



TETĀ VIRU
MOHENDAPY
Motenondcha
Ministerio de
HACIENDA



PpR
Presupuesto
por Resultados

TETĀ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

*Paraguay
de la gente*

Guía metodológica para la medición de la inversión en género en el PGN Paraguay



Autoridades

Oscar Llamosas. Ministro de Hacienda

Marco Antonio Elizeche Almeida. Viceministro, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Revisión

Teodora Recalde de Spinzi. Directora General de Presupuesto

Montserrat Díaz. Coordinadora de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Edición y supervisión

Elvira Pereira. Jefa de Evaluación del Gasto Público

Investigación y redacción

Katherine Viveros, Analista de Evaluación del Gasto Público

Equipo técnico para elaboración del contenido

Elva Espínola, Cristina Pereira, Karen Torres, José Acuña, Andrés Brítez

Apoyo técnico

Ministerio de la Mujer

Copyright © Dirección General de Presupuesto, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda

El contenido de este material puede ser reproducido siempre y cuando se mencione la fuente.

Edición, 2021

Para mayor información o para la obtención de ésta y otras publicaciones dirigirse a: Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda: Chile 252 - Asunción - Paraguay. Teléfono: +595-21 4146 737 E-mail: dgp@hacienda.gov.py
www.hacienda.gov.py

Contenido

Prólogo.....	1
Introducción.....	2
Capítulo I	4
Antecedentes.....	4
1. Desigualdad de Género en Paraguay.	4
1.2.1. Presupuesto General de la Nación	12
1.2.2. Presupuesto por Resultados (PpR).....	12
1.2.3. Presupuesto Sensible a Género (PsG)	13
1.2.4. Relación entre el Presupuesto para resultados (PpR) y la Perspectiva de Género	14
1.2.5. Prácticas internacionales para la medición de la Inversión en Género.....	15
1.2.5.1. Australia.....	15
1.2.5.2. Sudáfrica.....	16
1.2.5.3. Metodología propuesta por Diane Elson (2008).....	16
1.2.5.4. Metodología de Bonari (2014)	18
1.3. Aspectos conceptuales del Presupuesto General de la Nación	18
1.3.1. Clasificador Presupuestario	18
1.3.2. Clasificaciones presupuestarias:.....	18
1.3.3. Nivel de Estructura Programática Presupuestaria	19
1.3.4. Clasificación de Programas Presupuestarios.....	20
Capítulo II.....	21
Consideraciones Generales de la Metodología.....	21
2.1. Objetivo de la metodología	21
2.2. Alcance.....	21
2.3. Consideraciones de la metodología.....	21
Capítulo III	23
Identificación de la inversión en Género en el Presupuesto General de la Nación Paraguaya	23
3.1. Selección de la metodología.....	23
3.2. Criterios que guiaron la metodología.....	24
3.2.1. <i>Transparencia:</i>	24
3.2.2. <i>Trazabilidad de la metodología:</i>	24
3.2.3. <i>Economía de tiempo:</i>	24
3.3. Desarrollo de la metodología	24
3.3.1. <i>Inversión en Género (IEG).</i>	25

3.3.1.1.	<i>Inversión directa en Género (IDG)</i>	25
3.3.1.2.	<i>Inversión Específica Total (IET)</i>	26
i.	<i>Inversión</i>	26
ii.	<i>Inversión Específica en Hombres (IEH)</i> ,.....	26
3.3.2.	<i>Inversión Indirecta (II)</i>	26
3.3.3.	<i>Inversión en Bienes Públicos</i>	26
3.4.	Pasos para la Identificación de la Inversión en Género dentro del PGN	27
	<i>Paso 1. Análisis Documental del Programa /Proyecto/Actividad u Obra</i>	27
	<i>Paso 2. Clasificación metodológica</i>	27
	<i>Paso 3. Estimación de la inversión</i>	31
	<i>Paso 4. Consenso con las entidades</i>	31
	Conclusiones.....	32
	Anexo I Normativas para la igualdad de género	33
	Bibliografía.....	36

Siglas

BP	Bienes Públicos
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
CDE	Centro de Documentación y Estudios
ENVSC	Encuesta Nacional sobre Victimización y Seguridad Ciudadana
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
I&D	Investigación y Desarrollo
IEG	Inversión en Género
IEH	Inversión Específica en Hombres
IEM	Inversión Específica en Mujeres
IET	Inversión Específica Total
IID	Inversión Indirecta discriminada
IIsd	Inversión Indirecta sin discriminar
IIT	Inversión Indirecta Total
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
MINMUJER	Ministerio de la Mujer
MJ	Ministerio de Justicia
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONU Mujeres	Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
PLANI	Plan de Igualdad
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas
PPR	Presupuesto por Resultado
PSG	Presupuestos sensibles a género

Prólogo

Partiendo de la idea de que sólo se puede mejorar lo que se conoce, desde el Ministerio de Hacienda buscamos que las inversiones realizadas en el ámbito público incidan en el desarrollo pleno de las capacidades potenciales de mujeres y hombres.

Ir avanzando hacia la incorporación del enfoque de género en el presupuesto, involucra consolidar una política de rendición de cuentas, que provea información sobre los resultados y beneficios en la población, desde una perspectiva de *igualdad de oportunidades*.

En esta línea, este material que el Ministerio de Hacienda pone a consideración del público en general, es el primer paso para generar información sobre la inversión en género, la cual servirá para el análisis, pues, facilitará la identificación de acciones públicas existentes y aquellas que son necesarias implementar o priorizar para cerrar brechas desde el punto de vista de necesidades prácticas y de intereses estratégicos.

La misma es una propuesta referencial teórica-operativa, pues incluye orientaciones para trabajar en el análisis para trabajar en el análisis desde el enfoque integral del cuidado y la sostenibilidad de la vida, la construcción de la igualdad de género y el avance en el cumplimiento de los derechos de las mujeres y los hombres.

Mediante este primer ejercicio de estimación de inversión en género, se evidencia la necesidad de continuar trabajando en mejorar las capacidades institucionales para la transversalidad del enfoque de género en todo el quehacer público, de manera a ir generando herramientas e informaciones acordes a cada sector.

Oscar Llamosas Díaz
Ministro de Hacienda

Introducción

El presupuesto fue considerado como una herramienta neutra al género durante mucho tiempo, pues, comúnmente se presenta en términos de agregados financieros, sin embargo, hoy los presupuestos se constituyen como principales herramientas mediante las cuales se muestran las expresiones de las políticas públicas que pueden ayudar a superar desigualdades.

Aunque en nuestro país todavía no existen estudios por sexo sobre la eficacia o eficiencia de las políticas públicas, podemos asumir por experiencias internacionales que el gasto público, puede reducir o acentuar brechas considerando que podrían poseer efectos distintos en hombres y mujeres y esto se debería a los mismos roles, responsabilidades y capacidades, determinadas socialmente para cada uno.

El análisis de género se ha instalado como un tema trascendental en todos los escenarios tanto público como privado, motivo por el cual se ha puesto de manifiesto esfuerzos para la reducción de brechas por medio de la inclusión en las agendas, motivando a los países a conducir sus intervenciones para el logro de ellas.

Paraguay se encuentra entre los países comprometidos para el logro de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, el cual, en el objetivo Nro. 5 pretende “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, por otro lado el Plan Nacional de Desarrollo 2030, también contempla indicadores para la reducción de brechas, a esto se le suma el *IV Plan de Igualdad (PLANI)*, el cual tiene como principal objetivo... *“el avanzar hacia la igualdad real y efectiva, allanando obstáculos que la dificultan o la impidiesen”*

Durante mucho tiempo, la medición de la inversión en cuestiones de género ha sido un tema pendiente; luego de un arduo trabajo se materializa la “*Metodología para la medición de la inversión en género*” la cual, se presenta como una excelente oportunidad para dar los primeros pasos desde un enfoque presupuestario hacia la generación de datos que brindarán informaciones sobre el costo aproximado de las intervenciones destinadas a la reducción de brechas o consideradas como inversiones específicas en mujeres u hombres, así como también a las inversiones indirectos y bienes públicos.

La metodología se ha construido sobre el relevamiento de datos de toda la estructura presupuestaria desde el Ejercicio Fiscal 2018 al Ejercicio Fiscal 2020, y con una base definida que le da sostenibilidad bajo un horizonte de estimaciones compatible con cada fase del presupuesto hacia los años siguientes, se resalta el hecho de que Paraguay en el año 2020 ha realizado una restructuración presupuestaria con enfoque a resultados la cual fue considerada y puesta en prueba para las estimaciones.

Para una mejor apreciación del contenido, este documento se divide en tres capítulos, en el primero se visualizan los antecedentes sobre aspectos estadísticos relevantes y cuestiones conceptuales básicas para la posterior interpretación metodológica, en el segundo capítulo, se incluyen las consideraciones generales de la metodología, y finalmente en el capítulo tres, los pasos para la identificación de la inversión en género en el Presupuesto General de la Nación.

Capítulo I

Antecedentes

En este capítulo se describirán algunas de las principales desigualdades que se tendrán en cuenta a la hora de realizar las clasificaciones, así también, los conceptos relevantes y los modelos de países que han avanzado en la medición del gasto o incorporación de la sensibilidad de género en sus intervenciones para la comprensión posterior de la técnica metodológica.

1. Desigualdad de Género en Paraguay.

En general, tanto los indicadores nacionales como internacionales muestran que la mayoría de las brechas señalan desventajas para las mujeres. Sin embargo, hay ámbitos en que se observan desigualdades con desventajas para los hombres como es el caso del trabajo infantil o de la inseguridad ciudadana.

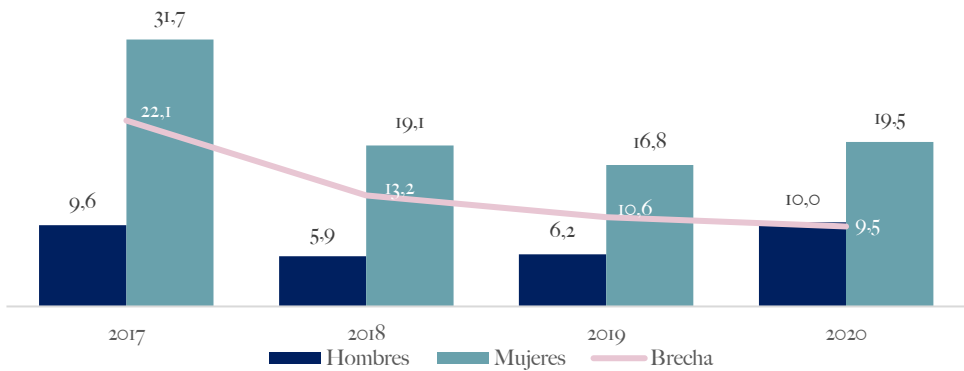
En el caso de las mujeres, históricamente las desigualdades económicas fueron vinculadas a las tareas domésticas y de cuidados (de niños, niñas, enfermos o personas mayores), y los hombres al trabajo remunerado (Echauri & Serafini, 2011). Se ha relegado la carga del trabajo no remunerado y el cuidado del hogar a las mujeres, fomentado de esta manera la división sexual del trabajo.

La invisibilización y no valoración económica del trabajo de las mujeres en el hogar y en la familia fue una de las principales demandas de organizaciones de mujeres que fue reclamada en Beijing en 1995 por todos los estados presentes. (Usos del tiempo y desigualdades en Paraguay. CDE).

