

¿Cómo puede ser sensible al género la ayuda en el contexto de las nuevas modalidades de cooperación?

Aprendizajes de los esfuerzos en materia de los presupuestos sensibles al género

Los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) han puesto en primera plana el compromiso mundial para reformar las modalidades de la cooperación, y mejorar la calidad del apoyo con la finalidad de contribuir más eficazmente hacia el logro de los objetivos del desarrollo. En este contexto, las/los defensoras de la igualdad de género, activistas por los derechos humanos, y grupos ambientalistas han exigido mayores acciones para asegurar que esta reforma se traduzca en un aporte eficaz hacia la realización de un desarrollo basado en los derechos, sostenible y equitativo.

Los principios avalados por más de 140 socios en el desarrollo y organizaciones internacionales y de la sociedad civil son: apropiación nacional, armonización, alineamiento, gerencia por resultados y rendición mutua de cuentas. En términos prácticos, la implicación clave para aplicar estos principios al manejo de la ayuda es el énfasis sobre el uso de los sistemas nacionales de planificación, presupuestos y monitoreo y evaluación en la administración de la cooperación. Este énfasis se realiza ampliando el uso del apoyo directo al presupuesto y los enfoques sectoriales, así como los mecanismos conjuntos de múltiples donantes y los “canastos” de financiamiento. La aspiración

es alejarnos de los números proyectos financiados por sendos donantes con presupuestos paralelos y estructuras redundantes para su gerencia.

Para lograr esta reforma eficazmente, los donantes y gobiernos nacionales se han comprometido con una serie de medidas para introducir mecanismos que facilitan la aplicación de estos principios. Estas medidas pueden resumirse en el compromiso de donantes y gobiernos nacionales de asegurar lo siguiente:

- **Invertir en capacidad** que genere las destrezas pertinentes y fortalezca los sistemas nacionales y mecanismos organizacionales requeridos para la planificación y presupuestación lideradas por los países.
- **Establecer mecanismos conjuntos de coordinación para la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación usando los sistemas nacionales.**
- Apoyar los **procesos incluyentes para los planes, presupuestos, monitoreo y evaluación.**

El cuadro en página 3 resalta algunas medidas clave para la aplicación de la Declaración de París (PD) a nivel nacional.



Se prevé que la adopción de estas medidas llevará a un cambio cualitativo no sólo en el avance hacia los objetivos identificados en la Declaración de París, sino también en el aporte visible de recursos canalizados mediante la cooperación para lograr los resultados del desarrollo. Se entiende que mejorar la calidad de la ayuda implica mejorar la focalización de los recursos de la cooperación para ayudar que beneficie a quienes sean más afectados/as por la pobreza y la volatilidad económica, y elimine las desigualdades.

LA PERTINENCIA DE LOS ESFUERZOS DE PSG EN EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN

Durante los últimos cuatro años, la OCDE, los donantes bilaterales, la CE, los organismos de la ONU y las organizaciones de la sociedad civil han realizado una amplia gama de consultas y revisiones para recopilar la evidencia que permita identificar las acciones clave en apoyo a la reforma de la cooperación y aborde los desafíos cruciales para su ejecución eficaz. Varias de estas revisiones han examinado específicamente las implicaciones de la Declaración de París para la igualdad de género y para el potencial de influir en las prácticas de donantes y gobiernos nacionales con relación a la planificación, presupuestos, monitoreo y evaluación desde la perspectiva de género.

Entre estos esfuerzos, UNIFEM investigó en diez países examinando las experiencias con herramientas y estrategias de presupuestos sensibles al género (PSG) en el contexto del apoyo al presupuesto general (APG) y enfoques y programas sectoriales (SWAps). Esta investigación se realizó como parte de un programa apoyado por la CE: **“Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda”**. Las evaluaciones nacionales se han enfocado específicamente en desar-

rollar un entendimiento más profundo del manejo de la cooperación, con un enfoque especial en las prácticas de la CE y donantes selectos. Estas evaluaciones también examinaron los aprendizajes del aporte de las iniciativas PSG a la planificación y presupuestos nacionales y la contribución de estos esfuerzos a la promoción de la igualdad de género a nivel nacional.

