
Fortalecimiento institucional	39,4	50,1	6,3%
Inversión específica municipal	11,2	17,1	2,0%
Partidas no asignables (Activos financieros, Otras transferencias, Servicio de la deuda)	119,1	130,1	17,6%
TOTAL INVERSIÓN	629,0	787,3	100,0%
INVERSIÓN/RECURSOS	74,7%	80,7%	77,7%

Fuente: Elaboración propia con base a información de la FAM (SIAM).

Sin embargo, es importante reiterar que debido a las diferentes formas de conceptualizar el gasto de funcionamiento y de inversión, así como de la falta de indicadores para registrar la transversalización del enfoque de género, la inversión presentada por el SIAM no incluye la totalidad del gasto en género. Pero al mismo tiempo se puede notar que parte de la inversión en género registrada en el SIAM responde a gastos de funcionamiento de las oficinas relacionadas a género, tal el caso del Servicio Legal Integral Municipal (SLIM) y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.

IV. PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

Como se mencionó en capítulos anteriores, el presupuesto público es un instrumento que refleja la visión de desarrollo de cada gobierno, mediante la articulación de las políticas públicas, de tal forma que se incida o se impulse determinados sectores de la economía y la sociedad. Así, las políticas públicas y los presupuestos públicos no son neutrales, sino que generan impactos diferenciados en grupos poblacionales con determinadas características; por ejemplo el pago de un bono a personas mayores de 60 años, genera un impacto favorable en esta población que, por sus características, ya no tiene espacio en los ámbitos laborales.

Lo mismo sucede en relación al género, pues tanto las políticas como los presupuestos públicos no son neutrales, debido a que las mujeres y los hombres ocupan posiciones económicas y sociales distintas en la sociedad, generando impactos diferenciados para cada uno de ellos e incluso para diferentes grupos de mujeres y de hombres; por ejemplo la decisión de subsidiar a los alimentos, caso de la harina para el pan, tiene mayor impacto en las mujeres, debido a que dentro de la población más pobre, las mujeres con niños tienen mayor representación, aún cuando la alimentación de los hijos es compartida por el padre y la madre; de igual forma, una reducción de las inversiones en el sector de infraestructura vial, incrementará las tasas de desempleo de los hombres, debido a su mayor ocupación en este sector.

De esta forma, partiendo del reconocimiento de las diferentes necesidades, intereses y realidades que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad y las inequidades subyacentes derivadas de las mismas, los presupuestos sensibles al género aportan recursos para abordarlas²⁷.

Los presupuestos de género están orientados a resolver las necesidades diferenciadas de las mujeres y los hombres, a fin de generar condiciones de igualdad de oportunidades en diferentes dimensiones: social, económico, político y cultural.

Los presupuestos que no cuentan con enfoque de género, no asignan sus gastos de forma equitativa entre mujeres y hombres, por lo que tienden a mantener e incluso profundizar las brechas existentes entre mujeres y hombres, en diferentes sectores: laborales, salud, educación, etc.

²⁷ Coello C., Raquel, Presupuestos Sensibles al Género, Taller: Equidad de género en los presupuestos institucionales, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – UNIFEM Región Andina, Colombia, 2003.

Las características más importantes de los presupuestos sensibles a género son:

- Incorporan la inclusión transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas y los programas y proyectos, así como en todos los aspectos de su elaboración y en los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y local).
- Promueven el compromiso político y la participación ciudadana, permitiendo la definición de intereses y demandas específicos de mujeres y hombres de forma diferenciada.
- Permiten mediante acciones focalizadas, una lucha más eficiente contra la pobreza.
- Promueven el uso más efectivo de los recursos para lograr tanto la equidad de género como el desarrollo humano.
- Buscan una reasignación de prioridades en el gasto de forma más eficiente, sin generar un incremento dentro de los sectores o en el gasto público total.
- Permiten dar seguimiento y evaluar el impacto diferenciado del presupuesto sobre mujeres y hombres.

4.1 Marco normativo para los presupuestos sensibles a género

El análisis general del presupuesto nos permitió concluir la existencia de una normativa para la distribución de recursos a nivel nacional, departamental y municipal, así como para la utilización de la misma en los distintos sectores económicos y sociales.

Cuando hablamos específicamente de la asignación de recursos para género, debemos analizar la normativa en los tres niveles de gobierno:

- a) A nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo considera dentro del pilar Bolivia Digna, la definición de un programa relacionado a equidad, igualdad y respeto de los derechos fundamentales de las mujeres, así

como proyectos prioritarios para incorporar a las mujeres en la matriz económica-productiva, la formación de líderes mujeres para transformar el país y para frenar la violencia contra las mujeres.

De igual forma, se considera dentro de las funciones del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, el de formular políticas vinculadas a género y su transversalidad en las políticas públicas, así como el de coordinar la asignación de recursos para la ejecución de programas y proyectos de género.

En la práctica ambas normativas a nivel nacional no permiten la ejecución directa de programas y proyectos, pues estos últimos tienen que ser ejecutados a nivel departamental y municipal, sin embargo es el nivel donde se debe iniciar la transversalización de la equidad de género en las políticas públicas, demandando la canalización de recursos para tal fin.

- b) A nivel departamental, la Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa establece como una atribución de los Prefectos la de formular y ejecutar programas y proyectos en el marco de los planes departamentales de desarrollo, aunque en las áreas definidas no menciona a género.

El Decreto Supremo N° 25060 Reglamentario de la Ley N° 1654, referida a la estructura orgánica de las Prefecturas de Departamento, señala como una competencia del Director de Desarrollo Social, la de coordinar la aplicación de políticas sobre asuntos de género, generacionales y de familia.

Si bien la norma no es explícita para asignar recursos a proyectos de género, tampoco puede considerarse como limitativa, pues género debe estar considerado dentro del concepto de desarrollo en general.

- c) A nivel municipal, la normativa es mucho más explícita en términos de ejecución de programas y proyectos relacionados a equidad de género; la Ley N° 2028 de Municipalidades, en su artículo 8° Competencias del Gobierno Municipal, numeral I en materia de desarrollo humano sostenible, inciso 14, señala: "Incorporar la equidad de género en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales". De igual forma, existen varios artículos que

hacen referencia al desarrollo humano, la participación ciudadana y la integración social de sus habitantes, bajo principios de equidad e igualdad de oportunidades respetando su diversidad.

La Ley N° 1551 de Participación Popular amplia estas competencias y en su artículo 14, inciso n) señala: “Promover y fomentar políticas que incorporen las necesidades de las mujeres en el ámbito de las competencias municipales...”.

De igual forma, como parte del régimen municipal existen normativas que otorgan determinadas competencias en términos de aplicación del código niño, niña y adolescente y el seguro universal materno infantil.

La normativa municipal permite no solamente la ejecución de proyectos específicos que tengan que ver con la reducción de brechas en equidad de género, sino también con proyectos que generen la transversalización de género en el resto de las políticas públicas que son de competencia local. De igual forma, la existencia de normativas complementarias que asignan determinadas responsabilidades a los gobiernos municipales, permiten la prestación de determinados servicios, los mismos que también está respaldados por la estructura institucional, caso del Servicio Legal Integral Municipal (SLIM) y las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.

La normativa nacional, departamental y municipal no exige la asignación de una determinada cantidad de recursos para inversión en género, solamente se establece la competencia de incorporar la equidad de género en programas y proyectos, sobre todo a nivel municipal, quedando implícita la asignación de recursos suficientes para tal fin. De igual forma, a nivel municipal se establece la obligatoriedad de la prestación de determinados servicios, caso del SLIM, pero sin establecer un monto o porcentaje del presupuesto total.

El tratamiento normativo para la asignación de recursos destinados a financiar los presupuestos sensibles a género, no guarda relación con la importancia del mismo en términos de contribución al desarrollo. Algunos sectores tienen un tratamiento distinto, lo que permite su mejor desempeño, caso del deporte, cuya normativa establece la asignación de recursos nacionales del TGN en un monto de 8 millones de UFV´s y del 3% de los recursos departamentales y municipales.²⁸ La misma situación

²⁸ Ley N° 2770 del Deporte, de fecha 7 de julio de 2004.

podemos observar en el caso del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), cuya normativa asigna recursos del TGN para financiar los recursos humanos y el 10% de los recursos de Participación Popular y de la Cuenta Especial Diálogo 2000 (HIPC).²⁹

Aunque, si nos referimos estrictamente a un criterio de eficiencia fiscal, la asignación de montos o porcentajes a determinados sectores, en función de alguna normativa, distorsiona el concepto de flexibilidad que deben tener los presupuestos, para asignar los recursos a las prioridades que se definan cada año; esta situación es mucho más complicada cuando asignamos recursos a proyectos de inversión pública, donde debe primar el análisis del costo beneficio en la asignación de recursos. De ahí la importancia de evaluar continuamente la aplicación de las políticas públicas, a efectos de ver los impactos en la población objetivo, así como el redireccionamiento de los recursos a otras prioridades, en la medida que se van alcanzando los objetivos

4.2 Análisis de los presupuestos sensibles a género

El análisis de los presupuestos sensibles a género debe realizarse a partir de la identificación y priorización de necesidades, derechos y obligaciones diferenciales de mujeres y hombres, según sus condiciones y posiciones en la sociedad, incluyendo el diseño de programas, proyectos y actividades.

Sin embargo, tampoco se trata de un asunto eminentemente técnico, pues de inicio se debe incidir en las voluntades del nivel político, a fin de que se incorpore el concepto de equidad de género como parte de la agenda gubernamental y se explicita dentro de las políticas públicas y la institucionalidad estatal: normativas y estructuras gubernamentales.

La voluntad política determinará la flexibilidad que puede existir en los procesos, técnicas e instrumentos presupuestarios, así como en la asignación de recursos, a fin de incorporar el enfoque de género, disminuyendo las desigualdades entre mujeres y hombres.

Incidir en la voluntad política implica concientizar sobre el rol de las mujeres, mediante su participación activa no solamente para lograr una mayor asistencia o bienestar, sino también para acceder a sus derechos y, lo que es fundamental, para destacar su desempeño en el desarrollo en general.

²⁹ Ley N° 2426 del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), de fecha 21 de noviembre de 2002.

De esta forma, las voluntades políticas deben estar orientadas a propiciar cambios para que las mujeres incrementen su condición y posición. La condición se refiere a la situación material de vida: pobreza urbana y rural, privaciones de servicios y bienes básicos, falta de acceso a la educación, al empleo y la capacitación, excesiva carga de trabajo en el hogar y falta de disponibilidad de tiempo, etc.; la posición se refiere a la ubicación y reconocimiento social asignado a las mujeres en relación a los hombres: inclusión o exclusión de los espacios de toma de decisiones y participación política, igualdad o desigualdad de salarios por un mismo trabajo, impedimentos para acceder a la educación y la capacitación, subordinación de las mujeres a los hombres que determina las posibilidades de acceso y control de los recursos, servicios, y oportunidades, etc.

Los presupuestos sensibles a género deben incorporar recursos para abordar no solamente las carencias materiales (condición), sino también las de realización personal (posición): valoración social y autoestima; libertad y autonomía; empoderamiento, toma de decisiones, participación política y social y; acceso a derechos y oportunidades.

A partir de este enfoque, los presupuestos sensibles a género se deben analizar desde tres perspectivas:

4.2.1 Análisis de las intervenciones en equidad de género

En primer lugar, es importante determinar con precisión, para fines de su incorporación en los presupuestos públicos, los tipos de intervenciones que se buscan realizar, cuando hablamos de equidad de género.

En el análisis es importante distinguir dos conceptos que tienen que ver con el tipo de intervención que se busca:

i) Transversalidad del enfoque de género

Que consiste en la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos políticos de tal modo que la perspectiva de igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas.