Con la Encuesta del Uso de tiempo en 2016, fue posible observar la distribución de la carga horaria del trabajo no remunerado dentro del hogar. Los resultados obtenidos confirmaron una realidad conocida: las mujeres dedican más horas al trabajo no remunerado con aproximadamente 28,7 horas a la semana, frente a las 12,9 horas dedicadas por los hombres. De igual manera, la encuesta registra que el rol de cuidador recae sobre las mujeres, siendo ellas quienes dedican más horas al trabajo doméstico y el cuidado del hogar con 12,9 horas semanales, frente a las 7,5 horas dedicadas por los hombres. La distribución de la carga horaria dentro del hogar puede estar afectando la participación económica de las mujeres en el mercado laboral. De acuerdo a las estadísticas con enfoque de género del EPHC 2020, la condición de actividad económica entre hombres y mujeres de 15 y más años de edad está claramente diferenciada, de cada 10 hombres 8 integran la fuerza laboral y de 10 mujeres aproximadamente 6 forman parte de la misma. La tasa de desempleo alcanzó 7%, afectando en mayor medida a las mujeres, el 9,9% de ellas estaban desempleadas en comparación con el 4,8% de los hombres.

Los motivos de inactividad presentan diferencias que refuerzan los roles de género. Se observa que a nivel país la razón más frecuente de inactividad es el estudio. Siendo esta la razón principal de inactividad para los hombres con el 68,7%, frente al 37,2% de las mujeres. La desigual distribución de carga horaria del trabajo no remunerado dentro del hogar afecta las posibilidades de crecimiento laboral de las mujeres, manteniéndolas fuera del mercado del trabajo y afecta la capacidad de independencia económica. Del total de la población de 15 años y más edad, el 19,5% de las mujeres se encuentran sin ingresos propios, frente al 10% de los hombres. Como se puede apreciar en el *Gráfico 1*, la tendencia de la brecha de la población sin ingresos propios fue decreciente, la cual llegó en el periodo 2017 y 2020 a 12,6% entre hombres y mujeres.

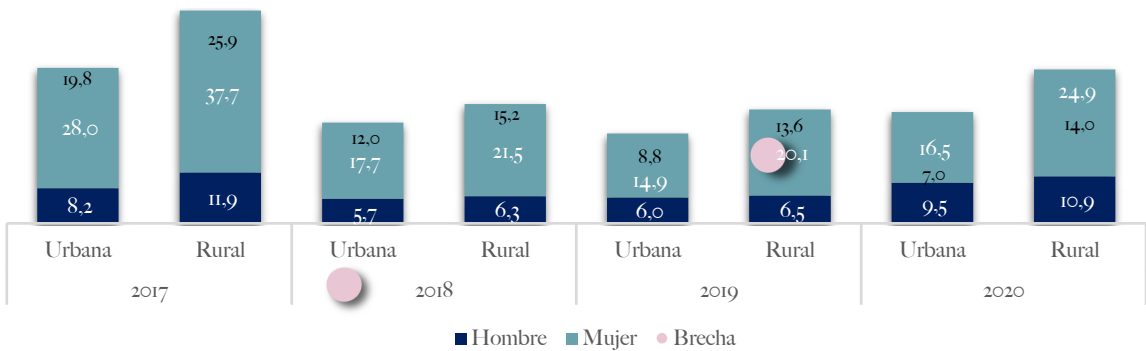
Gráfico 1: Porcentaje de la población de 15 años y más de edad sin ingresos propios y brecha total país 2017-2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – Atlas de Género

En cuanto a la distribución por área de residencia urbana y rural de la población sin ingresos se observa que la brecha entre hombres y mujeres es mucho más pronunciada en el área rural, aunque haya disminuido 12,8% y 11,5% respectivamente, desde el año 2017 al 2020, en cuanto a los hombres del área urbana, este indicador ha empeorado 1,3 % respecto al 2017.

Gráfico 2: Porcentaje de la población de 15 años y más de edad sin ingresos propios y Brecha Urbana Rural 2017-2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – Atlas de Género

Los resultados del promedio de ingresos en la población de 15 años y más de edad, según años de estudio y por área de residencia, muestra que las mujeres ocupadas en mercado laboral, en promedio, ganan menos que los hombres y se encuentran en la mayoría en el sector informal (Fuente, Boletín Banco Mundial).

Al analizar el *Gráfico 3*, de la población de 15 años y más de edad sin instrucción, se observa que en el año 2017 las mujeres ganaban 50,2% menos que los hombres y de acuerdo al último dato del año 2020, esta situación, aunque haya persistido se redujo y llegó a 31,5 %. Esta brecha aumentó a 38,7% para el área rural y disminuyó a 18,8% para el área urbana. Con el aumento de los años de estudio esta brecha se redujo en 7 puntos porcentuales a nivel país, sin embargo, continúa existiendo una diferencia, con las mujeres ganando 24% menos que los hombres a nivel país como lo muestra el *Gráfico 4*.

Gráfico 3: Diferencia porcentual a nivel país y área urbana y rural del Promedio de ingreso mensual de las mujeres respecto a los hombres en la ocupación principal de la población ocupada sin instrucción

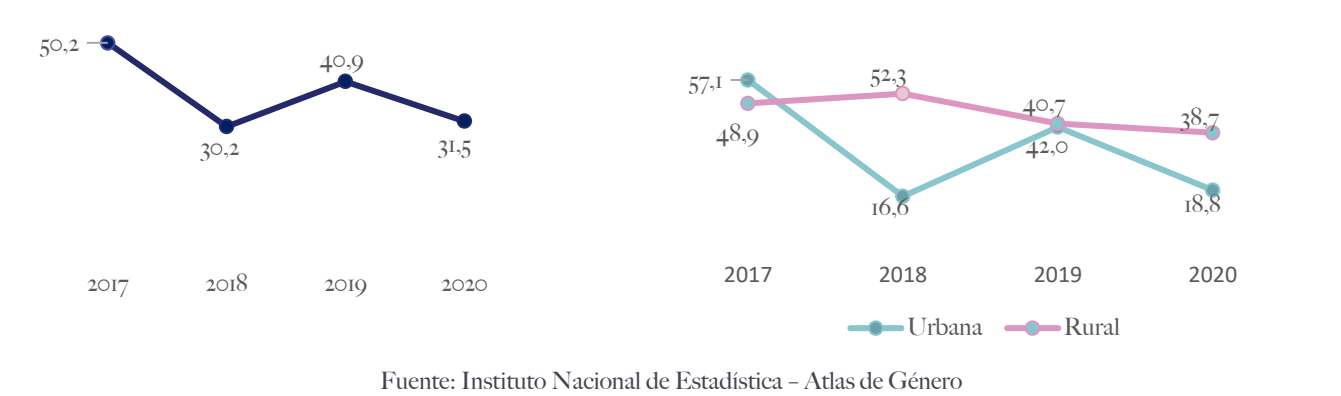
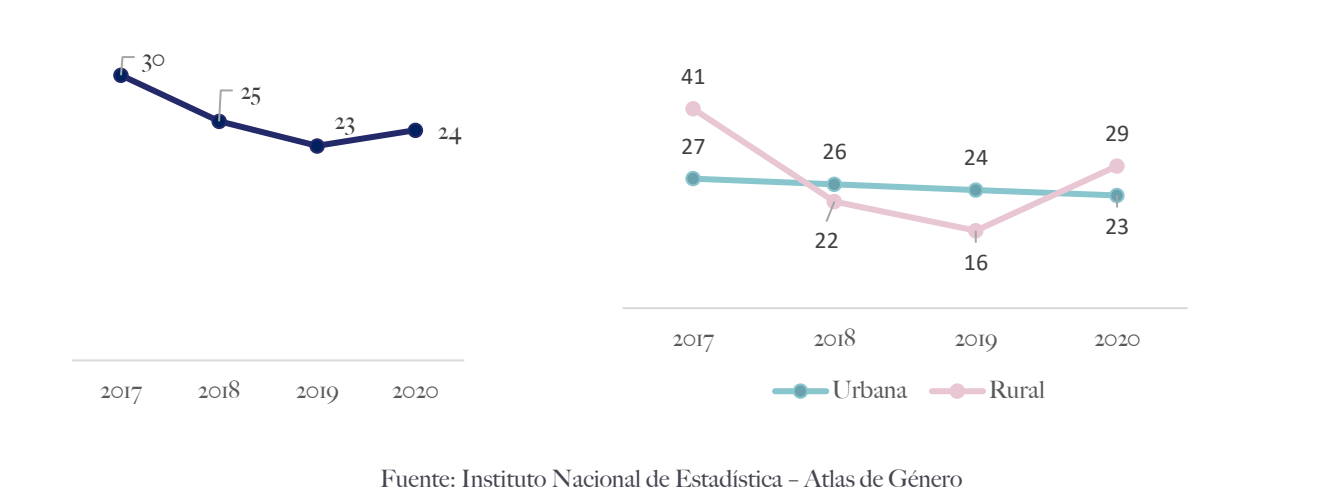


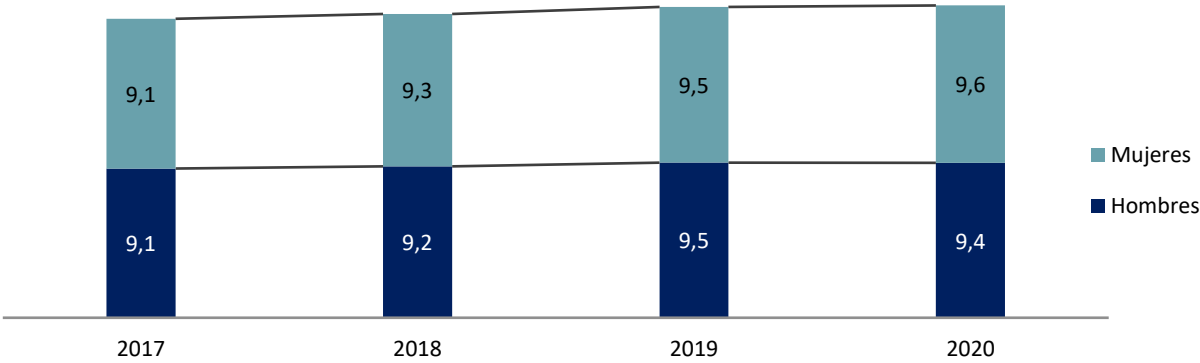
Gráfico 4: Diferencia porcentual a nivel país y área urbana y rural del Promedio de ingreso mensual de las mujeres ocupadas con 13 a 15 años de estudio respecto a los hombres en la ocupación principal.



En cuanto a las desigualdades sociales, Paraguay ha avanzado en la reducción de muchas brechas de género, inclusive hasta lograr la paridad en muchas de ellas. En la educación, las tasas de cobertura se han equiparado con

una leve tendencia favorable hacia las mujeres, el promedio de años de estudio para las mujeres al 2020 ha sido de 9,6 años y para los hombres 9,4 años. Si bien el analfabetismo presenta una mayor incidencia en las mujeres debido al alto peso de las mujeres adultas que no saben leer ni escribir, tenderá a ir disminuyendo debido a los logros de las mujeres en el sistema educativo (DGEEC, 2019).