Las revisiones demostraron que, en principio, los enfoques de PSG son aplicables a la cooperación al igual que a los recursos nacionales. Esta conclusión se fundamenta en que:

- La integración del género en los sistemas nacionales de planificación, presupuestos y MyE puede orientar la cooperación canalizada en forma del APG y los programas sectoriales ya que aquellos instrumentos nacionales se identifican como la base para las estrategias y prioridades para el financiamiento por los países donantes. Por lo tanto, mientras más sensibles sean los instrumentos nacionales – de planificación, presupuestos, y MyE – en términos de la igualdad de género y los derechos de las mujeres, más podrá aportar la cooperación a la ejecución de dichas prioridades.
- Los enfoques de PSG examinan las políticas, procesos, planes, indicadores de monitoreo, y evaluaciones del gobierno que determinan las prioridades y dan forma a las asignaciones presupuestarias para los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Con el énfasis en las alianzas y la rendición mutua de cuentas entre donantes y países socios, los enfoques de PSG necesitan aplicarse a los procesos de planificación, presupuestos y MyE por parte de los donantes y los mecanismos conjuntos de coordinación, así como a los procesos nacionales para abarcar toda la gama de los factores que promueven dicho apoyo.

TABLA 1:**Implicaciones prácticas para aplicar los principios de la PD a nivel nacional**

PRINCIPIO DE LA PD SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA	MEDIDAS RECOMENDADAS
APROPIACIÓN NACIONAL	Las estrategias de los países donantes se alinean con las prioridades nacionales – funcionan procesos consultivos – las condicionalidades se tomarán de las prioridades del país / se acordarán por mutuo acuerdo entre los gobiernos aliados y se vincularán con los desembolsos
ARMONIZACIÓN	División del trabajo entre los donantes, asignando un donante líder / gobierno aliado y organismo de la ONU por sector – usando más los fondos comunes y canastos – desamarrando la ayuda (adquisiciones)
ALINEAMIENTO	Los donantes apoyan menos a proyectos y más a las prioridades del gobierno mediante apoyo sectorial, programático y al presupuesto general usando los sistemas nacionales en la planificación, ejecución, prestación y MyE.
GERENCIA POR RESULTADOS	Mayor énfasis en el uso de los indicadores “SMART” para el monitoreo de los resultados y las evaluaciones regulares – la cooperación será más predecible a mediano plazo.
RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS	Introducción de medidas que aseguren la rendición mutua de cuentas entre donantes y gobiernos nacionales y ante sus respectivas ciudadanías mediante procesos participativos y el compromiso con la transparencia y las medidas anti corrupción.

Es importante tener presente que, mientras que muchas personas entienden los presupuestos con relación al equilibrio entre los ingresos y gastos, en cambio, en los contextos del desarrollo, los presupuestos implican un proceso que vincula los objetivos y compromisos políticos del gobierno con las decisiones presupuestarias para asegurar una asignación equitativa, eficiente y focalizada para lograr esos objetivos. Al desarrollar vínculos más fuertes entre las asignaciones y gastos en los presupuesto y las demandas de lograr las prioridades en materia de igualdad de género, los esfuerzos en PSG han transversalizado el género en los más amplios Sistemas para la Gestión de Finanzas

Públicas (PFMS)¹. De hecho, los enfoques de PSG han contribuido en varios casos a la solidez de un sistema PFMS. Según la OCDE, “La PFM sólida apoya el control global, la priorización, la rendición de cuentas y eficiencia en el manejo de los recursos públicos y la prestación de servicios, que son cruciales para alcanzar los objetivos de política pública como los ODMs.”² Todos estos elementos se aplican en el contexto de las experiencias de PSG cuyos Ministerios de Finanzas adoptaron medidas concretas para integrar la perspectiva de género en el sistema de los presupuestos. Específicamente, el trabajo con los PSG ha logrado las siguientes contribuciones:

- invirtió en fortalecimiento de capacidades en materia de planificación y presupuestos, especialmente en el contexto de la reforma presupuestaria;
- introdujo cambios políticos y desarrolló marcos operativos para transversalizar el género en los sistemas presupuestarios;
- promovió los procesos de planificación y presupuestos que sean más incluyentes para las/los activistas por la igualdad de género;
- apoyó el desarrollo de enfoques para aplicar los PSG a nivel nacional / sectorial y local tanto en términos de la asignación como de dar seguimiento a los beneficios desagregados por sexo; y
- apoyó iniciativas de la sociedad civil para el monitoreo de los presupuestos sensibles al género.