En este caso, no se precisa una asignación presupuestaria específica, pues solamente se requieren voluntades y acciones específicas para incorporar la perspectiva de

igualdad de género. Todas las entidades públicas, en el marco de sus asignaciones presupuestarias y en un marco de política general, deberían establecer estas acciones, de tal forma, que la equidad de género sea parte de sus actividades cotidianas. Por ejemplo los conceptos de ética o de transparencia, se reglamentan internamente en cada entidad pública, para ser asumidos por todos los servidores públicos; de igual forma, el concepto de equidad de género debe estar inmerso en la forma de conducta de los servidores públicos, en la estructura de las entidades públicas y en las políticas que se vayan asumiendo.

De esta forma, cualquier política, programa o proyecto que sea realizado por una entidad pública, al momento de incorporar la transversalidad de género, tendrá en cuenta las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres. Un ejemplo claro de esta situación se dio en el Programa Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), iniciado en la gestión 2004, donde se concibió el Programa como un mecanismo de lucha contra la pobreza, generando empleos de emergencia para mano de obra no calificada; en el diseño del Programa se entendió que la pobreza atacaba con mayor énfasis a las mujeres del área rural, por lo que el Programa priorizó la atención de obras en el área rural y la contratación en un porcentaje determinado de mujeres para cada obra.

Por el contrario, un ejemplo de cómo no se aplica la equidad de género en determinadas políticas, es el caso del Bono Juancito Pinto, que paga un bono de asistencia escolar, por un monto igual, a la población estudiantil urbana y rural y, a mujeres y hombres. No se consideran las desigualdades de pobreza entre campo y ciudad, ni las características de la inasistencia de mujeres respecto a los hombres; en el área rural, donde la pobreza es mayor, las mujeres presentan una mayor tasa de inasistencia, abandono y deserción, debido a que deben quedarse a ayudar en las actividades del hogar y, por la propia cultura, que forma mujeres para ser solamente amas de casa, por lo cual no requieren una mayor educación. Si se hubiese considerado el concepto de equidad de género, pudo haberse diferenciado con el pago de un monto mayor para mujeres, incentivando de esta forma su asistencia y disminuyendo la brecha existente en relación a los indicadores escolares de los hombres. Similar análisis debió efectuarse para diferenciar entre inasistencia escolar en las áreas urbana y rural. En ambos casos, no se requerían mayores recursos, solamente una redistribución entre mujeres y hombres y, entre área urbana y rural.

En síntesis podemos afirmar que la transversalización del enfoque de género es algo muy tangencial dentro de las políticas públicas, debido a la falta de una férrea

voluntad política para incorporar dicho enfoque en todos los ámbitos del quehacer del Estado. Para lograr la transversalización del enfoque de género se requerirá un mandato legal, mediante una ley que obligue a las entidades públicas a realizar la misma y, el respectivo fortalecimiento del Ministerio encargado de coordinar los aspectos técnicos y metodológicos.

ii) Presupuestos con enfoque de género

Que son una aplicación de la transversalidad de género en el proceso de realización de presupuestos; esto significa la incorporación de la perspectiva de género a todos los niveles del proceso presupuestario, reestructurando los ingresos y los gastos públicos a fin de promover la igualdad de género.

En este caso nos referimos a intervenciones concretas, a fin de alcanzar determinados objetivos, que tienen que ver con la equidad de género. Estas intervenciones se traducen en programas, proyectos y actividades que demandan recursos presupuestarios para cumplir con determinados objetivos.

Consiguientemente, el primer paso es el de definir los objetivos que se requieren alcanzar, a partir de un diagnóstico sobre una situación determinada. Para el efecto es importante determinar cuales son las brechas en equidad de género, de tal forma que a partir de su identificación y cuantificación, se pueda definir los objetivos a alcanzar en determinados periodos de tiempo y según dicha programación, solicitar la asignación de recursos.

Este enfoque puede asemejarse al análisis de las carencias de servicios, que es muy común, sobre todo cuando se hace una comparación a nivel territorial. Según este análisis de carencias, se determina las deficiencias en el acceso o atención de servicios como en educación: falta de acceso, deserción escolar, etc., y a partir del mismo se fijan objetivos para alcanzar en determinado periodo de tiempo, por ejemplo disminuir el analfabetismo en 5 o 10 años; una vez determinado dicho objetivo, se establecen las acciones concretas para alcanzar el mismo y los recursos necesarios.

De igual forma, una vez definidas las brechas en inequidad de género, se debe analizar los tipos de presupuestos que permitan disminuir dichas brechas, para lo cual se los clasifica en determinadas categorías.

Así por ejemplo, una clasificación muy utilizada se refiere a dos tipos de presupuestos³⁰:

- a) Presupuestos para atender necesidades prácticas de género. Son los que derivan de los roles de las mujeres socialmente aceptados en la esfera doméstica: madre, esposa, ama de casa. Responden a las necesidades inmediatas vinculadas con las carencias o insuficiencias de servicios y bienes materiales básicos, que no cuestionan la subordinación ni la desigualdad de género.
- b) Presupuestos para atender necesidades estratégicas de género. Surgen del reconocimiento y toma de conciencia de la posición de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres en la sociedad. Se dirigen a la transformación de las relaciones sociales de género y a la adquisición de libertad, igualdad real, autoestima y empoderamiento, traducándose en acciones concretas como programas y proyectos en contra de la violencia contra las mujeres, el control del propio cuerpo y los derechos reproductivos, la capacitación y formación en temáticas de género, acceso a educación, empleo, etc.

Sin embargo, en la medida que se profundiza el estudio de la problemática de género, van surgiendo nuevas clasificaciones mucho más precisas y apropiadas a cada medio. En Bolivia, se empieza a conceptualizar tres categorías³¹:

- a) Presupuestos que disminuyen la brecha de inequidad: son focalizados hacia las mujeres y contribuyen a disminuir la brecha de inequidad de género. Ejemplos: inserción productiva mediante capacitación laboral para mujeres, créditos focalizados, servicios legales integrales contra la violencia hacia las mujeres, capacitación política y liderazgo, apoyo a jefas de hogar, disminución de la mortalidad materna, etc.
- b) Presupuestos que inciden en la equidad de género en el marco del desarrollo humano y el ejercicio de ciudadanía: benefician e impactan tanto a mujeres como a hombres, en relación al desarrollo económico,

³⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Reflexiones: Desarrollo local con equidad de género, El Salvador, 2006.

³¹ Presupuestos sensibles al género en los servicios de salud, educación y la unidad de género. Estudio de caso: Departamento de Cochabamba – 2003). Instituto de formación Femenina Integral (IFFI) y Plataforma de Mujeres por la ciudadanía y la Equidad), Cochabamba, Bolivia, 2004.

social, físico y de ejercicio de ciudadanía. Para identificar se considera el porcentaje femenino o masculino que goza del proyecto, actividad u obra.

- c) Presupuestos que sensibilizan y facilitan el servicio público de las mujeres: facilitan y contribuyen a la igualdad de oportunidades de las mujeres en el ejercicio público. Ejemplos: existencia de guarderías en los ambientes laborales, etc.

4.2.2 La técnica presupuestaria

Una vez que se cuenta con la voluntad política y se determinan los tipos de intervención requeridos para disminuir las brechas en inequidad de género, es importante analizar la técnica de formulación de los presupuestos, pues muchos de los impedimentos actuales para mayores intervenciones, radica en el desconocimiento de dicha técnica.

Desde principios de los años 90, en Bolivia se viene utilizando la denominada técnica de Presupuesto por Programas. Esta técnica consiste en definir al Estado y a cada una de las instituciones públicas, dentro de un proceso productivo, donde los insumos están relacionados a los gastos que se realizan y, el producto final son las metas que se alcanzan para cada programa.

De esta forma se genera una primera clasificación mediante las denominadas estructuras o categorías programáticas, que tienen la finalidad de agrupar el gasto público en:

- a) Programas, expresan la contribución a las políticas públicas, reflejándose en un producto (bien o servicio) que es el resultado final de las acciones de una entidad pública;
- b) Subprogramas, tiene las mismas características de los programas y sus productos terminales forman parte del programa;
- c) Proyecto, destinados a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad para la prestación de servicios o producción de bienes. Los proyectos a su vez se dividen en: proyectos de inversión capitalizables, cuando están dirigidos a incrementar la Formación Bruta de Capital Físico que

conformará el Patrimonio del Estado, incluyendo los gastos de preinversión e inversión (Ejemplo: construcciones de escuelas, hospitales, carreteras, etc.) y, proyectos de inversión no capitalizables, cuando no contribuyen a la formación de capital físico, incluyendo proyectos sociales, que una vez concluidos, no forman parte de los activos (Ejemplo: proyectos de capacitación productiva, cursos de alfabetización, etc.) y;

- d) Actividades, su producción es intermedia y es condición de uno o varios productos terminales o intermedios.

El concepto de género debe incluirse en todas y cada una de las categorías programáticas descritas, y que son definidas por cada entidad pública. De esta forma existirán dos tipos de inclusiones: i) relacionado a categorías programáticas exclusivas para mujeres, como por ejemplo un programa de erradicación de la violencia contra las mujeres o un proyecto exclusivo de construcción de un centro artesanal para venta de productos elaborados por mujeres y; ii) categorías programáticas donde no se visibiliza el apoyo directo a mujeres, pero por sus características beneficia a las mismas, como ser un programa de alfabetización rural, donde la población objetivo son mujeres y hombres, debiendo incluirse en su formulación el concepto de género para otorgar una alfabetización diferenciada entre mujeres y hombres.

En la práctica, el Ministerio de Hacienda ha establecido mediante sus directrices³², que los municipios deben asignar recursos para equidad de género, en los siguientes programas: Programa Integral para el Desarrollo Económico-Productivo y Empleo para las Mujeres; Programa de Servicios Públicos de Atención de Necesidades de la Familia; Programa de Difusión de Igualdad de Derechos y Responsabilidades entre Mujeres y Hombres en el Hogar, la Comunidad y el Municipio y; Programa de Fortalecimiento de Liderazgo Social y Político de las Mujeres y sus Organizaciones. Asimismo, deben programar recursos para el funcionamiento de los servicios legales integrales, asignando a una de las áreas funcionales de su estructura, la responsabilidad de asumir las actividades correspondientes.

De igual forma, en las mencionadas directrices, se establece de forma indicativa y no limitativa, dos programas para incluir todos los gastos relacionados a género: Programa 25 00 00 00 Promoción y Políticas de Género y, 26 00 00 00 Defensa y Protección de la Niñez y la Mujer.

³² Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Directrices Específicas para la Elaboración del Programa de Operaciones Anual y Formulación Presupuestaria Municipal, La Paz, Bolivia, 2008.

De esta forma, un primer intento por incorporar la equidad de género se traduce en programas específicos que tienen que ver con la inclusión del concepto de género, pudiendo los mismos ampliarse en función a las iniciativas de cada municipio; sin embargo aún no se incorpora la transversalización del enfoque de género en el resto de los programas a cargo del municipio.

Relacionada a la anterior clasificación, se encuentra la clasificación económica del presupuesto, para cualquier tipo de técnica que se utilice, la misma que divide los gastos en:

- a) Gastos corrientes o de funcionamiento, que son los gastos de consumo, los gastos administrativos que emergen de las operaciones recurrentes de las entidades públicas y;
- b) Gastos de capital o de inversión, que son los gastos relacionados a la inversión real y las transferencias de capital que se efectúan con dicho propósito.

La categoría programática de actividad pueden contener gasto corriente y de capital; sin embargo, la categoría programática de proyecto sólo puede contener gasto de capital.