Gráfico 5: Promedio de años de estudio de la población de 15 años y más de edad



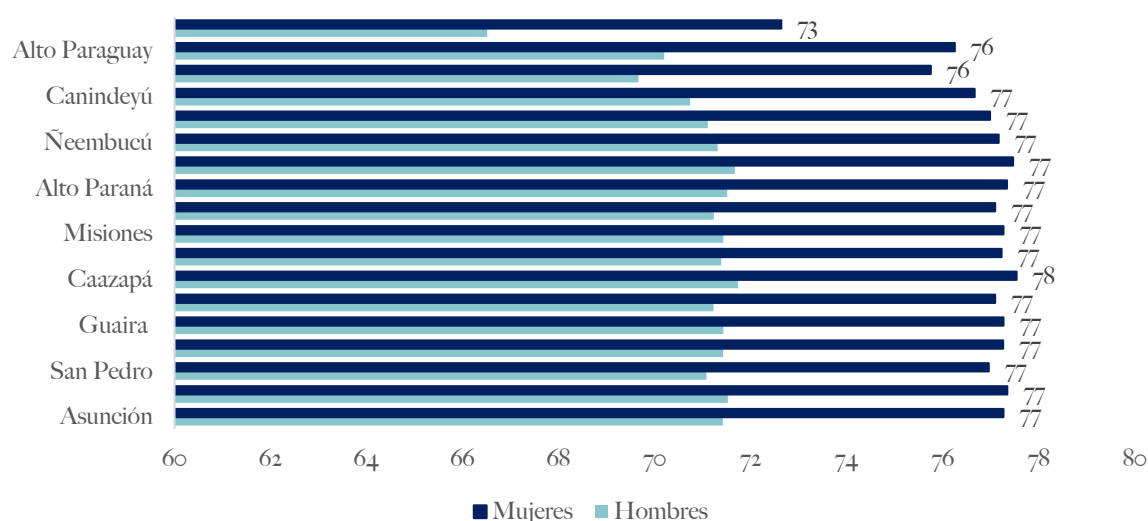
Fuente: Instituto Nacional de Estadística – Atlas de Género

En cuanto, en las causas de deserción se verifican algunas diferencias importantes para las políticas públicas. La principal causa para ambos sexos es la económica, según las estadísticas son más los hombres quienes dejan la escuela desde los 13 años para insertarse al mercado laboral representando el 60% de la exclusión educativa, en el caso de las mujeres la causa principal de abandono es el embarazo precoz y otras responsabilidades relacionadas al cuidado y trabajo doméstico¹.

En general, las brechas de desigualdad afectan en detrimento de las mujeres y si bien se observan ámbitos de afectación masculina se identifican situaciones de vulnerabilidad de las mujeres y las niñas como el trabajo infantil o la inseguridad ciudadana donde el criadazgo de las niñas y las formas de violencia se presentan en alta proporción.

¹ Investigación: “Deserción en la Educación Media” Centro de Investigación e Innovación Educativas, MEC

Gráfico 6: Esperanza de vida al Nacer por Departamento del Año 2018



Fuente: Instituto Nacional de Estadística – Atlas de Género

La esperanza de vida muestra ventajas para las mujeres quienes llegan a 77 años frente a 71 años en el caso de los hombres. Esta importante brecha requiere ser analizada de manera a ser abordada por la política pública ya que hay patologías que afectan a hombres y mujeres debido a diferencias biológicas como por ejemplo las derivadas del sistema reproductivo.

Un dato relevante es que, al verificar las estadísticas relacionadas a las principales causas de muertes en Paraguay, la primera causa de muerte en el país son las relacionadas a enfermedades del sistema circulatorio, le siguen las enfermedades causadas por tumores o cáncer, enfermedades respiratorias (sin incluir el COVID-19), diabetes y accidentes de todo tipo.

En ese sentido, los hombres son los más afectados por tumores malignos de los bronquios, pulmón y próstata, así como también son los más afectados por casos de violencia y suicidios y las mujeres por tumores maligno en las mamas y diabetes de acuerdo a los datos del Ministerio de Salud². Bernal (2015) y Ruiz-Cantero y Verdú-Delgado (2004) llaman la atención acerca de la necesaria incorporación del enfoque de género en las políticas de salud, dada la invisibilidad de problemáticas específicas por sexo.

Las muertes violentas en Paraguay:

La tasa de muertes violentas en Paraguay, fue bajando en el periodo 2006 – 2020, de 33,45 pasó a 24,10 por cada 100.000 habitantes, no obstante, se debe continuar trabajando por reducir este indicador. En este contexto resulta

² <http://portal.mspbs.gov.py/digies/wp-content/uploads/2021/09/IBS-2020.pdf>

importante analizar las estadísticas elaboradas por la Dirección del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior³, el cual contempla las muertes producidas en las siguientes categorías: Muertes por Accidentes de Tránsito, Víctimas de homicidio doloso y Suicidio.

Según el análisis estadístico, para el año 2020, se registraron 1748 muertes violentas de las cuales, la principal, es la muerte por accidente de tránsito, un total de 814 casos, que representan el 46,6%. De estas muertes los hombres representan el 87,6% frente a 12,4% de las mujeres. Otra principal causa de muerte violenta es aquella que se produce por homicidio doloso, con un total de 481 durante el 2020 que representa el 27,5%. De este total los hombres representan el 85,7% y las mujeres el 14,3%.

La última categoría analizada es la que corresponde a las muertes que se producen por suicidios, que alcanzó un total de 453 casos con un porcentaje de 25,9% sobre el total de muertes violentas producidas. Del total de los suicidios el 68,9% corresponden a los hombres y el 31,1% a las mujeres.

Gráfico 7: Distribución porcentual entre mujeres y hombres de las muertes violentas ocurridas en Paraguay durante el 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

La perspectiva de género se incorpora en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana a efectos de visibilizar la violencia hacia las mujeres y fortalecer los servicios de prevención y atención. En el registro prevalecen los casos de violencia doméstica hacia las mujeres.

Aporte a caja de jubilación:

Una de los factores que contribuye a una situación de vulnerabilidad es la falta de aporte a una caja de jubilación, porque impide que las personas accedan a un ingreso una vez que dejen de estar activos en el mercado laboral. Actualmente el 21,64% de la población ocupada aporta a una caja de jubilación. Del total de hombres ocupados el 20,79% aporta mientras que para las mujeres el porcentaje es un poco mayor, 22,87%.

³ Ver en: **Análisis estadístico. Muertes violentas en Paraguay. Dirección del Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Ministerio del Interior.**

Gráfico 8: Porcentaje de población ocupada que aporta a una caja jubilaria según sexo, 2020.



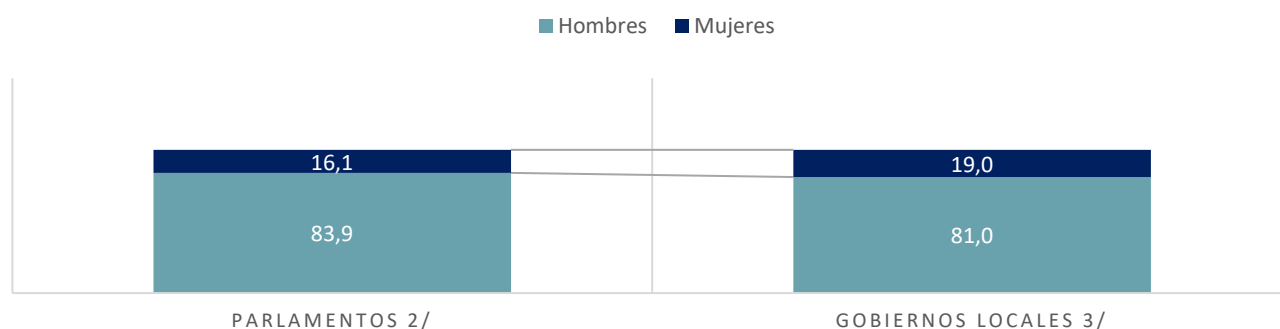
Fuente: Elaboración propia con datos de la EPHC – INE, 2020

Por otro lado, el Atlas de Género (DGEEC, 2019b) destaca la proporción de niños/adolescentes de la población indígena que se encuentran en unión o matrimonio como una forma de violencia. Al diferenciar por sexo se observa que, a nivel país, de la población de 10 a 19 años de edad el 9,6% de los hombres se encuentra en unión o matrimonio. En cuanto a las mujeres, el porcentaje aumenta al 23,7%.

Asimismo, en cuanto a la participación política, los resultados de la Encuesta Nacional de Igualdad y no Discriminación llevada a cabo por el Centro de Documentación y Estudios (CDE) en conjunto con la DGEEC ahora INE, confirman que los estereotipos asignados a las mujeres y la discriminación, se encuentran presentes en la esfera política. El 60% de la población total opina que las mujeres debieran dedicarse a la familia antes que a la política. Sin embargo, este resultado disminuye sustancialmente cuando la población encuestada pertenece al área urbana (40,5%) y/o cuando la población posee mayor número de años de estudio. Los datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral muestran que, a pesar de los avances y los compromisos internacionales asumidos por el país, la igualdad en la esfera política continúa siendo una materia pendiente.

Al analizar la participación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones se observa que, en un horizonte de 10 años, su participación en los cargos públicos fue del 10,6%; teniendo mayor participación en los Gobiernos Locales (19%). En general, la participación de las mujeres electas ha ido en aumento.

Gráfico 9: Escaños ocupados por mujeres en el parlamento y los gobiernos locales en el sector público. Año 2017



Nota:

- Información basada en reportes de las OEE, a diciembre de 2017 con 92% de cobertura.

^{1/} Incluye las mujeres ocupadas en Parlamentos nacionales y Gobiernos locales.

^{2/} Incluye Parlasurianos, Senadores y Diputados

^{3/} Incluye Gobernadores, Intendentes y Concejales

- GLO: Indicador Global

Fuente: Atlas de Género. Recopilado por DGEEC - Sistema de Indicadores ODS

La Encuesta Permanente de Hogares Continua 2020, recogió datos de la proporción de mujeres en cargos directivos, a nivel nacional. La brecha existente con respecto a los hombres es bastante amplia. A nivel país, los cargos directivos están ocupados por el 63% de los hombres y el 36,7% de las mujeres. Los resultados no cambian significativamente al analizar los datos por área geográfica.

En cuanto a la violencia, la misma es considerada una de las peores formas de manifestación de la desigualdad. Los datos para violencia de género no son muy alentadores. A nivel país, para el año 2017 se presentaron aproximadamente 339 casos de violencia; siendo las de mayor recurrencia, violación, maltratos y feminicidios (123, 78 y 53 casos respectivamente) (Observatorio de Violencia de Género, 2017). La relación existente entre violencia y victimario es otro de los datos preocupantes. En la mayoría de los casos la situación de violencia se da en el seno de la familia. En el 65% de los casos el victimario fue la pareja, padre o madre, pariente, tutor o persona del hogar. En el 22,4% el victimario fue un conocido y finalmente, el restante 12% corresponde a personas sin relacionamiento alguno.

De los 554 homicidios registrados en el año 2019, el 90% fueron hombres y el 10% mujeres en el caso de homicidios dolosos, la población masculina (500 casos) es la más afectada, con énfasis en la población de entre 20 y 29 años. Los homicidios por razones de género se denominan feminicidios; 54 mujeres fueron asesinadas por razones de género.

La II Encuesta Nacional sobre Victimización y Seguridad Ciudadana (ENVSC), realizada en el 2011 sobre hechos ocurridos en el 2010 y en algunos casos con una referencia a 5 años anteriores a la entrevista, muestra un índice

general de victimización de 22,2%; sin diferencias entre hombres y mujeres en la prevalencia. Esto indica que aproximadamente 1 de cada 4 personas en el Paraguay ha sido víctima de algún delito en el 2010. Al analizar los tipos de delitos sufridos se encuentra una mínima diferencia por sexo: los hombres sufrieron más los delitos contra las personas y las mujeres contra la propiedad.