MEDIDAS PARA APLICAR LOS ENFOQUES DE PSG A NIVEL NACIONAL Y CON DONANTES EN EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN

La revisión realizada en diez países fue útil para identificar medidas específicas introducidas en varias etapas de planificación, presupuestos, monitoreo y evaluación para integrar la perspectiva de género. Aquellas medidas pueden aplicarse a los recursos nacionales así como a la asistencia externa, conforme a los compromisos de los donantes y gobiernos nacionales con la igualdad de género, y en busca de cumplir con dichos compromisos. El cuadro en páginas 6-8 resume los esfuerzos actuales en PSG esfuerzos por influir en los procesos nacionales, reflejados en las experiencias de los 10 países donde se realizó el estudio. También identifica posibles puntos de entrada para transversalizar el género en la gestión de la cooperación, para la consideración de donantes y contrapar-

tes nacionales. El cuadro identifica puntos de intersección entre esfuerzos por incluir la perspectiva de género en los procesos de planificación, presupuestos y MyE nacionales introducidos por los PSG y las correspondientes acciones que necesitan tomarse en los procesos y mecanismos para manejar la cooperación con el fin de permitir una transformación íntegra en favor de los compromisos con la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Estas medidas se identifican en base a las experiencias nacionales con los PSG. Vale la pena anotar que, aunque ningún donante ni gobierno nacional ha adoptado sistemáticamente un enfoque integral hacia los presupuestos sensibles al género en todos estos procesos, la suma de las experiencias ha brindado un derrotero bastante completo, como se bosqueja a continuación. A medida que los gobiernos realizan mayores esfuerzos por cumplir con sus compromisos hacia la igualdad de género, dichas medidas podrán institucionalizarse en los planes de acción nacionales para poner en vigencia la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra estableciendo cómo los donantes y países socios proyectan avanzar en la eficacia de la ayuda.

Estas medidas podrán incorporarse en los planes de acción nacionales (de conformidad con el párrafo 28 de la Agenda de Acción de Accra (www.accrahl.net) "... para alentar a los países en vías de desarrollo para diseñar – con el apoyo activo de los donantes – planes de acción nacionales que establezcan propuestas con plazos definidos que sean susceptibles del monitoreo, para poner en práctica la Declaración de París y la Agenda para la Acción de Accra"). El Grupo de Trabajo para la Eficacia de la Ayuda – entidad ejecutora de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y la Agenda para la Acción de Accra – solicitó a los gobiernos e instituciones que completaran estos planes

de acción para noviembre del 2009. Se prevé que dichos planes de acción abordarán los obstáculos identificados en la Encuesta sobre el Monitoreo de la Declaración de París (2008) y otras fuentes existentes que limitan la capacidad de cumplir con los compromisos de la DP y la AAA.

LA CRISIS ECONÓMICA EXIGE RESPONDER URGENTEMENTE A LA IGUALDAD DE GÉNERO

Desde 2008, el impacto de la crisis económica sobre los países en vías de desarrollo ha creado presiones sobre la disponibilidad los recursos públicos y la respectiva demanda para apoyar la estabilidad y crecimiento económicos, la creación de empleos y la protección social. La crisis económica también plantea un riesgo aún mayor de vulnerabilidad para los grupos de mujeres, tanto en escala como en la profundidad de sus experiencias de desigualdad y discriminación. Mejorar la calidad de la cooperación exige dos tipos de inversiones de recursos públicos. Primero tiene que aumentarse visiblemente el financiamiento designado para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Segundo, deben hacerse esfuerzos intensivos por asegurar que el género se transversalice en toda la inversión pública, tanto nacional como de la cooperación, mediante las medidas indicadas.

Finalmente, los datos sobre el impacto de la crisis sobre la cooperación no son concluyentes en este momento. Sin embargo, existe evidencia de que varios donantes están recortando sus presupuestos de cooperación. Es imperativo que estos recortes no tengan impactos negativos en la respuesta a las demandas de igualdad de género y que la integración del género en la gestión de la cooperación no se paralice.

TABLA 2.