Cuando se menciona la inversión en género, no se puede referir exclusivamente a intervenciones en proyectos, sino que pueden realizarse mediante cualquier tipo de categoría programática. Así, el gasto que se realiza en los Servicios Integrales Municipales (SLIM), puede comprender dentro de una actividad, el gasto corriente, como ser el pago de luz y agua para el funcionamiento de sus oficinas y el gasto de inversión, como ser la compra de una movilidad para fines de traslado de las víctimas de violencia; asimismo, puede incluirse dentro de un proyecto de inversión, como ser la construcción de un albergue para atención temporal de las víctimas de violencia.

Por consiguiente, el registro del gasto en equidad de género debe ser realizado a nivel de la categoría programa, la misma que incluye actividades y proyectos.

Sin embargo, en cada entidad pública deberán identificarse correctamente las categorías programáticas vinculadas a intervenciones exclusivas de género, así como las que beneficia de forma indistinta a mujeres y hombres, pero que contribuyen al

desarrollo en general. En este último caso deberán desarrollarse indicadores especiales para obtener el gasto diferenciado de mujeres y hombres.

Una segunda clasificación que se debe tomar en cuenta esta referida a la clasificación por objeto del gasto, que se traduce en las partidas presupuestarias del gasto, comprendiendo todos los gastos que realiza una entidad pública para el cumplimiento de sus objetivos: pago de salarios, compra de bienes y servicios, compra de materiales, compra de activos fijos y financieros, servicio de la deuda, transferencias y otros conceptos de gasto.

Esta clasificación tiene un carácter contable de asignar a cada concepto de gasto una clasificación y un código, por ejemplo el grupo 10000 se denomina Servicios Personales y se divide en subgrupos, como ser el 11000 Empleados Permanentes, el 12000 Empleados No Permanentes; cada subgrupo comprende las partidas presupuestarias, así tenemos la partida 11700 Sueldos, la 11400 Aguinaldo, etc.

Esta clasificación por objeto de gasto no esta vinculada directamente a poder ofrecer una clasificación distintiva entre mujeres y hombres, pues su objetivo es clasificar las compras que realiza el sector público. En algunos casos se pueden obtener indicadores a partir de instrumentos adicionales a las partidas presupuestarias, como por ejemplo, en el grupo 10000 Servicios Personales puede tener registro de la contratación de mujeres y hombres, a través de la planilla salarial o la nómina de personal; pero por otra parte, en la partida 21300 Agua, no es posible identificar si el agua que se consumió benefició a mujeres u hombres, o si se compró de una empresa que emplea a mujeres y hombres, al final no es un tema que incida en las relaciones entre mujeres y hombres.

Este tipo de clasificación no permite identificar -tampoco es su objetivo- la equidad de género, sin embargo si puede ayudar a presupuestar diferentes conceptos que tienen que ver con algunas actividades que se realizan como parte de las intervenciones de género, tal el caso de la contratación de consultores para la capacitación a mujeres de la sociedad civil, que en este momento no esta claramente identificado dentro del clasificador presupuestario, pero puede modificarse para una mejor comprensión y adecuación a las necesidades de género.

Finalmente, una tercera clasificación esta referida a la clasificación sectorial de la inversión pública que es administrada por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Todos los sectores económicos y sociales están comprendidos dentro de esta clasificación por áreas, sectores y sub sectores; si bien ya hemos mencionado que género no es un sector, debido a que no puede encasillarse dentro del mismo, pues tiene que ver con todas las actividades relacionadas al desarrollo en general, para fines de registro y generación de información, es necesario identificar a género como un sector; de esta forma obtenemos información como por ejemplo cuanta se ha gastado en proyectos de género, cuantas mujeres y hombres son empleados en un proyecto específico de producción de camélidos, o a cuantas familias con jefatura de hogar de mujeres beneficia una determinada conexión de red de gas domiciliario, etc.

En resumen podemos señalar que los distintos clasificadores deben analizarse y en los casos que sea posible ir identificando las diferencias de género, fundamentalmente en los clasificadores por categoría programática y los clasificadores sectoriales de inversión pública, a fin de facilitar la formulación del presupuesto y su ejecución diferenciada, así como contar con indicadores que vayan midiendo la evolución del gasto en equidad de género, y poder generar estadísticas desagregadas por sexo que permitirán a futuro diseñar mejores políticas que incorporen la equidad de género.

4.2.3 La asignación de recursos

Como se mencionó anteriormente, la asignación de recursos responde a las prioridades de las políticas públicas, por consiguiente para lograr una mayor asignación de recursos a favor de la equidad de género, debe incidirse sobre las ventajas de considerar a las mujeres como protagonistas del desarrollo.

Si el desarrollo se construye a través de la mayor y mejor participación de los ciudadanos de un país, el dejar de lado a las mujeres nos está llevando a renunciar a mejores niveles de desarrollo.

Las acciones que hasta ahora han sido impulsadas por los grupos institucionales, públicos y privados, han estado orientadas a demandar una mayor cantidad de recursos públicos; pese a la ausencia de estadísticas claras sobre el gasto en equidad de género, la poca información disponible nos muestra que si bien han existido avances, estos aún son insuficientes, en el mejor de los casos, la inversión pública en género no pasa del 0,5% de la inversión pública municipal, siendo esta la más alta,

en comparación a la casi inexistente inversión pública a nivel nacional y departamental.

Ante esta realidad, se hace necesario el replanteamiento de la estrategia para el requerimiento de recursos públicos, debiendo abordarse el tema no desde el punto de vista de demandar mayores recursos, sino desde la generación de una mayor conciencia en la sociedad y sobre todo en las autoridades públicas. La equidad de género debe ser parte integrante de las instituciones, estar comprendida en todas sus acciones y por consiguiente, en la integridad del presupuesto.

Sin embargo, también existe la opción de demandar recursos en forma directa, mediante una normativa que obligue a las entidades públicas a destinar parte de sus recursos en equidad de género, similar al ejemplo asumido en el sector de deportes. Como hemos visto, no existen limitaciones legales que impidan hacer esta asignación de recursos a nivel nacional, departamental y municipal, pero queda la interrogante de si esos recursos se invertirán en forma efectiva, ante la ausencia de iniciativas que promuevan la equidad de género.

4.3 Limitaciones de los presupuestos sensibles a género

Las limitaciones que sufren los presupuestos sensibles a género, para lograr una mayor asignación de recursos se los puede detallar como sigue:

- Si bien se ha avanzado por concientizar a las autoridades sobre la problemática de género, no todos comprenden esta situación, de ahí que no existe o es muy escasa la voluntad política para impulsar proyectos en equidad de género.
- Los resultados de la inversión en equidad de género no son inmediatos, de ahí que ante la falta de recursos, sumado a los compromisos electorales, obligan a las autoridades a postergar la incorporación de proyectos de género, priorizándose aquellas obras de rápida ejecución y que sean visibilizadas por la mayoría de la población, tal el caso de las construcciones.
- Si bien las autoridades tienen todo el respaldo legal para asignar recursos a favor de la equidad de género, el temor infundado por la aplicación de la

Ley SAFCO³³ es muy fuerte, de ahí que demandan mandatos expresos para asignar un monto determinado a la equidad de género, en forma similar a lo establecido en la Ley de Deportes, del SUMI, etc.

- Aún existiendo la conciencia en las autoridades para cambiar la situación de inequidad de género, muchas veces es la técnica presupuestaria la que limita la incorporación de determinados proyectos, o partidas presupuestarias, tal el caso de contratación de consultores para la capacitación de la sociedad civil; por esta razón, se dio el primer paso en la incorporación de categorías programáticas dentro de las directrices presupuestarias, pero es necesario profundizar dichos avances mediante la realización de modificaciones en los clasificadores presupuestarios, de tal forma que se reflejen las necesidades de género.
- La poca participación de las mujeres en los niveles de decisión, así como en los distintos niveles de organización, genera una insuficiencia de demandas y de presión sobre las autoridades, con lo cual la equidad de género pasa a un segundo nivel de prioridades.
- La falta de capacitación a las mujeres y sus organizaciones, también constituye un gran obstáculo para generar propuestas orientadas a reducir las brechas de género.
- La falta de una posición clara sobre las necesidades de género, no permite identificar los proyectos de desarrollo económico y social, que son necesarios para contribuir a reducir las brechas de género.
- Los distintos problemas de gestión, determinan bajos niveles de ejecución, con la consiguiente redistribución de los recursos hacia otros fines distintos al de equidad de género.

³³ Ley N° 1178, de los Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamentales, de fecha 20 de julio de 1990

V. ANTEPROYECTO DE LEY DE INVERSIÓN PÚBLICA EN EQUIDAD SOCIAL Y DE GÉNERO³⁴

Conscientes de que la voluntad política para promover la equidad de género, pasa por la asignación efectiva de recursos públicos suficientes, adecuados y sostenibles, las organizaciones integrantes de la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles a Género³⁵ decidieron impulsar un conjunto de propuestas orientadas a lograr la aprobación de normas que posibiliten el avance de las mujeres.

De esta forma, plantean el Anteproyecto de Ley de Inversión Pública en Equidad Social y de Género, cuyo contenido debe ser analizado a la luz de los elementos expuestos en los diferentes capítulos integrantes del presente documento.

5.1 Del objetivo

El objetivo del Anteproyecto de Ley señala: *"Establecer la obligación de destinar recursos públicos para la inversión en equidad de género para reducir y eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres, en los diferentes contextos socioeconómicos y culturales, y avanzar en la construcción de la equidad de género y social"*.

El Anteproyecto de Ley esta orientado a lograr que las entidades públicas, a nivel nacional, departamental y municipal, asignen un porcentaje de sus recursos hacia la inversión en equidad de género, de tal forma que se eliminen las brechas de género en los distintos contextos socioeconómicos y culturales del país.

El objetivo esta limitado a la redistribución de recursos a favor de la equidad de género, lo cual implica una discusión entre intereses sectoriales que pueden verse afectados con una disminución de recursos; si se reorienta el objetivo, se puede generar una gran oportunidad para concientizar a la sociedad sobre la importancia de la participación protagónica de la mujer en el desarrollo.

De esta forma, la discusión no se limitaría a un simple tema de asignación de recursos, que muchas veces puede resultar negativo debido a la escasez de los

³⁴ Anteproyecto de Ley de Inversión Pública en Equidad Social y de Género, julio de 2008.

³⁵ La Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles a Género (MNT-PSG) esta integrada por: ACOBOL, AMUPEI, REMTE, IFFI, Colectivo Cabildeo, Coordinadora de la Mujer, Defensor del Pueblo, Foro Político de Mujeres, Centro Gregoria Apaza, Fundación La Paz, Plataforma de la Mujer, Red Ada, Fundación Pachamama y CIPCA.

mismos, sino que se amplía a discutir el efecto positivo de la equidad de género en el desarrollo y, la importancia del impacto diferencial de las políticas y presupuestos en mujeres y hombres.

Replantear el objetivo en términos del desarrollo, generaría una posición estratégica mucho más ventajosa a favor de la equidad de género, pues ninguna autoridad encargada de la toma de decisiones se podría oponer a la misma, comprometiéndose ante la sociedad en la asignación de mayores recursos que apunten al cumplimiento de dicho objetivo.

El análisis de los elementos anteriores nos lleva a sugerir el siguiente objetivo: “La presente Ley tiene por objeto establecer la Política Nacional de Equidad de Género, en el marco de las necesidades del desarrollo nacional, fomentando prácticas en los diferentes contextos socioeconómicos y culturales con el propósito de reducir y eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres”.

La modificación del objetivo deberá conllevar al mismo tiempo, la modificación en el nombre del Proyecto de Ley, siendo lo más concordante el de “Proyecto de Ley de la Política Nacional de Equidad de Género”.