1.2. Conceptos

1.2.1. Presupuesto General de la Nación

El presupuesto público es un instrumento de finanzas públicas que tradicionalmente se estudia desde su perspectiva económica, la cual se centra en el uso y análisis de técnicas financieras que satisfagan las necesidades públicas. Desde este punto de vista, se trata de un ciclo que inicia con la captación de recursos que transforma en ingresos y finaliza con la entrega de bienes o servicios orientados a los fines estatales (Casar y Hernández, 2000; Petrei, 1997).

El presupuesto público puede definirse a partir de tres perspectivas: económica, política y social. Desde el punto de vista económico, se define como “un plan de acción de gasto para un periodo futuro [...], a partir de los ingresos disponibles que se expresa en términos monetarios” (Casar y Hernández, 2000: 2). La percepción política se define como “un instrumento de impacto que utiliza la acción gubernamental para consolidar, erosionar o modificar la estructura política a través de la asignación de recursos” (Guerrero y Valdés, 2003: 8). Desde el punto de vista social, es “el instrumento por el cual, el gobierno expresa sus prioridades en materia social, los compromisos que cumplirá, a qué grupos sociales beneficiará y el poder relativo de los distintos grupos de la sociedad” (Cooper y Guzmán, 2003: 49).

De esta manera, y con la necesidad de generar impacto en los grupos específicos de población a través del aumento de la eficacia y eficiencia del gasto público, existe literatura que identifica los beneficios de la utilización de los presupuestos por resultados para una mayor sostenibilidad, eficiencia y efectividad del gasto público, y sobre todo del gasto social.

1.2.2. Presupuesto por Resultados (PpR)

El Presupuesto por Resultados (PpR) es el “proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo, basando el análisis de los resultados en indicadores de desempeño y en evaluaciones” (García López y García Moreno, 2010: 13).

Al analizar una política desde el enfoque de PpR, se busca estudiar el impulso que las instituciones del gobierno dan al conjunto de acciones implementadas para la mejora de su propio desempeño, y al uso de las herramientas

metodológicas utilizadas para la planeación, análisis y evaluación en torno a los objetivos específicos de la política pública. De esta forma, la implementación de los PpR tiene como objetivo mejorar la eficacia y eficiencia de los programas presupuestarios y del gasto público, y, con ello ofrecer una mayor transparencia en la información sobre el desempeño de los programas gubernamentales.

El PpR consta de dos principios fundamentales para analizar una política pública, el primero es que el presupuesto debe ser en razón de los resultados que se quieran obtener, y el segundo, estos resultados deben ser medibles en términos de impacto y/o beneficios que se pueda conseguir en favor de la población.

El tipo de PpR desarrollado en nuestro país es el Presupuesto Informado, lo que indica que existe un *vínculo indirecto entre la información de desempeño y el proceso de asignación de recursos*.

1.2.3. Presupuesto Sensible a Género (PsG)

El Presupuesto Sensible a Género es definido por Budlender (2002) como: el entendimiento de cómo la distribución de recursos afecta las oportunidades económicas de las mujeres y hombres, y el diseño de dotaciones que las hagan más equitativas, lo cual no implica asignaciones separadas por género.

Como se expresa en la definición formulada por la autora, el PsG no implica realizar presupuestos exclusivamente para mujeres o, aumentar la proporción del gasto destinado a ellas. Consiste más bien en tener presente las desigualdades existentes entre hombres y mujeres y analizar el impacto que el gasto público generaría en ellos.

La incorporación de la perspectiva de género en la gestión financiera del Estado “demuestra el reconocimiento oficial de las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y hombres tienen en la sociedad y reconoce las contribuciones diferenciadas de ambos en la producción de bienes y servicios” (Esim, 2000: 3). Además, tienen como objetivo garantizar que las políticas públicas y los procesos de presupuesto reflejen los compromisos nacionales e internacionales hacia la igualdad sustantiva entre los géneros. (ONU Mujeres, 2011: 12).

Asimismo, hablando de Presupuesto sensible a Género (PsG) notamos que identifica los diferentes impactos que las políticas públicas y los recursos financieros tienen sobre los hombres y mujeres, también muestra la transversalidad de la perspectiva de género en todos los programas y políticas públicas asegurando que se incorporen todas las necesidades, intereses y prioridades de cada sexo, disminuyendo las brechas e inequidades a través de la asignación diferenciada de recursos.

Se debe tener en cuenta, que la incorporación de la perspectiva de género en la política pública no se limita solamente a un presupuesto gubernamental desagregado por sexo, sino a la correcta aplicación de las herramientas de análisis.

Existen diferentes medios para implementar las prácticas de presupuestos con enfoque de género y que estos no se limiten solo al presupuesto. Además de financiar las actividades destinadas a lograr la igualdad de género, se debe realizar un análisis de la política fiscal, presupuestaria y su impacto para reducir la brecha de desigualdad de género.

Para la aplicación de la perspectiva de género algunos gobiernos:

- Adoptan asignaciones de recursos con información de género, donde la igualdad de género se utiliza como medida para determinar decisiones específicas de políticas y asignaciones presupuestarias.
- Presupuestan con evaluación de género, donde se analiza el impacto del presupuesto en términos de igualdad de género.
- Presupuestan con enfoque de género basado en las necesidades, destinado a lograr objetivos específicos en la reducción de la desigualdad en los sectores y programas donde las desigualdades de género son mayores.

En ese sentido, el Presupuesto sensible al género es también una oportunidad de recuperación inclusiva:

- Que garantiza pisos de protección social no contributiva mínima.
- Que crea y modifica programas presupuestarios que impacten a mujeres y hombres
- Fortalece los sistemas de marcaje y etiquetado para orientar políticas públicas
- Que contribuye a compras públicas con enfoque de género: mujeres y mipymes
- Prioriza inversiones públicas dinamizadoras, sostenibles e inclusivas (empleo y economía de cuidado)
- Incorpora en los sistemas de evaluación y seguimiento presupuestario con enfoque de género.

1.2.4. Relación entre el Presupuesto para resultados (PpR) y la Perspectiva de Género

El interés por las reformas presupuestales orientadas al desempeño coincidió con la incorporación de la perspectiva de género en el análisis y elaboración del presupuesto público en diferentes países (Budlender, 2002; Sharp, 2003). El análisis de género se refiere al conjunto de herramientas para realizar un diagnóstico que defina las necesidades, intereses y problemas específicos de los hombres y mujeres, y las relaciones que establecen entre ellos, para así, proponer proyectos que incidan en la calidad de vida de ambos sexos (Sernam, 2001). Por tanto, se observa una sinergia con los presupuestos por desempeño, pues ambos promueven una asignación eficiente y eficaz de los recursos públicos, con orientación a la obtención y medición de sus resultados e impactos (Sharp, 2003).

De esta forma, el presupuesto sensible a género (PSG) y el PpR pueden utilizarse en forma conjunta a fin de contribuir hacia la disminución de brechas en el proceso de política pública, y contribuir a la equidad identificando las diferentes necesidades e impactos que el gasto público tiene en hombres y mujeres.

El PpR brinda herramientas muy útiles a la hora de realizar mediciones, las cuales son perfectamente compatibles con la perspectiva de género, que puede tenerse en cuenta a la hora de relevar datos para diagnóstico o evaluaciones

ex ante, realizar seguimiento sobre indicadores definidos de considerarse que el impacto puede ser diferente entre los beneficiarios de distintos sexos.

En Paraguay, en cuanto al instrumento de programas presupuestarios, por medio de la “Guía metodológica para el diseño y formulación de programas presupuestarios”, en el apartado de diagnóstico e identificación de la población objetivo, se dan espacios para el relevamiento de datos relacionados a la problemática y al impacto de las mismas para la determinación de la población objetivo de las intervenciones públicas.

Con los indicadores de desempeño, se pueden dispensar informaciones relativas a la eficacia, eficiencia, economía o calidad de los bienes o servicios entregados, así como también los resultados, para ello, el diagnóstico debe estar bien elaborado de modo a realizar el seguimiento de lo que se considera necesario.

Por otro lado, el BAGP⁴ contiene un apartado de género, cabe mencionar que este instrumento sirve como informe de gestión de cada una de las entidades públicas.

1.2.5. Prácticas internacionales para la medición de la Inversión en Género

1.2.5.1. Australia

El primer dato que se tiene de esta herramienta corresponde a la experiencia australiana, donde Rhonda Sharp realizó un análisis de género de los egresos del gobierno desde 1984. Esta iniciativa de análisis fue impulsada por las feministas que integraban el gobierno y consistió en analizar las propuestas de presupuesto de cada departamento gubernamental y evaluar el impacto posible de sus políticas en las relaciones de género. Esta fue una de las iniciativas más extensas que sirvió de base como referencia para la comunidad internacional.

Rhonda Sharp analizó los egresos del gobierno y lo dividió en tres grandes categorías.

- a) **Gastos Específicos al género:** asignaciones presupuestarias destinadas directamente a grupos de mujeres, hombres, niñas y niños.
- b) **Gastos que promueven la equidad dentro del empleo público:** asignaciones presupuestarias para la igualdad de oportunidades laborales entre sexos.
- c) **Gasto General:** Asignaciones presupuestarias que no incluyen una identificación explícita de a qué grupo se destinan.

⁴ El BAGP es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), donde se incorporan los principales resultados de la gestión de los Organismos y Entidades del Estado, y el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

1.2.5.2. Sudáfrica

Otra de las metodologías bastantes extendidas fue el del caso sudafricano de cinco pasos. Como establece su nombre el caso sudafricano da cuenta de cinco pasos esenciales que implican la inserción del criterio de género en todas y cada una de las etapas del proceso presupuestario en el que continuamente se analiza la situación de las mujeres en comparación a la de los hombres y el efecto que produce el gasto público de manera diferenciada en cada uno de ellos.

1. **Análisis de la situación de mujeres, hombres, niñas y niños:** un diagnóstico de la situación de hombres y mujeres de diferente rango etario de tal manera a identificar desigualdades en sectores y niveles específicos.
2. **Identificación del enfoque de género en políticas públicas:** consiste en evaluar programas o políticas específicas con el objetivo de identificar si las mismas incrementan o disminuyen las desigualdades encontradas en el paso 1.
3. **Identificación de asignaciones presupuestales:** este paso consiste en verificar si las asignaciones presupuestarias son convenientes para implementar las políticas sensibles al género o si por el contrario no incrementarían las desigualdades entre hombres y mujeres.
4. **Monitoreo de gasto y servicios:** La información requerida puede ser dividida en tres categorías: insumos, productos y resultados.
5. **Análisis de impacto:** Este último paso implicar repetir el paso 1 con base a la información recabada en los pasos 2 al 4.

1.2.5.3. Metodología propuesta por Diane Elson (2008)

Diane Elson, es una economista británica, socióloga e investigadora social sobre género y desarrollo, reconocida por su trabajo de investigación sobre la desigualdad de Género y derechos económicos y sociales, fue pionera en el análisis de género en los presupuestos.

En el año 2008, propuso otra de las metodologías reconocidas en el ámbito internacional, en esta, se identifican tres niveles de análisis del presupuesto.

- 1.2.5.3.1. **Nivel 1. Estrategia macroeconómica agregada:** en este primer paso se analiza el nivel del déficit público y la política económica a mediano plazo, con sus perspectivas futuras y la sostenibilidad en el tiempo. Elson propone el análisis del déficit público debido a que el mismo no tiene en cuenta entre sus supuestos los potenciales efectos negativos sobre la carga de trabajo de las unidades familiares y la comunidad y mucho menos las desigualdades de género.