Medidas en apoyo a los PSG en el contexto de las nuevas modalidades de cooperación

PROCESOS	ESFUERZOS EXISTENTES EN PSG POR INFLUIR EN LOS PROCESOS NACIONALES (ACTORES NACIONALES)	POSIBLES PUNTOS DE ENTRADA PARA TRANSVERSALIZAR EL GÉNERO EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN (ACTORES NACIONALES Y DONANTES)
<p>PLANIFICAR LA APROPIACIÓN NACIONAL</p>	<p>Esfuerzos por incorporar las voces de las mujeres y el análisis de género en las nuevas estrategias para el desarrollo (NDS) y reflejar las prioridades de igualdad de género en los planes y en los detalles concretos de la ejecución.</p>	<p>Las estrategias de los países donantes reflejan las prioridades de igualdad de género en sus planes y sus detalles concretos para la ejecución.</p> <p>La participación de activistas por la igualdad de género en la formulación de estas estrategias</p>
<p>SISTEMAS PRESUPUESTARIOS (ALINEAMIENTO, GESTIÓN POR RESULTADOS)</p>	<p>Esfuerzos por transversalizar el género en la reforma presupuestaria y los Sistemas de Gestión de las Finanzas Públicas (PFMS) incluyendo comunicaciones convocando a los presupuestos parciales que requieren que los ministerios sectorial incluyan la perspectiva de género en sus propuestas presupuestarias</p> <p>Esfuerzos por apoyar el desarrollo de metodologías que controlan las asignaciones para la igualdad de género (categorización de las asignaciones – sistemas de calificación, informes etc.)</p> <p>Intentos de brindar la capacitación y apoyo necesarios (herramientas y lineamientos) para los sectores para que puedan responder a estos lineamientos</p>	<p>Se integra la perspectiva de género en la reforma presupuestaria y las iniciativas de asistencia técnica para sistemas PFMS con el apoyo de los donantes incluida la colaboración con esfuerzos de PSG</p> <p>Metodologías que controlan las asignaciones para la igualdad de género en la cooperación se fortalecen y se aplican eficazmente</p>

TABLA 2. - CONTINUACIÓN

PROCESOS	ESFUERZOS EXISTENTES EN PSG POR INFLUIR EN LOS PROCESOS NACIONALES (ACTORES NACIONALES)	POSIBLES PUNTOS DE ENTRADA PARA TRANSVERSALIZAR EL GÉNERO EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN (ACTORES NACIONALES Y DONANTES)
<p>PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTOS SECTORIALES - (APROPIACIÓN – GESTIÓN POR RESULTADOS)</p>	<p>Esfuerzos por incorporar el análisis de género en los planes sectoriales y diseñar programas sectoriales que respondan a las brechas de género en el sector</p> <p>Apoyo para la aplicación de las metodologías de PSG a nivel sectorial</p> <p>Esfuerzos para fortalecer la capacidad de las unidades de planificación y presupuestos en los ministerios sectorial para realizar un análisis de sus planes sectoriales con perspectiva de género</p> <p>Esfuerzos en apoyo a la colaboración entre la planificación y los presupuestos con los GFPs.</p> <p>Esfuerzos de monitoreo al grado de transversalización del género en los programas sectoriales en general</p>	<p>Enfoques sectoriales (SWAp) que responden adecuadamente a las brechas de género en los sectores pertinentes</p> <p>Los instrumentos para el apoyo al presupuesto sectorial incluyen hitos y criterios de elegibilidad específicos para el género.</p> <p>El financiamiento para la igualdad de género se controla sistemáticamente (datos sobre el financiamiento por los donantes para la igualdad de género – organizaciones de mujeres y mecanismos nacionales de las mujeres)</p> <p>Se monitorean las medidas por la transversalización del género en la planificación y los presupuestos sectoriales, incluyendo la inversión en el desarrollo de capacidades y la coordinación entre la planificación y presupuestos y funcionarios/as responsables del género dentro de los sectores.</p> <p>Se monitorean las medidas por la transversalización del género en los programas de cooperación en general, incluyendo esfuerzos por operativizar los lineamientos de los donantes sobre dicha transversalización</p> <p>Inversión en fortalecer la capacidad del personal de las delegaciones de los países donantes para poder integrar el género en las estrategias e instrumentos de los programas nacionales</p> <p>Medidas de acción afirmativa introducidas y reflejadas en los indicadores del Marco para la Evaluación del Desempeño (PAF) nacionales y de la cooperación (por ejemplo la adopción de indicadores de género en el PAF como parte de los tramos de variables para la CE)</p>