Asimismo deberá incluirse los alcances de la propuesta, orientada a: fortalecer las estructuras institucionales, generar mecanismos para coordinar, integrar y transversalizar políticas, modificar los sistemas de gestión para diseñar y ejecutar programas, proyectos y actividades en equidad de género, otorgar los recursos necesarios para su implementación, establecer indicadores, generar estadísticas y crear sistemas de evaluación, seguimiento y control, acordes a la necesidad de la política en equidad de género.

5.2 De la integración de políticas públicas

El Anteproyecto de Ley no hace mención directa a la integración de políticas que debe existir, a fin de incorporar y transversalizar la equidad de género dentro de todas las políticas sectoriales que se diseñan y ejecutan en los distintos niveles de gobierno.

Como se analizó anteriormente, la forma de lograr un cambio en la voluntad política radica precisamente en demostrar los efectos positivos de la equidad de género en el desarrollo, por lo que dicho concepto debe estar inmerso en cada una de las políticas públicas.

La primera señal de voluntad política debe darse a partir de un mandato legal para que todo el sector público incorpore la equidad de género en sus políticas, estructuras y actividades diarias, de tal forma que el Estado en su conjunto asuma este reto y vaya transformando en el tiempo las prácticas discriminatorias.

Así, el proyecto de Ley deberá restablecer la creación del Viceministerio de la Mujer, bajo tuición del Ministerio de Planificación del Desarrollo, como entidad responsable de normar y coordinar la transversalidad del enfoque de género en las distintas entidades del sector público, a nivel nacional, departamental y municipal, a partir de la creación de instrumentos que deriven en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación.

De igual forma se debe precisar la jerarquía de las unidades de género en los niveles departamental y municipal, así como su dependencia funcional, de tal forma que se cuente con estructuras uniformes para la aplicación de la política nacional de equidad de género. El posesionar a estas unidades en un nivel de Dirección bajo dependencia de niveles vinculados al desarrollo, será un gran avance para poder encarar la ejecución de políticas de género y lograr su transversalización en las demás políticas departamentales y municipales.

5.3 De los sistemas de gestión

El Anteproyecto de Ley menciona que las disposiciones de dicha normativa se aplicarán a través de los Sistemas de Planificación, de Inversión Pública, de Programación de Operaciones y de Presupuesto. De igual forma, se establece que los instrumentos correspondientes a estos sistemas deben contemplar obligatoriamente políticas, programas y proyectos de inversión en equidad de género.

Se analizó en capítulos anteriores que la integración de políticas se concreta en los planes de desarrollo, por consiguiente es válida la disposición mencionada; sin embargo, la misma debe merecer una reglamentación detallada, mediante Decreto Supremo, a fin de que se establezca el tipo de aplicación que se dará en cada uno de los sistemas; por ejemplo, en el sistema de planificación se deben diseñar instrumentos que permitan generar información sobre políticas públicas diferenciadas; en el sistema de inversión pública se deben diseñar formularios para los proyectos de inversión pública, que incorporen los impactos diferenciados a mujeres y hombres,

en el sistema de presupuesto se deben revisar los distintos clasificadores de tal forma que se diferencie el gasto en equidad de género, etc.

En este caso el Proyecto de Ley debe establecer la obligatoriedad de los órganos rectores de los sistemas de gestión, de modificar los mismos para incorporar las demandas de la política nacional de equidad de género.

Estas modificaciones deben alcanzar a todos los instrumentos de gestión, incluyendo los diferentes clasificadores presupuestarios, a nivel de categorías programáticas, por objeto del gasto y sectoriales de inversión pública, debido a que los mismos llegan a ser una limitante para representar las necesidades específicas de género.

5.4 De la inversión en equidad de género

En el Anteproyecto de Ley se define a la inversión en equidad de género como: “la asignación presupuestaria y el desarrollo de programas, proyectos y servicios públicos, destinados a promover condiciones necesarias y suficientes para cerrar brechas de desigualdad entre mujeres y hombres y, que generen igualdad de oportunidades para que las mujeres puedan ejercer sus derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales)”.

Esta definición desde el punto de vista técnico, no guarda relación con el concepto de inversión pública establecido por el órgano rector, el mismo que esta referido a proyectos de inversión o a gastos como la compra de bienes de capital y activos financieros, que pueden o no formar parte de los proyectos de inversión, mantenimiento de bienes y servicios, intereses y amortización de la deuda pública y otros pasivos originados en proyectos de inversión y transferencias de capital.

La equidad de género requiere ser normada en toda la extensión del gasto público, sea corriente o de inversión, debido a que existen actividades muy importantes como el caso de las defensorías de la niñez y de mujeres que no son inversión, pero que requieren de recursos para dar continuidad a políticas de protección a las mujeres.

De esta forma, se debe compatibilizar las necesidades de la equidad de género con las definiciones técnicas, siendo lo más apropiado considerar el gasto en equidad de género, con el detalle requerido, tanto a nivel de gasto corriente como de inversión.

De igual forma, el Anteproyecto de Ley hace referencia a tres categorías de inversión:

- i) “Categoría de Inversión focalizada en mujeres (IF) - Nombra la inversión pública en medidas de acción positiva que reducen brechas de inequidad de género. Se entiende como **medidas de acción positiva**, aquellas medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre las mujeres y hombres. Esta categoría cesará cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. Se refieren a la inversión en programas / proyectos y/o servicios dirigidos exclusivamente a mujeres y niñas. Se entiende por **brechas de inequidad en género**, a la diferencia y distancia entre mujeres y hombres respecto al ejercicio de los derechos humanos”.
- ii) “Categoría de Inversión en cuidado de la familia (ICF) – Es la relación que nombra acciones que promueven la responsabilidad pública en la reproducción de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia. Nombra la inversión pública en medidas que promuevan la responsabilidad social y pública en la socialización de las tareas domésticas y de cuidado de la familia permitiendo liberar de obligaciones tradicionalmente asignadas sólo a las mujeres, ampliando sus oportunidades de ejercicio de los derechos humanos. Se entiende por **responsabilidad social y pública en la reposición de la fuerza de trabajo y el cuidado de la familia**, a la inversión destinada a programas / proyectos y/o servicios públicos orientados a la protección y cuidado de la niñez, adolescencia, tercera edad y personas con discapacidades”.
- iii) “Categoría de Inversión en cultura de igualdad (ICI) - **Es la relación que nombra acciones que promueven cambios estructurales en las relaciones sociales entre hombres y mujeres**. Nombra la inversión pública en medidas que generan cambios en la forma de pensar y actuar de la sociedad y sus instituciones, respecto de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, entre mujeres y mujeres de diferentes clases sociales y grupos étnicos, que se expresa en la inversión destinada a programas / proyectos y/o servicios públicos orientados a eliminar la valoración negativa de los roles domésticos y flexibilizarlos, eliminar la violencia en razón de género, los estereotipos sociales que reproducen la discriminación de género, clase y por diferencia cultural”.

Nuevamente observamos que ninguna de estas categorías de inversión -que en realidad son tipos de intervención- están orientadas a generar proyectos para la equidad de género en el marco del desarrollo, solamente son proyectos focalizados para las mujeres, para el cuidado de la familia y para generar una cultura de igualdad, que mantienen la lógica de generar mayor acceso a derechos, pero que no cambian su posición en términos de una mayor participación en la producción y la distribución de recursos y, por ende, en mayores niveles de desarrollo.

Asimismo, si comparamos estos conceptos con las necesidades de las mujeres del área rural, vemos que las mismas demandan una mayor atención en términos de reducción de pobreza, de acceso a la producción, a la tierra, etc., por lo que las anteriores clasificaciones no estarían atendiendo sus demandas.

Si bien se han hecho importantes esfuerzos por tratar de concretar algunas formas de intervención, el hecho de no considerar todas las necesidades de la equidad de género, sobre todo las que tienen que ver con el desarrollo, limitaría y restringiría a futuro asignaciones presupuestarias para fines productivos, crediticios, etc., por lo que lo recomendable sería definir de manera más general los tipos de intervenciones, como ser las específicas y las transversales, dejando para un posterior reglamento un mayor detalle, y sobre todo para las iniciativas de cada entidad pública, sobre todo a nivel municipal.

Asimismo se debe considerar el gasto total en equidad de género que comprende programas, proyectos y actividades, para fines de asignación de recursos.

5.5 De la asignación de recursos

El Anteproyecto de Ley busca la asignación de recursos para equidad de género con base a los siguientes porcentajes: 2% de los recursos de Participación Popular, 10% del IDH, 1% de Recursos Propios y 1% del HIPC; en el caso del IDH diferencia en un 10% para el nivel municipal, 2% departamental y 1% nacional. Asimismo, hace referencia a que esta asignación es en forma adicional a las asignaciones que ya se efectúan en otras leyes como el SUMI, el Seguro de Vejez y de Deportes.

En relación al análisis de las cifras, la Tabla N° 14 nos permite cuantificar la aplicación de los porcentajes demandados por cada una de las fuentes de financiamiento detalladas en el Anteproyecto de Ley.

Podemos observar que de un total de \$us3.255,0 millones de recursos en promedio para el periodo 2005-2008, que son distribuidos entre los niveles de gobierno, la aplicación de los porcentajes a favor de género propuestos en el Anteproyecto de Ley, conllevaría a un resultado de otorgar \$us59,6 millones anuales a favor de género, lo que en términos porcentuales representa el 1,8% de ese total.

Tabla N° 14
ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EQUIDAD DE GÉNERO
(En millones de \$us)

NIVELES	2005	2006	2007	2008	PROMEDIO	GÉNERO
NACIONAL	1.177,5	1.590,1	1.907,7	2.581,3	1.814,1	26,6
Participación Popular	756,1	1.052,3	1.319,5	1.858,1	1.246,5	24,9
ITF	78,2	55,3	41,0	49,7	56,1	0,0
IEHD	151,6	161,3	196,2	268,2	194,3	0,0
IDH	80,4	191,0	211,2	193,9	169,1	1,7
Regalías Hidrocarburos	111,2	130,2	139,8	211,4	148,1	0,0
DEPARTAMENTAL	420,9	640,3	722,2	766,5	637,5	3,6
IEHD	81,6	86,8	105,6	144,4	104,6	0,0
IDH	102,1	242,5	268,2	103,4	179,0	3,6
Regalías Hidrocarburos	222,4	260,4	279,7	422,8	296,3	0,0
Otras Regalías	14,9	50,6	68,7	96,0	57,5	0,0
MUNICIPAL	379,5	584,7	694,1	1.026,5	671,2	29,4
Participación Popular	201,6	280,6	351,9	495,5	332,4	6,6
Recursos Propios Municipales	94,2	105,3	122,4	173,5	123,8	1,2
IDH	83,7	198,8	219,8	357,5	215,0	21,5
UNIVERSIDADES	71,3	119,9	142,9	194,5	132,2	0,0
Participación Popular	50,4	70,2	88,0	123,9	83,1	0,0
IDH	20,9	49,7	55,0	70,6	49,1	0,0
TOTAL GENERAL	2.049,2	2.935,0	3.466,9	4.568,8	3.255,0	59,6
Participación Popular	1.008,1	1.403,0	1.759,3	2.477,5	1.662,0	31,6
ITF	78,2	55,3	41,0	49,7	56,1	0,0
Recursos Propios Municipales	94,2	105,3	122,4	173,5	123,8	1,2
IEHD	233,2	248,1	301,8	412,6	298,9	0,0
IDH	287,0	682,0	754,2	725,4	612,2	26,8
Regalías Hidrocarburos	333,6	390,6	419,5	634,1	444,4	0,0
Otras Regalías	14,9	50,6	68,7	96,0	57,5	0,0

Fuente: Elaboración propia con base a normativas.