Este primer nivel consta de dos instrumentos principales:

a) *El análisis desagregado por género del impacto del presupuesto en el uso del tiempo:* en este punto es necesario contar con encuestas familiares regulares que muestren (desagregado por sexo y edad) la división de trabajo remunerado y no remunerado. De tal forma a observar el déficit de tiempo para las mujeres ante la demanda de trabajo. Al contar con estos datos es posible analizar el efecto diferenciado entre hombres y mujeres producto del recorte en el déficit público.

b) *Marcos de política económica a medio plazo con conciencia de género:* en este punto Elson pretende incluir datos sobre el comportamiento ante el ahorro de hombres y mujeres o cómo, el incremento de derechos de propiedad en manos de mujeres podría incidir en la productividad. También, propone analizar el nivel de sensibilidad respecto a la equidad de género.

1.2.5.3.2. Nivel 2. La composición de los gastos e ingresos: como su nombre lo indica consiste en fragmentar los gastos e ingresos y analizar el destino de los mismos.

1.2.5.3.3. Nivel 3. La eficiencia en la prestación de servicios: como su nombre lo indica analiza la eficiencia con la que los servicios son prestados, es decir, se considera la eficiencia relativa al coste de los servicios con el resultado entregado. Elson propone que desde una perspectiva de género deben realizarse las siguientes preguntas: ¿resultados para quién?, ¿Costos para quién? ¿Los resultados responden a las necesidades diferenciadas por hombres y mujeres?, ¿Tanto hombres y mujeres se encuentran satisfechos por los servicios recibidos? ¿Los resultados deseados incluyen la reducción de la desigualdad de género? Una serie de técnicas son provistas de manera a responder estas interrogantes:

a. *Evaluación de las necesidades:* Parten de datos estadísticos sobre características socioeconómicas para establecer qué servicios son requeridos por quién.

b. *Análisis de los indicadores de la calidad del servicio:* se estudia a través de la construcción de indicadores (como sistemas sanitarios, electricidad, agua, etc.)

c. *Evaluación de las personas beneficiarias:* de las carencias detectadas en puntos anteriores se pretende conocer los puntos de vista de las personas beneficiarias y potencialmente beneficiarias.

d. *Evaluación de los costos invisibles:* se analizan los costos tanto monetarios como el de uso del tiempo. Se estudia el grado en el que la variación en los servicios prestados con el objetivo de maximizar su eficiencia termina afectando el uso de tiempo de las mujeres.

e. *Evaluación de los beneficios de la igualdad de oportunidades en la prestación de servicios:* implementar políticas de empleo dentro del sector público basadas en igualdad de oportunidades y con base en el respeto ayuda a promover mejores prácticas en el mercado laboral.

f. *Análisis de la política de subcontratación de sector público:* este punto propone eliminar la discriminación si incide en la simplificación de los trámites administrativos.

- g. *Informe/Documento del estado del presupuesto con conciencia de género*: un documento que analice el presupuesto desagregando el gasto en función a su impacto a las mujeres.

1.2.5.4. Metodología de Bonari (2014)

Otra metodología de análisis del gasto público bastante extendida es la propuesta por Bonari (2014). El autor propone una serie de pasos a seguir para analizar el Gasto Público por Franja Etaria con el objetivo de analizar la proporción dirigida a la juventud. Este análisis divide al gasto en cuatro grandes clasificaciones:

- a) *Gasto Específico*: destinado directamente a un grupo poblacional determinado.
- b) *Gasto Indirecto*: se compone de programas dirigidos a las familias u otros agentes, que tienen como condición para ser beneficiarios la presencia de uno o más miembros de alguno de los grupos etarios.
- c) *Gasto Ampliado*: contempla programas que benefician a grupos poblacionales definidos independientemente de la edad.
- d) *Gasto en Bienes Públicos*: se considera que beneficia a toda la población, independientemente de la edad de las personas.

1.3. Aspectos conceptuales del Presupuesto General de la Nación

1.3.1. Clasificador Presupuestario⁵.

Es el instrumento metodológico de clasificación que permite la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación de la registración en los procesos presupuestarios (de planificación y programación, formulación, estudio y aprobación, ejecución, modificación, evaluación, control y cierre del ejercicio), y la provisión de informaciones sobre los Organismos y Entidades del Estado que conforman el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con las disposiciones del Artículo 3° de la Ley N° 1535/1999 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”, la Ley de Presupuesto Anual, sus reglamentaciones y a las normas técnicas vigentes del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF). *El Clasificador Presupuestario servirá para uniformar las transacciones financieras y facilitar el análisis de la política fiscal, así como la ejecución, modificación, control y evaluación del Presupuesto.*

1.3.2. Clasificaciones presupuestarias:

Contiene cada una de las clasificaciones presupuestarias con una descripción técnica de las mismas y de los códigos utilizados en el manejo de la información. Se encuentra estructurado en once secciones correspondientes a cada una de las clasificaciones para uso de los Organismos y Entidades del Estado:

⁵ <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2022/archivos/CLASIFICADOR/CLASIFICADOR.pdf>

- a) Clasificación del Tesoro Público y por Entidades.
- b) Clasificación por Finalidades y Funciones.
- c) Clasificación Programática.
- d) Clasificación por Fuente de Financiamiento.
- e) Clasificación de los Ingresos del Tesoro Público.
- f) Clasificación por Origen del Ingreso.
- g) Clasificación Económica del Ingreso.
- h) Clasificación por Objeto del Gasto y Control Financiero.
- i) Clasificación Económica del Gasto.
- j) Clasificación por Origen de Financiamiento u Organismo Financiador.
- k) Clasificación por Áreas Geográficas.

De acuerdo a ellas, el presupuesto se presenta clasificado conforme a las orientaciones que se enumeran en las clasificaciones de gastos e ingresos. Las clasificaciones de los ingresos y de los gastos del presupuesto servirán para ordenar las transacciones financieras y facilitar el análisis de la política fiscal y la programación, ejecución y control del presupuesto; los gastos se clasificarán atendiendo a las finalidades que persiguen; la clasificación del gasto según su objeto determina la naturaleza de los bienes servicios que el Gobierno adquiere para desarrollar sus actividades; la clasificación económica del gasto determina el destino del mismo en: consumo, transferencia e inversión de los bienes y servicios que adquiere el Gobierno para desarrollar sus actividades; la clasificación funcional del gasto determina las finalidades específicas, según los propósitos inmediatos de la actividad gubernamental; la clasificación sectorial del gasto determina los sectores de la economía en que se realiza el mismo; y, los ingresos se clasificarán básicamente en: corrientes y de capital.

En ese sentido, para el análisis de Género se tendrá en cuenta la clasificación por programas, para ello es conveniente describir los conceptos relacionados a esta clasificación

1.3.3. Nivel de Estructura Programática Presupuestaria

La estructura presupuestaria posee 3 niveles en orden jerárquico: programa, proyecto y actividad/obra. Se diferenciarán los programas en sustantivos, centrales y de partidas no asignables a programas.

Programa: Instrumento presupuestario destinado a cumplir las funciones del Estado y sus planes, por el cual se establecen objetivos, resultados y metas a cumplirse mediante un conjunto de acciones integradas y obras específicas coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados a un costo global y unitario. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa.

Proyecto: Conjunto de actividades y/u obras con periodo definido de ejecución para mejorar la provisión de los bienes y servicios en el cumplimiento de un resultado.

Actividad: Es el conjunto de acciones de mínimo nivel (tareas) que se llevan a cabo para cumplir el resultado de un programa.

Obra: Constituye una categoría programática de mínimo nivel, al igual que la actividad y como tal, indivisible a los fines de la asignación formal de los recursos reales y financieros que demanda su ejecución.

1.3.4. Clasificación de Programas Presupuestarios

a) Programa Central: Comprende las actividades orientadas a la gestión institucional, es decir, aquellas de apoyo transversal para todos los programas de la institución, y/o aquellas misionales que tengan un resultado esperado pero que no arrojen una producción final. Puede tener proyectos de inversión siempre y cuando los mismos sean destinados al fortalecimiento institucional y no se vinculen a los resultados de los programas presupuestarios sustantivos.

b) Programas Sustantivos: Conjunto de actividades y/u obras ordenadas que reflejan un proceso productivo orientado hacia un resultado (cadena de valor), y por ende que resuelve un problema específico, en un periodo de tiempo determinado.

c) Partidas no asignables a programas. Este tipo de programa no expresa un resultado y no genera productos. Se originan de las obligaciones o compromisos del Estado para la atención de una finalidad específica, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes (por ejemplo: deuda pública, obligaciones generales del Estado, transferencias consolidables, entre otras).

Capítulo II

Consideraciones Generales de la Metodología

2.1. Objetivo de la metodología

Contar con una medición de la inversión realizada por el Estado enfocada a Género, a partir del Presupuesto General de la Nación.

2.2. Alcance

Se ha considerado a la totalidad de las intervenciones presentes en el Presupuesto General de la Nación para cada Ejercicio Fiscal, en su clasificación por programas y actividades de Organismos y Entidades del Estado (OEE).

2.3. Consideraciones de la metodología

Partiendo de la premisa de que el presupuesto público es considerado como una de las herramientas más idóneas para planificar y cuantificar las inversiones realizadas en un país. Además, basados en la evidencia de su utilidad y la practicidad que brinda su funcionalidad integrada, que busca entre otras cosas, la participación y compromiso de las diferentes instituciones, constituyéndose en el pronóstico más flexible que permite revisiones y estimaciones temáticas respecto a su desarrollo, se puede argumentar que el mismo sirve de herramienta para reducir o acentuar brechas respecto al género, considerando que el presupuesto posee efectos diferentes en hombres y mujeres por los mismos roles, responsabilidades y capacidades, determinadas socialmente. Muchas reivindicaciones y análisis han puesto en las agendas nacionales e internacionales, cuestiones relacionadas a género, motivando a los países a conducir sus intervenciones en los ODS (objetivo 5), Planes de Desarrollo Nacionales y Regionales entre otros instrumentos, en ese sentido Paraguay ha elaborado el *IV Plan de Igualdad (PLANI)*, y, tiene como principal objetivo “...el avanzar hacia la igualdad real y efectiva, allanando obstáculos que la dificultan o la impidiesen...”⁶

Esta metodología constituye una primera aproximación en la medición de las inversiones realizadas en género, pues, clasifica todo el gasto público de acuerdo a documentos públicos y registros administrativos declarados por los distintos OEE, y acompaña el proceso de los compromisos asumidos en materia de igualdad y equidad de género de Paraguay. La misma colaborará para futuros análisis del alcance presupuestario e impacto de las políticas públicas, e intervenciones públicas sobre mujeres y niñas en comparación con los hombres y niños.

⁶ http://www.mujer.gov.py/application/files/6515/4583/7140/DECRETO936_plan_de_igualdad.pdf

Es importante mencionar, que a lo largo de este documento entenderemos por género a las naturaleza por sexo y a las brechas existentes entre el hombre y la mujer, actualmente no existen estudios ex ante o ex post por sexo sobre las problemáticas que aquejan al país, no obstante, el Atlas de Género ⁷ del INE, ofrece una serie de datos que sirven para realizar análisis de acuerdo a los temas considerados como relevantes. Cabe mencionar que en nuestro país existen normativas específicas para las mujeres en las que se consideran que existen brechas desfavorables, en cuanto a las brechas en donde el hombre es vulnerable, no se encontraron estudios, normativas ni intervenciones específicas. Por ello, esta metodología toma como género la reducción de brechas, quedando abierta también para los hombres en caso de que se evidencie la existencia.