Ver página 8

TABLA 2. - CONTINUACIÓN

PROCESOS	ESFUERZOS EXISTENTES EN PSG POR INFLUIR EN LOS PROCESOS NACIONALES (ACTORES NACIONALES)	POSIBLES PUNTOS DE ENTRADA PARA TRANSVERSALIZAR EL GÉNERO EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN (ACTORES NACIONALES Y DONANTES)
<p>MyE (RENDICIÓN DE CUENTAS, GESTIÓN POR RESULTADOS)</p>	<p>Indicadores elaborados que controlan el avance hacia el logro de la igualdad de género, con las prioridades de la mujer integradas en los PAF de las NDS y los PAFs sectoriales.</p> <p>Los mecanismos nacionales de monitoreo integran explícitamente una dimensión de género (por ejemplo revisiones, debates parlamentarios, evaluación.)</p> <p>Se realizan periódicamente análisis sectoriales de los presupuestos de género a nivel nacional y local</p> <p>Las iniciativas de la sociedad civil para el monitoreo de los presupuestos sensibles al género se apoyan y fortalecen</p>	<p>Indicadores elaborados que controlan el avance hacia el logro de la igualdad de género, con las prioridades de la mujer integradas en los PAF de las estrategias de presupuestos de género (GBS) y los PAF sectoriales.</p> <p>Revisiones conjuntas que explícitamente integran la dimensión de género e incluyen a expertos/as de género en las revisiones.</p> <p>Las evaluaciones del desempeño de los donantes a nivel nacional incluyen el desempeño con relación a los objetivos en materia de género (porción de la cooperación que beneficia directa o indirectamente a las mujeres)</p> <p>Se realizan periódicamente análisis sectoriales de los presupuestos de género a nivel nacional y local</p> <p>Inversión y asignación de recursos designados para fortalecer las capacidades de las OSC para el monitoreo de las asignaciones presupuestarias y los gastos.</p>
<p>MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y POSICIONAMIENTO ORGANIZACIONAL (ARMONIZACIÓN)</p>	<p>Los Ministerios de Planificación y Finanzas apoyan los enfoques de PSG en los procesos de la planificación y presupuestación</p> <p>Los procesos de planificación y presupuestación son incluyentes a los aspectos del género y facilitan la participación de actores/as de género y organizaciones de la sociedad civil</p> <p>Compromiso de los ministerios sectoriales en el trabajo PSG</p> <p>Se fortalece el rol de los puntos focales de género dentro de los organismos sectoriales en los mecanismos de coordinación (más allá de los grupos para focalización en el género)</p>	<p>Mecanismos para la coordinación conjunta (por ejemplo, Estrategias Conjuntas de Asistencia, Fondos de Canasta, Revisiones y evaluaciones conjuntas) son incluyentes de la temática del género y facilitan la participación de actores/as de género y organizaciones de la sociedad civil</p> <p>Se fortalece el rol de los puntos focales de género dentro de los organismos donantes para comprometerse con los mecanismos de coordinación</p>

Notas

¹ Según los Lineamientos de la CE sobre la programación, en el diseño y la gestión del Apoyo al Presupuesto General (2007) se diferencia entre los presupuestos y los sistemas para gestión de las finanzas públicas (PFM). La PFM “trata sobre la planificación, ejecución, información y auditoría de los dineros públicos, así como la evaluación del grado de cumplimiento de los planes y si un presupuesto es incluyente y se elabora y ejecuta de manera transparente. Por lo tanto, abarca los temas que tratan sobre los mecanismos concretos de los procesos presupuestarios. En cambio, el presupuesto se examina para ver si está ‘bien’, o ‘apropiado’ o ‘correctamente orientado’. Por eso, abarca los temas que tratan sobre los mecanismos concretos de los procesos presupuestarios”.

² Grupo de Trabajo de la OCDE sobre la Eficacia de la Ayuda, “Informe sobre el uso de la gerencia financiera pública nacional” OCDE 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/29/20/41085468.pdf>

‘¿Cómo puede ser sensible al género la ayuda en el contexto de las nuevas modalidades de cooperación? Aprendizajes de los esfuerzos en materia de los presupuestos sensibles al género’

ISBN: 1-932827-96-X

Copyright © Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) New York, 2009

Para cualquier información adicional consulten la página web de PSG en www.gender-budgets.org o escriban a la siguiente dirección electrónica: gender.budgets@unifem.org.