Si analizamos esta aplicación por cada uno de los niveles, tenemos lo siguiente:

A nivel nacional, el total de recursos es de \$us1.814,1 millones promedio y, la demanda de género ascendería a \$us26,6 millones anuales, representando el 1,5%. Si comparamos este monto con los recursos que actualmente se asignan a género a ese nivel, vemos que el presupuesto total del Ministerio de Justicia, donde se encuentra género³⁶, alcanza a \$us1,8 millones, lo cual representaría un incremento del 1.478%, cifra bastante difícil de justificar, sobre todo si no se cuenta con programas y proyectos que respalden la solicitud.

Adicionalmente se debe considerar que el nivel nacional no tiene entre sus funciones la ejecución de proyectos, por lo que se limita solamente a la coordinación de políticas públicas, sobre todo las relacionadas a la transversalización de género, por lo cual los recursos demandados no pueden ser asignados en su integridad al Ministerio de Justicia/Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, sino que debería apoyarse a cada uno de los Ministerios sectoriales que empiece a integrar dentro de sus políticas la equidad de género; sin embargo como se anotó anteriormente, para el caso de integración de políticas no hace falta recursos, sino voluntad política, por lo que no se puede justificar desde ningún punto de vista la demanda directa de recursos para el nivel nacional.

En todo caso, la asignación de recursos debe efectuarse en función de la integración de políticas a través del Plan Nacional de Mujeres y del Plan Nacional de Desarrollo, de tal forma que, una vez que exista la voluntad política, cada entidad pública asigne en sus respectivos presupuestos los recursos necesarios para dicha integración y para el cumplimiento de los objetivos de los respectivos planes.

A nivel departamental, el total de recursos es de \$us637,5 millones promedio y, la demanda de género ascendería a \$us3,6 millones anuales, representando el 0.6%. No se cuenta con una cifra presupuestaria que nos permita relacionar si los recursos demandados son o no suficientes; sin embargo, también se había dicho anteriormente que este nivel tampoco ejecuta en forma directa los proyectos de género, solamente diseña políticas departamentales a partir de las políticas nacionales, por consiguiente el requerimiento de recursos debe adecuarse a dicha función.

La asignación de recursos deberá tener un tratamiento similar al nivel nacional, vale decir, en función del Plan Departamental de Desarrollo, donde cada área asigne los

³⁶ En el Presupuesto 2008, no existe una categoría programática específica para género, por lo que no se puede identificar el gasto en equidad de género.

recursos necesarios para la integración de la equidad de género con el resto de las políticas públicas departamentales.

En relación al nivel municipal, el total de recursos es de \$us671,2 millones promedio y la demanda de género ascendería a \$us29,4 millones anuales, representando el 4,4%. Si comparamos la demanda con la inversión municipal del SIAM, obtenemos que esta alcanza a \$us3,7 millones en promedio, por consiguiente el incremento demandado sería del 794,6%. Nuevamente, la justificación de un incremento tan significativo resulta difícil, sobre todo si no se cuenta con un detalle de proyectos concretos que permitan evaluar los beneficios sobre dicha asignación de recursos.

Sin embargo, considerando que a nivel municipal es donde se tienen que ejecutar los proyectos y las acciones concretas para disminuir las brechas en equidad de género, es importante que se empiece a concientizar y lograr compromisos de sus autoridades para destinar recursos en equidad de género.

El asignar un porcentaje de recursos a favor de la equidad de género, parecería no ser la forma correcta, debido a que si no existe capacidad para generar iniciativas de proyectos, podría ocasionarse la paralización de dichos recursos, creando ineficiencias en la distribución de los mismos. Asimismo, si bien todas las fuentes de financiamiento disponibles para su distribución son sostenibles y pueden financiar estas iniciativas en el tiempo, deben considerarse algunos factores que pueden afectar temporalmente su recaudación, caso del IDH que esta sujeto a la variación internacional del precio del barril del petróleo, que dada la coyuntura actual tiende a la baja. De esta forma, en lugar de solicitar un porcentaje de cada una de las fuentes de recursos, es mucho más práctico solicitar un porcentaje sobre el total de los recursos, otorgando flexibilidad en su asignación y evitando la rigidez que podrían afectar no solamente la formulación del presupuesto, sino sobre todo la ejecución del mismo.

Otro elemento que se debe considerar es que al momento de solicitar la asignación de un porcentaje por cada una de las fuentes de recursos, en algunos casos se llega a afectar la normativa que originalmente distribuye dichos recursos, tal el caso del HIPC que claramente distribuye los recursos de la condonación de deuda para educación, salud e infraestructura productiva y social; género no esta comprendido en forma directa en esta distribución, lo que ocasionaría conflictos de intereses entre sectores, dificultando la aprobación del Anteproyecto de Ley.

Ante la ausencia de justificativos para demandar un porcentaje en la asignación de recursos, la propuesta deberá reorientarse hacia el financiamiento de proyectos específicos y de proyectos que promuevan la integración de políticas públicas, además del funcionamiento adecuado de los servicios a favor de promover el acceso a los derechos de las mujeres.

La asignación directa de recursos para género sólo podría ser justificada en el caso de los gobiernos municipales, aún cuando a priori resulta difícil definir un porcentaje debido a que no se cuenta con registros del gasto total incurrido en género, pues sólo existe información parcial de la inversión en género.

5.6 De los indicadores y estadísticas

Un elemento central para señalar los cambios que se producen en equidad de género, lo constituyen los indicadores, cuyo objetivo principal es el de comprobar el cumplimiento de las políticas asumidas. En este marco, si se trabaja con brechas de género, es necesario construir indicadores de realización, de resultados y de impacto, que permitan verificar la reducción en dichas brechas.

De igual forma, la presentación de datos estadísticos a cargo de las entidades responsables de su elaboración, tal el caso del Instituto Nacional de Estadística (INE), de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), el Banco Central de Bolivia (BCB) y otras, debe contemplar la diferenciación de género, lo que permitirá contar con insumos de línea base en todos los ámbitos del desarrollo económico y social.

El Anteproyecto de Ley debe remarcar la importancia de los indicadores y las estadísticas y, nombrar a las instituciones responsables de elaborar los mismos, para su posterior empleo en el diseño de políticas por parte de todas las entidades del sector público.

5.7 De la fiscalización y control social

El Anteproyecto de Ley hace referencia a las responsabilidades de los Consejos Departamentales y Concejos Municipales en la fiscalización de las asignaciones presupuestarias a favor de la equidad de género; si bien esta función ya se encuentra establecida en las respectivas Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular, respectivamente, es importante orientar sobre algunos

instrumentos para ejercer dicha fiscalización, tal el caso de los indicadores anteriormente mencionados.

Lo mismo sucede con el control social, que también está orientado a lograr el cumplimiento en la aplicación de los recursos para los fines definidos en los respectivos presupuestos.

En todo caso, tanto las autoridades como las instancias de fiscalización y control, requieren de sistemas de información, mediante estadísticas e indicadores, que les permitan hacer el seguimiento a los compromisos presupuestarios y, cuando corresponda ejercer los mecanismos de presión y sanción que cada municipio, en el marco de su autonomía, pueda aplicar.

Finalmente, es importante incluir sistemas de evaluación, a fin de poder determinar los logros de la política nacional de equidad de género, para lo cual el Ministerio de Planificación del Desarrollo deberá desarrollar la metodología correspondiente, de tal forma que se pueda aplicar la misma en los distintos niveles de gobierno.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El crecimiento económico medido en términos de la expansión de la riqueza es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar el desarrollo; el objetivo central del desarrollo es el ser humano, mediante la formación de las capacidades humanas y la forma en que las personas ejercen esas capacidades en las diferentes esferas de la vida: económica, social, cultural o política.

Las mujeres al ser parte de la sociedad, deben también ser partícipes del desarrollo, lo cual implica incluir dentro de las agendas públicas, las diferencias en las relaciones de género, permitiendo la identificación de los diferentes roles, puntos de vista, necesidades e intereses estratégicos de mujeres y hombres. Es deber de los Estados superar las inequidades de género mediante el uso adecuado de las políticas públicas y la transversalización del enfoque de género en los diversos sectores componentes de la actividad política, social y económica.

Para avanzar en los objetivos del desarrollo, es importante considerar la institucionalización de las políticas públicas, lo cual implica no solamente diseñar políticas públicas en el marco del desarrollo, sino que también integrarlas entre sí y en particular con la política fiscal.

Los avances que se dieron en Bolivia para la inserción de la equidad de género en las políticas públicas, fue impulsado por los organismos internacionales y las normativas que se derivaron de los mismos, complementando por una significativa participación de organizaciones de mujeres³⁷ que fueron trabajando en una línea de vigilancia social a las acciones públicas y de desarrollo de propuestas que apuntan a reducir las brechas de inequidad de género, sobre todo en el análisis de los presupuestos sensibles de género.

La normativa a nivel nacional está orientada fundamentalmente a consolidar los derechos sociales y políticos de las mujeres, aunque en la práctica solamente se logró mejorar su acceso sin lograr la consolidación plena de sus derechos, así como tampoco lograr la incorporación real de las mujeres en una visión de desarrollo nacional.

³⁷ Organizaciones de mujeres que actualmente conforman la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles a Género, como una instancia de coordinación, debate, aportes teórico-metodológicos e incidencia política, conformada por las siguientes organizaciones: ACOBOL, AMUPEI, REMTE, IFFI, Colectivo Cabildeo, Coordinadora de la Mujer, Defensor del Pueblo, Foro Político de Mujeres, Centro Gregoria Apaza, Fundación La Paz, Plataforma de la Mujer, Red Ada, Fundación Pachamama y CIPCA.

Otro avance importante se presenta a nivel institucional, mediante la creación de un Viceministerio en la estructura del Gobierno Central y de Direcciones y Unidades especializadas a nivel departamental y municipal; sin embargo, la falta de jerarquización de las mismas dificulta una plena aplicación de la equidad de género en el marco del Desarrollo; de esta forma, se precisa una reorientación de las estructuras institucionales, sobre todo a nivel nacional, a fin de que dicho Viceministerio pase a depender del Ministerio de Planificación del Desarrollo para que la visión de género no se limite al ámbito de los derechos sociales y políticos, sino que cuente con una visión de desarrollo y posibilite una mejor coordinación e integración de políticas públicas.

La elaboración de Planes para las Mujeres y su integración en los Planes Nacionales, Departamentales y Municipales de Desarrollo, sólo se lo hace a nivel de derechos sociales y políticos, atendiendo solamente proyectos específicos para disminuir la brecha de género, pero limitando una verdadera participación de las mujeres como actoras del desarrollo. De igual forma, estos instrumentos carecen de una real vinculación de las políticas nacionales con los niveles departamental y municipal, donde se encuentra más del 75% de la inversión pública.

Pese a los avances logrados, aún se denotan algunas limitantes como la falta de voluntad política y la falta de visión de las entidades públicas, privadas y de organismos internacionales, respecto a cual debe ser la conceptualización de género en términos de desarrollo.

Las voluntades políticas deben traducirse en la asignación de recursos; de esta forma, el presupuesto es concebido no solamente como una expresión financiera de los planes de desarrollo, sino como un instrumento mucho más amplio a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de las políticas públicas, promoviendo la integración entre los diferentes actores, públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Las diversas fuentes de financiamiento del presupuesto tienen como base la actividad económica del país, lo que permite la sostenibilidad de las políticas públicas. De igual forma, la normativa actual sobre la distribución de los recursos, producto de la profundización de los procesos de descentralización financiera, permite transferir el 53,1% de los recursos a nivel nacional, 20,6% a nivel departamental, 23,2% a nivel municipal y el 4,1% para las universidades. Los niveles departamental y municipal

son los que tienen el mandato para la ejecución de proyectos en el marco del desarrollo.

Sin embargo, debido a aspectos normativos, de interpretación de conceptos y de capacidad de gestión, los niveles departamental y municipal solamente destinan el 26,6% de sus recursos para inversión pública, contrariamente a lo establecido en la normativa que establece un destino de un 75%.