El Presupuesto General de la Nación a partir del año 2020 se ha reestructurado, apuntando a resultados de los programas, este cambio es compatible con la sensibilidad a género desde el punto de vista metodológico, a través de la clasificación de último nivel por programas donde se establecen las asignaciones de las actividades y obras, además, de los indicadores de desempeño, el cual en un futuro puede acompañar a las mediciones de los avances de Planes relacionados, es decir, este primer paso dará punta pie a muchos otros relevantes para el cálculo de la inversión para la reducción de brechas.

La metodología se enfoca en una clasificación desde el lado del gasto, también incluye ponderaciones estadísticas para las intervenciones que no presentan una población definida. Sobre este punto, se menciona que la recolección de datos con desagregaciones por sexo sigue siendo un desafío.

Por todo lo anterior, los conceptos que rigen esta técnica son:

La igualdad de género es la ausencia de discriminación basada en el sexo de la persona en materia de oportunidades, asignación de recursos y beneficios o acceso a los servicios.

La equidad de género se refiere a la imparcialidad y la justicia en la distribución de beneficios y responsabilidades entre hombres y mujeres. El concepto reconoce que el hombre y la mujer tienen distintas necesidades y gozan de distinto poder, y que esas diferencias deben determinarse y abordarse con miras a corregir el desequilibrio entre los sexos.⁸

Inversión: Refiere al total de recursos financieros asignados y ejecutados por los programas públicos, no haciendo referencia solamente a los que se desarrollan en el marco de la Ley de Inversión Pública.

⁷ <https://atlasgenero.dgeec.gov.py/>

⁸ POLÍTICA DE LA OMS EN MATERIA DE GÉNERO Integración de las perspectivas de género en la labor de la OMS <https://www.who.int/gender/mainstreaming/ESPwhole.pdf>

Capítulo III

Identificación de la inversión en Género en el Presupuesto General de la Nación Paraguaya

3.1. Selección de la metodología

Antes de hablar de la clasificación, es preciso informar que la misma se realiza por el lado del gasto, teniendo en cuenta que por el lado del ingreso todavía existe camino por recorrer apelando a consensos para posibles aplicaciones, no obstante, se menciona que desde la Subsecretaría de Tributación⁹ han procesado datos sobre el caso del Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios – IRACIS y del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias – IRAGRO relacionados a género apoyados por EUROSOCIAL, que aunque actualmente ya no están vigentes pudo contribuir al diagnóstico para los objetivos del Plan Nacional de Igualdad aportando datos sobre la situación y las posibilidades de emprendedurismo femenino, obstáculo citado por este plan para mejorar la focalización de las políticas públicas en esta dimensión.

En ese sentido, como ya se comentó en el párrafo anterior, se determinó relevar información por el lado del gasto, aunque se conozca la transversalidad de las aplicaciones de las políticas de género, lo cual implica que podrían existir más inversiones no visibilizadas presupuestariamente, pero dentro de la gestión institucional aplican políticas y gestionan actividades relacionadas a género, de igual manera la Dirección General de Presupuesto en un intento de compilar la inversión en género declarada en documentos administrativos de las intervenciones, desarrolló la siguiente metodología seccionada en pasos. La misma será capaz de recabar datos de aquellos Programas/ Proyectos/Actividades u Obras que contribuyen a la reducción de brechas, entre otros.

⁹ Impuesto a la Renta Comercial, Industrial y de Servicios – IRACIAS y del Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias – IRAGRO, en la República del Paraguay por Fernando Peláez Longinotti, de la cual extrajeron interesantes conclusiones tales como:

- No se puede afirmar que haya diferencia de comportamiento tributario entre dos empresas similares lideradas por un hombre o por una mujer.
- Del conjunto de observaciones analizadas le permitió inferir que, las mujeres tienen una barrera de entrada para ser empresarias, y las que lo son, tienen menores probabilidades de tener ingresos más altos.
- Que, al comparar el comportamiento de las empresas similares lideradas por hombres y mujeres, no mostraron diferentes niveles de eficiencia.

3.2. Criterios que guiaron la metodología

Como las brechas en cuestiones de género han cobrado gran notoriedad y su impacto en la sociedad es considerable, Paraguay a través del Ministerio de Hacienda decidió realizar la identificación de los costos destinados, de modo a medir la inversión en género realizada en el sector público¹⁰.

Para ello se definieron objetivos específicos; a) identificar las intervenciones enfocadas a Género dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), b) diseñar la metodología de medición de la inversión enfocada a Género dentro del Presupuesto General de la Nación, y c) aplicar la metodología para el cálculo de la inversión.

Los criterios que guiaron la metodología fueron los siguientes

- 3.2.1. *Transparencia*: las decisiones basadas en evidencia empírica con fuentes oficiales y confiables - leyes, evaluaciones, informes de gestión, manuales operativos, objetivos y metas explícitas en el diseño de las intervenciones- limitan los sesgos de interpretación subjetiva.
- 3.2.2. *Trazabilidad de la metodología*: se garantizó la rigurosidad de las decisiones asumidas en el año base (2017) y la previsibilidad y capacidad de proyección en los años siguientes, reduciendo los riesgos derivados de cambios de gobiernos o rotación de personal.
- 3.2.3. *Economía de tiempo*: la fundamentación de las decisiones en evidencia con fuentes oficiales permitió la aplicación metodológica en forma anual sin incurrir en costos altos para la generación de reportes, en ese sentido, los cambios en los años siguientes al año base se deberán sustentar en modificaciones de las fuentes originales: una nueva ley, una modificación del diseño del programa incorporando objetivos, metas, instrumento de focalización, productos diferenciados por sexo.

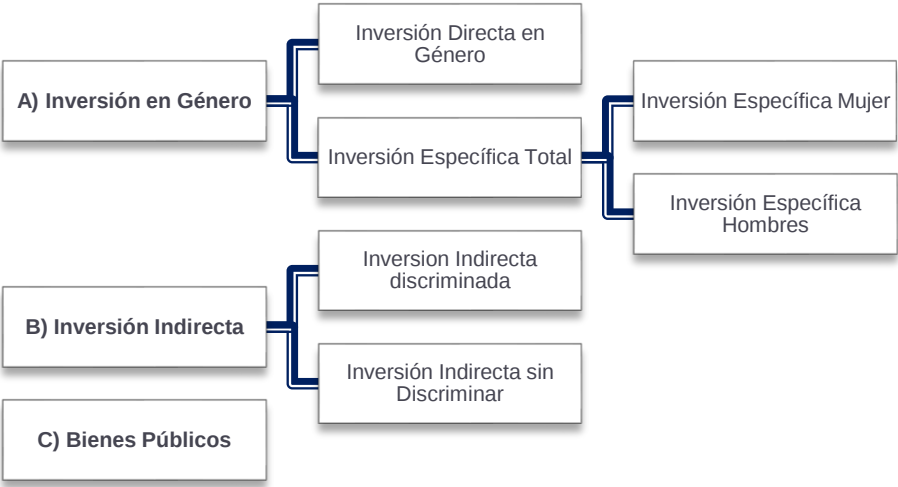
Es importante además el abordaje sobre las barreras institucionales que se presentan para implementar la perspectiva de género, como la falta de comprensión entre el vínculo género y la lógica de funcionamiento de las áreas financieras y de hacienda, la falta de conocimiento por parte de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres sobre las metodologías como para facilitar la participación.

3.3. Desarrollo de la metodología

Dado el análisis de cada una de las intervenciones, se verificó la naturaleza de las acciones, los bienes y servicios entregados, la población a la que atiende, si existe o no algún tipo de priorización para la selección de beneficiarios, si tiene la potencialidad de reducir brechas pero no se encuentra explícitamente señalado o si corresponden a inversiones donde no se verifica lo anterior o son inversiones que favorecen a la comunidad en general

¹⁰Se excluyen a los Gobiernos Municipales en este análisis.

independientemente al sexo, por tanto, se llegó a la clasificación en tres grandes grupos; *A) Inversión en Género*
B) Inversión Indirecta y *C) Bienes Públicos*



3.3.1. Inversión en Género (IEG)

La inversión en género corresponde a los gastos o inversiones que contribuyan a la reducción de brechas enmarcadas en alguna desigualdad demostrada o como parte del abordaje de las políticas relacionadas, hasta tanto dure la misma; también se clasificará en este punto a las atenciones específicas requeridas para la satisfacción de necesidades específicas por sexo. Por todo esto, para el cálculo se tendrá en cuenta a la $IEG = \sum IdG + \sum IET$ donde IEG = Inversión en Género, IDG = Inversión directa en Género y IET = *Inversión específica total*

3.3.1.1. Inversión directa en Género (IDG)

Corresponderá al gasto o inversión destinada a programas y proyectos que están enfocados a disminuir las brechas de género con evidencia suficiente que sustente el efecto o impacto potencial o efectivo.

Los gastos o inversiones considerados en esta clasificación deben contar con un marco normativo que explicita la prioridad otorgada a mujeres u hombres en virtud de alguna desigualdad o que en su objetivo se incorpore en particular la necesidad de reducir alguna desigualdad.

En caso de no contar con marco normativo u objetivos con el mandato, se podrá considerar la existencia de una justificación otorgada por el diagnóstico que dio origen a la intervención pública o instrumentos de focalización con mecanismos específicos de priorización. A esta documentación debe agregarse la evidencia empírica –registros administrativos, datos de encuestas de hogares, evaluaciones de efecto e impacto- que asegure o por lo menos proporcione información que permita suponer la efectiva contribución para la reducción de la desigualdad.

3.3.1.2. *Inversión Específica Total (IET)*

Es el gasto o inversión total destinada en programas y proyectos que tienen destinos específicos en mujeres u hombres, considerando la naturaleza misma de los sexos, se subdivide en Inversión Específica en Mujeres (IEM) y la Inversión Específica en Hombres (IEH) por tanto, $IET = \sum IEM + \sum IEH$.

- i. *Inversión Específica en Mujeres (IEM)*, es el gasto o inversión destinada en programas y proyectos que benefician específicamente a mujeres y niñas. Son aquellos dirigidos a garantizar un derecho, satisfacer una necesidad o una demanda propia de mujeres o niñas: kit de parto, atención a la salud reproductiva, centros penitenciarios para mujeres, centros especializados para atención exclusiva de mujeres.
- ii. *Inversión Específica en Hombres (IEH)*, es el gasto o inversión destinada en programas y proyectos que benefician directamente a hombres y niños dirigidos a garantizar un derecho, satisfacer una necesidad o una demanda propia de hombres o niños como programas de salud propios de un perfil epidemiológico masculino, centros penitenciarios para hombres.

3.3.2. *Inversión Indirecta (II)*

Son los gastos o inversiones destinadas a programas y proyectos que tienen la potencialidad de reducir brechas, pero no se encuentran explícitamente expresados en su fundamentación u objetivos. $II = \sum IID + \sum IIsd$ donde, II = Inversión Indirecta, IID = Inversión Indirecta Discriminada, e IIsd = Inversión Indirecta sin discriminar.

- i. *Inversión Indirecta discriminada (IID)* son los gastos o inversiones destinados a programas y proyectos que tienen la potencialidad de reducir brechas, pero no se encuentran explícitamente expresados en su fundamentación u objetivos y tienen datos desagregados por sexo.
- ii. *Inversión Indirecta sin discriminar (IIsd)* son los gastos o inversiones destinados a programas y proyectos que tienen la potencialidad de reducir brechas, pero no se encuentran explícitamente expresados en su fundamentación u objetivos. Se denominan sin discriminar porque no cuentan con datos desagregados por sexo.

3.3.3. *Inversión en Bienes Públicos.*

Es la proporción del gasto o inversión destinada a la provisión de bienes públicos, independientemente del sexo de las personas.

A fin de establecer una mejor clasificación de los programas, estos se pueden realizar a través de preguntas específicas para cada clase de gasto o inversión.

3.4. Pasos para la Identificación de la Inversión en Género dentro del PGN

A continuación, se describen los cuatro pasos tenidos en cuenta para la identificación de la medición de la inversión en Género.

Paso 1. Análisis Documental del Programa/Proyecto/Actividad u Obra.

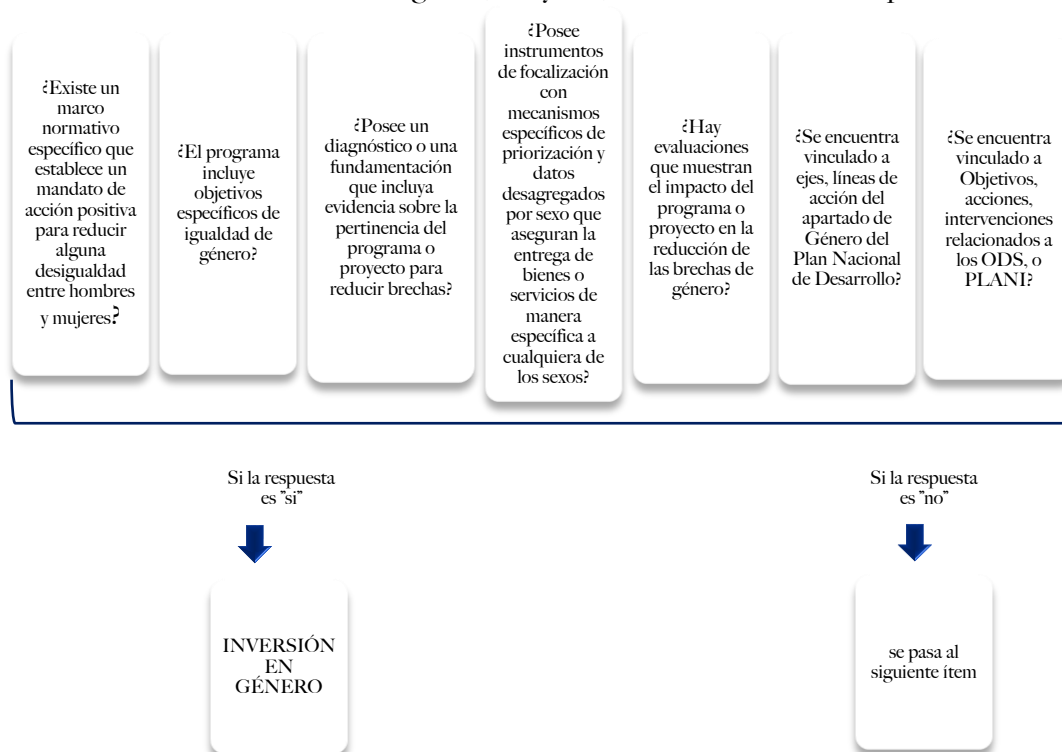
Como primer paso, se deben descargar la totalidad de estructuras por programas presupuestarios a nivel de actividades u obras (mínimo nivel de desagregación), de todas las entidades existentes dentro del Sistema de Administración Financiera (SIAF), luego se procede al análisis ítem por ítem de acuerdo a la línea presupuestaria correspondiente, para lo cual, se deben compilar y analizar todos los documentos oficiales y normativas relacionadas de modo a conocer cuáles son los objetivos que persiguen, si poseen atribuciones u obligaciones especiales, población potencial u objetivo definida con instrumento de focalización, si existen evaluaciones realizadas, sus vinculaciones con los distintos planes nacionales, regionales, etc. En este paso, lo que se busca es relevar informaciones del programa/proyecto/actividad u obra que se encuentren relacionado a género o reducción de brechas.

Paso 2. Clasificación metodológica.

Una vez analizadas las actividades y registros disponibles, se procede a la clasificación por medio de los siguientes cuestionarios.

Inversión en Género; luego de realizar el estudio documental, se procede a responder con “SI” si se cumple con las preguntas enumeradas más abajo, se clasifica el ítem como INVERSIÓN EN GÉNERO.

Programa/Proyecto/Actividad u obra Presupuestaria



Si la respuesta es "NO", se pasa al ítem 2

Ejemplo de Programa/Actividad u Obra de esta clasificación, son las actividades misionales del Ministerio de la Mujer (Min Mujer) relacionadas a la igualdad, las actividades del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) enmarcadas dentro de normativas para la reducción de brechas, etc.

Inversión Específica:

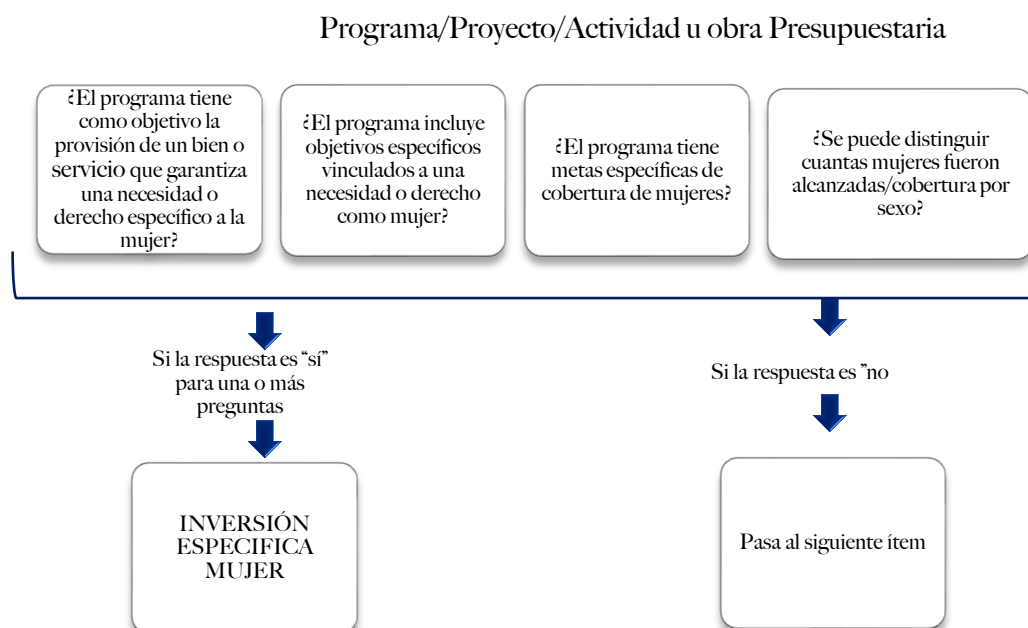
Cuando en las documentaciones analizadas se haya verificado la existencia de gastos específicos por la naturaleza misma, de la intervención pueden darse a que sea a) inversión específica mujer, o bien b) inversión específica hombre. Para ello se deben responder las preguntas presentadas más abajo.

Si la respuesta es "SI" a las preguntas del ítem 2, apartado Mujer, se clasifica la inversión como **ESPECÍFICA EN MUJER**.

Si la respuesta es "NO", se pasa al apartado B)

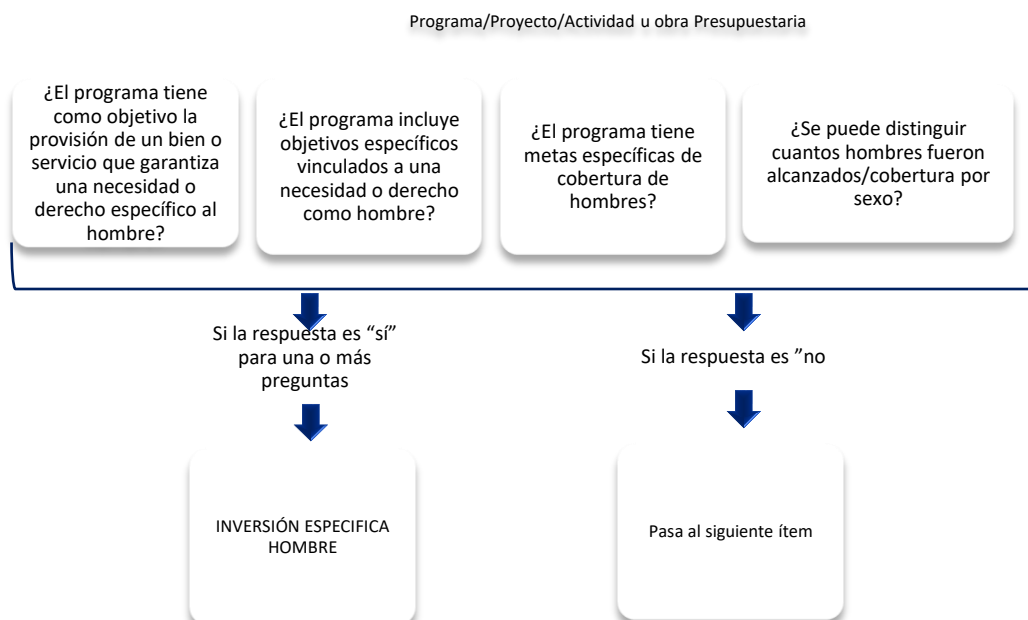
A) Inversión específica en Mujer

Ejemplo de intervención que clasifica en este ítem: Atención de la población c/ enfermedades oncológicas de cuello



uterino (MSPBS), Centros penitenciarios para mujeres (Ministerio de Justicia)

B) Inversión específica en Hombre



Ejemplo: Centros penitenciarios para hombres (Ministerio de Justicia)

Inversión Indirecta

El gasto indirecto total es la suma del indirecto discriminado más el indirecto sin discriminar, para realizar este apartado de las clasificaciones se podrán tomar las siguientes consideraciones

a) Inversión Indirecta discriminada

Programas y proyectos que benefician de manera indistinta a hombres y mujeres o disminuyen la brecha existente pero no está explícitamente expresado en su fundamentación u objetivos y cuentan con información desagregada por sexo.