Esta situación afecta a todos los sectores componentes de la inversión pública, siendo la inversión en género una de las más bajas con el 0,3% del total de la inversión nacional y el 0,5% de la inversión municipal; adicionalmente la equidad de género es afectada debido a la poca claridad conceptual que existe, sobre todo a nivel municipal, para diferenciar el gasto corriente del gasto de inversión, así como de los proyectos. En este caso, la técnica presupuestaria y los diferentes clasificadores no responden plenamente a las necesidades de la equidad de género, siendo necesario promover algunas modificaciones para poder introducir la transversalización de la equidad de género en las políticas públicas.

A partir de este marco general, los presupuestos de género están orientados a resolver las necesidades diferenciadas de las mujeres y los hombres, a fin de generar condiciones de igualdad de oportunidades en diferentes dimensiones: social, económico, político y cultural.

La normativa fiscal no asigna, de forma específica, recursos para inversión en género, sin embargo se establece la competencia de incorporar la equidad de género en programas y proyectos, sobre todo a nivel municipal, así como la obligatoriedad de la prestación de determinados servicios, caso de los Servicios Legales Integrales Municipales. Otros sectores tienen un tratamiento distinto, mediante asignaciones específicas, lo que permite mejorar su desempeño, como es la educación, salud y deportes.

Sin embargo, la asignación mediante normativa, de montos o porcentajes a los sectores, distorsiona el concepto de flexibilidad que deben tener los presupuestos, para asignar los recursos a las prioridades definidas anualmente, sobre todo cuando se consideran los proyectos de inversión pública, donde debe primar el análisis del costo beneficio para una asignación eficiente de los escasos recursos públicos. La evaluación de las políticas públicas permite el redireccionamiento de los recursos a otras prioridades.

Los presupuestos sensibles a género deben incorporar recursos para abordar no solamente las carencias materiales (condición), sino también las de realización personal (posición): valoración social y autoestima; libertad y autonomía; empoderamiento, toma de decisiones, participación política y social y; acceso a derechos y oportunidades.

Los presupuestos sensibles a género deben ser analizados desde tres perspectivas: las intervenciones en equidad de género, la técnica presupuestaria y la asignación de recursos.

La necesidad de modificar las voluntades políticas mediante una asignación de recursos, lleva a las organizaciones integrantes de la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles a Género, a plantear el Anteproyecto de Ley de Inversión Pública en Equidad Social y de Género.

Analizada dicha propuesta, se sugiere el replanteamiento de la misma, a partir del objetivo, que inclusive llega a cambiar el nombre del Anteproyecto, ya que no puede estar limitado a la asignación de recursos, sino que debe ser ampliado para discutir el efecto positivo de la equidad de género en el desarrollo y, la importancia del impacto diferencial de las políticas y presupuestos en mujeres y hombres.

De igual forma, debe incidirse en la voluntad política, mediante un mandato legal para que todo el sector público incorpore la equidad de género en sus políticas, estructuras y actividades diarias, de tal forma que el Estado en su conjunto asuma este reto y vaya eliminándose en el tiempo las prácticas discriminatorias. Lo anterior implica un replanteamiento de los sistemas de planificación, de inversión pública, de presupuestos y otros, a fin de incorporar la equidad de género dentro de sus instrumentos, conceptos y clasificadores, a fin de compatibilizar las necesidades de la equidad de género con los requisitos técnicos.

El asignar un porcentaje de recursos a favor de la equidad de género, parecería no ser la forma correcta, debido a las limitaciones para la generación de proyectos, ocasionando la paralización de recursos y creando ineficiencias en su distribución. Asimismo, en lugar de demandar un porcentaje de cada una de las fuentes de recursos, es más práctico solicitar un porcentaje sobre el total de los recursos, otorgando flexibilidad en su asignación y evitando la rigidez que podrían afectar no solamente la formulación del presupuesto, sino sobre todo la ejecución del mismo.

En todo caso, la asignación de recursos debe efectuarse en función de la integración de políticas a través del Plan Nacional de Mujeres y del Plan Nacional de Desarrollo, de tal forma que, una vez que exista la voluntad política, cada entidad pública asigne en sus respectivos presupuestos los recursos necesarios para dicha integración.

Sin embargo, considerando que a nivel municipal es donde se tienen que ejecutar los proyectos y las acciones concretas para disminuir las brechas en equidad de género, es importante generar conciencia y lograr compromisos de sus autoridades, a fin de destinar recursos en equidad de género según las prioridades, posibilidades y capacidades.

Ante la ausencia de justificativos para demandar un porcentaje en la asignación de recursos, la propuesta deberá reorientarse hacia el financiamiento de proyectos específicos y de proyectos que promuevan la integración de políticas públicas, además del funcionamiento adecuado de los servicios para promover el acceso a los derechos de las mujeres.

Trabajar con brechas de género, demanda construir indicadores de realización, de resultados y de impacto, que permitan verificar la reducción de dichas brechas y señalar los cambios que se producen en equidad de género. El Anteproyecto de Ley debe identificar a las instituciones encargadas de elaborar los mismos, para su posterior empleo en el diseño de políticas por parte de todas las entidades del sector público.

En resumen, se sugiere el replanteo del Anteproyecto de Ley, considerando:

- El cambio de nombre y de objetivo, en términos de la importancia y rol de las mujeres en el desarrollo, de tal forma que a partir del mismo se pueda generar la transversalización de la equidad de género en las políticas públicas, haciendo énfasis en políticas productivas, de empleo y de distribución de la riqueza, sin descuidar las orientadas a la consolidación de derechos.
- Lograr compromisos que modifiquen las voluntades políticas, a fin de que el Estado establezca el mandato y la obligatoriedad de la incorporación de la equidad de género en sus políticas, estructuras y actividades diarias, de tal forma que estos elementos se traduzcan en los Planes de Desarrollo y a

partir de los mismos se generen las modificaciones a los sistemas, instrumentos, clasificadores, etc., necesarios para compatibilizar las necesidades de género con los requerimientos técnicos.

- Incorporar la equidad de género dentro del gasto público total, corriente y de inversión, debido a que gran parte de las necesidades de género pasan por las actividades recurrentes de las instituciones. Para el caso específico de proyectos en equidad de género, se debe generar capacidades para el diseño de los mismos, de tal forma que su priorización se origine por su incidencia en el desarrollo.
- La asignación de un porcentaje de recursos no es necesaria, sobre todo a nivel nacional y departamental, donde la articulación de políticas debe generar la demanda por los mismos. A nivel municipal puede determinarse un porcentaje mínimo sobre el total de recursos que no estén comprometidos en otros sectores, pero debe respaldarse con proyectos que tengan impacto en el desarrollo.
- Las fuentes de financiamiento disponibles y que dan sustento a la implementación de la equidad de género, son los recursos que capta el Estado por la actividad económica, siendo estas las que tienen mayor significación en el presupuesto. Para el funcionamiento de los servicios que son considerados gasto corriente, las fuentes mencionadas son la mejor opción, de esta forma se institucionaliza el gasto en género dentro de las estructuras institucionales; sin embargo, para proyectos específicos, se puede recurrir a las donaciones y créditos, en función de una articulación de género con políticas de producción, lucha contra la pobreza, generación de empleo, etc.

Con el propósito de contribuir al debate sobre la importancia de institucionalizar la equidad de género en el marco de las políticas públicas del desarrollo, se realiza una propuesta sobre el contenido mínimo que debería tener un Anteproyecto de Ley, considerando los criterios analizados en el presente informe. Esta propuesta se la expone en el Anexo N° 2, la misma que propone el desarrollo de los siguientes capítulos:

- a) Fortalecimiento de las estructuras institucionales del sector público en todos los niveles de gestión (nacional, departamental, regional, municipal y en los territorio

indígena originario campesino), para implementar la política nacional de equidad de género.

- b) Generación de mecanismos para coordinar, integrar y transversalizar la política nacional de equidad de género con el resto de las políticas públicas.
- c) Modificación de los sistemas de gestión para diseñar y ejecutar programas, proyectos y actividades que generen impacto en equidad de género.
- d) Otorgación de los recursos financieros necesarios para su implementación por las entidades públicas, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, de los planes departamentales y municipales y, de los planes vinculados a la política nacional de equidad de género.
- e) Establecimiento de indicadores, generar estadísticas y crear sistemas de evaluación, seguimiento y control, acordes a la necesidad de la política nacional de equidad de género.

Finalmente, producto de las conclusiones y recomendaciones planteadas, en el Anexo N° 3 se presenta una línea de acción a seguir, a fin de concretar una política de equidad de género en el marco de desarrollo, considerando las acciones que se deben realizar en el fortalecimiento institucional, en la definición de enfoques, en el establecimiento de estrategias, en el desarrollo de instrumentos de gestión y en la formulación de la normativa requerida. Esta línea de acción considera adicionalmente las tareas que se deben seguir, así como los actores responsables en cada caso.

APÉNDICE: TERMINOLOGÍA ESPECÍFICA DE EQUIDAD DE GÉNERO

Brechas en equidad de género: Se refiere a la carencia en el acceso a derechos, servicios y el desarrollo de las mujeres y de los hombres, según sus necesidades diferenciadas.

Equidad de género: Se refiere a la justicia en el tratamiento de hombres y mujeres, según sus necesidades respectivas.

Gasto en equidad de género: Es todo el gasto público que se realiza para disminuir las brechas en equidad de género, incluyendo el gasto corriente (vinculados a los servicios) y el gasto de inversión.

Género: Se refiere a la gama de roles, relaciones, características de la personalidad, actitudes, comportamientos, valores, poder relativo e influencia, socialmente construidos, que la sociedad asigna a ambos sexos de manera diferenciada.

Inversión en equidad de género: Son los gastos públicos que contribuyen a disminuir las brechas en equidad de género, pudiendo estar dirigidos a proyectos o a gastos de capital.

Presupuestos sensibles a género: Son presupuestos que responden a las necesidades diferenciadas y sus impactos en las mujeres, los hombres, las niñas y los niños.

Proyectos de género: Son proyectos capitalizables y no capitalizables (sociales), que contribuyen a un fin específico en la reducción de las brechas de género.

Transversalización de género: Es la integración de la perspectiva de género en distintos aspectos del Estado, incluyendo normas, políticas y programas, en cualquier área o nivel.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Asociación Venezolana de Presupuesto Público, 1995.

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), *¿En qué gastan los municipios?, Estadísticas Municipales 2006-2007*, SIAM, Bolivia, 2008.

Coello C., Raquel, *Presupuestos Sensibles al Género, Taller: Equidad de género en los presupuestos institucionales*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – UNIFEM Región Andina, Colombia, 2003.

Gutiérrez Iriarte, Waldo M., *Transferencias Monetarias Condicionadas: Lecciones aprendidas para la formulación de políticas públicas sociales y modelos de gestión*, Cooperación Técnica Alemana, GTZ, Bolivia, 2007.

Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI) y Plataforma de Mujeres por la ciudadanía y la Equidad), *Presupuestos sensibles al género en los servicios de salud, educación y la unidad de género. Estudio de caso: Departamento de Cochabamba – 2003*, Bolivia, 2004.

Norris, P. y Inglehart R., *Rising Tide, Gender Equality and Cultural change around the World*, Cambridge University Press, Inglaterra, 2004.

Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles a Género, *Anteproyecto de Ley de Inversión Pública en Equidad Social y de Género*, Bolivia, 2008.

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, *Directrices Específicas para la Elaboración del Programa de Operaciones Anual y Formulación Presupuestaria Municipal*, Bolivia, 2008.

Ministerio de Hacienda, Unidad de Programación Fiscal (UPF), *Dossier Estadístico 1990-2007*, Volumen XI, Bolivia, 2007.

Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, *Plan Nacional de las Mujeres: Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien*, Bolivia, 2008. (Borrador).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1990: Definición y Medición del Desarrollo Humano*, Estados Unidos, 1991.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reflexiones: Desarrollo local con equidad de género*, El Salvador, 2006.

República de Bolivia, *Decreto Supremo N° 25060, de Estructura Orgánica de las Prefecturas de Departamento*, 2 de junio de 1998.

República de Bolivia, *Decreto Supremo N° 28035, Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004-2007*, 7 de marzo de 2005.

República de Bolivia, *Decreto Supremo N° 28631 Reglamentario de la Ley N° 3351*, 8 de marzo de 2006.

República de Bolivia, *Decreto Supremo N° 29272, Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien"*, 12 de septiembre de 2007.

República de Bolivia, *Ley N° 1178, de los Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamentales*, 20 de julio de 1990.

República de Bolivia, *Ley N° 1493 de Ministerios del Poder Ejecutivo*, 17 de septiembre de 1993.

República de Bolivia, *Ley N° 1551 de Participación Popular*, de 20 de abril de 1994.

República de Bolivia, *Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa*, 28 de julio de 1995.

República de Bolivia, *Ley N° 2028 de Municipalidades*, 28 de octubre de 1999.

República de Bolivia, *Ley N° 2296 de Gastos Municipales*, 19 de diciembre de 2001.

República de Bolivia, *Ley N° 2426 del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)*, 21 de noviembre de 2002.

República de Bolivia, *Ley N° 2770 del Deporte*, 7 de julio de 2004.

República de Bolivia, *Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo*, 21 de febrero de 2006.

Thoenig Jean, Claude, "*Política Pública y Acción Pública*", en *Revista Gestión y Política Pública*", Volumen VI, número 1, primer semestre de 1997.

Walby Silvy, *Gender Mainstreaming: Productive tensions in theory and practice, Social Politics*, 2005.

A N E X O S

**Anexo N° 1
DISTRIBUCION DE RECURSOS**

GENERACIÓN		DISTRIBUCIÓN				
CONCEPTO	MARCO LEGAL		NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	SECTORIAL
Ingresos Tributarios Nacionales: 1. Impuesto al Valor Agregado (IVA) 2. Régimen Complementario del IVA (RC-IVA) 3. Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) 4. Impuesto a las Transacciones (IT) 5. Impuesto a los Consumos Específicos (ICE) 6. Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE) 7. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (Sucesiones) 8. Gravamen Aduanero Consolidado (GAC)	Creación: Ley 843 Régimen Tributario de fecha 20 de mayo de 1986 Modificación: Ley N° 1606 de fecha 22 de diciembre de 1994 Distribución: Ley N° 1551 de Participación Popular, de fecha 20 de abril de 1994	Porcentaje Asignado	75%	-	20%	5% Universidades
		Criterios de Distribución	TGN	-	Entre las municipalidades beneficiarias, según número de habitantes de cada jurisdicción	Entre universidades, según número de habitantes del departamento
		Destino	Financiamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN)	-	25% gasto corriente y 75% gasto de inversión : educación, salud, saneamiento básico, cultura, deporte, infraestructura urbana, desarrollo rural, micro riego, caminos vecinales, seguridad alimentaria, genero y derechos de niños, niñas y adolescentes	Financiamiento del Presupuesto Universitario
Ingresos Tributarios Municipales: 1. Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IPBIVA) 2. Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles y Vehículos (IMT) 3. Impuesto a la Propiedad Rural 4. Tasas y Patentes Municipales	Creación: Ley 843 Régimen Tributario de fecha 20 de mayo de 1986 Modificación: Ley N° 1606 de fecha 22 de diciembre de 1994 Distribución: Ley N° 1551 de Participación Popular, de fecha 20 de abril de 1994	Porcentaje Asignado	-	-	100%	-
		Criterios de Distribución	-	-	Dominio exclusivo municipal, responsables de su recaudación	-
		Destino	-	-	Financiamiento del Presupuesto Municipal: 25% gasto corriente y 75% gasto de inversión	-
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)	Creación: Ley N° 1606 de fecha 22 de diciembre de 1994 Distribución: Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa, de fecha 28 de julio de 1995	Porcentaje Asignado	75% - 10% = 65%	25% + 10% = 35%	-	-
		Criterios de Distribución	65% TGN 10% Fondo de Compensación (FC)	25% = 50% según número de habitantes de c/departamento y 50% igualitaria para los 9 departamentos. 10% = a departamentos con FC	-	-
		Destino	65% Financiamiento del PGN y 10% al FC para departamentos cuyas regalías por habitante estén por debajo del promedio nal. de regalías	15% gasto corriente y 85% inversión: carreteras, electrificación rural, riego, producción, investigación y extensión técnico-científica, conservación medio ambiental, turismo, asistencia social,	-	-

**Anexo N° 1
DISTRIBUCION DE RECURSOS**

GENERACIÓN		DISTRIBUCIÓN				
CONCEPTO	MARCO LEGAL		NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	SECTORIAL
			departamentales por hab.	fortalecimiento municipal y otros		
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	Creación y Distribución: Ley N° 3058 de Hidrocarburos, de fecha 17 de mayo de 2005	Porcentaje Asignado	Sin RD 28,00% (TGN neto 21,6%)	Sin RD 35,56%	Sin RD 29,15%	Sin RD 7,29%
			Con RD 20,02% (TGN neto 15,15%) RD 25,11%	Con RD 10,67%	Con RD 36,91%	Con RD 7,29%
		Criterios de Distribución	5% Fondo Indígena 1,625% Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo Nal. 25,88% TGN, FF.AA., Policía Nacional y otros	20% Departamentos productores y 80% departamentos no productores	Entre las municipalidades beneficiarias, en función al número de habitantes de cada jurisdicción municipal	Entre universidades según número de habitantes por departamento.
		Destino	Educación, salud, caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo La Ley N° 3791 de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) de fecha 28 de noviembre de 2007, destina el 30% de los recursos del TGN, Prefecturas y Municipios a este beneficio			
Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)	Creación y Distribución: Ley N° 2646 del Impuesto a las Transacciones Financieras de fecha 1ro. De abril de 2004	Porcentaje Asignado	100%	-	-	-
		Criterios de Distribución	TGN	-	-	-
		Destino	Financiamiento del PGN	-	-	-
Regalías por Hidrocarburos	Creación: Ley interpretativa del artículo 104 del Código del Petróleo, de 21 de diciembre de 1959 Ley N° 981 de 7 de marzo de 1988 (1% para Beni y Pando) Distribución: Ley N° 3058 de Hidrocarburos, de fecha 17 de mayo de 2005	Porcentaje Asignado	33,33%	66,67%	-	-
		Criterios de Distribución	TGN el 6% de regalías	61,11% departamentos productores de hidroc. (11%) 3,70% para Beni (2/3 * 1%) 1,85% para Pando (1/3 * 1%)	-	-
		Destino	Financiamiento del PGN	Financiamiento del Presupuesto Prefectural	-	-
Regalías Mineras	Creación: Ley 1777 Código de Minería, de fecha 17 de marzo de 1977	Porcentaje Asignado	-	100%	-	-
		Criterios de Distribución	-	Departamentos productores	-	-
		Destino	-	Financiamiento del Presupuesto Prefectural	-	-
Patentes por Hidrocarburos	Distribución: Ley N° 3058 de Hidrocarburos, de fecha 17 de	Porcentaje Asignado	50%	-	50%	-

Anexo N° 1
DISTRIBUCION DE RECURSOS

GENERACIÓN		DISTRIBUCIÓN				
CONCEPTO	MARCO LEGAL	NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	SECTORIAL	
	mayo de 2005	Criterios de Distribución	Ministerio de Desarrollo Sostenible	-	Municipios con concesiones petroleras	-
		Destino	Inversión pública y gestión ambiental dep. Prod.	-	Inversión pública y/o gestión ambiental	-
Patentes Mineras	Creación: Ley 1777 Código de Minería, de fecha 17 de marzo de 1977	Porcentaje Asignado	70%	-	30%	-
		Criterios de Distribución	-	-	Municipios con concesiones mineras	-
		Destino	Servicio Técnico de Minas, Superintendencia General, Sup. de Minas y Servicio de Geología Minera	-	Financiamiento del Presupuesto Municipal	-
Patentes Forestales	Creación: Ley N° 1700 Forestal, de fecha 12 de julio de 1996	Porcentaje Asignado	40% de Aprovechamiento 50% de Desmonte	35% de Aprovechamiento 25% de Desmonte	25% de Aprovechamiento 25% de Desmonte	-
		Criterios de Distribución	Aprovechamiento: 30% Fondo de Desarrollo Forestal (FDF) y 10% Superint. Forestal Desmonte; 50% FDF	Departamentos donde se encuentren las concesiones	Municipios donde se encuentren las concesiones	-
		Destino	Financiamiento de Presupuestos institucionales	Financiamiento del Presupuesto Prefectural	Financiamiento del Presupuesto Municipal	-
Recursos HIPC (Iniciativa de Alivio de Deuda para Países Pobres Altamente Endeudados Reforzada)	Creación y distribución: Ley N° 2235 del Dialogo Nacional 2000, de fecha 31 de julio de 2001	Porcentaje Asignado	410 millones de \$us en 16 años	-	Deuda HIPC menos el Fondo Solidario	-
		Criterios de Distribución	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes Ministerio de Salud y Previsión Social	-	Cuenta Especial Dialogo 2000: - Educación: pob. escolar - Salud: población municipal - Obras: 70% población y pobreza (NBI) y 30% en 9 partes iguales e interiormente a cada municipio por pobreza	-
		Destino	Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas	-	20% mejorar educación 10% mejorar salud 70% obras en infraestructura productiva y social	-

RD = Renta Dignidad

Anexo N° 2

ANTEPROYECTO DE LEY POLÍTICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO

CAPITULO I OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, ALCANCE E IMPORTANCIA

ARTICULO 1° OBJETO.-

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la implementación de la Política Nacional de Equidad de Género, en el marco de las necesidades del desarrollo nacional, fomentando prácticas en los diferentes contextos socioeconómicos y culturales, con el propósito de reducir y eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres.

ARTICULO 2° AMBITO DE APLICACIÓN.-

La presente Ley establece en todo el territorio nacional, el marco legal de carácter y cumplimiento obligatorio, a partir del cual se deberán elaborar las reglamentaciones correspondientes para la instrumentalización de la política nacional de equidad de género.

ARTICULO 3° ALCANCE.-

El alcance de la presente Ley, está determinado por los siguientes objetivos, que emergen de la necesidad de alcanzar el desarrollo considerando las relaciones diferenciadas de género:

- f) Fortalecer las estructuras institucionales del sector público, en todos los niveles de gestión (nacional, departamental, regional, municipal y en los territorio indígena originario campesino), para implementar la política nacional de equidad de género.
- g) Generar mecanismos para coordinar, integrar y transversalizar la política nacional de equidad de género con el resto de las políticas públicas.
- h) Modificar los sistemas de gestión para diseñar y ejecutar programas, proyectos y actividades que generen impacto en equidad de género.
- i) Otorgar los recursos financieros necesarios para su implementación por las entidades públicas, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, de los planes departamentales y municipales y, de los planes vinculados a la política nacional de equidad de género.
- j) Establecer indicadores, generar estadísticas y crear sistemas de evaluación, seguimiento y control, acordes a la necesidad de la política nacional de equidad de género.

ARTICULO 4º IMPORTANCIA.-

El ser humano es el objetivo central del desarrollo, lo que abre las posibilidades a la transformación de las relaciones de género y a la formulación de políticas públicas que permitan la identificación de los diferentes roles, puntos de vista, necesidades e intereses estratégicos de mujeres y hombres, con respecto al acceso y control de los recursos, beneficios y su participación en los procesos de decisión en los diversos sectores componentes de la actividad política, social y económica.