Ejemplo: Pensión alimentaria para personas adultas mayores (MH), educación universitaria.

b) Inversión Indirecta sin discriminar

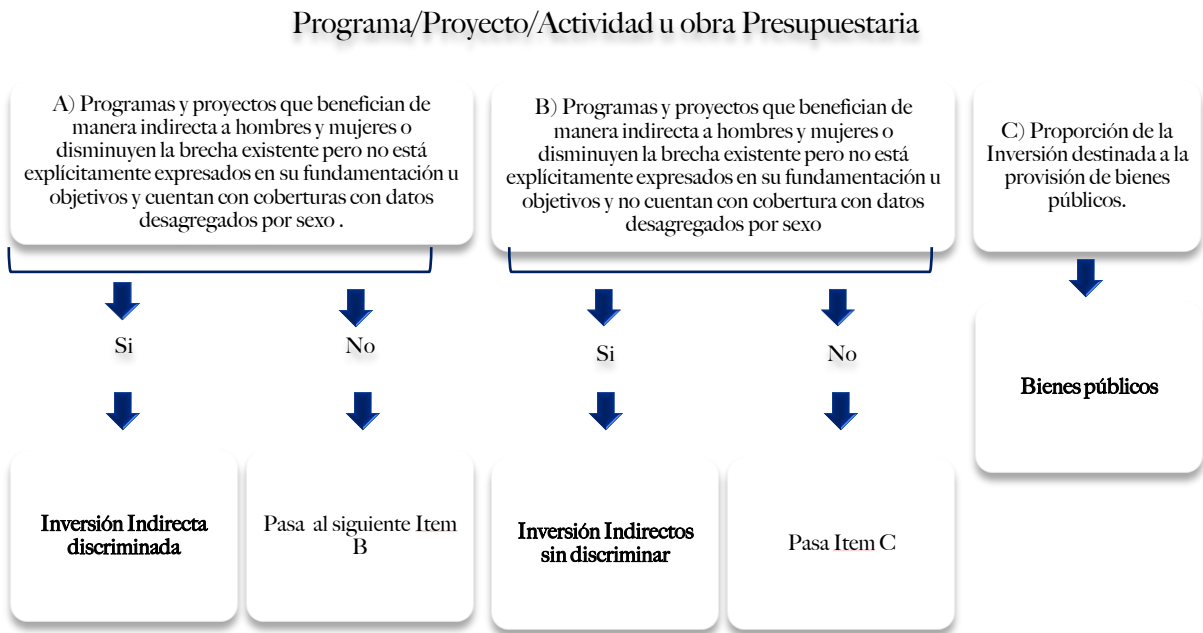
Programas y proyectos que benefician de manera indistinta a hombres y mujeres o disminuyen la brecha existente pero no está explícitamente expresados en su fundamentación u objetivos y no cuentan con datos desagregados por sexo

Ejemplo: Construcción de sistema de agua, Educación militar.

Bienes Públicos

Proporción de la inversión destinada a la provisión de bienes públicos.

Programas presupuestarios dirigidos a la gestión de funciones reguladoras y el financiamiento de bienes y servicios conceptualizados como bienes públicos, obras, defensa y seguridad, gestión de la información, I&D, Ambiente, Poder Judicial, Entes reguladores.



Paso 3. Estimación de la inversión

Finalizada la clasificación se procede a la estimación de la inversión en género y demás componentes.

Paso 4. Consenso con las entidades.

Una vez realizadas las distintas selecciones, se procederá al consenso con las entidades con acciones relacionadas a género y las inversiones indirectas sobre la selección y documentación de respaldo o definición de datos que pudieran consolidar el análisis, mediante correos electrónicos, o entrevistas presenciales o en forma virtual en coordinación con el Ministerio de la Mujer.

Conclusiones

Conocer la inversión destinada a género a través del presupuesto, más allá de ser una herramienta de análisis que permite identificar las brechas existentes entre las personas, como consecuencia de su género en un contexto cultural e histórico determinado, es una oportunidad abierta para avanzar hacia una recuperación inclusiva.

Las buenas prácticas presupuestarias actuales, establecen la importancia de abordar desde el primer momento las iniciativas públicas como mecanismo de distribución de recursos incorporando un análisis de enfoque de género, haciendo este proceso como parte del ciclo de una política pública, de tal manera que se pueda generar información y fomentar la concientización respecto la incorporación del enfoque de género en el ámbito público.

Las estadísticas han puesto en evidencia la heterogeneidad de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que afectan a las mujeres y los hombres. En esa línea, la metodología para identificar las inversiones representa un paso enorme para fomentar el análisis desde una perspectiva de condiciones y posiciones diferenciadas, esta aproximación adaptada a nuestra realidad presupuestaria y normativa, podrá ser mejorada conforme se avance en materia de compilación de datos relacionados a la población potencial, objetivo, y beneficiaria de las actividades donde se tendría información sexada de las principales intervenciones consideradas relevantes, esto debe acompañar un marcado paso por parte de las entidades rectoras en temas prioritarios para la aplicación de las políticas de género direccionada a la reducción de brechas. Con esto, el presupuesto se convierte en un instrumento para que tanto mujeres como hombres puedan ejercer sus derechos, el contar con informaciones que permita referenciar lo que se está haciendo, identificar prioridades y exigir oportunidades.

El desafío en materia de igualdad de género es grande, abordarlo desde el presupuesto representa un punto de partida clave para incidir positivamente en la integración del enfoque de género, por lo que se debe insistir en continuar con las acciones que permitan la desagregación de la información por género y la sistematización de la información, desde los registros administrativos en las instituciones.

Anexo I

Normativas para la igualdad de género

Compromisos Internacionales asumidos por Paraguay relacionados a Género:

- Compromisos del Paraguay sobre políticas públicas
- La Plataforma de Acción de Beijing
- Las 100 Reglas de Brasilia, Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios
- El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo,
- La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),
- La Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia el 2030.

Legislación para la igualdad nombrada en el PLANI:

Leyes nacionales

- Ley No. 1215/86 que ratifica la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Constitución Nacional 1992 en particular los artículos 46, 47 y 48.
- Ley N° 34/92, «De creación de la Secretaría de la Mujer».
- Ley N° 496/95, «Que modifica y actualiza el Código Laboral (Ley N° 213/93)».
- Ley No. 605/1995 que ratifica la Convención sobre la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer (Belem Do Para)
- Ley N° 834/96, «Código Electoral, y sus modificaciones».
- Ley N° 1.160/97, «Código Penal y sus modificaciones».
- Ley N° 1.286/98, «Código Procesal Penal».
- Ley N° 1.600/00, «Contra la Violencia Doméstica».
- Ley No. 1663/2000 que aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional
- Ley N° 2.907/06, «De aprovisionamiento de insumos anticonceptivos y Kit de parto».

- Ley No. 2540/2008 que aprueba la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Ley N° 3.803/09, «Que Otorga licencia a Trabajadoras para Someterse a Exámenes de Papanicolaou y mamografía».
- Ley N° 4.084/10, «De Protección a las Estudiantes en estado de Gravidéz y Maternidad».
- Ley N° 4628/12, «Que modifica el Artículo 229 de la Ley N° 1160/1997 Código Penal modificado por la Ley N° 3440/08»;
- Ley N° 4686/12 «Que regulariza la situación de extranjeros/as en situación migratoria irregular»;
- Ley N° 4744/12 «Que incorpora la vacuna contra el virus del papiloma humano al programa de inmunizaciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social»;
- Ley N° 4616/12 «Que establece la reserva de lugares preferenciales para personas con discapacidad física o motriz»;
- Ley N° 4633/12, «Contra el acoso escolar en las instituciones educativas públicas y privadas».
- Ley N° 4684/12, «Que Declara el 12 de abril Día Nacional de Lucha contra el Cáncer de Mama».
- Ley N° 4720/12, «Que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad»;
- Ley N° 4788/12, «Integral contra la Trata de Personas»;
- Ley N° 4675/2012, «Que eleva a la Secretaría de la Mujer al rango de Ministerio».
- Ley N° 4933/2013, «Que autoriza la incorporación voluntaria a trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al seguro social, al fondo de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social»;
- Ley N° 5344/2014, «Que establece la licencia por reposo de maternidad en cargos electivos»;
- Ley N° 5378/2014 que modifica el Artículo 229 de la Ley N° 1160/97 «Código Penal» y su modificatoria de la Ley N° 4628/12 que establece: «El que, aprovechándose del ámbito familiar o de convivencia, ejerciera violencia física o psíquica sobre otro con quien convive o no, será castigado con pena privativa de libertad de uno a seis años»;
- Ley N° 5415/2015, «Que crea el registro de deudores alimentarios morosos/ REDAM»;
- Ley N° 5419/2015, «Que modifica los Artículos 17 y 20 de la Ley N° 1/92 del Código Civil en relación al aumento de la edad para contraer matrimonio»;
- Ley N° 5407/2015, «Del Trabajo Doméstico»;

- Ley N° 5446/2015, «De Políticas Públicas para Mujeres Rurales»;
- Ley N° 5508/2015, «De Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna»;
- Ley N° 5777/2016, «De Protección Integral a las Mujeres, contra de toda Forma de Violencia», y su Decreto Reglamentario N° 6973/17.

Bibliografía

- Blanco López, Paloma (2017). Inclusión de la categoría de género en los presupuestos públicos en el marco de la orientación al resultado. Alcances y limitaciones de su aplicación en México. *Revista De Estudios De Género, La Ventana*, Núm. 45, Enero-Junio 2017, pp. 7-49.
- Bonari, Damian (2014). “Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del Gasto Público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina”. United Nations Population Fund-Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Budlender, Debbie. 2002. ‘Review of Gender Responsive Budget Initiatives,’ en Debbie Budlender et al., *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*. London: Commonwealth Secretariat.
- Budlender, Debbie and Rhonda Sharp. 1998. *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*. Sydney: Commonwealth Secretariat/Australian Agency for International Development.
- Colombo, C. (2016). “Manual metodológico del gasto público dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina”. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- DGEEC (2019a). *Condiciones de vida 2009-2018*. Fernando de la Mora.
- DGEEC (2019b). *Atlas de género*. Fernando de la Mora. <https://atlasgenero.dgeec.gov.py/detalle-indicador.php?id=89&year=2019>
- Dirección General de Presupuesto (2018). *Guía metodológica para el diseño y formulación de programas presupuestarios*. Asunción: Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=d5d5d8dee9e2e8e3e7a3e0dde2d9d5e1ddd9e2e8e3e7a1a6a4a6a4a3db e9ddd5a3dbe9ddd594e1d9e8e3d8e3e0e3dbddd7d5a2e4d8dad5074&x=8484023&y=d9d9078>.
- Elson, Diane. 1998. ‘Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options,’ *Journal of International Development* 10, pp.929-41.
- Elson, Diane. (2002). *Iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género: Dimensiones Claves y Ejemplos Prácticos*. Santiago: PNUD-CEPAL.
- Esim, Simel, *Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género: una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de las políticas*. Ed. UNIFEM, febrero 2000.
- Freyre Valladolid, Mayela (2012). *Promoviendo la Incorporación del Enfoque de Género en el Presupuesto Público*. Lima: Ministerio de la Mujer-ONU Mujeres.
- FMI (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*.
- FMI (2017). *Gender Budgeting in G7 Countries*. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2017/05/12/pp041917gender-budgeting-in-g7-countries>

Ministerio de Hacienda. Paraguay (2018). Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento Ejercicio Fiscal 2019. Asunción

Ministerio de Hacienda. Paraguay (2019). Evaluación de Programas Públicos, “Metodología para la medición de la inversión enfocada a género en el Presupuesto General de la Nación. Asunción.

<http://www.presupuestoygenero.net/index.php/lista-herramientas/159-por-uso/804-herramientas-para-la-capacitacion-en-presupuestos-sensibles-al-genero>

<https://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=dfdfe2e8f3ecf2edfiade3f4dfeaf3dfere7edece3fiadboaeafb7ade3f4dfeaf3dfere7edecabe2e3abebe3e2e7e1e7edecabe2e3abe7ecf4e3fofie7edecabe3ecabe5e3e3foedaceee2e4dfo7e&x=9292031&y=7171010>

http://mujer.senatics.gov.py/application/files/4815/3986/1971/III_Informe_CIAL_Mujeres_Rurales.pdf

Usos del tiempo y desigualdades en Paraguay. CDE). Claudina Zavattiero, Clyde Soto, Lilian Soto, Mercedes Argaña, Myrian González, Patricio Dobrée, Quintín Riquelme, Verónica Serafini. 2019

Dirección General de Presupuesto
Subsecretaría de Estado de Administración
Financiera
Ministerio de Hacienda
dgp@hacienda.gov.py
www.hacienda.gov.py