De esta forma, la equidad de género está referida al acceso de las personas a la igualdad de oportunidades y al desarrollo de sus capacidades según sus necesidades respectivas.

CAPÍTULO II
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EN EQUIDAD DE GÉNERO

ARTICULO 5º NIVEL CENTRAL DEL ESTADO.-

El Ministerio de Planificación del Desarrollo a través del Viceministerio de la Mujer, se constituye en el órgano rector de la equidad de género, con las atribuciones y funciones definidas en la respectiva Ley del Órgano Ejecutivo, para lo cual, en el marco de un Plan Nacional de Desarrollo, deberá proponer políticas, estrategias, y normativa general y específica para la institucionalización de la equidad de género en el sector público, así como su correspondiente transversalización.

ARTICULO 6º GOBIERNOS DEPARTAMENTALES.-

Los Gobiernos Departamentales establecerán Direcciones de Equidad de Género, bajo dependencia de áreas de desarrollo para operativizar la política nacional de equidad de género a través de planes departamentales de desarrollo.

ARTICULO 7º GOBIERNOS MUNICIPALES.-

Los Gobiernos Municipales establecerán Direcciones de Equidad de Género, bajo dependencia de áreas de desarrollo para operativizar la política nacional de equidad de género a través de planes municipales de desarrollo, con el propósito de elaborar y ejecutar programas y proyectos que contribuyan a la reducción de las brechas de género, así como para administrar el funcionamiento de servicios de defensa y protección de las mujeres.

CAPITULO III

COORDINACIÓN, INTEGRACIÓN Y TRANSVERSALIZACIÓN DE POLÍTICAS

ARTICULO 8° AUTORIDAD DE COORDINACIÓN.-

El Ministerio de Planificación del Desarrollo a través del Viceministerio de la Mujer, es la instancia encargada de coordinar la integración y transversalización de la política nacional de equidad de género con las políticas públicas en general.

Para el efecto, el Viceministerio de la Mujer elaborará las Directrices para la transversalización de la equidad de género en las políticas, planes, programas y proyectos que deban ejecutar las entidades del sector público.

ARTICULO 9° INTEGRACIÓN Y TRANSVERSALIZACIÓN.-

Cada entidad pública del nivel central, departamental y municipal, esta obligada a incorporar dentro de sus políticas, planes, programas y proyectos, los conceptos de equidad de género, debiendo desarrollar los instrumentos correspondientes para tal fin, en coordinación con la instancia encargada de la integración y transversalización de la política nacional de equidad de género.

CAPITULO IV

SISTEMAS DE GESTIÓN

ARTICULO 10° SISTEMA DE PLANIFICACIÓN.-

El nivel central del Estado, los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales elaborarán sus respectivos planes de desarrollo, transversalizando la equidad de género, en forma horizontal y vertical, de forma coordinada, armonizando sus políticas, prioridades, estrategias y procedimientos con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la política nacional de equidad de género.

Para el efecto, el Ministerio de Planificación del Desarrollo elaborará los instrumentos de planificación que considere el impacto diferenciado de las políticas entre mujeres y hombres.

ARTICULO 11° SISTEMA DE PRESUPUESTO.-

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo, procederán a modificar los clasificadores programáticos, de gasto y sectoriales de la inversión pública, con el objeto de incorporar las necesidades derivadas de la aplicación de la política nacional de equidad de género, a objeto de la asignación de recursos financieros y de generación de información para fines de evaluación.

CAPITULO V
ASIGNACIÓN Y APLICACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

ARTICULO 12° ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EQUIDAD DE GÉNERO.-

Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a otorgar los recursos financieros necesarios a cada una de las entidades públicas del nivel central, que incorporen programas, proyectos y actividades en sus respectivos presupuestos institucionales, vinculados a la política nacional de equidad de género. Para el efecto, cada entidad pública deberá demostrar que sus programas, proyectos y actividades forman parte de los pilares del plan nacional de desarrollo que incorpora criterios de equidad de género.

Las Prefecturas de Departamento, asignarán recursos a cada uno de los sectores componentes del desarrollo departamental, en función a sus planes departamentales de desarrollo que incorporen criterios de equidad de género.

Los Gobiernos Municipales asignarán recursos a cada uno de los sectores componentes del desarrollo local, en función a sus planes municipales de desarrollo que incorpore criterios de equidad de género, considerando adicionalmente las asignaciones específicas para programas, proyectos y actividades a objeto de reducir las brechas de desigualdad de las mujeres respecto a los hombres.

ARTÍCULO 13° RECURSOS DISPONIBLES PARA EQUIDAD DE GÉNERO.-

En el marco de las normas específicas de distribución de recursos para el desarrollo, el nivel central, los gobiernos departamentales y municipales, asignarán recursos a fin de asegurar la implementación de la política nacional de equidad de género, tomando en cuenta los siguientes criterios:

- a) En función de los planes de desarrollo, nacional, departamental y municipal y, los instrumentos de planificación y presupuesto que se desarrollen para lograr el impacto diferenciando entre hombres y mujeres, cada entidad pública solicitará los recursos correspondientes, considerando los criterios de asignación de recursos para cada sector y bajo el entendido que la equidad de género es parte transversal a todos ellos. Estos recursos provendrán de todas y cada una de las fuentes de financiamiento consignadas en sus respectivos presupuestos y según las distribuciones sectoriales establecidas en las normativas específicas.
- b) Los niveles nacional, departamental y municipal, asignarán los recursos suficientes para reducir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres, en función a políticas, planes, programas, proyectos y actividades específicas. Estos recursos provendrán de todas y cada una de las fuentes de financiamiento que no estén comprometidas para un sector en particular.

ARTÍCULO 14º APLICACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS.-

Los recursos financieros para equidad de género serán aplicados en dos tipos de gasto:

- a) Gastos orientados a transversalizar la equidad de género en el resto de las políticas sectoriales, orientadas al desarrollo en general, considerando la diversidad de sectores clasificados en el Plan Nacional de Desarrollo y dando prioridad a los sectores productivos, generadores de empleo y de reducción de la pobreza.
- b) Gastos orientados a disminuir las brechas de desigualdad de las mujeres respecto de los hombres, buscando mejorar el acceso de las mujeres en las áreas económica, política y social, así como para programas de capacitación a servidores públicos y a la sociedad civil, sobre los beneficios de la institucionalización de la equidad de género en el marco de las políticas públicas y del desarrollo. De igual forma se impulsarán programas orientados a impulsar las iniciativas del sector privado a fin de que adopten de manera voluntaria programas de equidad de género.

Estos dos tipos de gasto se realizarán considerando las categorías programáticas establecidas por la técnica presupuestaria y diferenciando el gasto corriente y el de inversión.

Los gastos demandados por los servicios de atención de los derechos de las mujeres, serán considerados como gasto corriente y las entidades responsables de su ejecución deberán incorporarlos dentro de sus respectivas estructuras institucionales.

CAPITULO VI

SISTEMAS DE INFORMACIÓN, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN

ARTICULO 15º SISTEMAS DE INFORMACIÓN.-

Las instituciones encargadas de la generación de indicadores y estadísticas, deberán adecuar sus respectivos instrumentos para procesar información diferenciada del impacto de las políticas públicas entre hombres y mujeres.

Para el efecto, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, elaborará una guía para la confección de indicadores de realización, de resultados y de impacto, que permitan verificar la reducción en las brechas de género.

ARTICULO 16º SISTEMAS DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN.-

El nivel nacional, los Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales en sus respectivas jurisdicciones, ejercerán el seguimiento y control de la política nacional de equidad de género, para lo cual deberán establecer los mecanismos necesarios que

permitan asegurar el cumplimiento de las políticas de género, así como la asignación y ejecución de recursos financieros.

El control social estará orientado a lograr el cumplimiento en la aplicación de los recursos para los fines definidos en los respectivos presupuestos.

El Ministerio de Planificación del Desarrollo deberá desarrollar la metodología de evaluación correspondiente, de tal forma que se pueda aplicar la misma en los distintos niveles de gobierno, a fin de poder determinar los logros de la política nacional de equidad de género.

**Anexo N° 3
PROPUESTA DE LINEA DE ACCIÓN**

N°	ACCIÓN	TAREAS	ACTORES
I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL			
1	Buscar posición estratégica y nivel adecuado en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, aprovechando los cambios que se producirán a raíz de la aprobación del nuevo texto Constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> - Definir nivel jerárquico a nivel Viceministerio - Definir estructura organizacional, considerando transversalidad y especificidad - Definir cabeza de sector: Ministerio de Planificación del Desarrollo - Presentar propuesta al Poder Ejecutivo - Realizar gestión para su aprobación 	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales
2	Establecer niveles de coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo, para delinear la política transversal de género.	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer mesa de trabajo para compatibilizar PND y PNM, generando políticas transversales y específicas 	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo
3	Establecer la jerarquización de las Unidades de Género a nivel Departamental y Municipal, en el marco del proceso autonómico.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar propuesta para Departamentos y Municipios - Elaborar estrategia para concertar con Departamentos y Municipios 	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales
4	Establecer mesas de género a nivel nacional con la intervención del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y las Organizaciones de Mujeres. A nivel departamental, organizar a las mujeres conjuntamente las entidades públicas involucradas: Prefectura, representaciones de salud, educación, justicia y sector productivo; replicar este esquema para el nivel municipal.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar propuesta para conformar las mesas de género para los 3 niveles - Establecer agendas de trabajo considerando competencias de cada nivel 	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres
II. DEFINICIONES			
5	Definir concepción de desarrollo con enfoque de género.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar propuesta - Generar mecanismos de discusión y participación para obtener consenso - Presentar propuesta concensuada 	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres
6	Definir la política fiscal con enfoque de género.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar propuesta - Generar mecanismos de discusión y participación para obtener consenso - Presentar propuesta concensuada 	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres
III. ESTRATEGIAS			
7	Concertar políticas públicas transversales (económico-productivo) y políticas públicas específicas (salud, educación y derechos), a nivel nacional, departamental y municipal.	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de políticas en mesas de género - Incorporación de políticas en Plan Nacional 	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres

Anexo N° 3
PROPUESTA DE LINEA DE ACCIÓN

N°	ACCIÓN	TAREAS	ACTORES
8	Establecer una estrategia para implementar el Plan Nacional de las Mujeres, a nivel intersectorial y territorial.	- Generar mecanismos para acordar Plan con autoridades nacionales, departamentales y municipales	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres
9	Establecer estrategia de financiamiento, considerando fuentes internas y externas, así como asignación de recursos.	- Generar mecanismos de análisis para establecer estrategia	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres
10	Establecer estrategia para la definición, incorporación y seguimiento a la ejecución de proyectos en los presupuestos municipales, departamentales y nacionales.	- Elaborar mecanismo participación para identificar proyectos - Establecer mecanismos de coordinación para incorporar proyectos - Establecer sistemas de información para que las mesas de trabajo hagan el seguimiento respectivo	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres
IV. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN			
11	Definir instrumentos de Planificación: formularios y clasificadores sectoriales.	- Conformar equipos técnicos - Elaborar propuestas - Concensuar	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres
12	Definir instrumentos de Presupuesto: clasificar gasto de funcionamiento y de inversión, definir programas, modificar clasificadores de gasto.	- Conformar equipos técnicos - Elaborar propuestas - Concensuar	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres
V. NORMATIVA			
13	Elaborar normativa para aprobación de la política de equidad de género, incluyendo la concepción del desarrollo, incluyendo mecanismos para su aplicación a nivel nacional, departamental y municipal.	- Conformar equipos técnicos - Elaborar propuestas - Concensuar	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales Ministerio de Planificación del Desarrollo Gobiernos Departamentales Gobiernos Municipales Organizaciones de Mujeres